



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CARLOS VIANA

PARECER N° , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 6, de 2021, do Senador Rogério Carvalho, que *institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda*; o Projeto de Lei nº 1.058, de 2021, do Senador Esperidião Amin, que *dispõe sobre a prorrogação de medidas de estímulo ao crédito e à manutenção do emprego e da renda, em razão da continuidade da pandemia de Covid-19 em 2021*; e o Projeto de Lei nº 1.416, de 2021, do Senador Rogério Carvalho, que *dispõe sobre a prorrogação de medidas emergenciais para combate à pandemia e seus efeitos econômicos, bem como sobre seu financiamento*.

SF/21220.72501-43

RELATOR: Senador CARLOS VIANA

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame deste Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 6, de 2021; o PL nº 1.058, de 2021, e o PL nº 1.416, de 2021, que tramitam em conjunto, conforme os Requerimentos nº 1.368, do Senador Paulo Rocha, e nº 1.389, do Senador Rogério Carvalho.

Composto por 20 artigos, o PL nº 6, de 2021, reativa o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, visando a socorrer empresas, especialmente as pequenas e médias, na quitação da folha de pagamentos.

Para tanto, restabelece os termos da Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, mas afastando a referência temporal de 31 de dezembro de 2020 para a vigência do Programa. Em seu lugar, estabelece o período de 180 dias, a partir da publicação da nova lei, como novo prazo de vigência do Programa.

A proposição não foi objeto de emendas.

Em sua justificação, o autor ressalta que as empresas ainda sofrem com as consequências do isolamento social, única resposta efetiva contra o aumento do contágio, e que o PL busca auxiliar as empresas na manutenção do emprego formal e na própria sobrevivência delas.

Por sua vez, o PL nº 1.058, de 2021, autoriza a prorrogação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, e de mais dois programas federais de estímulo à economia, implementados em 2020, até 31 de dezembro de 2021.

O PL nº 1.058 é constituído por 8 artigos.

O art. 1º delimita o objeto do PL, qual seja, a prorrogação de medidas emergenciais em continuidade ao enfrentamento do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

O art. 2º traz a autorização de prorrogação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, em suas três modalidades: I – pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda; II - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e III - suspensão temporária do contrato de trabalho.

O parágrafo único deixa claro o restabelecimento das condições de renegociação de créditos e novação de dívidas com carência de até 120 dias para os empregados que forem dispensados ao longo do ano de 2021.

O art. 3º prorroga o Programa Emergencial de Acesso a Crédito – Peac, de que trata a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, nas seguintes modalidades:

I - Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI): por meio da disponibilização de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (FGI); e

II - Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquininhas): por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis, ficando a cargo do Poder Executivo a definição da taxa de juros a ser cobrada nas operações.

O art. 4º autoriza a prorrogação do Programa Emergencial de Suporte a Empregos – Pese, de que trata a Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, atribuindo ao Ministério da Economia a definição da taxa de juros que vigerá nas novas operações de crédito, mantidas as demais condições estabelecidas na Lei nº 14.043, de 2020.

O art. 5º atribui ao Poder Executivo a definição do montante global de recursos a serem disponibilizados para a prorrogação dos Programas mencionados nos arts. 3º (Peac) e 4º (Pese), junto da regulamentação das condições e procedimentos complementares.

O art. 6º atribui ao Tesouro Nacional a incumbência de disponibilizar os recursos necessários à prorrogação das medidas emergenciais elencadas, ficando autorizado a emitir títulos públicos para o devido financiamento dos Programas mencionados nos arts. 3º e 4º.

O art. 7º exige ampla transparência dos gastos relativos aos Programas de que tratam os arts. 3º e 4º, com disponibilização de dados na internet.

O art. 8º traz a cláusula de vigência, imediata.

Na Justificação, o autor ressalta que o fim do estado de calamidade pública em 31 de dezembro de 2020 interrompeu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, o Programa Emergencial de Acesso a Crédito – Peac e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos – Pese. Com isso, as empresas não podem mais optar pela redução proporcional de jornada e salário ou pela suspensão temporária de contrato de trabalho de seus empregados, como fizeram para atravessar

2020. Da mesma forma, segue o autor, ficaram indisponíveis as linhas emergenciais de crédito, estabelecidas para mitigar os efeitos da pandemia sobre o setor produtivo, afetando em especial as empresas de menor porte.

Ao Projeto, foram apresentadas 7 emendas.

A Emenda nº 1, da Senadora Rose de Freitas, condiciona o acesso de empresas aos Programas de que tratam os arts. 2º, 3º e 4º à proibição da demissão de empregados até 31 de dezembro de 2021.

A Emenda nº 2, do Senador Jaques Wagner, amplia o prazo de carência de 6 para 12 meses nas linhas de crédito oferecidas pelo Peac-FGI e Peac-Maquininhas.

A Emenda nº 3, de autoria do Senado Jean Paul Prates, propõe que os Programas a serem prorrogados receberão recursos oriundos de remanejamento das emendas de relator no orçamento de 2021, salvo aquelas alocadas no Ministério da Saúde, o que direciona cerca de R\$ 20 bilhões para o combate à crise atual.

A Emenda nº 4, do Senador Fabiano Contarato, estabelece compromisso de 120 dias às empresas beneficiadas pelos Programas a serem prorrogados, para manterem o quantitativo de empregados que tiverem na data de adesão ao Programa.

A Emenda nº 5, do Senador Mecias de Jesus, visa a viabilizar a concessão de garantia real às operações de crédito dos Programas, a partir do penhor de veículos sem exigência de seguro do bem ofertado contra furto, roubo, avaria, perecimento e danos causados a terceiros.

A Emenda nº 6, do Senador Rodrigo Cunha, estende os programas prorrogados à microempresa, dando a estas e às empresas de pequeno porte tratamento diferenciado em juros e prazos, no caso de contratação das operações de crédito ao amparo do Peac e do Pese.

A Emenda nº 7, do Senador Izalci Lucas, amplia de 36 para 48 meses o prazo de pagamento dos empréstimos no âmbito do Peac-Maquininhas.

Já o PL nº 1.416, de 2021, é composto por 3 artigos.

SF/21220.72501-43

O art. 1º prorroga até 31 de dezembro de 2021 os 3 Programas já mencionados. Quais sejam: o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, o Peac e o Pese, autorizando a contratação de operações de crédito até essa mesma data.

O art. 2º estabelece que os Programas receberão recursos oriundos do remanejamento das dotações orçamentárias com identificador de resultado primário 9 (RP 9), enquanto o art. 3º informa a cláusula de vigência, imediata.

A proposição não foi objeto de emendas.

Na justificação, o autor aponta a necessidade de continuidade da flexibilização das regras fiscais neste cenário de pandemia que perdura em 2021, seguindo o que os demais países têm feito, de modo a combater a pandemia, mitigar seus efeitos econômicos e financiar a reconstrução econômica. Nesse cenário, a retomada dos programas elencados evitará redução ainda maior do emprego e da renda em 2021 e, portanto, do PIB.

Além disso, segue o autor, o projeto prevê que as emendas de relator da LOA 2021 poderão ser remanejadas para financiar, ainda que parcialmente, os 3 Programas, abrindo espaço orçamentário já previsto na LOA de 2021, de até R\$ 29 bilhões, para combater a pandemia, sem impacto no teto de gasto, na meta de resultado primário e na regra de ouro.

II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade, os projetos atendem aos requisitos formais. Conforme o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre crédito, cabendo-lhe a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, nos termos do art. 174. 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 de que tratam 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 projetos de lei ordinária revela-se adequada, uma vez que não há, nas proposições, matéria reservada pela Constituição à lei complementar.

Em termos materiais, também não se verifica afronta a dispositivos da Carta Magna. No tocante à juridicidade, os PLs harmonizam-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.

Quanto a aspectos de natureza financeira e orçamentária, o PL nº 6, de 2021, não dispõe, expressamente, acerca de fonte de recursos para custear nova rodada de pagamento do Benefício Emergencial que recria. Por sua vez, o PL nº 1.058, acertadamente, atribui a ente do Poder Executivo, a incumbência de definir o montante a ser direcionado para a retomada dos Programas, conforme a disponibilidade orçamentária. Já o PL nº 1.416, identifica origem de recursos no remanejamento de dotações orçamentárias, abrindo espaço orçamentário potencial de R\$ 29 bilhões na LOA.

Ainda que tenha encerrada 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, as proposições alinharam-se à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357/DF, que 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).

Além disso, trata-se de despesa de caráter não continuado, cujo impacto orçamentário e devida fonte de recursos serão definidos em acordo com o Poder Executivo, como previsto nos arts. 5º e 6º do PL nº 1.058, inclusive fazendo uso do espaço orçamentário indicado no PL nº 1.416.

Passemos à análise do mérito.

Como bem ressaltaram os autores das proposições, o cenário é grave. Estamos passando pelo pior momento da pandemia que assolou o mundo e nosso país já há mais de ano.

Nesse contexto de extrema desorganização dos meios produtivos, entendemos que os projetos se inserem no âmbito de medidas

que se fazem necessárias para mitigar os efeitos da continuidade da pandemia sobre as empresas e os trabalhadores, diante das necessárias restrições de circulação social que ainda se impõem firmemente em nosso país.

Ressalto a relevância dos Programas que aqui avaliamos prorrogar. Em relação ao Benefício Emergencial, a Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus registrou mais de 67 milhões de brasileiros beneficiados pelo auxílio emergencial, impactando direta ou indiretamente mais de 140 milhões de pessoas, o que representa mais da metade da população do país. Cerca de 4,4 milhões de domicílios brasileiros sobreviveram apenas com a renda do auxílio emergencial pago pelo governo federal para enfrentar os efeitos econômicos da pandemia de covid-19 em 2020.

Além disso, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda viabilizou a celebração de 19 milhões de acordos, o que permitiu a conservação de quase 10 milhões de empregos.

No âmbito do crédito, segundo dados disponibilizados pelo BNDES na internet, em 2020, o Pese gerou a concessão de R\$ 8 bilhões de crédito para custear folha de pagamento em 2020; o Peac-Maquininhas, outros R\$ 3,2 bilhões direcionados ao microempreendedor individual e à micro e pequena empresa; e o Peac-Garantia, avalizou mais R\$ 92,1 bilhões em crédito a empresas. São, portanto, valores expressivos, cuja continuidade entendemos contribuirá para o Brasil atravessar mais esse período de pandemia em 2021.

Dessa forma, entendemos que a prorrogação dos Programas é meritória.

Ao PL nº 1.058, de 2021, foram apresentadas 7 emendas, da Senadora Rose de Freitas e dos Senadores Jaques Wagner, Jean Paul Prates, Fabiano Contarato, Mecias de Jesus, Rodrigo Cunha e Izalci Lucas.

Primeiramente, elogiamos a colaboração dos nobres colegas. Porém, em análise, entendemos que não é o momento de incluí-las, considerando que o acatamento de algumas pode até prejudicar a viabilidade dos Programas. Esse é o caso das Emendas de nº 1 e 4, que visam estender o prazo mínimo obrigatório de manutenção de emprego e renda para adesão das empresas aos Programas emergenciais. Ainda que meritórias, a experiência de 2020 mostrou a baixa adesão das empresas à oferta de crédito com esse tipo de obrigação.

Com efeito, o prazo de 60 dias de compromisso de manutenção do emprego, já exigido no Pese, mostrou-se um empecilho para a execução desse Programa. Dos R\$ 34 bilhões originalmente alocados pela MPV nº 944, de 3 de abril de 2020, pouco mais de R\$ 8 bilhões foram efetivamente tomados pelas empresas, como constatou a Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus. Sendo assim, mostra-se inoportuno aumentar esse prazo.

As Emendas de nºs 2, 5 e 7 alteram características operacionais das linhas de crédito, que, por sua vez, já se mostraram adequadas, com boa aceitação pelas empresas. Além disso, a mudança de características das linhas de crédito demandaria adaptações de tecnologia nos programas junto ao BNDES e aos bancos credenciados, o que poderia atrasar a retomada dos Programas e a chegada dos recursos nas empresas.

A Emenda de nº 3, ainda que bastante importante, adentra na questão do orçamento anual, cuja discussão é mais bem conduzida no âmbito da Comissão mista da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Já a Emenda de nº 6 inclui a microempresa no Pese e no Peac, que são programas direcionados a empresas com faturamento a partir de R\$ 360 mil anuais. Dado o estabelecimento do Pronampe pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que não se circunscreve ao período de 31 de dezembro de 2020, entendemos desnecessário o acatamento em nosso relatório. Temos notícia, inclusive, de que o Ministério da Economia já está abrindo nova rodada de crédito à microempresa a partir daquela Lei. Além disso, a inclusão também atrasaria a reativação dos Programas.

Diante desse entendimento, indicamos o não acatamento das emendas apresentadas.

Neste momento, por uma questão regimental, precisamos optar pelo encaminhamento de apenas um texto único. Seguimos o disposto pelo art. 260 do RISF, que aponta a precedência do PL nº 6, de 2021, na tramitação.

Sendo assim, estamos propondo um Substitutivo para incorporar ao PL nº 6 as contribuições do PL nº 1.058, que se mostra mais abrangente em seu escopo propositivo. Além disso, o PL nº 1.058 mantém as contribuições do Congresso Nacional sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda expressas na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que são distintas da proposição original consubstanciada na MPV 936, de 1º de abril de 2020, que o PL nº 6 prorroga, e que não estão contempladas em seu texto inicial. Nesses termos, o cerne do PL nº 1.416, em seu art. 1º, também está sendo incorporado ao Substitutivo, sem adentrar

na questão orçamentária proposta no art. 2º, cuja discussão, como já frisamos, é mais bem conduzida no âmbito da Comissão mista da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Por fim, para aperfeiçoar o Substitutivo, estamos propondo um ajuste de redação, para corrigir a referência à Lei nº 14.042, e não à 14.043, no § 2º do art. 3º. Nesse mesmo dispositivo, também ajustamos a parte final. Por recomendação do BNDES, estamos mantendo integrais, na prorrogação do Peac-Maquininhas, as condições financeiras da Lei nº 14.042, incluindo a taxa de juros.

Da mesma forma, também estamos propondo manter todas as condições financeiras já estabelecidas no âmbito do Pese pela Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, oferecendo o devido ajuste à redação do art. 4º do Substitutivo.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6, de 2021, na forma do Substitutivo, restando **prejudicados** o Projeto de Lei nº 1.058, de 2021, e o Projeto de Lei nº 1.416, de 2021.

EMENDA Nº - PLEN (SUBSTITUTIVO)

Dê-se ao Projeto de Lei nº 6, de 2021, a seguinte redação:

PROJETO DE LEI N° 6, DE 2021

Dispõe sobre a prorrogação de medidas de estímulo ao crédito e à manutenção do emprego e da renda, em razão da continuidade da pandemia de Covid-19 em 2021.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a prorrogação de medidas emergenciais complementares, em continuidade ao enfrentamento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, reconhecida pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Art. 2º Fica autorizada, até 31 de dezembro de 2021, a prorrogação das seguintes medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020:

I – pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda;

II - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e

III - suspensão temporária do contrato de trabalho.

Parágrafo único. As medidas elencadas no *caput* observarão as condições já estabelecidas pela Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, incluindo a garantia de repactuação de operações de crédito de que trata o art. 25; e a possibilidade de novação das operações com carência de até 120 dias para os empregados que forem dispensados até 31 de dezembro de 2021, nos termos do art. 26 daquela Lei.

Art. 3º Fica autorizada, até 31 de dezembro de 2021, a prorrogação do Programa Emergencial de Acesso a Crédito – PEAC, de que trata a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, nas seguintes modalidades:

I - Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI): por meio da disponibilização de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (FGI); e

SF/21220.72501-43

II - Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquininhas): por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis.

§ 1º São elegíveis à garantia do Peac-FGI as operações de crédito contratadas até 31 de dezembro de 2021.

§ 2º As instituições financeiras participantes do Peac-Maquininhas poderão formalizar operações de crédito no âmbito do Programa até 31 de dezembro de 2021, observadas as condições definidas na Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020.

Art. 4º Fica autorizada, até 31 de dezembro de 2021, a prorrogação do Programa Emergencial de Suporte a Empregos – PESE, de que trata a Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

Art. 5º O Poder Executivo definirá o montante global de recursos a serem disponibilizados para a prorrogação dos Programas mencionados nesta Lei, e regulamentará as condições e procedimentos complementares.

Art. 6º O Tesouro Nacional disponibilizará recursos necessários à prorrogação das medidas emergenciais elencadas nesta Lei, ficando autorizado a emitir títulos públicos para o devido financiamento dos Programas mencionados nesta Lei.

Art. 7º O Poder Executivo dará ampla transparência às despesas relacionadas aos gastos relativos aos Programas prorrogados por esta Lei, disponibilizando os dados com fácil acesso na internet, com atualização periódica, no máximo, mensal.

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

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator