



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

**PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2021**

Requer que as operações de crédito externo para o financiamento de governos estrangeiros ou de projetos de infraestrutura em que a União for credora sejam submetidas à autorização prévia do Senado Federal.

O SENADO FEDERAL resolve:

**Art. 1º** As operações de crédito externo para financiamento de governos estrangeiros ou de projetos de infraestrutura em que a União for credora serão submetidas à autorização prévia do Senado Federal.

§1º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica ao gerenciamento de reservas internacionais por parte do Banco Central do Brasil.

§ 2º O disposto no *caput* se aplica também a operações em que a União conceda garantia em operações de financiamento de governos estrangeiros ou de projetos de infraestrutura em que o devedor seja não residente.

**Art. 2º** Consideram-se, para fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Operação de crédito externo em que a União atua como credora: compromissos assumidos por devedores não residentes junto à União, inclusive por governos estrangeiros, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens ou serviços, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, e doações.



SF/21688.69761-55

II - União: a respectiva administração direta, bem como seus fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e empresas estatais pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional;

III - Empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

IV - Empresa estatal pertencente ao Sistema Financeiro Nacional: empresa controlada pela União que faz parte do Sistema Financeiro Nacional, nos termos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, incluindo o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e respectivas empresas subsidiárias e controladas.

V – Projetos de infraestrutura: projetos nas áreas de transportes rodoviário, ferroviário, aéreo, aquaviário ou intermodal, de geração de energia, de saneamento ou de telecomunicações.

VI – Concessão de garantia: as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual.

**Art. 3º** Os pedidos para aprovação das operações de financiamento e de concessão de garantia de que trata esta Resolução serão instruídos com exposição de motivos do Ministro de Estado da Economia e acompanhados de pronunciamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 1º A exposição de motivos e os pronunciamentos de que trata o *caput* deverão conter, no mínimo:

I – detalhamento das condições da operação, incluindo taxa de juros, cobrança de outras taxas, prazos para pagamento e de carência, bem como o custo do *funding*;



II – avaliação da legalidade da operação;

III – avaliação da capacidade de pagamento do devedor, que deverá considerar as operações já contratadas pela União com o devedor e com os demais devedores residentes no mesmo país, incluindo seu governo; e

IV – avaliação dos benefícios para o Brasil advindos da operação.

§ 2º No que couber, aplicam-se as exigências previstas na Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007.

**Art. 4º** Os pedidos de que trata o art. 3º desta Lei serão analisados pela Comissão de Assuntos Econômicos.

*Parágrafo único.* A Comissão de Assuntos Econômicos poderá, com base em fundamentação do Ministério da Economia, propor em seu parecer que o assunto seja apreciado em sessão secreta, nos termos do art. 135 do Regimento Interno do Senado Federal.

**Art. 5º** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O art. 52, VII, da Constituição Federal dá ao Senado Federal a competência privativa para dispor sobre condições para operações de crédito externo e interno da União e dos demais entes subnacionais, inclusive suas autarquias e demais entidades controladas. Já há regulamentações importantes na área, como as Resoluções nºs 43, de 2001, e 48, de 2007. Ambas, contudo, tratam somente de limites e condições para contratação de empréstimos pelos entes da Federação, ou seja, das operações em que esses entes se posicionam no polo devedor do contrato. Esse foco é mais do que justificável diante de nosso histórico de crises cambiais e do elevado nível de endividamento. Entretanto, não podemos nos descuidar dos casos em que a União aparece no polo credor da operação, seja no sentido estrito, em contratos de financiamento externo, seja em sentido mais amplo, quando concede garantias a não residentes.

Neste PRS, proponho que operações que envolvam o financiamento de serviços de infraestrutura, empréstimos diretos a governos ou concessão de garantias a não residentes requeiram aprovação do Senado. Há três razões para exigir essa aprovação.

Em primeiro lugar, trata-se de volume significativo de recursos. Somente o financiamento de exportação de serviços de infraestrutura contou com o crédito de US\$ 9,7 bilhões entre 2003 e 2015. Como se sabe, o Brasil possui notáveis carências em infraestrutura. Não seria o caso de utilizar nossos recursos para construir infraestrutura no próprio Brasil, em vez de construir no exterior? Ademais, como é igualmente conhecido, o Brasil possui baixa taxa de poupança, o que implica dispormos de poucas disponibilidades para financiamento. Novamente, não seria melhor canalizar esse tão escasso capital para financiar o investimento doméstico? A situação torna-se ainda mais grave quando se considera que, dependendo das condições do empréstimo, o custo de captação pode ser mais alto do que o custo cobrado do devedor.

Vale lembrar que não se trata de proibir o financiamento de nossas exportações. É prática comum no mercado internacional o país exportador dispor de instituições para financiar os importadores, por meio dos chamados “Eximbanks”. No nosso caso, o BNDES cumpre esse papel. Sabemos também que exportações geram empregos e renda no país de origem.

Portanto, não é objetivo desde PRS criar obstáculos ao financiamento das exportações. Mas em países como o Brasil, com fortes carências de capital em geral, e de infraestrutura em particular, é importante que o apoio a exportações conte com o aval do Senado. Afinal, trata-se de operações com impactos orçamentários e sempre cabe avaliar se o melhor uso dos recursos públicos é mesmo o financiamento em questão.

Em segundo lugar, operações de financiamento são frequentemente utilizadas como instrumentos de política externa. Houve operações de financiamento como o do metrô de Caracas ou do Porto de Muriel, em Cuba, onde o componente geopolítico certamente falou mais alto na hora de aprovação. Novamente, temos plena consciência que países se utilizam de instrumentos de crédito para fortalecer relacionamentos que interessam, o que, *per se*, não é problemático. O que é problemático é darmos carta branca para o Poder Executivo executar a política externa por meio de operações de crédito sem qualquer participação do Poder Legislativo. Faz parte do sistema de pesos e contrapesos de uma democracia fortalecer as



instâncias decisórias e, nos termos da Constituição, o Senado Federal é o órgão competente para avaliar essas operações de crédito.

Por fim, mas não menos importante, a aprovação das operações de crédito pelo Senado contribuirá para impedir que tais operações sejam utilizadas para fins não republicanos. O seguinte trecho do relatório da CPI do BNDES de 2019, da Câmara dos Deputados, mostra como o financiamento externo pode ser utilizado para fins diversos daqueles originalmente propostos:

“Conquanto a investigação tenha tomado como ponto de partida o BNDES, a conclusão a que se pode chegar no fim desta CPI, é que o BNDES foi parte de um **suposto esquema criminoso** cuidadosamente arquitetado e conduzido pelos diferentes núcleos de agentes. Com isso, recursos valiosos operados pelo BNDES e pela BNDESPAR, que poderiam ter sido destinados ao financiamento de micro e pequenas empresas, por exemplo, ou mesmo de outros agentes econômicos que de fato necessitavam de recursos para suas atividades produtivas, **foram indevidamente destinados a grandes e já abastados grupos empresariais, por meio de operações que tiveram prazos, condições e valores injustificáveis.**

[...]. Em outras palavras: o sistema BNDES e todo o sistema de apoio à exportação de serviços foi flagrantemente capturado por interesses políticos e econômicos.” (negrito nosso)

Tenho plena consciência de que Senado Federal não conseguirá impedir totalmente o desvio de recursos, mas poderá, diante de evidências nesse sentido, obstar operações que pareçam suspeitas e contribuir para um uso mais justo dos recursos públicos.

Por esses motivos, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar este projeto de resolução.

Sala das Sessões,

**Senador ZEQUINHA MARINHO**

