



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

PARECER Nº 177, DE 2020 - PLEN

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões Temáticas, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 4.139, de 2020, do Senador Confúcio Moura, do Senador Esperidião Amin e da Senadora Kátia Abreu, 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 destinar os recursos alocados pelo Tesouro Nacional a todos os programas emergenciais de crédito durante o período do estado de calamidade pública relacionado à Covid-19, mas não utilizados até 31 de dezembro de 2020, para garantir operações no âmbito do Pronampe, e dá outras providências*; e sobre o Projeto de Lei (PL) nº 5.183, de 2020, do Senador Esperidião Amin, que *acrescenta § 5º ao art. 1º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, para permitir que até 20% do valor das operações de microcrédito produtivo sejam direcionadas para empréstimos pessoais em favor dos beneficiários do Programa*.

Relatora: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Vem à análise deste Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 4.139, de 2020, de autoria dos Senadores Confúcio Moura, Esperidião Amin e Kátia Abreu, que tem por objetivo promover alteração na 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), a fim de destinar os recursos alocados pelo Tesouro Nacional a todos os programas



SF/20327.67342-30

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

emergenciais de crédito durante o período do estado de calamidade pública relacionado à Covid-19, mas não utilizados até 31 de dezembro de 2020, para garantir operações no âmbito do Pronampe, e dá outras providências; e também o Projeto de Lei (PL) nº 5.183, de 2020, de autoria do Senador Esperidião Amin, que acrescenta § 5º ao art. 1º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, que trata do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), a fim de permitir que até 20% do valor das operações de microcrédito produtivo sejam direcionadas para empréstimos pessoais em favor dos beneficiários do Programa.

Composto por quatro artigos, o PL nº 4.139, primeiramente, transforma em § 1º o parágrafo único do art. 3º da Lei 13.999, de 2020, a fim de criar § 2º, que diz que os valores alocados inicialmente ao Pronampe – e que ainda não tiverem sido utilizados pelas instituições participantes para concessão de crédito – serão utilizados como garantia de operações creditícias no âmbito do programa, independentemente dos prazos estabelecidos originalmente pela Lei, os quais permitiam a formalização de tais operações por, no máximo, seis meses após a entrada em vigor da Lei.

Em seguida, o PL em tela altera o § 2º do art. 6º da Lei 13.999, de 2020, que passa a afirmar que os valores dos diversos programas emergenciais de crédito, desde que não utilizados até 31 de dezembro de 2020, serão alocados ao Fundo Garantidor de Operações, administrado pelo Banco do Brasil, para garantir operações no âmbito do Pronampe em caráter permanente. Originalmente, tal artigo previa que os valores não utilizados para garantia das operações contratadas no prazo previsto no caput do art. 3º da Lei, que poderiam ser de, no máximo, seis meses, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deveriam ser devolvidos à União, a fim de serem integralmente utilizados para pagamento da dívida pública do Tesouro Nacional.

Por sua vez, o art. 2º do PL em apreço define que as instituições financeiras autorizadas a operar pelo Banco Central do Brasil deverão publicar em suas demonstrações financeiras trimestrais o fluxo e o saldo do volume de crédito destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, definidas pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como o percentual em relação ao volume de crédito total. Ademais, diz que o Banco Central do Brasil divulgará mensalmente o fluxo



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

e o saldo do crédito para as microempresas e empresas de pequeno porte do sistema financeiro nacional em suas comunicações sobre estatísticas monetárias e de crédito.

Já o art. 3º do projeto declara que, até o fim do atual estado de calamidade pública, as instituições financeiras, públicas e privadas, inclusive as suas subsidiárias, ficam dispensadas de observar, em suas contratações e renegociações de operações de crédito realizadas com microempresas e empresas de pequeno porte, anotações registradas em quaisquer bancos de dados, públicos ou privados, que impliquem restrição ao crédito por parte do proponente, inclusive protesto.

Por fim, o art. 4º estabelece a cláusula de vigência da futura Lei, que deverá entrar em vigor após a data de sua publicação.

Por sua vez, o PL nº 5.183, de 2020, primeiramente, acrescenta o supracitado dispositivo à Lei nº 13.636, de 2018, o qual afirma 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”.

Em seguida, o art. 2º da proposição estabelece a cláusula de vigência da futura lei, que deverá entrar em vigor logo após a sua publicação.

Na justificação da matéria, o autor argumentou que o microcrédito produtivo tem importantes funções social e econômica, ao viabilizar pequenos negócios e o aumento da renda de seus beneficiários, em um país marcado pela informalidade no mercado de trabalho e pela dificuldade de acesso a crédito dos pequenos empreendedores. Por isso, o microcrédito precisa ser incentivado e, para alcançar tal objetivo, sua regulamentação necessita de aperfeiçoamentos, resultantes, em parte, da percepção, por parte de seus operadores, dos problemas enfrentados pelo seu público-alvo, a população empreendedora de baixa renda.

Ainda segundo o nobre Senador, atualmente, o microcrédito produtivo limita-se ao financiamento do investimento em pequenos empreendimentos, o que impede que as operadoras do microcrédito de





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

menor porte, como as OSCIPs, possam atender a necessidade de recursos desses empreendedores para situações importantes, 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.

Foram apresentadas 5 emendas de Plenário ao PL nº 4139/2020.

II – ANÁLISE

Segundo o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal de 1988, é competência privativa da União legislar sobre política de crédito, consoante o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal. Ademais, 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 prevê o art. 48, inciso XIII, da Carta Magna.

Sendo assim, ambas proposições em análise tratam de tema de interesse da União e do Congresso Nacional e não invadem as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84, da Carta Maior. Portanto, concluímos que os projetos de lei não têm quaisquer vícios constitucionais, sejam de forma ou de mérito.

Tanto o PL 4.139 quanto o 5.183, de 2020, inovam o ordenamento jurídico vigente e estão redigidos em conformidade com a boa técnica legislativa, seguindo as diretrizes previstas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Vale ressaltar, ainda, que, apesar de o PL 4.139, de 2020, ter o potencial de reduzir o abatimento de parte da dívida pública no futuro, a matéria não prevê o aumento da despesa fiscal ou aporte de novos recursos ao Fundo Garantidor de Operações de crédito. O PL, simplesmente, permite que os montantes já alocados junto aos diversos Programas de crédito durante a pandemia e já contabilizados como despesa pelo Tesouro Nacional, sejam utilizados após o prazo inicialmente previsto. Portanto, não há sequer violação ao art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, o qual, vale frisar, está parcialmente suspenso pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública e suspendeu as metas fiscais.



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

Já o PL nº 5.183, de 2020, não se refere às finanças públicas, pois não promove aumento de despesa, nem renúncia de receitas.

Passemos, agora, à análise do mérito do PL nº 4.139, de 2020. Nesse aspecto, concordamos com a argumentação dos autores da proposição, que, ao justificar a matéria, acertadamente destacaram que, historicamente, o crédito para as microempresas e empresas de pequeno porte tem sido pouco favorecido. Apesar disso, durante este ano de pandemia, em virtude do Pronampe e demais programas, houve um acertado aumento proporcional do crédito para as micro e pequenas empresas, que passou de R\$ 212 bilhões em dezembro de 2019 para R\$ 284 bilhões em outubro de 2020, conforme os últimos dados disponíveis, ou seja, um aumento de cerca de 34%.

Evidentemente, esse aumento do crédito se deu por razões macroeconômicas, diretas e indiretas, conjunturais, como a queda da taxa básica de juros e o aumento dos gastos fiscais; por razões regulatórias, como a diminuição das exigências de capital das instituições financeiras e das reservas bancárias compulsórias; e, evidentemente, por causa dos programas creditícios aprovados pelo Congresso Nacional.

Por isso, como forma de aumentar e tornar efetivo e permanente o favorecimento do crédito para as micro e pequenas empresas, é que o PL propõe que os recursos não utilizados nos diversos programas de crédito, até 31 de dezembro de 2020, sejam alocados indefinidamente ao Pronampe.

Ademais, como forma de facilitar ainda mais a concessão do crédito para essas empresas nesse momento de pandemia, a proposição, em seu art. 3º, dispensa a verificação cadastral na concessão do crédito.

Outro aspecto desse quadro, tratado pelo PL nº 4.139, de 2020, em seu art. 2º, diz respeito à falta de transparência acerca do crédito destinado especificamente para as microempresas, uma vez que, em diversas ocasiões, quando ocorre a divulgação do montante de crédito destinado para essas empresas, a informação inclui também o crédito para empresas de médio porte. Por esse motivo, os nobres autores argumentaram a favor da divulgação, por parte das instituições financeiras e do Banco Central, do crédito concedido às microempresas e empresas de pequeno, como tem



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

ocorrido durante a pandemia, mas que não é apresentado de forma sistemática nas Notas de Estatísticas da autarquia.

Concordamos que, com tais medidas, será possível uma análise mais eficaz do crédito destinado a esse importante segmento da economia, que é bastante intensivo em trabalho e, portanto, um importante empregador de mão-de-obra.

Não obstante, achamos mais prudente, a fim de permitir uma melhor organização orçamentária da administração pública e maior eficiência na alocação de recursos durante e após a pandemia, separar o Pronampe em duas etapas.

A primeira, vinculada diretamente aos efeitos da Covid, permanecerá em vigor enquanto perdurar o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, inclusive sob a perspectiva de uma possível prorrogação, que mantenha o reconhecimento do estado de calamidade pública. Nesse sentido, e tão somente na vigência de Decreto de Calamidade Pública, é propomos o aproveitamento dos saldos remanescentes e não utilizados dos demais programas emergenciais até 31 de dezembro de 2020 .

Já a segunda etapa do programa, que se iniciará após o encerramento do estado de calamidade pública, terá a intenção de manter em vigência os incentivos que vêm sendo fornecidos para as micro e pequenas empresas em caráter permanente. Assim, propomos que um novo Pronampe se inicie, com a consignação de dotações orçamentárias ao FGO no âmbito da Lei Orçamentária Anual.

Essa etapa será construída por uma parceria entre os Poderes Legislativo, que aprovará a lei, e Executivo, que disciplinará e regulamentará o tema, considerando as necessidades dos cidadãos brasileiros em conformidade com requisitos de responsabilidade fiscal. Além disso, emendas coletivas, como a de comissão, ou individuais, poderão fortalecer os recursos do programa.

Finalmente, estabelecemos que as condições de financiamento, como taxa de juros, carência, prazo para pagamento e percentual da garantia a ser prestada pelo FGO serão objeto de regulamentação do Executivo, por intermédio do Conselho Monetário Nacional.



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

Sendo assim, ante o exposto, propomos Substitutivo ao PL nº 4.139, de 2020, a fim de implementar as medidas supracitadas.

Além do nosso Substitutivo, foram propostas cinco emendas de Plenário à proposição em análise, sendo que a Emenda de nº 3 foi retirada pelo autor.

A emenda nº 1, da Senadora Rose de Freitas, atua sobre o art. 3º do PL e tem o objetivo de identificar os principais órgãos ou bancos de dados que devem ser dispensados de verificação. Por isso, propõe que o texto da futura lei traga expresso que o dispositivo se aplica a: Serviço de Proteção ao Consumidor (SPC), Serasa, Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos (CCF), Banco Central do Brasil (Bacen), Cartórios de protesto e Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). Entendemos as nobres intenções da Senadora, mas, tendo em vista a supressão do dispositivo a que a emenda se refere do Substitutivo que apresentamos, esta resta prejudicada.

Já a emenda nº 2, do Senador Jaques Wagner, prevê o remanejamento de, no mínimo, 60% dos recursos não empenhados das linhas emergenciais de crédito até 2020 em favor do FGO, com o intuito de se viabilizar a concessão de garantias no âmbito do Pronampe. Entendemos que o PL atual, bem como o Substitutivo proposto são mais benéficos aos empresários, por remanejarem a totalidade dos recursos não utilizados, em todas linhas de créditos emergenciais, para o Pronampe.

Por sua vez, a emenda nº 4, do Senador Espiridião Amin, tem caráter Substitutivo. O art. 1º da emenda modifica o art. 3º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para permitir que as taxas de juros do programa sejam definidas em regulamento e concede o prazo de até 60 meses para pagamento. Ademais, define que o Banco do Brasil disponibilizará consulta tanto das pessoas jurídicas quanto físicas que se beneficiarem do programa, bem como dos valores das garantias prestadas com recursos públicos, executadas e não executadas, no âmbito do Pronampe.

Ademais, a emenda nº 4 acrescenta dois parágrafos ao art. 5º da supracitada lei, para dizer, respectivamente que “após o decurso do prazo previsto no § 5º deste artigo, o patrimônio relacionado às atividades do Pronampe será ajustado pelo valor efetivamente recuperado” e que “após a realização do último leilão de que trata o § 6º deste artigo pelos agentes



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

financeiros, a parcela do crédito sub-rogada pelo FGO eventualmente não alienada será considerada dívida ativa da União.”

Em seguida, modifica o § 2º do art. 6º da Lei para afirmar que o valor não utilizado para garantia das operações contratadas, no prazo originalmente previsto pelo caput do art. 3º da Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão retornar ao Programa, e serão integralmente utilizados para as finalidades do Pronampe. Também altera o § 4º do art. 6º para criar um mecanismo de escalonamento para as garantias prestadas pelo FGO no âmbito do Pronampe, que serão de 100% no primeiro ano e serão reduzidas até atingir a marca de 30% no quinto ano. Ainda, introduz § 9º ao artigo em análise, que prevê que a lei orçamentária anual deverá conter dotação de execução obrigatória não sujeita a contingenciamento para recomposição patrimonial e operacional do Pronampe.

Por fim, o art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Senador Esperidião Amin altera a redação do art. 13 da Lei nº 13.999, de 2020, para definir que o Pronampe é política oficial de garantia de crédito de caráter permanente.

Já o art. 2º da emenda altera a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, que institui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), para prever que os valores não comprometidos e os créditos remanescentes do Peac-FGI e do Peac-Maquinhas sejam repassados ao Pronampe. Por sua vez, o art. 3º do Substitutivo faz o mesmo para o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, instituído pela Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

Ademais, a emenda nº 4 traz, em seu art. 4º, a previsão de que a efetividade do Pronampe será objeto de revisão e avaliação no prazo de até cinco anos a contar do início da vigência da futura lei. O art. 5º define que tal lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sendo assim, resta nítido que a emenda apresentada pelo Senador Esperidião Amin vai ao encontro das diretrizes propostas por este relatório. Por isso, somos pelo acatamento parcial da matéria, em conformidade com o Substitutivo que apresentamos junto ao parecer.

A emenda nº 5, do Senador Randolfe Rodrigues, acrescenta parágrafo ao art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020, que afirma que o Poder Executivo poderá alocar no Fundo Garantidor de Operações os valores recuperados das operações de crédito realizadas através dos programas



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

emergenciais de crédito. A nosso ver, esse comando já está previsto no nosso parecer. Portanto, acatamos a emenda oferecida pelo nobre Senador.

Quanto ao mérito do PL nº 5.183, de 2020, concordamos com a análise do autor da proposição, a qual explicitamos anteriormente neste Relatório. Afinal, de nada adianta um programa social de crédito que não atende às reais necessidades de seus beneficiários. Nesse sentido, quem conhece a realidade desse segmento tão importante para a nossa economia compreende que, muitas vezes, para que o negócio progrida, é necessário, primeiramente, o atendimento de necessidades básicas do microempreendedor, como, por exemplo, a aquisição de um veículo próprio, a melhoria da sua educação e de sua formação profissional e o pagamento de tratamentos de saúde.

Conforme muito bem apontado na justificação da matéria, a Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (ABCRED) defende que a legislação relativa ao Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) seja flexibilizada para permitir a ampliação da capacidade de atendimento das pequenas instituições operadoras do microcrédito, como as OSCIPs e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), em benefício do pequeno empreendedor.

Por fim, vale destacar que todas as medidas propostas, em ambos os projetos, apenas reforçam os preceitos constitucionais que pregam o tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte. Nesse sentido, o Legislador Originário incluiu, entre os princípios gerais da atividade econômica elencados no art. 170 da nossa Carta Magna, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Além disso, o texto constitucional traz, em seu art. 179, a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensem às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.183, de 2020; pela **prejudicialidade** da emenda nº 1, pela **rejeição** da emenda de nº 2, pela **aprovação parcial** da emenda nº 4, pela **aprovação** da



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

emenda nº 5; bem como pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.139, de 2020, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº 6 - PLEN (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI Nº 4.139, DE 2020**

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 destinar os recursos alocados pelo Tesouro Nacional a todos os programas emergenciais de crédito durante o período do estado de calamidade pública relacionado à Covid19, mas não utilizados até 31 de dezembro de 2020, para garantir operações no âmbito do Pronampe, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º e 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** As instituições financeiras participantes poderão formalizar operações de crédito no âmbito do Pronampe, observados os seguintes parâmetros:

.....

§ 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 Os valores alocados ao Pronampe, conforme o § 2º do art. 6º, serão utilizados como garantia de operações enquanto perdurarem os efeitos decorrentes de Decreto Legislativo que reconheça estado de calamidade pública.” (NR)



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu****“Art. 6º**.....

.....

§ 2º Os valores dos diversos programas emergenciais de crédito, desde que não utilizados até 31 de dezembro de 2020, serão alocados ao Fundo Garantidor de Operações, administrado pelo Banco do Brasil S.A., para garantir operações no âmbito do Pronampe, nos termos desta Lei, enquanto perdurarem os efeitos decorrentes de Decreto Legislativo que reconheça estado de calamidade pública.

.....” (NR)

Art. 2º Acrescente-se o seguinte art. 13-A à Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020:

“Art. 13-A Após o esgotamento dos efeitos de Decreto Legislativo que reconheça estado de calamidade pública, o programa instituído por esta Lei passará a vigor em caráter permanente.

§ 1º Sem prejuízo de outros recursos a ele destinados, serão fontes de recursos do Pronampe em caráter permanente:

I - Dotações orçamentárias ao FGO, a partir do exercício financeiro de 2021 consignadas na Lei Orçamentária Anual de execução obrigatória;

II – doações privadas;

III – emendas parlamentares de Comissão e de Relator, e;

IV – valores alocados pelo Pronampe e recuperados, inclusive no caso de inadimplência.

§ 2º O Conselho Monetário Nacional regulamentará o disposto neste artigo, devendo dispor, no mínimo, sobre os seguintes aspectos do Pronampe em caráter permanente:

I – taxas de juros a serem praticadas pelas instituições financeiras participantes;

II – prazos de carência e total para o pagamento; e

III – percentual de garantia a ser prestada pelo FGO.” (NR)

Art. 3º As instituições financeiras autorizadas a operar pelo Banco Central do Brasil deverão publicar em suas demonstrações financeiras trimestrais o fluxo e o saldo do volume de crédito destinado às



**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **Kátia Abreu**

microempresas e empresas de pequeno porte, definidas pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como o percentual em relação ao volume de crédito total.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil divulgará mensalmente o fluxo e o saldo do crédito para as microempresas e empresas de pequeno porte do sistema financeiro nacional em suas comunicações sobre estatísticas monetárias e de crédito.

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

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

