



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador OMAR AZIZ

**PARECER Nº , DE 2020**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 2.424, de 2020, de autoria do Senador Eduardo Girão, *que dispõe sobre a concessão de linha especial de crédito para profissionais liberais, que atuem como pessoa física, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.*



SF/20584.31187-92

RELATOR: Senador **OMAR AZIZ**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame deste Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 2.424, de 2020, que estabelece que o Tesouro Nacional disponibilizará linha de crédito a profissionais liberais durante o período de calamidade pública corrente.

O projeto é constituído de quatro artigos.

O art. 1º traz o comando central mencionado, privilegiando o direcionamento dos recursos aos profissionais liberais da área da saúde. O § 1º dispõe que os recursos são voltados para capital de giro, no montante de até R\$ 50 mil por beneficiário, prazo de amortização de 24 meses, carência máxima até o final de 2021, com ou sem garantia, e taxa de juros nominal de 2,5% ao ano.

O § 2º atribui ao Conselho Monetário Nacional a definição do montante de recursos a serem disponibilizados, regulamentando condições e procedimentos que não estiverem previstas nessa Lei; o § 3º estabelece que as instituições financeiras deverão priorizar o atendimento digital na contratação das operações; enquanto o § 4º impede as instituições financeiras de utilizarem a existência de anotações restritivas em quaisquer bancos de dados como fundamento para a não contratação da linha de crédito.

O art. 2º dispõe que os recursos serão administrados por instituição financeira pública federal e repassados a quaisquer instituições financeiras que tenham interesse em conceder os empréstimos. Seu parágrafo único isenta as operações do pagamento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

O art. 3º estabelece que as instituições financeiras, em caso de inadimplência, deverão adotar os mesmos procedimentos para recuperação de crédito que usualmente empregam em suas próprias operações.

Art. 4º traz a cláusula de vigência, imediata.

Ao projeto foram apresentadas vinte emendas.

A **Emenda nº 1**, da **Senadora Rose de Freitas**, visa estender o prazo de reembolso para até 60 meses, mantendo a carência máxima até 31 de dezembro.

A **Emenda nº 2**, da **Senadora Rose de Freitas**, tem o objetivo de substituir a taxa de 2,5% ao ano do projeto original para 3% ao mês.

A **Emenda nº 3**, também da **Senadora Rose de Freitas**, mira, aos moldes da emenda 1, ampliar o prazo de reembolso para 36 meses, com carência máxima de 12 meses. Esses prazo, no entanto, começariam a valer apenas após o fim do estado de calamidade pública aprovado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

A **Emenda nº 4**, da **Senadora Rose de Freitas**, altera os limites de financiamento, com vistas a estabelecer o valor máximo de R\$ 100.000,00.

A **Emenda nº 5**, da **Senadora Eliziane Gama**, altera o §5º do art. 1º com vistas a determinar que a ausência de garantia real ou pessoal do proponente não poderá ser utilizada, por si só, como fundamento para a não contratação da linha de crédito.

A **Emenda nº 6**, do **Senador Paulo Paim**, visa, em síntese, ampliar o escopo dos beneficiários do projeto, a fim de abranger dentre eles, além dos profissionais liberais pessoas físicas, as micro e pequenas empresas.

A **Emenda nº 7**, da **Senadora Rose de Freitas**, objetiva fixar a taxa de juros em 2% ao ano nos contratos celebrados no âmbito da linha de crédito em questão.



A **Emenda nº 8**, do **Senador Vanderlan Cardoso**, estabelece que, na definição do limite de concessão de crédito, a instituição financeira deverá avaliar a capacidade econômico-financeira do solicitante anteriormente ao começo da pandemia, utilizando-se, para esse fim, as informações apresentadas nas declarações de ajuste anual de imposto de renda da pessoa física.

A **Emenda nº 9**, também do **Senador Vanderlan Cardoso**, objetiva ampliar os beneficiários da linha de crédito, incluindo os profissionais liberais de nível técnico, inclusive recém-formados.

A **Emenda nº 10**, do **Senador Weverton**, pretende incluir a correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo na sua falta, no cálculo dos encargos financeiros dos contratos de empréstimos de que trata a lei.

A **Emenda nº 11**, do **Senador Randolfe Rodrigues**, altera o prazo de carência, estabelecendo o prazo mínimo de 180 dias, mantendo-se o máximo até 31 de dezembro de 2021.

A **Emenda nº 12**, do **Senador Jaques Wagner** (idêntica à **Emenda nº 14**), fixa a taxa de juros de 1% ao ano para os empréstimos até R\$ 10 mil e de 1,5% ao ano para o valor que exceder a R\$ 10.000,00, limitado ao teto estipulado pelo projeto (R\$ 50.000,00).

A **Emenda nº 13**, do **Senador Jaques Wagner**, dispõe sobre a garantia que deverá ser exigida do profissional liberal, restringindo-se apenas à garantia pessoal em montante igual ao empréstimo contratado, acrescido dos encargos.

A **Emenda nº 15**, da **Senadora Rose de Freitas**, em linha semelhante às emendas nºs 12 e 14, fixa a taxa de juros de 1% ao ano para os empréstimos até R\$ 50.000,00 e de 1,5% ao ano para os empréstimos entre R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00.

A **Emenda nº 16**, do **Senador Fabiano Contarato**, fixa o prazo de reembolso em até 75, mantendo a carência proposta no projeto original (31 de dezembro de 2021).

A **Emenda nº 17**, do **Senador Rogério Carvalho**, pretende estabelecer que o custo efetivo total seja de 2,5% ao ano, importando em limitação dos juros totais cobrados.

A **Emenda nº 18**, do **Senador Fabiano Contarato**, tem em mira aumentar o valor do financiamento, de R\$ 50.000,00 para R\$ 80.000,00.



A **Emenda nº 19**, também do **Senador Fabiano Contarato**, objetiva retirar a necessidade de oferecer garantia pessoal ou real, bastando a comprovação de renda, via declaração do imposto de renda da pessoa física, documento em que se demonstrará a capacidade de pagamento do empréstimo.

A **Emenda nº 20**, da **Senadora Kátia Abreu**, altera três pontos: i) fixa o período de contratação para enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, sem a limitação de data; ii) estabelece que somente será exigida garantia pessoal do proponente em montante igual ao empréstimo contratado; iii) autoriza que fundos constitucionais de financiamento (FNE/FNO e FCO) possam participar como financiadores da linha de crédito criada para os profissionais liberais.

## II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade, o projeto atende aos requisitos formais. Conforme o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre política de crédito. Por sua vez, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Não se verifica vício de origem nos projetos, já que a matéria não se encontra arrolada dentre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Carta Magna. Quanto à espécie normativa utilizada, verifica-se que a escolha de veiculação da matéria por projeto de lei ordinária revela-se adequada, uma vez que não há no PL matéria reservada pela Constituição à lei complementar.

Em termos materiais, a proposição não afronta dispositivos da Carta Magna. Observa-se a aderência do projeto ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, insculpido no art. 5º, LIV, da Constituição, essencial para garantir o devido processo legal.

Também não se identifica restrição no tocante à juridicidade. O PL harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, não se vislumbrando qualquer impedimento a sua aprovação integral.

Quanto à técnica legislativa, há observância das normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



Mostram-se, portanto, atendidos os requisitos de constitucionalidade, juridicidade, inclusive quanto à técnica legislativa e regimentalidade.

Passemos à análise do mérito.

Como bem ressaltou o nobre autor da proposição, o cenário atual torna especialmente vulneráveis os profissionais liberais, que não têm salários fixos e que, com a paralisação da economia e incapazes de exercer suas atividades, veem-se subitamente sem quaisquer receitas.

Ressalta-se principalmente os que estão ligados à área de saúde e que ou tiveram seus trabalhos interrompidos ou estão dentro de um grupo de risco altíssimo. Um destes setores de profissionais liberais que sofreu forte abalo foi o dos cirurgiões dentistas autônomos. Essa categoria que, pelas características da sua atuação em relação aos pacientes, está na no topo da classificação de risco de contágio pelo coronavírus, vem se ressentindo ainda mais da crise econômica pelo fato de não terem sido agraciados por linhas de crédito ofertados pelos bancos oficiais, bem como não se encaixarem nos benefícios oferecidos em medidas anteriores.

O fato é que uma infinidade de pequenos consultórios foi obrigada a cancelar consultas, cirurgias e procedimentos diversos, em muitos casos reduzindo drasticamente a única fonte de renda desses profissionais. Mostra-se, portanto, como urgente que o Estado propicie recursos específicos para atender essa parcela relevante da população brasileira.

Dessa forma, entendemos que a matéria é meritória.

Outrossim, insta ainda mencionar que não há óbices de natureza financeira e orçamentária na matéria, isso porque será ente do Poder Executivo que definirá o montante disponibilizado para a linha de crédito, conforme a disponibilidade orçamentária, atendido o mínimo inicialmente determinado no art. 1º, no teor da alteração que apresentamos no substitutivo ao final. Ademais, cabe citar a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357/DF. A medida cautelar, referendada pelo Plenário da Máxima Corte, afastou a exigência de demonstração de adequação orçamentária e financeira em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento dos problemas causados pela crise do novo coronavírus (Covid-19).

A fim de aperfeiçoar o Projeto de Lei em questão, havemos por bem realizar algumas alterações no texto original.



A primeira, já referida no parágrafo acima, visa determinar, no art. 1º, o montante inicial que deverá ser ofertado para a linha de crédito proposta pelo projeto. Entendemos que o valor de R\$ 5 bilhões de reais, como estipulado na Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020, é um bom início para atender os profissionais liberais, sendo que o aumento desse valor poderá ser feito na medida em que houver demanda, a critério do Poder Executivo. Nessa primeira alteração, também deixamos claro que os profissionais liberais aptos a solicitarem o valor emergencial englobam tanto os de nível médio, quanto os de nível superior, acatando, assim, a **Emenda nº 9**, do Senador Vanderlan Cardoso.

A segunda alteração (art. 1º, §2º), de cunho redacional, em razão das modificações feitas no art. 1º, torna transparente as funções que estarão sob a incumbência do Conselho Monetário Nacional (CMN), em consonância com a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 e o Decreto nº 1.307, de 9 de novembro de 1994.

A terceira modificação cria os parágrafos segundo, terceiro e quarto no art. 2º, renumerando-se o atual parágrafo único para parágrafo primeiro, a fim de:

- i) tornar claro que as instituições financeiras poderão contratar instituições de pagamento que ofereçam contas e outros serviços digitais, a fim de potencializar a chegada do crédito a todos os profissionais liberais que necessitam de apoio;
- ii) prever remuneração no valor da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic para os recursos transferidos da União para a instituição financeira administradora dos recursos, até que sejam repassados às demais instituições financeiras. Prevê, também, remuneração no valor de três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano (3,75% a.a.), enquanto esses recursos estiverem nessas instituições financeiras e não forem repassados aos beneficiários. Nossa sugestão está ancorada no modelo adotado na transferência dos recursos, no âmbito do Programa Emergencial de Suporte a Empregos, instituído pela Medida Provisória nº 944, de 2020. Com isso, buscamos proteger os recursos públicos durante a tramitação dos recursos; e
- iii) prever que os recursos não utilizados até o fim do período de contratação retornarão aos cofres da União, com a remuneração respectiva.



A quarta diz respeito à necessidade de dar capilaridade às instituições autorizadas a realizar os empréstimos da nova linha de crédito criada pelo Projeto. Nesse sentido, em vez de restringir às instituições financeiras, ampliamos para as instituições a autorizadas pelo Banco Central (Bacen) a funcionar no país.

Passemos, agora, à análise das emendas apresentadas ao Projeto:

Em relação às emendas que pretendem **aumentar o prazo de reembolso e/ou de carência para início do pagamento** (emendas nºs 1, 3, 11, 16), entendemos que o período originalmente proposto pode ser ampliado e ir ao encontro da necessidade dos profissionais liberais, de modo que concluímos por aumentar o prazo de reembolso de 24 para 48 meses, mantendo-se, no entanto, o prazo de carência inicial.

No que tange às emendas que **aumentam o limite do valor do financiamento** (emendas nºs 4 e 18), também nos posicionamos no sentido de seu acolhimento, adotando como limite o valor de R\$ 100.000,00. Isso porque, os profissionais liberais pessoas físicas, em sua grande maioria, necessitam de recursos cuja monta podem superar o valor inicial planejado, qual seja de R\$ 50.000,00. Ademais, é bom registrar que o auxílio é para que esses profissionais consigam superar a crise, mantendo o mínimo necessário para a execução das suas atividades laborativas.

A emenda que pretende **ampliar os beneficiários da linha de crédito, nela incluindo as micro e pequenas empresas** (emenda nº 6), apesar de meritória, acreditamos que o objetivo premente do projeto em questão é atender os profissionais liberais pessoas físicas, razão pela qual deixamos de acolhê-la.

No que diz respeito à emenda que **pretende aumentar as taxas de juros cobradas do tomador do empréstimo** (emenda nº 2), acreditamos que seu acolhimento não merece guarida, tendo em vista que esses empréstimos procuram auxiliar os profissionais liberais num momento de crise. Nessa medida, o crédito a ser disponibilizado deve ser subsidiado pelo Estado, a fim de alcançar o maior número possível de interessados e permitir o pagamento das parcelas sem comprometer a manutenção das atividades. No mesmo sentido, **as emendas que pretendem diminuir** o valor da taxa de juros inicialmente pensada, como é o caso das emendas nºs 7, 12, 14, 15, 17, embora louváveis, pensamos que os percentuais sugeridos, entre 1 e 2% ao ano, ou mesmo a limitação do custo efetivo total em 2,5% ao ano, afigura-se muito abaixo da taxa Selic, que se encontra atualmente no menor nível histórico. Acreditamos que o valor dos juros de 2,5% ao ano, também já abaixo da Selic, como estipulado na proposta inicial, atende tanto ao anseio dos tomadores do empréstimo num momento de crise como do Tesouro Nacional, e vem sendo determinado em outras propostas legislativas que tramitam no Parlamento brasileiro. Ademais, por termos acatado a sugestão consignada na



emenda nº 10 (fixação de índice de correção monetária), fica prejudicada a adoção de um limite de 2,5% ao ano para o custo efetivo total.

Quanto à emenda que determina, na definição do limite da concessão do crédito, **a avaliação da capacidade econômica-financeira do tomador de empréstimo**, podendo ser utilizada a declaração de imposto de renda (emenda nº 8), parece-nos que esse comando não deve ser trazido na esfera da lei, ficando a cargo da operadora a aferição, conforme procedimentos adotados pelo Conselho Monetário Nacional (Art. 1º, §2º), razão pela qual não a adotamos em nosso substitutivo.

Em relação à **fixação de índice para fins de correção monetária** (emenda nº 10), entendemos pelo seu acolhimento. Em boa hora, lembra o ilustre Senador Weverton da necessidade de dar segurança jurídicas aos contratos consumeristas.

Entendemos por não acolher outrossim as emendas nº 13 e 20 (em parte), que **restringe a exigência de garantias apenas à pessoal do proponente (emendas nºs 13 e 20)**. O texto original, reproduzido no substitutivo, traz determinação em sintonia com a necessidade de se proteger o sistema de garantias e dar solvência aos empréstimos, evitando inadimplências decorrentes de assimetrias de informação de mercado. É nesse sentido que acolhemos a emenda que determina que a **ausência de garantia real ou pessoal do proponente não poderá ser utilizada, por si só, como fundamento para a não contratação da linha de crédito** (emenda nº 5), bem como parte da **emenda nº 19**, no sentido de que, quando ausentes as garantias, o interessado poderá tomar o empréstimo demonstrando sua capacidade de pagamento. De fato, o objetivo do projeto é o de garantir a manutenção das atividades exercidas pelos profissionais liberais e fazer chegar o crédito até eles, sem deixar de observar que a capacidade de pagamento pode ser aferida caso a caso.

Por fim, a sugestão de não limitar o período de contratação até 31 de dezembro e permitir o financiamento da linha de crédito por meio dos fundos constitucionais (**emenda nº 20**), opinamos por afastar seu acolhimento. Isso porque, quanto ao período, devemos estar atento a um lapso temporal determinado, sob pena de comprometer. Em relação à utilização dos recursos oriundos de fundos constitucionais, acreditamos que a origem dos recursos deve ser analisada pelo Poder Executivo, a fim de não engessá-lo, sobretudo no contexto de vigência da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.424, de 2020, nos termos do





**Substitutivo** que oferecemos, acolhendo integralmente as Emendas nºs 4, 5, 9 e 10 e parcialmente as Emendas nºs 1, 3, 16, 18 e 19, e pela rejeição das Emendas nºs 2, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17 e 20.

## **EMENDA Nº\_\_ – (SUBSTITUTIVO)**

### **“PROJETO DE LEI Nº , DE 2020**

Dispõe sobre a concessão de linha especial de crédito para profissionais liberais, que atuem como pessoa física, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Tesouro Nacional disponibilizará linha especial de crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), cujo aumento poderá ocorrer a critério do Poder Executivo, aos profissionais liberais tanto de nível médio, quanto de nível superior, principalmente da área de saúde, que atuem como pessoa física, para mitigar os prejuízos econômicos decorrentes da pandemia de emergência internacional causada pelo Covid - 19.

§ 1º O crédito disponibilizado sob os pressupostos do *caput* deverá ser utilizado para despesas de capital de giro do tomador, observadas as seguintes condições:

I - Capital de giro: todas as despesas de custeio, manutenção e formação de estoques, incluindo despesas de salários e contribuições e despesas diversas com risco de não serem honradas em decorrência da redução ou paralisação da atividade produtiva;

II - Limites de financiamento: até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por beneficiário.

III - Prazos:



a) Reembolso: até 48 (quarenta e oito meses), com carência máxima até 31 de dezembro de 2021.

b) Contratação: enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido por ato do Poder Executivo, limitado a 31 de dezembro de 2020.

IV - Garantias: na concessão do crédito previsto no *caput*, poderá ser exigida garantia real ou pessoal do proponente em montante igual ao empréstimo contratado.

V - Encargos financeiros: índice de correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo na sua falta, e taxa efetiva de juros simples de 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

§ 2º O Conselho Monetário Nacional regulamentará os procedimentos que não estiverem previstas nesta Lei.

§ 3º As instituições operadoras desta linha de crédito deverão priorizar o atendimento digital na contratação das operações de que trata esse artigo.

§ 4º As instituições não poderão utilizar como fundamento para a não contratação da linha de crédito prevista no *caput* a existência de anotações em quaisquer bancos de dados, públicos ou privados, que impliquem restrições ao crédito por parte do proponente.

§ 5º A ausência de garantia real ou pessoal do proponente não poderá ser utilizada, por si só, como fundamento para a não contratação da linha de crédito prevista no *caput*, desde que seja apresentada declaração anual do imposto renda da pessoa física do último exercício fiscal, em que se comprove a capacidade de pagamento das prestações assumidas

Art. 2º. Os recursos serão administrados por instituição financeira pública federal e repassados a quaisquer instituições autorizadas pelo



Banco Central a funcionar no país, públicas ou privadas, que tenham interesse em conceder os empréstimos descritos por esta Lei.

§1º Os empréstimos dessa linha de crédito estarão isentos do pagamento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

§2º As instituições financeiras poderão contratar instituições de pagamento que ofereçam contas e outros serviços digitais, devidamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil, para operacionalizar o repasse dos recursos.

§3º Os recursos transferidos à instituição financeira pública federal de que trata o *caput* são de titularidade da União e serão remunerados, **pro rata die**:

I - pela taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic, enquanto mantidos nas disponibilidades da instituição financeira pública federal; e

II - pela taxa de juros de três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano, enquanto mantidos nas disponibilidades das demais instituições.

§4º Ao fim do período de contratação, os recursos não repassados aos interessados retornarão à conta da União, observada a remuneração devida.

Art.3º. Na cobrança do crédito inadimplido não se admitirá, por parte das instituições de que trata esta Lei, a adoção de procedimento para recuperação de crédito menos rigoroso do que aqueles que usualmente empregarem em suas próprias operações de crédito.

Art.4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”.

Sala das Sessões,

, Presidente



, Relator

