

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.961, DE 2025

Autoriza a criação do Fundo de Crédito à Exportação (FCE), e altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para autorizar a constituição de subsidiárias e controladas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para adequar normas operacionais de garantia para operações de Seguro de Crédito à Exportação

Autor: SENADO FEDERAL - SENADOR FERNANDO FARIAS

Relator: Deputado ISNALDO BULHÕES JR.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.961, de 2025, oriundo do Senado Federal e de autoria do Senador Fernando Farias, submetido à revisão desta Casa nos termos do art. 65 da Constituição Federal, pretende autorizar a criação do Fundo de Crédito à Exportação (FCE), destinado a ampliar o acesso ao crédito, fortalecer a competitividade internacional do Brasil e apoiar operações de pré-embarque, pós-embarque e modernização produtiva das empresas exportadoras, além de alterar a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para autorizar a constituição de subsidiárias e controladas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para adequar normas operacionais de garantia em operações de Seguro de Crédito à Exportação.



A proposição, na redação aprovada pelo Senado Federal, é composta de treze artigos. O art. 1º autoriza o Poder Executivo a criar o FCE, fundo contábil de natureza financeira, com o objetivo de assegurar recursos para exportadores de bens e serviços, prevendo em seu parágrafo único que o apoio poderá consistir, inclusive, em financiamento a capital de giro (inciso I), aquisição de máquinas e equipamentos (inciso II) e projetos de investimento (inciso III).

O art. 2º relaciona os recursos do Fundo, quais sejam: as dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais (inciso I); os recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal (inciso II); os recursos oriundos de juros, amortizações de financiamentos e reversão de saldos anuais não aplicados (inciso III); os recursos oriundos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), instituído pela Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999 (inciso IV); e os recursos de outras fontes (inciso V). Cabe registrar que os incisos II, III e IV condicionam expressamente a utilização de tais recursos a que estejam consignados na lei orçamentária anual da União.

O art. 3º dispõe que o FCE será administrado por um Comitê Gestor, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), cuja composição e competência serão estabelecidas em regulamento. O art. 4º estabelece que os recursos do Fundo serão aplicados em apoio financeiro reembolsável, mediante os instrumentos financeiros utilizados pelo agente financeiro, admitindo, em seu § 1º, que até 2% desses recursos sejam aplicados anualmente no pagamento ao agente financeiro (inciso I) e em despesas relativas à administração do Fundo e à gestão e utilização dos recursos (inciso II). O art. 5º prevê que o financiamento concedido terá as garantias cabíveis definidas a critério do agente financeiro.

O art. 6º define o BNDES como agente financeiro do FCE, facultando-lhe, no parágrafo único, habilitar outros agentes financeiros ou *financial technologies* (fintechs), públicos ou privados, desde que os riscos da atuação sejam por eles suportados. O art. 7º impõe ao BNDES a disponibilização, em seu sítio eletrônico, do relatório anual de execução das



operações de financiamento, bem como a manutenção atualizada de informações sobre tais operações, em observância à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). O art. 8º atribui ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência para aprovar resolução que estabeleça normas sobre encargos financeiros, prazos de financiamento e comissões devidas pelo tomador. O art. 9º autoriza a União, por intermédio do MDIC, a firmar contrato, sem licitação, com o BNDES.

O art. 10 altera a Lei nº 5.662, de 1971, acrescentando-lhe o art. 5º-A, para autorizar o BNDES a constituir subsidiárias integrais ou controladas com vistas ao cumprimento de atividades de seu objeto social. O art. 11 promove alterações na Lei nº 12.712, de 2012, notadamente em seus arts. 27 e 28, para instituir estrutura de compartilhamento de risco entre o Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior (FGCE) e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), estabelecendo que o pagamento de indenizações utilizará, primeiro, o patrimônio do FGCE e, quando insuficiente, o patrimônio do FGE (§ 7º-A do art. 27), e que a divisão dos prêmios de seguro observará a posição de risco assumida por cada fundo (§ 8º-A do art. 27).

Não há apensados.

Em sua justificação, o autor sustenta a necessidade de fortalecer os instrumentos de apoio ao setor exportador no atual contexto da economia internacional. Aduz que o Brasil foi recentemente afetado por uma série de medidas que impactaram as exportações diretas e a cadeia de fornecedores, com riscos à balança comercial, à saúde financeira das empresas e à manutenção de empregos em todo o território nacional, razão pela qual seria imperativo viabilizar um novo instrumento financeiro de crédito, de caráter permanente, em auxílio ao setor exportador nacional, em complemento à resposta emergencial trazida pela Medida Provisória nº 1.309, de 13 de agosto de 2025.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação (mérito e art. 54) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54).



Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Adequação financeira e orçamentária

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e à despesa públicas, consideradas como tais, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

Com efeito, a proposição possui natureza autorizativa e não cria despesa obrigatória de caráter continuado nem determina, por si só, a realização de dispêndios imediatos. O art. 1º limita-se a autorizar o Poder Executivo a instituir o Fundo de Crédito à Exportação, ao passo que o art. 2º condiciona expressamente a integralização de seus recursos à prévia consignação de dotações na lei orçamentária anual da União. Ademais, o apoio financeiro prestado pelo Fundo possui natureza reembolsável, favorecendo a recomposição de seu patrimônio, enquanto as despesas administrativas



encontram-se limitadas a 2% de seus recursos. No mesmo sentido, as alterações promovidas na Lei nº 12.712, de 2012, disciplinam a repartição dos riscos e a utilização prioritária dos patrimônios dos fundos envolvidos, preservando o Tesouro Nacional de exposição adicional. Por fim, o art. 12 determina expressamente que a execução da lei observará as disposições da LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em conjunto, tais salvaguardas conferem compatibilidade e adequação da proposição ao arcabouço orçamentário-fiscal vigente.

II.2. Pressupostos de constitucionalidade

Quanto à constitucionalidade formal, três aspectos são relevantes: (I) a competência legislativa, (II) a legitimidade da iniciativa e (III) a adequação da espécie normativa. A matéria é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, VII e VIII, da Constituição Federal, que lhe atribuem legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores e sobre comércio exterior.

A iniciativa parlamentar é legítima (art. 61, caput), pois o tema não figura no rol privativo do Presidente da República (art. 61, § 1º), conclusão reforçada pela técnica do art. 1º, que se limita a autorizar o Executivo, sem criar órgão, cargo ou emprego, preservando a separação dos Poderes.

Por fim, é adequada a sua veiculação por lei ordinária, inexistente exigência de lei complementar ou outra espécie normativa.

Sob o prisma material, a proposição não contraria princípios ou regras constitucionais; ao contrário, concretiza o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), prestigia a atuação estatal de fomento à atividade econômica (art. 174) e harmoniza-se com os princípios da ordem econômica (art. 170).

Apresenta, ademais, juridicidade, pois inova no ordenamento e a ele se integra, com generalidade normativa e observância dos princípios gerais do direito.



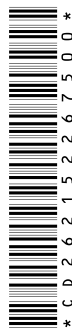
Quanto à técnica legislativa, não há reparos, porquanto atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, com ementa fiel, articulação adequada e cláusula de vigência regular.

II.3. Mérito

Quanto ao mérito, a iniciativa legislativa é oportuna e necessária. A criação de um instrumento permanente de crédito à exportação supre lacuna relevante do sistema nacional de apoio ao comércio exterior, historicamente dependente de respostas reativas e episódicas, formuladas em momentos de crise. Ao estabelecer um mecanismo estável de financiamento de caráter reembolsável, com governança definida em regulamento e ancorado no BNDES como agente financeiro, a proposição amplia o acesso ao crédito das empresas exportadoras e de suas cadeias produtivas, reduz restrições de liquidez e confere maior previsibilidade tanto aos exportadores quanto às instituições financeiras envolvidas, com ganhos diretos de competitividade internacional.

A relevância da medida sobressai no atual cenário de instabilidade do comércio internacional. Conforme destacado na justificação, o setor exportador nacional foi diretamente atingido por medidas externas que impactaram as exportações e as respectivas cadeias de fornecimento, com riscos à balança comercial, à saúde financeira das empresas e à preservação de empregos. O projeto atua em complemento às respostas emergenciais já adotadas, a exemplo das Medidas Provisórias nº 1.309, de 2025, e nº 1.345, de 2026, e sua estrutura acompanha experiências internacionais consolidadas de bancos públicos de desenvolvimento, como o alemão KfW, a francesa Caisse des Dépôts et Consignations e o China Development Bank, que se valem de subsidiárias e de instrumentos especializados para ampliar sua capacidade de fomento.

A autorização conferida ao BNDES para constituir subsidiárias e controladas também no País, alinhando-o ao regime já facultado a outras empresas estatais, tende a proporcionar maior eficiência operacional,



diversificação de instrumentos, transparência e melhores condições de captação.

II.4. Conclusão do voto

Diante do exposto, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.961, de 2025.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.961, de 2025.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.961, de 2025.

Brasília, em de de 2026.

Deputado ISNALDO BULHÕES JR.
Relator

