

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões Temáticas, sobre o Projeto de Lei nº 5.029, de 2020, que altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o PRONAMPE, criando nova linha de crédito e autorizando a União a aumentar sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO).

Relatora: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Em análise deste Plenário, o Projeto de Lei (PL) nº 5.029, de 2020, do Senador Jorginho Mello, que altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que instituiu o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para criar nova linha de crédito e autorizar a União a aumentar sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO).

O PL contém cinco artigos. O art. 1º autoriza a União a aumentar sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO), adicionalmente aos recursos previstos no art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e no art. 20 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, para a concessão de garantias no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), no valor equivalente ao montante dos recursos devolvidos à União em conformidade com os §§ 4º e 5º do art. 10 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

O art. 2º altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para estabelecer nova redação ao art. 3º e ao art. 3º - A, para:

- i) autorizar as instituições financeiras participantes a formalizar operações de crédito no âmbito do Pronampe até três meses após a entrada em vigor da Lei, prorrogáveis pela Sepec, observados os seguintes parâmetros: I - taxa de juros anual máxima igual à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic),



SF/20716.93543-47

acrescida de seis por cento sobre o valor concedido; e II - prazo de trinta e seis meses para o pagamento. Também para incluir o § 2º para estabelecer que o prazo previsto no *caput*, que autoriza a formalização das operações de crédito em até três meses após a aprovação da Lei, não poderá ultrapassar, mesmo com eventual prorrogação, o último dia útil do ano de 2020; e

- ii) incluir § 2º ao art. 3º - A, para autorizar a consulta das pessoas inscritas no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) que se beneficiaram do Pronampe, com a discriminação dos montantes já contratados, com fins de estabelecer controle das operações de crédito no âmbito do Programa aos profissionais liberais.

O art. 3º propõe novo art. 3º - B à Lei nº 13.999, de 2020, para determinar que as operações de crédito aos profissionais liberais serão feitas nos mesmos prazos e condições estabelecidos pelos incisos I e II do novo art. 3º.

O art. 4º revoga o art. 14 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, que determina que as receitas provenientes do retorno dos empréstimos à União, nos termos da Lei, serão integralmente utilizadas para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

O art. 5º determina a cláusula de vigência, que é imediata à publicação.

De acordo com o autor da proposição, o Pronampe é um programa permanente. Porém, diante do cenário pandêmico que assolou a economia de nosso país, foi necessário criar uma linha de crédito mais acessível, ainda que temporária. Argumenta ainda que – para que a União disponibilize mais recursos no âmbito do Pronampe, para a garantia de novas operações – é necessário o aumento da taxa de juros, que passará a ser a taxa Selic mais 6% ao ano.

No prazo regulamentar, com a sistemática adotada para as sessões remotas em substituição às Comissões, foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Formalmente, compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, consoante o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal.

Cabe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias que são de competência da União, em especial matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações, conforme o art. 48, inciso XIII, da Constituição. O projeto de lei não adentra as competências privativas do Presidente da República, que estão previstas nos arts. 61 e 84, da Carta Maior. O projeto em análise, portanto, não tem vício de origem ou de iniciativa.

Dessa forma, inexistente impedimento jurídico à apresentação da proposição legislativa por membro deste Parlamento. A escolha por lei ordinária é adequada, pois não há no PL matéria reservada à lei complementar pela Constituição. Logo, correta a espécie normativa apresentada.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa. Ainda assim, por causa das alterações propostas pelas emendas e para corrigir pequenos erros de redação, optamos, forçosamente, pela apresentação de um substitutivo.

Ainda sob o aspecto formal, a matéria tem implicações sobre as finanças públicas do país, pois aumenta a despesa fiscal, mesmo que seja destinada a aporte de recursos ao Fundo Garantidor de Operações de crédito e não signifique, necessariamente, um gasto público, pois isso dependerá da taxa de inadimplência a ser coberta pelo FGO. Cabe considerar que os aportes do Tesouro Nacional já foram todos contabilizados na despesa primária anual do corrente ano. Dessa forma, a matéria refere-se à necessária autorização das despesas às leis orçamentárias e necessita ter amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, está amparado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública e suspendeu as metas fiscais, conforme previsto pelo art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000. Caso contrário, o PL feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não aponta a necessária fonte de recursos. Dessa forma, prejudicaria as metas fiscais e feriria a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.

Quanto ao mérito, quanto aos recursos disponibilizados, o art. 1º do PL em análise acrescenta aos R\$ 15,9 bilhões inicialmente disponibilizados pelo art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e aos R\$ 12 bilhões alocados pelo art. 20 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de

2020, os recursos do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE) devolvidos à União em conformidade com os §§ 4º e 5º do art. 10 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

Dessa forma, o Pronampe terá cerca de R\$ 10 bilhões a mais, pois dos R\$ 17 bilhões alocados ao PESE foram emprestados apenas R\$ 7 bilhões.

Nesse sentido, o Pronampe se constituiu em um Programa muito bem-sucedido, alocando recursos para as empresas de menor faturamento anual do que o PESE e emprestando, até a primeira semana de novembro, conforme os últimos dados disponíveis, cerca de R\$ 32,8 bilhões, incluindo-se o crédito a profissionais liberais, pessoas físicas. Assim, esses recursos atenderam a 475.889 operações de crédito.

Evidentemente, o Pronampe se constitui em uma dentre muitas medidas tomadas pelo Poder Público para mitigar as consequências econômicas da pandemia da Covid-19. Não vamos aqui listar as diversas ações realizadas pelo Congresso Nacional e, no âmbito infralegal, pelo Poder Executivo, mas devemos destacar que o crédito das instituições financeiras às micro e pequenas empresas totalizou, até setembro de 2020, conforme os últimos dados disponíveis, cerca de R\$ 272 bilhões, com aumento de cerca de 32% em relação ao mesmo período do ano anterior, ou seja, um aumento de R\$ 67 bilhões.

Assim, ainda que não tenha havido a alavancagem do crédito no âmbito do Pronampe, dada a garantia de 100% do crédito pela União, por meio do Fundo Garantidor de Operações (FGO), houve um amplo espectro de medidas que garantiram a expansão do crédito total.

Atualmente, os juros estabelecidos pela Lei nº 13.999, de 2020, são de taxa Selic mais 1,5% ao ano, para as micro e pequenas empresas e de taxa Selic mais 5% para os profissionais liberais. Quanto ao prazo dos empréstimos, permanece em 36 (trinta e seis) meses.

Consideramos que a taxa de juros proposta é adequada, maior do que o custo de captação de recursos do Tesouro Nacional, situando-se em patamar mais próximo das taxas de mercado, mas, ainda assim, bastante favorável para os micro e pequenos empresários que enfrentaram a súbita interrupção e abrupta diminuição de suas atividades em uma crise sem precedentes na história recente.

É forçoso reconhecer que juros subsidiados e garantia pública a empresas são objetivos excludentes. Por um lado, quanto maior o subsídio aos juros, mais haverá demanda pelo crédito por parte de empresas que já poderiam obter crédito sem subsídios, pois são capazes de oferecer garantias adequadas. Por outro lado, quanto maior a garantia pública, mais empresas estarão dispostas a aceitar qualquer taxa de juros. Assim, na primeira hipótese, há mais incentivos para que empresas com baixo risco de crédito se aproveitem dos subsídios, enquanto, no segundo caso, há maior risco moral, ou seja, empresas que apresentam grande risco de insolvência ou que já estavam prestes a falir de qualquer maneira transferem os custos da inadimplência para o Tesouro.

Para mitigar esses problemas é que se estabeleceu um limite de empréstimo de recursos e mesmo um limite de garantia dos empréstimos no âmbito do regulamento do FGO. Mesmo assim, para atender a toda a demanda por recursos subsidiados e com garantia pública, seriam necessários muito mais recursos públicos.

Em relação às emendas apresentadas:

A Emenda nº 1, do Senador Esperidião Amin, para alterar a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para permitir que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) participem das operações de crédito do Pronampe, da mesma forma que já podem participar das operações destinadas a microcrédito realizadas com instituições financeiras na forma de recebimento de repasses, venda de operações realizadas ou atuação como mandatárias.

Ainda que a própria Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, autorize as OSCIP a participarem do Pronampe, desde que sejam autorizadas a operar pelo Banco Central do Brasil, o art. 2º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, proíbe a qualificação como OSCIP, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades sociais, de organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal. Dessa forma, consideramos adequado também permitir que as operações do Pronampe não sejam impedimento para a qualificação dessas instituições como OSCIP. Assim, a Emenda deve ser **aprovada**.

A Emenda nº 2, do Senador Esperidião Amin, objetiva garantir que metade dos recursos destinados às micro e pequenas empresas seja destinada às microempresas.

De fato, as pequenas empresas têm tido preponderância no crédito em relação às microempresas. Todavia, da mesma forma que não se pode esperar que as micro e pequenas empresas tenham um nível de crédito maior do que as médias e as grandes, por causa do nível de faturamento e da necessidade de crédito, ainda que o aumento da participação no crédito das menores seja saudável, consideramos que o favorecimento das microempresas em relação às demais deve se dar pela subvenção ao crédito e outros incentivos dispostos na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Ademais, cabe observar que tanto a Constituição Federal quanto a Lei Complementar não separaram as microempresas das pequenas empresas ao estabelecerem o tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas. Assim, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 3, do Senador Esperidião Amin, propõe retirar o prazo para a formalização das operações da linha de crédito no âmbito do Pronampe, dotando efetivamente o Programa de um caráter permanente. Consideramos que embora devamos ter sim um Programa permanente com linha de crédito permanente, com tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas, algo que ainda nos falta para fazer valer a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, consideramos que o aporte de recursos necessários deva ocorrer dentro dos marcos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com o fim do estado de calamidade previsto pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a continuidade do Programa poderia trazer interpretação jurídica diversa quanto aos recursos alocados neste ano de calamidade pública para o Pronampe. Evidentemente, sempre se pode argumentar que, assim como os gastos para saúde e tantos outros, os recursos alocados ao FGO já foram computados no corrente ano e a sua volta dependerá inclusive do nível de inadimplência. Todavia, eventual continuidade do Programa com os recursos devolvidos dependerá de autorização legislativa com base na autorização orçamentária vigente. Isso posto, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 4, do Senador Esperidião Amin, repete os objetivos das Emendas de nºs 2 e 3 em uma só emenda. Dessa forma, a Emenda fica **prejudicada**.

A Emenda nº 5, do Senador Esperidião Amin, altera a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), para estabelecer que até 20% (vinte por cento) do valor das operações de crédito, de cada instituição credora, no âmbito do PNMPO poderá ser direcionada para empréstimos pessoais em favor dos beneficiários do Programa, conforme regulamentação do CMN. Deve-se observar que o PNMPO destina-se ao fomento e

financiamento das atividades produtivas. Conforme justifica o autor da Emenda, o microcrédito produtivo limita-se ao financiamento do investimento em pequenos empreendimentos, o que impede que as operadoras do microcrédito de menor porte, como as OSCIPs, que são aquelas que mais se aproximam do empreendedor, possam atender a necessidade de recursos deles para situações como a melhoria da sua habitação, aquisição de veículos para mobilidade da família, formação profissional, tratamento de saúde e equipamentos especiais para locomoção de deficientes, dentre outros. Assim são prejudicados o micro empreendedor, as instituições operadoras do microcrédito e a economia nacional.

Todavia, devemos considerar que todo o espírito do PNMPO não é do microcrédito para consumo, que pode tornar o bem sucedido PNMPO, mas para o investimento, que proporciona retorno claro e definido de renda. A nosso ver, ainda que seja uma flexibilização, a medida pode tornar o Programa mais arriscado para as instituições de crédito e diminuir os recursos por elas disponibilizados. Por isso, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 6, da Senadora Rose de Freitas, estabelece que a taxa de juros será de Selic mais 3% ao ano, o prazo total será de 48 meses e haverá um período de carência de 8 meses. Em relação à taxa de juros, já expusemos a necessidade de se ter uma taxa de juros mais próxima da taxa do custo de captação de recursos do Tesouro Nacional, inclusive para que o Programa se torne permanente. Em relação ao prazo total, consideramos que o Pronampe já traz um prazo adequado. A carência foi aprovada anteriormente pelo Congresso Nacional. Todavia, houve o veto do Poder Executivo, o que nos pareceu injustificado. Mesmo assim, para viabilizar um Programa permanente para as micro e pequenas empresas deste país, consideramos que a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 7, do Senador Jacques Wagner, objetiva manter a taxa de juros em Selic mais 1,25% ao ano. Conforme já exposto, a Emenda deve ser **rejeitada**.

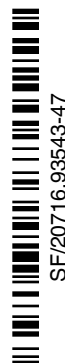
A Emenda nº 8, do Senador Jacques Wagner, objetiva autorizar a União, sem estabelecer um valor, a aumentar o aporte de recursos no FGO por meio de crédito extraordinário. Ainda que concordemos com o objetivo, em tese, da Emenda, consideramos que o valor deve ser determinado, caso contrário, será meramente autorizativo, e deve ter a concordância política do Poder Executivo. Aqui, devemos dizer da enorme luta que tivemos para conseguir a concordância do Poder Executivo, especialmente em relação aos valores aportados, para a aprovação do Pronampe. Por tudo isso, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 9, do Senador Paulo Paim, objetiva estabelecer o prazo limite em 2020 para a formalização das operações de crédito do Programa, mas admite a prorrogação para 30 de junho de 2021. Conforme já exposto, parece-nos mais adequado que tenhamos um Programa permanente nos termos propostos. Assim, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 10, da Senadora Zenaide Maia, também mantém a taxa de juros original do Programa em Selic acrescida de 1,25% ao ano. Conforme já exposto, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 11, da Senadora Mara Gabrilli, objetiva tornar as organizações da sociedade civil, desde que constituídas sob a forma de associação ou fundação, beneficiárias dos empréstimos destinados a micro e pequenas empresas. As organizações da sociedade civil possuem fins muito nobres, particularmente aquelas sem fins lucrativos e definidas nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que realizam trabalhos definidos na Lei, conforme os Termos de Parceria com o Poder Público. Todavia, essas instituições, em tese, continuam a exercer as funções definidas nos Termos da Parceria. Acreditamos que o foco do Programa deve ser o de socorrer o empreendimento comercial, cabendo ao Poder Público aumentar a participação das organizações da sociedade civil por meio de outros programas. Ademais, ao ampliar o foco não apenas para as OSCIP, mas para qualquer fundação ou associação, desde que constituídas conforme os ditamos do art. 44 do Código Civil, aprovar a Emenda tornaria o Programa ainda mais demandado. Dessa forma, a Emenda deve ser **rejeitada**.

A Emenda nº 12, do Senador José Serra, objetiva permitir que o FGO garanta 20% do conjunto de operações de crédito das instituições financeiras participantes do Programa, com os juros de Selic mais 6% ao ano, como forma de aumentar a alavancagem de crédito, em um Programa permanente, com condições normais de inadimplência e de risco de crédito. Ao mesmo tempo, buscar permitir que as instituições financeiras recebam a garantia pública de 85% do conjunto de operações de crédito, com os juros de Selic mais 1,25% ao ano, conforme a segregação que o estatuto do FGO faça em relação às instituições financeiras e suas carteiras. Conforme já exposto, é forçoso reconhecer que juros subsidiados e garantia pública a empresas são objetivos excludentes. Ao permitir uma garantia menor, a Emenda, de fato, possibilita a alavancagem do Pronampe. Sabemos que, na prática, algumas vezes, as instituições financeiras fazem o chamado mix de linhas de crédito em que linhas subsidiadas são emprestadas para o mesmo cliente que também recebe recursos de linhas de crédito livre, com juros de mercado. Assim, a Emenda tornará a alavancagem, conforme a regulamentação do FGO, algo próprio do Pronampe. Todavia, não devemos



engessar em um percentual fixo na lei. Consideramos que caberá ao regulamento definir o percentual de alavancagem ideal, conforme as condições econômicas e financeiras do Programa. Dessa forma, acatamos a sugestão parcialmente. A Emenda deve ser **parcialmente aprovada**.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.029, de 2020, e da Emenda de nº 1, pela **aprovação parcial** da Emenda de nº 12; e pela **rejeição** das demais Emendas, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI Nº 5.029, DE 2020 (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Pronampe, para estabelecer novas condições da linha de crédito e autorizar a União a aumentar sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO); e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica a União autorizada a aumentar sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO), adicionalmente aos recursos previstos no art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e no art. 20 Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, para a concessão de garantias no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), no valor equivalente ao montante dos recursos devolvidos à União em conformidade com os §§ 4º e 5º do art. 10 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 2º**
.....

§ 13. Dentre as instituições autorizadas a aderir ao Pronampe, previstas no § 2º deste artigo 2º, as organizações da sociedade civil de interesse público de crédito não necessitam de autorização do Banco Central do Brasil para operar.’ (NR)

Art. 3º Os arts. 3º e 3º-A da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 3º** As instituições financeiras participantes poderão formalizar operações de crédito no âmbito do Pronampe, até três meses após a entrada em vigor desta Lei, prorrogáveis pela Sepec, observados os seguintes parâmetros:

I - taxa de juros anual máxima igual à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acrescida de seis por cento sobre o valor concedido; e

II - prazo de trinta e seis meses para o pagamento.

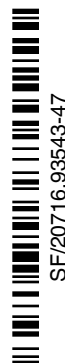
§ 1º Para efeito de controle dos limites a que se refere o § 1º do art. 2º desta Lei, o Banco do Brasil S.A. disponibilizará consulta das pessoas inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) que se beneficiaram do Pronampe, com a discriminação dos montantes já contratados.

§ 2º O termo final das prorrogações de que tratam o caput deste artigo não poderá ser posterior ao último dia útil do ano de 2020.’ (NR)

‘**Art. 3º-A.**

§ 1º Ficam excluídos das operações de crédito garantidas pelo Pronampe os profissionais liberais que tenham participação societária em pessoa jurídica ou que possuam vínculo empregatício de qualquer natureza.

§ 2º Para efeito de controle do limite a que se refere o inciso III do caput deste artigo, o Banco do Brasil S.A. disponibilizará consulta das pessoas inscritas no Cadastro



de Pessoas Físicas (CPF) que se beneficiaram do Pronampe, com a discriminação dos montantes já contratados.’ (NR)

Art. 4º. Fica incluído o seguinte art. 3º-B à Lei nº 13.999, 18 de maio de 2020.

‘**Art. 3º-B.** As operações de que tratam o art. 3º-A deverão ser formalizadas nos mesmos prazos, inclusive prorrogações, estabelecidos no art. 3º.’ (NR)

Art. 5º O art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 6º**.....

.....

§ 4º-A É permitido ao estatuto do FGO segregar os limites de cobertura da inadimplência de acordo com as características das instituições financeiras e das carteiras, bem como por períodos, conforme o perfil de perdas realizadas nas garantias sob responsabilidade do FGO, conforme parâmetros do conjunto de operações de crédito realizadas, sendo no mínimo de 20% e no máximo de 85% o limite da cobertura.’ (NR)

Art. 6º O art. 2º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 2º**

Parágrafo único. Não constituem impedimento à qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público as operações destinadas a microcrédito realizadas com instituições financeiras na forma de recebimento de repasses, venda de operações realizadas ou atuação como mandatárias, bem como as operações do Pronampe, previstas pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.’ (NR)

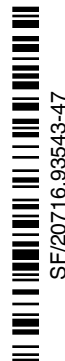
Art. 7º Fica revogado o art. 14 da Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora



SF/20716.93543-47