



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.961, de 2025, do Senador Fernando Farias, que *autoriza 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.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 5.961, de 2025, de autoria do Senador Fernando Farias, que *autoriza 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.*

O PL nº 5.961, de 2025, está dividido em onze 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. O apoio poderá consistir, inclusive, em financiamento a capital de giro, aquisição de máquinas e equipamentos, e projetos de investimento.

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4935042760>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

O art. 2º enumera as fontes de financiamento do Fundo: dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União; recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; recursos oriundos de juros, amortizações de financiamentos e reversão dos saldos anuais não aplicados; recursos oriundos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE); e outros recursos.

O art. 3º dispõe que o FCE será administrado por um Comitê Gestor, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), nos termos do Regulamento. O Comitê será integrado também pela Casa Civil da Presidência da República (CC-PR), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), bem como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O art. 4º estabelece que os recursos do FCE serão aplicados em apoio financeiro reembolsável, mediante os instrumentos financeiros utilizados pelo agente financeiro, limitando-se a 2% desses recursos as despesas administrativas. Por sua vez, o art. 5º prevê que essas aplicações terão as garantias cabíveis definidas a critério do agente financeiro.

O art. 6º define que o FCE terá como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que poderá habilitar outros agentes financeiros ou *financial technologies (fintechs)*. Conforme o art. 7º, o BNDES disponibilizará em seu sítio eletrônico o relatório anual de execução das operações de financiamento com recursos do FCE.

O art. 8º dispõe que caberá ao Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovar resolução que estabeleça as normas sobre encargos financeiros e condições das operações com recursos do FCE.

O art. 9º estabelece que a União, por intermédio do MDIC, firmará contrato, sem licitação, com o BNDES.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Nos termos do art. 10, devem ser observadas as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e nas leis de diretrizes orçamentárias.

Por fim, o art. 11 constitui a cláusula de vigência habitual, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação, o autor defende a necessidade de fortalecer os instrumentos de apoio ao setor exportador no atual contexto da economia internacional. Como o Brasil foi afetado recentemente 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, é necessário 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.

O PL foi encaminhado à CAE em caráter terminativo.

No prazo regimental, foi apresentada uma emenda de autoria do Senador Jorge Kajuru, que adiciona o art. 5º-A à Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para autorizar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a constituir subsidiárias integrais ou controladas, com vistas ao cumprimento de atividades do seu objeto social.

## II – ANÁLISE

Segundo o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe sejam submetidas. Nesse sentido, o PL nº 5.961, de 2025, inscreve-se no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4935042760>





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Em face do caráter terminativo, também cabe a esta Comissão se manifestar quanto aos aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da matéria.

Sobre a constitucionalidade, não se vislumbram óbices, pois é competência privativa da União legislar sobre comércio exterior e política de crédito, conforme o art. 22 da Constituição Federal. Ademais, a matéria não consta no rol daquelas de iniciativa privativa do Presidente da República, previstas no art. 61, § 1º, da Constituição. Entendemos tão somente que a proposição pode ser aprimorada mediante pequeno ajuste em seu art. 3º, para que a composição do Comitê Gestor do FCE seja definida em Regulamento. Dessa forma, apresenta-se emenda para suprimir o parágrafo único do art. 3º, bem como alterar a redação de seu *caput*.

Por sua vez, não se verificam prejuízos aos aspectos de regimentalidade e juridicidade, enquanto entendemos que a técnica legislativa pode ser aprimorada mediante o desdobramento dos itens citados no parágrafo único do art. 1º em incisos, razão pela qual apresenta-se emenda de redação ao fim deste parecer.

Em relação ao mérito, somos favoráveis à matéria. A proposição reconhece corretamente a importância de fortalecer os instrumentos públicos de financiamento às exportações brasileiras em um contexto de crescente instabilidade no comércio internacional. Ao propor a criação de um fundo para apoiar operações associadas à exportação, a iniciativa busca ampliar o acesso ao crédito para empresas exportadoras e suas cadeias produtivas, contribuindo para reduzir restrições de liquidez e melhorar a competitividade internacional das empresas brasileiras. Considerando o ecossistema de iniciativas vigentes, o PL posiciona-se como um elemento estratégico para o bom desenvolvimento das políticas voltadas à promoção das exportações brasileiras.

Outro aspecto positivo é a promoção de maior estabilidade institucional às políticas de apoio às exportações. Como a criação de um mecanismo permanente de financiamento reduz a dependência de medidas reativas, formuladas e adotadas em momentos de crise, espera-se maior





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

previsibilidade para empresas que atuam no comércio exterior e para os agentes financeiros envolvidos nesse tipo de operação.

Por fim, o projeto também estimula uma ampla coordenação entre diferentes órgãos do governo federal e instituições financeiras públicas na implementação das políticas de apoio às exportações. Essa articulação pode contribuir para ampliar a capilaridade dos instrumentos existentes e fortalecer o sistema nacional de financiamento ao comércio exterior, favorecendo a inserção internacional da produção brasileira.

Com o objetivo de aprimorar a proposta, sugerimos a inclusão de um novo dispositivo na Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que regulamenta a participação da União em fundos de comércio exterior. A intenção é instituir uma estrutura de risco compartilhado entre o Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior (FGCE) e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE). Esse modelo busca oferecer um arranjo fiscal sólido sem elevar a exposição do Tesouro Nacional.

Essa iniciativa segue o mesmo padrão estabelecido pelas Medidas Provisórias nº 1.309/2025 e nº 1.345/2026. Tal estrutura complementa o disposto na Lei nº 15.359, de 2026, cuja relatoria exerci, ainda sob a forma do Projeto de Lei nº 6.139, de 2023, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

O modelo ora proposto também corrige um problema antigo: a dependência excessiva do sistema de garantias em relação ao orçamento público. O FGE, criado em 1999, sempre foi sólido, mas subordinado à rigidez das normas fiscais. O FGCE, instituído em 2012, escapa dessas restrições, com patrimônio próprio e natureza privada, o que lhe permite multiplicar garantias e ampliar a oferta de crédito sem impacto no resultado primário da União.

Por fim, concordamos com a Emenda nº 1 - CAE. Atualmente, o BNDES possui autorização para constituição de novas subsidiárias apenas no exterior e, para o melhor exercício do seu objeto social – apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4935042760>





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

desenvolvimento econômico e social do País –, seria oportuno que obtivesse autorização para constituir subsidiárias também dentro do Brasil, a exemplo do que é permitido à Petrobrás (art. 64 da Lei nº 9.478/1997), à Infraero (art. 2º da Lei nº 5.862/1972), à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (art. 15 do Decreto-Lei nº 509/1969) e ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal (art. 15 da Lei nº 11.908/2009). Isso permitiria que o BNDES, a exemplo dos principais bancos públicos e instituições financeiras privadas, se valesse de estruturas societárias que o ajudassem a operar de forma mais eficiente, com impactos positivos na sua contabilidade, nos seus controles e nas suas captações.

A autorização para o BNDES constituir subsidiárias ou controladas está alinhada com modelos de vários países, como o da Alemanha, em que o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), banco estatal alemão de investimento e desenvolvimento, junto com suas subsidiárias especializadas possui estrutura operacional para atender áreas de negócios específicas, tais como exportações e negócios internacionais, transição climáticas, startups e pequenas empresas.

Na França, a Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), instituição financeira pública francesa, possui estrutura de holding pública com gestão descentralizada, composta por subsidiárias e controladas que atuam no desenvolvimento urbano com foco em habitação acessível e apoio a transição verde. Já o China Development Bank (CDB), banco de desenvolvimento estatal chinês, utiliza subsidiárias para atuar na infraestrutura nacional e regional, indústria, desenvolvimento urbano, rural e social, além de outras áreas estratégicas. Outros países seguem essa mesma linha estratégica, como Estados Unidos, Coreia do Sul, Japão e Índia.

Os modelos internacionais existentes (Alemanha, França, China, Estados Unidos, Noruega, Coreia do Sul, Japão, Índia e outros), alguns citados na justificativa da emenda apresentada, demonstram que subsidiárias são instrumentos eficazes para ampliar a capacidade de bancos públicos em fomentar o desenvolvimento social e econômico. Aplicado ao BNDES, esse modelo permitirá maior eficiência, diversificação de instrumentos operacionais e financeiros, impacto de longo prazo, maior





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

transparência e controle contábil, além de melhores instrumentos para captar recursos.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.961, de 2025, concordando com a Emenda nº 01-CAE, além das seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº - CAE** (ao PL nº 5.961, de 2025)

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do PL nº 5.961, de 2025, a seguinte redação:

“**Art. 1º** .....  
*Parágrafo único.* O apoio poderá consistir, inclusive, em:  
I – financiamento a capital de giro;  
II – aquisição de máquinas e equipamentos; e  
III – projetos de investimento.”

#### **EMENDA Nº - CAE** (ao PL nº 5.961, de 2025)

Dê-se ao art. 3º do PL nº 5.961, de 2025, a seguinte redação:

“**Art. 3º** 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.”

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4935042760>





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL nº 5.961, de 2025)

Acrescente-se o seguinte art. 12 ao PL nº 5.961, de 2025, renumerando-se os demais:

“**Art. 12.** A Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 27. ....

VI - o risco comercial e o risco político e extraordinário em operações de crédito direto às microempresas, pequenas e médias empresas exportadoras, nos termos e nas condições definidos em estatuto.

§ 7º-A Na hipótese de garantia pelo fundo de que trata o *caput*, o pagamento de indenizações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação – SCE utilizará, primeiro, o patrimônio do referido fundo e, quando este for insuficiente, deverá ser acessado o patrimônio do FGE.

§ 8º-A A divisão dos prêmios de seguro entre o FGE e o fundo de que trata o *caput* levará em conta a posição de risco assumida por cada um dos fundos, observadas a modalidade e a forma de subscrição.” (NR)

“Art. 28.....

§ 6º .....

VII - o percentual mínimo de participação da instituição administradora no patrimônio do fundo;

VIII - os casos em que será exigida a aquisição de cotas pelas entidades envolvidas em operações que contem com garantias do fundo;





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

IX - os modelos operacionais e os regimes aplicáveis ao compartilhamento, à incorporação ou à transferência de riscos; e

X - as formas operacionais de subscrição de risco.

.....” (NR)

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL nº 5.961, de 2025)

Dê-se à ementa do PL nº 5.961, de 2025, a seguinte redação:

“Autoriza 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, e altera 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, e 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).”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2

70165-900 – Brasília – DF

Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidiaoamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidiaoamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4935042760>

