

PARECER Nº 90, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 5.575, de 2020, do Senador Jorginho Mello, que *altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para permitir o uso do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), de forma permanente, como política oficial de crédito, de modo a conferir tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às pequenas empresas, com vistas a consolidar os pequenos negócios como agentes de sustentação, de transformação e de desenvolvimento da economia nacional.*

Relatora: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Trata-se de substitutivo da Câmara dos Deputados (CD) ao Projeto de Lei (PL) nº 5.575, de 2020, do Senador Jorginho Mello, conforme exposto na ementa.

O PL originalmente era composto por seis artigos. No Senado Federal, após a apresentação de dezenove emendas, o substitutivo por mim proposto, com sete artigos, foi aprovado. Em 6 de maio último, o PL foi aprovado na Câmara dos Deputados na forma de novo substitutivo, com dez artigos, que retorna para o exame desta Casa.

Descrevemos a seguir o substitutivo da CD a ser analisado.

O art. 1º trata do objetivo do PL, que é tornar o Pronampe um programa permanente, de modo a conferir o devido tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às pequenas empresas, com vistas a consolidar os pequenos negócios como agentes de sustentação, de transformação e de desenvolvimento da economia nacional.



O art. 2º estabelece que, até 31 de dezembro de 2021, 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, a partir de i) dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual; ii) doações privadas; iii) recursos decorrentes de operações de crédito externo realizadas com organismos internacionais; e iv) emendas parlamentares de comissão e de relator.

Além disso, em seu § 1º, o mesmo art. 2º estabelece que, se os novos recursos aportados advierem de créditos extraordinários para fins de enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais de calamidade pública, deverão ser tratados de forma segregada, para garantir a sua utilização exclusivamente nessa finalidade.

Ainda no art. 2º, § 2º, o PL dispõe que a concessão de crédito garantida por recursos do Pronampe decorrentes de créditos extraordinários deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2021 e poderá ser ampliada em até 12 (doze) meses, tendo em vista a sua finalidade original e a partir de análise da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia.

A seu turno, o § 3º do mesmo art. 2º propõe que os valores não utilizados para garantia das operações contratadas no prazo previsto no § 2º deste artigo, bem como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser devolvidos à União, nos termos que dispuser a Sepec, e serão utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Já o art. 3º altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, a Lei do Pronampe, para:

- considerar a receita bruta das micro e pequenas empresas auferida no exercício imediatamente anterior ao da contratação, em vez da receita bruta do ano de 2019, como é a redação atual;
- determinar o recebimento pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) dos dados cadastrais relativos às operações concedidas, para ofertar a provisão de assistência e ferramentas de gestão às microempresas destinatárias da linha de crédito, em vez de facultar ao mutuário a autorização para o fornecimento



das informações, respeitados os preceitos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais);

- determinar encargos máximos de Selic mais 6% ao ano para operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2021, em vez de Selic mais 1,25% a.a., como dispõe a Lei atualmente;
- revogar o § 2º do art. 3º, que determina que o termo final das prorrogações não poderá ser posterior ao último dia útil do ano de 2020;
- incluir § 3º ao art. 3º para determinar que a garantia a ser prestada poderá ser de até 100%, desde que não ultrapasse a 85% da respectiva carteira à qual esteja vinculada, como também dispõem os §§ 4º e 4º-A do art. 6º da referida Lei, incluídos pela Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020;
- incluir § 4º ao art. 3º, para prever que Ato da Sepec definirá também a taxa de juros aplicável à linha de crédito concedida no âmbito do Pronampe, observado o máximo de Selic mais 6% a. a. previsto no Substitutivo;
- incluir os §§ 2º e 3º ao art. 3º-A, que dispõe sobre os empréstimos do Pronampe aos profissionais liberais, para estabelecer que 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, e que essas operações deverão ser formalizadas nos mesmos prazos, inclusive prorrogações, estabelecidos para as outras operações previstas no art. 3º da Lei;
- alterar o § 4º - A para observar o disposto no novo § 3º do art. 3º;
- incluir o § 4º-B para prever que os agentes financeiros que aderirem ao Pronampe poderão optar por limite individual de cobertura de carteira inferior aos 85%



estabelecidos no § 4º-A, nos termos em que dispuser o estatuto do FGO; e

- alterar o § 5º para prever que o limite global a ser ressarcido às instituições financeiras em razão da garantia prestada pelo FGO no âmbito do Pronampe fica limitado ao montante aportado pela União no FGO para o atendimento do Programa, em vez do valor aportado inicialmente, como dispõe a redação atual da Lei.

O art. 4º do PL autoriza a prorrogação das parcelas vincendas e vencidas dos empréstimos do Pronampe concedidos até 31 de dezembro de 2020 por até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias ou 12 (doze) meses, mediante solicitação do mutuário, e estende o prazo máximo das operações por igual período.

O art. 5º dispõe que todas as instituições financeiras que aderirem ao Pronampe deverão disponibilizar a informação de linha de crédito, a taxa de juros e o prazo de pagamento nos respectivos sítios eletrônicos e aplicativos para dispositivos móveis.

Por sua vez, o art. 6º veda o oferecimento de quaisquer outros produtos ou serviços financeiros, inclusive seguros prestamistas, no momento da contratação da linha de crédito do Pronampe.

O art. 7º estabelece a portabilidade das operações de crédito no âmbito do Pronampe entre as instituições participantes.

O art. 8º possibilita que, para as operações contratadas no ano de 2021 no âmbito do Pronampe, o limite de que trata o § 1º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, será calculado com base no faturamento do exercício de 2019 ou de 2020, o que for maior, em vez de se observar meramente o ano anterior.

Já o art. 9º dispõe que as pessoas jurídicas beneficiárias do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), de que trata a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que se enquadram nos critérios do Pronampe, serão contempladas com o percentual do FGO em montante total não inferior a 20% (vinte por cento) de suas disponibilidades. Em seu parágrafo único, estabelece que o Poder Executivo poderá incluir outros setores críticos, além daqueles definidos no art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 maio de 2021; e o prazo de vigência e eventuais taxas de juros diferenciadas.



Por fim, o art. 10 trata da cláusula de vigência, que é imediata.

II – ANÁLISE

Após a apreciação da Câmara dos Deputados como Casa revisora, o projeto retorna para exame e deliberação final do Senado Federal, em atenção ao disposto no parágrafo único do art. 65 da Constituição e no art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

De início, cabe ratificar a constitucionalidade e a juridicidade da matéria. É competência privativa da União legislar sobre política de crédito, consoante o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal. Ainda, cabe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias que são de competência da União, em específico matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações, conforme art. 48, inciso XIII, da Constituição Federal.

O PL nº 5.575, de 2020, trata de tema de interesse da União e do Congresso Nacional, não invadindo as competências privativas do Presidente da República, que estão previstas nos arts. 61 e 84, da Carta Magna. Portanto, concluímos que o projeto em análise não tem quaisquer vícios constitucionais, sejam de forma ou de mérito.

O PL inova o ordenamento jurídico vigente, não aborda matéria reservada à lei complementar pela Carta Maior, e está em conformidade com a boa técnica legislativa, seguindo os ditames previstos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ademais, não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

O PL não aumenta diretamente a despesa pública, mas tão somente regulamenta o Pronampe, autorizando a União a aumentar os recursos disponibilizados para o Programa, dando um caráter permanente ao mesmo.

Cabe considerar que foi encerrada a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública.

Porém, em relação ao Pronampe, a LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020) determinou, em seu art. 2º, § 2º, inciso II, que,



no exercício de 2021, não serão contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários voltados às despesas com o Pronampe.

Dessa forma, a LDO alinha-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.

Ainda assim, tendo em vista o art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, estima-se um impacto de R\$ 5 bilhões em 2021 e nenhum impacto em 2022 e 2023, com a aprovação do presente PL em análise.

Confirmada a constitucionalidade e juridicidade da matéria, cabe-nos passar a analisar o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados ao projeto do Senado Federal. Além de algumas alterações redacionais e de estilo, as mudanças, basicamente, foram para:

- incluir as emendas parlamentares como fonte de recursos do Pronampe;
- prever que, se o aumento do aporte de recursos for decorrente de créditos extraordinários em resposta aos efeitos da pandemia de covid-19, os recursos devem ser segregados, para garantir a utilização exclusiva ao Programa;
- estabelecer que o prazo para concessão de empréstimos cuja fonte sejam créditos extraordinários (§ 2º do art. 2º) poderá ser prorrogado por 12 meses pelo Poder Executivo, indo além de 31 de dezembro de 2021;
- prever a devolução dos recursos não utilizados para garantia das operações contratadas no prazo previsto no § 2º do art. 2º, bem como os valores recuperados, ao Tesouro Nacional;



- modificar o prazo de prorrogação do período de carência de 180 dias, para prever a postergação do pagamento de parcelas vencidas e vincendas por 365 dias, conforme solicitação do mutuário;
- facultar a portabilidade das operações de crédito no âmbito do Pronampe;
- determinar que, para as operações contratadas no ano de 2021 no âmbito do Pronampe, o limite de que trata o § 1º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, será calculado com base no faturamento do exercício de 2019 ou de 2020, o que for maior; e
- estabelecer que, para as pessoas jurídicas beneficiárias do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), de que trata a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que se enquadram nos critérios do Pronampe, serão contempladas com o percentual do Fundo Garantidor de Operações (FGO) em montante total não inferior a 20% (vinte por cento) de suas disponibilidades, e, ainda, que o Poder Executivo poderá incluir outros setores da economia nesse rol e regulamentará o prazo de vigência e taxas de juros diferenciadas.

Vemos essas modificações introduzidas pela Câmara dos Deputados como aperfeiçoadoras do PL e próprias do processo legislativo.

Destacamos o direcionamento de 20% dos recursos para o Perse, o Programa do Setor de Eventos. Evidentemente, os setores mais atingidos pela economia devem ser os mais prontamente assistidos.

Como afirmamos em nosso parecer anterior sobre a matéria, o Pronampe inova ao prover garantias aos pequenos negócios e atrair instituições financeiras a ofertarem crédito a esse segmento. O Programa foi um grande sucesso em 2020, tendo esgotado todos os recursos disponíveis rapidamente. Na realidade, faltaram recursos para os pequenos negócios.

Dada a demanda pelos recursos do Pronampe, consideramos que não há a possibilidade de que os recursos deixem de ser emprestados, como, em tese, poderia acontecer quando se reserva recursos para determinado setor. Seria possível, eventualmente, estabelecer na lei que os



recursos não direcionados ao Perse fossem emprestados a qualquer outro setor. Porém, esse dispositivo enfraqueceria o direcionamento do crédito.

Além disso, avaliamos de melhor alvitre retirar a possibilidade de o Poder Executivo diluir os recursos reservados ao Perse a outros setores, sem a autorização do Congresso Nacional. Dessa forma, consideramos por bem suprimir o inciso I do parágrafo único do art. 9º do Substitutivo da CD, conforme os Requerimentos nºs 1.496 e 1.498, de 2021, da Senadora Rose de Freitas e da Liderança do PP, de destaque, para rejeição.

Ademais, tendo em vez que a LDO já trata de créditos extraordinários para a pandemia e o Pronampe no ano de 2021, sem dispor dos anos seguintes, consideramos alterar as redações dos §§ 1º e 2º do art. 2º.

Também consideramos oportuno suprimir a alteração do § 8º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020, e suprimir a inclusão do § 8º-A, que tratam da transferência de dados para o Sebrae prestar assistência técnica por preocupações com o sigilo bancário. Dessa forma, continuará cabendo ao mutuário expressar o consentimento de transferir as informações ao Sebrae.

Por fim, propomos uma emenda de redação ao art. 6º, a fim de que a proibição expressa seja a qualquer tentativa de venda casada, como muito bem determinou a CD, mas não seja a qualquer venda de produtos financeiros aos clientes beneficiados pelo Pronampe, como poderia ser interpretada a redação.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados do PL nº 5.575, de 2020, com as seguintes alterações:

- Supressão da expressão “para fins de enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais de calamidade pública” do § 1º do art. 2º, que passar a ter a seguinte redação:

“§ 1º Caso o aumento da participação da União de que trata o *caput* deste artigo ocorra por meio de créditos extraordinários, os recursos aportados deverão ser



tratados de forma segregada, para garantir a sua utilização exclusiva nesta finalidade.”

- Supressão da expressão “e poderá ser ampliada por até 12 (doze) meses, tendo em vista a sua finalidade original e a partir de análise da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia” do § 2º do art. 2º, que passa a ter a seguinte redação:

“§ 2º A concessão de crédito garantida pelos recursos a que se refere o § 1º deste artigo deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2021.”

- Supressão no art. 3º do PL da alteração ao § 8º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020;
- Supressão no art. 3º do PL do § 8º-A do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020;
- Ajuste redacional do art. 6º, que passa a ter a seguinte redação:

“**Art. 6º** Fica vedada a obrigatoriedade de contratação quaisquer outros produtos ou serviços financeiros, inclusive seguros prestamistas, para contratação da linha de crédito do Pronampe”

- Supressão do inciso I do parágrafo único do art. 9º.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

