

Nota Técnica nº 01/23

Brasília, 15 de junho de 2023.

Aos Excelentíssimos Srs. Parlamentares,  
**Congresso Nacional**  
Brasília - DF

**Assunto:** PEC 3/2023, de autoria do Deputado Federal Abilio Brunini - PL/MT, que acrescenta o inciso XVIII ao art. 49, para estabelecer competência ao Congresso Nacional para autorizar **operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União**, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País. Foco: Instituição da autorização de operações de crédito para o exterior como competência exclusiva do Congresso Nacional. Prazo: 30 dias. Referência a outro Protocolo DJ 9.577/90.

**Posicionamento:** A Proposta de Emenda à Constituição 3/2023 não apresenta inconstitucionalidade formal; porém, no mérito, o texto promove uma **interferência indevida contra a prerrogativa do Poder Executivo e intervém de forma extremada na atividade econômica privada**, afrontando diversos princípios constitucionais, a saber: pleno exercício da autonomia da vontade, com restrição à livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170, caput, todos da CF); liberdade de empresa e da livre concorrência (art. 170, IV da CF); liberdade de contratar (art. 5º, II da CF) e proporcionalidade e razoabilidade (art. 5º, §2º da CF).

### **Contextualização e os impactos adversos da proposta**

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), na condição de instituição representativa dos interesses do Sistema Nacional de Fomento (SNF), formado por 34 instituições públicas de desenvolvimento (bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos comerciais estaduais, bancos cooperativos, além da Finep e do Sebrae), **vem trazer ao conhecimento desse ilustre Congresso Nacional a sua posição contrária à aprovação da PEC 03/2023 pelas razões mencionadas a seguir:**

As instituições partícipes da Associação, que em seu conjunto são denominadas de Sistema Nacional de Fomento (SNF), representam 45% do mercado creditício brasileiro e 74% dos investimentos de longo prazo, atuando, especialmente, em setores e segmentos prioritários para o desenvolvimento sustentável do país, como o financiamento à infraestrutura, à inovação, ao agronegócio, ao setor público e o apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). As instituições do Sistema Nacional de Fomento têm como característica marcante a força de sua representatividade regional (veja o mapa a seguir):



A PEC 3/2023 acrescenta o inciso XVIII ao artigo 49, para estabelecer competência ao Congresso Nacional para autorizar operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País. Apesar de na sua justificativa a PEC aparentar foco em operações de apoio às exportações de serviços de engenharia, a redação do inciso não deixa claro esse limite. Ou seja, qualquer operação de crédito (comércio exterior), realizada pelo BNDES, BB, CAIXA, BASA ou BNB, de qualquer valor, com pessoa física ou jurídica, desde que realizada no exterior, teria que ser autorizada pelo Congresso Nacional. A medida poderá afetar, drasticamente, brasileiros que residem, estudam ou atuam em outros países.

Nesse sentido, a PEC 3/2023 pretende dar ao Congresso Nacional o poder específico de intervir na atividade dos bancos públicos em suas operações de crédito internacionais, **o que a ABDE entende ser abusivo e, por conseguinte, inconstitucional por representar interferência indevida contra a prerrogativa do Poder Executivo**. As instituições financeiras são regidas por regulações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e são supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, que também está alinhado com acordos internacionais, que estabelecem normas, procedimentos e boas práticas para os supervisores bancários no mundo, visando o bom funcionamento do sistema financeiro internacional.

O Congresso Nacional já tem o poder constitucional de convocar a autoridade responsável ou o próprio Presidente da República em caso de prática de ato que comprometa a soberania nacional, concedendo benefícios creditícios indevidos, por exemplo. Além disso, a participação de instituições financeiras, públicas ou privadas, no comércio internacional constitui regra e não exceção no contexto das nações, mas os dirigentes desses agentes respondem pela licitude de seus atos, não havendo necessidade de uma excepcional intervenção do Poder Legislativo. Assim, a PEC afronta constitucionalmente diversos princípios. Ao propor ao Congresso Nacional a função de fiscalizar, modificar ou inviabilizar o funcionamento das instituições financeiras públicas, a PEC 3/2023 viola o princípio da separação dos poderes consagrada no artigo 2.º da Constituição Federal de 1988.

Cabe salientar que as instituições financeiras públicas são empresas integrantes da administração indireta, com personalidade jurídica e patrimônios próprios e se submete ao regime jurídico aplicado às empresas privadas, tendo autonomia técnica, administrativa e financeira e gestão contábil e financeira regida

pela Lei das Sociedades Anônimas, pois exploram a atividade econômica (serviços financeiros), aplicando-se a elas o art. 173, §1º, II, CF/88 e, por conseguinte, os princípios da ordem econômica (art. 173, CF/88). Assim, a PEC provocaria uma distorção e impactaria a isonomia de mercado. Desta forma, a vedação de operações de crédito no exterior pelas instituições financeiras controladas pela União, sem aval do Congresso, intervém de forma extremada na atividade econômica privada, afrontando princípios constitucionais relacionados ao pleno exercício da autonomia da vontade, com restrição à livre iniciativa, (art. 1º, IV e art. 170, caput, todos da CF), liberdade de empresa e da livre concorrência (art. 170, IV da CF, liberdade de contratar (art. 5º, II da CF) e proporcionalidade e razoabilidade (art. 5º, §2º da CF).

A PEC 3 também não define se a autorização a ser dada pelo Congresso seria prévia ou posterior à operação, e se a autorização envolveria a operação de captação externa de recursos por essas instituições, acarretando insegurança jurídica em razão de sua subjetividade.

Ressalta-se que, historicamente, esse tipo de modalidade de operação é executado tradicionalmente por bancos oficiais de outros países, por não terem tais restrições. Inclusive, aportam recursos em operações de crédito similares no Brasil. Essas operações são formas de ampliar relações diplomáticas e comerciais entre os países, cuja competência é do Poder Executivo.

Do total de 528 bancos de desenvolvimento e instituições financeiras de desenvolvimento no mundo, mapeadas pela Universidade de Pequim e pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), 90 têm operações internacionais, ou seja, 17%. Essas 90 instituições representam um total de USD 7,5 trilhões em ativos.

### Ranking de maiores bancos com operações internacionais:

1	China Development Bank	CDB
2	The Export-Import Bank of China	China Eximbank
3	European Investment Bank	EIB
4	KfW Development Bank	KfW
5	The World Bank	World Bank
6	Japan Finance Corporation	JFC
7	Korea Development Bank	KDB
8	Development Bank of Japan	DBJ
9	Japan Bank for International Cooperation	JBIC
10	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES

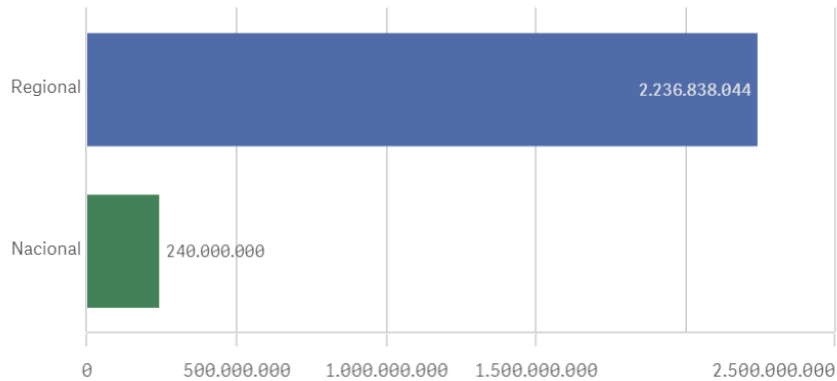
Fonte: Agência Francesa de Desenvolvimento e Universidade de Pequim, 2023.

Podemos citar também outros exemplos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento de países estrangeiros, sua regulação e atuação no Brasil:

- A Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) tem um contrato de objetivos e políticas com o Estado francês e implementa as orientações definidas pela Comissão Interministerial de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (CICID), presidida pelo Primeiro-Ministro. A AFD financiou a linha 13 do metrô de São Paulo, ligando a estação La Luz e o aeroporto

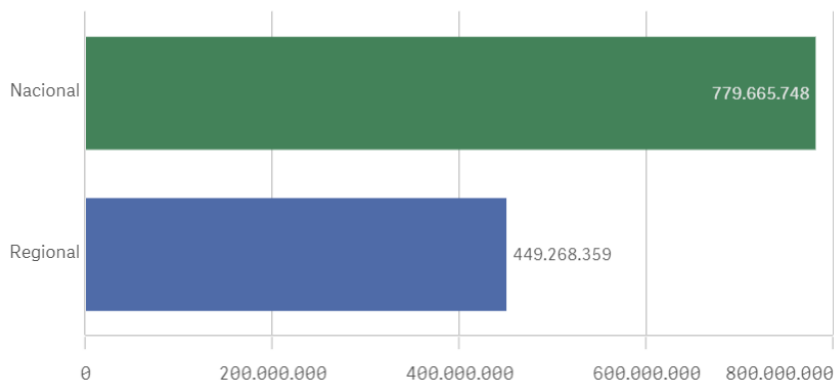
internacional de Guarulhos (300 000 000 EUR, a serem pagos em 20 anos). Encontram-se na COFIEX as seguintes operações de financiamento da AFD:

**Valor de empréstimo por Abrangência - (Valores em US\$)**



- O KFW (Banco de Desenvolvimento Alemão) está sob a supervisão legal direta do Ministério Federal das Finanças em comunhão com o Ministério Federal de Assuntos Econômicos e Energia. O KFW está em fase de preparação e assinatura, para financiar programas de saneamento no Nordeste no montante de US\$ 127.187.590 (em 5 anos). Encontram-se na COFIEX as seguintes operações de financiamento do KFW:

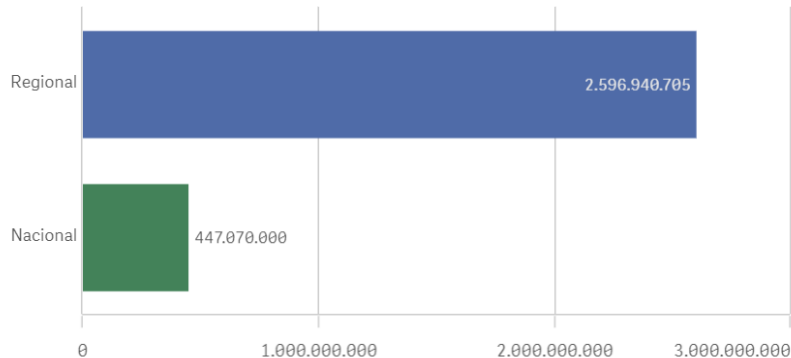
**Valor de empréstimo por Abrangência - (Valores em US\$)**



- A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) tem seu desempenho avaliado anualmente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA), já que este é o responsável pelo planejamento das políticas de cooperação para o desenvolvimento e assegura uma estreita colaboração com os ministérios e agências governamentais responsáveis pela implementação das atividades de desenvolvimento. A JICA está executando, no Brasil, o Projeto Ação Metrôpole que busca implementar o sistema troncal de ônibus (BRT) na região metropolitana de Belém (PA) para mitigar o congestionamento de trânsito e contribuir para melhoria do meio ambiente e da condição de vida da população. Foram investidos cerca de US\$ 258 milhões. Também assinou um acordo de empréstimo com o Estado de Santa

Catarina para implementar o Programa de Saneamento Ambiental no valor estimado de US\$ 136 milhões. Encontram-se na COFIEIX as seguintes operações de financiamento do JICA:

Valor de empréstimo por Abrangência - (Valores em US\$)



- Ainda, o CDB (Caribbean Development Bank) é regulado pelo governo central da Jamaica, e no caso do ICO (Instituto de Crédito Oficial), a Secretaria de Estado de Economia da Espanha é responsável, tanto pela administração estratégica do Instituto, quanto pela avaliação e controle dos resultados de suas atividades.
- O Korea Development Bank – KDB (Banco de Desenvolvimento da Coreia) foi o principal fornecedor de fundos para os setores de alta tecnologia e começou a expandir seus negócios internacionais e de banco de investimento para se tornar um banco de investimento competitivo em nível mundial. O objetivo era apoiar as empresas da República da Coreia que operavam no exterior, subscrever títulos corporativos e apoiar projetos de fusão e aquisição.” KDB Bank é co-supervisionado pela Comissão de Serviços Financeiros da Coreia (o "FSC"), pelo Serviço de Supervisão Financeira da Coreia (o "FSS") e pelo Banco da Coreia ("BOK").

Nenhum deles é fiscalizado ou controlado pelo poder legislativo de suas respectivas nações. Pelo princípio da reciprocidade, a não participação do Brasil em operações de financiamento em outros países poderia também inibir investimentos estrangeiros no Brasil. Neste momento, é urgente e relevante o Brasil se posicionar no cenário internacional como lócus estratégico de oportunidades, pautado pelas agendas de futuro. Há enormes possibilidades de geração de negócios e de fortalecimento das relações comerciais brasileiras, além de oportunidades de captação de recursos internacionais para financiar a transição rumo a um modelo de desenvolvimento mais sustentável, resiliente e justo. Assim, acreditamos que as relações diplomáticas e comerciais entre as diferentes nações têm que ser fortalecidas para que, juntas, possam promover esse desenvolvimento sustentável, que se tornou um desafio global.

Pelos motivos expostos, a ABDE entende que o texto da PEC 3/2023 traz insegurança jurídica nas operações de crédito, em especial a de apoio à exportação brasileira de serviços e de bens, em um sistema já fragilizado e desatualizado quando comparado ao *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE e vai na contramão da forma como instituições financeiras públicas internacionais atuam. A medida pode, inclusive, suscitar uma insegurança para o próprio Sistema Financeiro Nacional.

As principais economias do mundo possuem sistemas robustos de financiamento e garantias às exportações e intensificam suas estratégias agressivas para ampliar suas exportações e dominarem novos mercados. Infelizmente, no Brasil, observa-se o movimento contrário: alguns instrumentos e ferramentas de apoio ao fomento à exportação foram eliminados ou mesmo inviabilizados. E a medida agora proposta da PEC 3 deverá gerar mais burocracias, custos, desperdícios de tempo e incertezas em geral quanto ao processo, o que poderá inviabilizar novas operações..

Outra preocupação é com relação à própria operacionalização do processo de aprovação das operações pelo Congresso Nacional. Atualmente, as operações de empréstimos com garantia soberana, por exemplo, levam, em média, 9 a 18 meses para sua aprovação final, por conta de todo o trâmite processual a ser percorrido. Haveria enorme dificuldade e custos para essas operações de crédito mencionadas na PEC 3 ao entrarem no fluxo de aprovação pelo Congresso Nacional, principalmente se levarmos em conta que o texto não estabelece se as operações são para pessoas jurídicas ou físicas.

## **Conclusão**

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) se manifesta contrária à aprovação da PEC 03/2023, por entender que significaria a violação dos princípios da separação dos poderes, da ordem econômica, da proporcionalidade e da razoabilidade; bem como, por configurar uma intervenção abusiva no sistema financeiro nacional (que já é regulado e fiscalizado pelo Banco Central do Brasil e segue as regras do Acordo de Basileia e demais acordos internacionais), na exploração de atividade econômica de pessoas jurídicas de direito privado, nas relações diplomáticas com nações estrangeiras (de competência do Poder Executivo), e no poder de autogestão dessas instituições. A ABDE acredita também que a medida pode enfraquecer as relações diplomáticas e comerciais do Brasil.