



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

PARECER Nº 120, DE 2021 - PLEN

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2021, à Medida Provisória (MPV) nº 1.028, de 9 de fevereiro de 2021, que “estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e para mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.870, de 15 de abril de 1994, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).”

Relator: Senador **ANGELO CORONEL**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2021, decorre da aprovação pela Câmara dos Deputados, com emendas, da Medida Provisória (MPV) nº 1.028, de 2020.

Com apenas 3 artigos, a MPV estabelece em seu art. 1º, originalmente, que, até 30 de junho de 2021, as instituições financeiras privadas e públicas, inclusive as suas subsidiárias, ficam dispensadas de observar, em suas contratações e renegociações de operações de crédito realizadas diretamente ou por meio de agentes financeiros, algumas disposições legais, detalhadas nos incisos do supracitado artigo.



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Em seguida, o § 1º do art. 1º da MPV afirma que as disposições supracitadas não afastam a aplicação do § 3º do art. 195 da Constituição Federal, que veda que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade nacional contrate com o Poder Público ou receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. A verificação dessa exigência se dará por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Já o § 2º do art. 1º da MPV determina que as instituições financeiras, inclusive as suas subsidiárias, ficam obrigadas a encaminhar, até 30 de junho de 2021, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, trimestralmente, na forma regulamentada em ato próprio dos referidos órgãos, a relação das contratações e renegociações de operações de crédito que envolvam recursos públicos realizadas diretamente ou por meio de agentes financeiros, com a indicação, no mínimo, dos beneficiários, dos valores e dos prazos envolvidos.

Ademais, o art. 2º da norma revoga o inciso III do *caput* do art. 10 da Lei nº 8.870, de 1994, que estabelecia a obrigatoriedade da apresentação de Certidão Negativa de Débito pelas pessoas jurídicas e a elas equiparadas, na contratação de operações de crédito junto a instituições financeiras, que envolvam recursos captados através da Caderneta de Poupança.

Por fim, o art. 3º define a cláusula de vigência da Medida Provisória, que entrou em vigor na data de sua publicação.

No prazo regimental comum, fixado no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, foram apresentadas 58 emendas à MPV.

A MPV foi aprovada na Câmara dos Deputados, com o acolhimento, parcial ou integral, das Emendas de nºs 7, 8, 11, 15, 16, 44, 52 e 58, e da Emenda de Plenário nº 3, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2021.



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 11, de 2021, que dá nova redação à ementa da MPV, para descrever que a matéria “estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e para mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.870, de 15 de abril de 1994, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).”

Composto por 5 artigos, o PLV, em seu art. 1º, estende até 31 de dezembro de 2021 o prazo para que as instituições financeiras privadas e públicas, inclusive as suas subsidiárias, fiquem dispensadas, quando aplicável, de observar, nas contratações e nas renegociações de operações de crédito realizadas diretamente ou por meio de agentes financeiros, os seguintes dispositivos legais:

I - § 1º do art. 362 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que afirma que “as certidões de quitação farão prova até 30 de setembro do ano seguinte àquele a que se referiram e estarão sujeitas à taxa correspondente a 1/10 (um décimo) do salário-mínimo regional. Sem elas, nenhum fornecimento ou contrato poderá ser feito com o Governo da União, dos Estados ou Municípios, ou com as instituições paraestatais a eles subordinadas, nem será renovada autorização a empresa estrangeira para funcionar no País”;

II - inciso IV do § 1º do art. 7º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, que define que o eleitor que não tiver a prova de votação ou justificação da última eleição não poderá “obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos”;



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

III - art. 62 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, segundo o qual “em todos os casos em que a lei exigir a apresentação de provas de quitação de tributos federais, incluir-se-á, obrigatoriamente, dentre aquelas, a certidão negativa de inscrição de dívida ativa da União, fornecida pela Procuradoria da Fazenda Nacional competente”;

IV - alíneas "b" e "c" do *caput* do art. 27 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que exige a apresentação do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nos casos de “obtenção, por parte da União, dos Estados ou dos Municípios, ou por órgãos da Administração federal, estadual ou municipal, direta, indireta ou fundacional, ou indiretamente pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, de empréstimos ou financiamentos realizados com lastro em recursos públicos ou oriundos do FGTS perante quaisquer instituições de crédito” e “obtenção de favores creditícios, isenções, subsídios, auxílios, outorga ou concessão de serviços ou quaisquer outros benefícios concedidos por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, salvo quando destinados a saldar débitos para com o FGTS”;

V - alínea "a" do inciso I do *caput* do art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que exige a Certidão Negativa de Débito (CND), no caso em que a empresa for contratar com o Poder Público e no recebimento de benefícios ou incentivo fiscal ou crédito concedido por ele;

VI - art. 10 da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, que obriga a apresentação de Certidão Negativa de Débito pelas pessoas jurídicas e a elas equiparadas, na contratação de operações de crédito junto a instituições financeiras, que envolvam recursos públicos, inclusive provenientes de fundos constitucionais e de incentivo ao desenvolvimento regional (FNO, FNE, FCO, Finam e Finor), recursos do FGTS, do Fundo



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

de Amparo do Trabalhador (FAT) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

VII - art. 1º da Lei nº 9.012, de 30 de março de 1995, que dispõe que “é vedado às instituições de crédito realizar operações de financiamento ou conceder dispensa de juros, de multa ou de correção monetária ou qualquer outro benefício, com lastro em recursos públicos ou oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a pessoas jurídicas em débito com o FGTS”;

VIII - art. 20 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, segundo o qual “a concessão de incentivos fiscais e de crédito rural, em todas as suas modalidades, bem como a constituição das respectivas contrapartidas ou garantias, ficam condicionadas à comprovação do recolhimento do ITR, relativo ao imóvel rural, correspondente aos últimos cinco exercícios, ressalvados os casos em que a exigibilidade do imposto esteja suspensa, ou em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora”; e

IX - art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que define a obrigatoriedade de consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para a realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, a concessão de incentivos fiscais e financeiros e a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

Em seguida, o § 1º do art. 1º do PLV afirma que as disposições supracitadas não afastam a aplicação do § 3º do art. 195 da Constituição Federal, que veda a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade nacional contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. A verificação dessa exigência se dará por meio de



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

sistema eletrônico disponibilizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Já o § 2º do art. 1º do PLV determina que as instituições financeiras, inclusive as suas subsidiárias, devem encaminhar, até 31 de dezembro de 2021, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, trimestralmente, na forma regulamentada em ato próprio dos referidos órgãos, a relação das contratações e renegociações de operações de crédito que envolvam recursos públicos realizadas diretamente ou por meio de agentes financeiros, com a indicação, no mínimo, dos beneficiários, dos valores e dos prazos envolvidos.

Dessa forma, em relação ao texto inicial da MPV, houve apenas a alteração do prazo de 30 de junho para 31 de dezembro do corrente ano.

Já o art. 2º do PLV inova ao estabelecer que, até 31 de dezembro de 2021, nas operações de crédito que envolvam recursos públicos, deverá ser dado tratamento diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte enquadradas no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; às cooperativas com faturamento anual de até R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), e aos setores mais atingidos pela pandemia da Covid-19, conforme regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

A seu turno, o art. 3º do PLV também inclui a previsão de que, até 31 de dezembro de 2021, nas operações de crédito que envolvam recursos públicos, deverá ser dado tratamento diferenciado a aposentados e a pensionistas, cabendo ao Poder Executivo regulamentar o disposto nesse artigo.

Tais disposições contidas nos arts. 2º e 3º foram incorporadas à MPV pela Câmara dos Deputados.

Por sua vez, o art. 4º do PLV incorporou o art. 2º da MPV, para revogar o inciso III do caput do art. 10 da Lei nº 8.870, de 1994, que



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

estabelecia a obrigatoriedade da apresentação de Certidão Negativa de Débito pelas pessoas jurídicas e a elas equiparadas, na contratação de operações de crédito junto a instituições financeiras, que envolvam recursos captados através da Caderneta de Poupança.

Também acrescentou, na forma de inciso II ao art. 4º do PLV, a revogação do art. 1.463 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que dispõe que não se fará o penhor de veículos sem que estejam previamente segurados contra furto, avaria, perecimento e danos causados a terceiros.

Por fim, o art. 5º define a cláusula de vigência da Lei, que é imediata à publicação.

II – ANÁLISE

II.1. – DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE

O *caput* e o § 5º do art. 62 da Constituição Federal permitem a adoção de medida provisória pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência, requisitos preenchidos pela presente proposição.

A urgência e a relevância da medida são fundamentadas na calamidade sanitária, social e econômica de abrangência mundial provocada pela pandemia do novo coronavírus.

Na Exposição de Motivos do Ministério da Economia nº 20, de 2 de fevereiro de 2021, o Poder Executivo afirma que as dispensas contidas no Artigo 1º da Medida Provisória estavam na Medida Provisória nº 958, de 24 de abril de 2020, cuja vigência foi encerrada em 26 de novembro de 2020; e que cláusulas semelhantes também estão contidas na Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e na Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

A diferença entre a MPV em análise e a MPV nº 958, de 2020, está em sua abrangência. A Medida anterior centrava-se exclusivamente nos



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

processos de obtenção de crédito nos bancos públicos. Por meio da proposta agora apresentada, objetiva-se destravar os mecanismos de concessão de crédito tanto nos bancos públicos quanto nos bancos privados, conforme a própria Exposição de Motivos.

Como justificativa fundamental, cita-se a permanência da crise econômica causada pela pandemia de Covid-19. Assim, objetiva-se dar condições para que as empresas privadas e outras entidades possam enfrentar as dificuldades financeiras advindas com a crise atual.

Não há dúvidas, portanto, quanto ao cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Quanto à constitucionalidade, a União é competente para legislar privativamente sobre a política de crédito, exatamente a matéria contida na proposição em tela, com fundamento no inciso VII do art. 22 da Constituição Federal. Além do mais, a matéria contida no PLV não integra o rol daquelas matérias que não podem ser disciplinadas por medidas provisórias, conforme o § 1º do art. 62 da Lei Maior. A presente iniciativa do Presidente da República também não invade competências exclusivas do Congresso Nacional ou de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição.

No que tange ao juízo sobre a juridicidade da matéria, o PLV nº 11, de 2021, inova o ordenamento jurídico e é equipado de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade.

Também cumpre as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dessa forma, consideramos a matéria adequada em relação à Constituição, observados os requisitos do art. 62 da Carta Magna. Também não identificamos injuridicidade ou desalinhamento à boa técnica legislativa nos dispositivos da iniciativa.



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Não se vislumbra renúncia de receita fiscal em virtude das disposições da MPV nº 1.028, de 2021. Quanto ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública, verifica-se que seus dispositivos têm caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto sobre as despesas públicas. Não se verifica, portanto, qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

Acrescente-se que, de acordo com a Nota Técnica nº 14, de fevereiro de 2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, para fornecer subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória, a matéria em análise não tem repercussão sobre a receita ou a despesa da União e, portanto, não conflita com as normas que regem o direito financeiro/orçamentário, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

II.3. DO MÉRITO

Quanto ao mérito, a estrutura do PLV é simples e, assim como a da MPV, tem o objetivo direto de desburocratizar o trâmite de concessão de crédito por parte das instituições financeiras públicas e privadas, a fim de facilitar o acesso ao crédito durante a pandemia provocada pelo coronavírus.

Resumidamente, a norma dispensa os bancos de exigirem dos clientes a apresentação de certidões de quitação de tributos federais, certificado de regularidade do FGTS e comprovante de regularidade eleitoral, entre outros. Todavia, a isenção não alcança tributos previdenciários, tendo em vista que a pessoa jurídica que estiver em débito com o sistema de seguridade nacional continuará não podendo contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou isenções fiscais ou creditícias.



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

A principal diferença entre a MPV em tela e a MPV nº 958, de 2020, está em sua abrangência. A Medida anterior centrava-se exclusivamente nos processos de obtenção de crédito nos bancos públicos. Por meio da Proposta agora apresentada, objetiva-se destravar os mecanismos de concessão de crédito tanto nos bancos públicos quanto nos bancos privados.

Assim, o PLV soma-se aos esforços de assegurar bom nível de liquidez para o Sistema Financeiro Nacional por meio da facilitação do acesso a crédito.

É possível argumentar que o afrouxamento normativo impetrado pela MPV possa facilitar a concessão de créditos duvidosos e com maior risco de inadimplência. No entanto, apesar de flexibilizar as exigências legais para facilitar o crédito, a Medida Provisória buscou ampliar a fiscalização das instituições financeiras envolvidas nessas operações, as quais passam a estar obrigadas a encaminhar, trimestralmente, à Receita Federal e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a relação de contratações e renegociações de dívidas que envolvam recursos públicos, com a indicação dos beneficiários, dos valores e dos prazos envolvidos. Ademais, há que se ressaltar que a MPV não obriga as instituições a concederem o crédito, nem entra no mérito da análise de crédito, que permanece uma atribuição de cada banco. De sua parte, a MPV apenas facilita o acesso ao crédito, afastando exigências legais acessórias ao processo de concessão de crédito, de forma temporária, pois se trata de medida transitória destinada a perdurar apenas até 31 de dezembro de 2021, conforme estabelecido pelo PLV.

Quanto à obrigatoriedade de seguro prévio para fins de penhor de veículos, estabelecida pelo art. 1.463 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), cuja revogação é proposta pelo inciso II do art. 4º do PLV, é possível argumentar que a medida busca, novamente, desburocratizar o acesso ao crédito por meio do penhor.

Como se trata de um negócio privado, livremente negociado entre as partes, o afastamento da obrigação legal não impede a livre pactuação da exigência do mencionado seguro do veículo penhorado, apenas flexibiliza um



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

condicionamento ao negócio privado, que passa a ser de autonomia das partes, assim como outras cláusulas contratuais, que, evidentemente, não firmam o ordenamento legal. Em havendo consenso, pode-se, agora, dispensar o ônus de contratação de seguro subjacente ao penhor.

Pode-se afirmar que o dispositivo do art. 1.463 do Código Civil representa uma intervenção estatal indevida nos negócios privados. Se o credor quer aceitar um penhor independentemente da existência de seguro do bem empenhado, isso deve ser tido como um exercício de sua autonomia privada. Nesse caso, o art. 1.463 apenas onera financeiramente o negócio privado e, no limite, pode o inviabilizar.

Além disso, a exigência de seguro para penhor é contraditória com a situação de alienação fiduciária em garantia de bens móveis, para a qual inexistente similar obrigação. Legalmente, um veículo não segurado pode ser oferecido em garantia por meio de uma alienação fiduciária, mas não pode ser empenhado. Trata-se de uma contradição do ordenamento jurídico.

Assim, não haveria motivos para a intervenção do legislador com o intuito de obrigar a contratação de seguros.

Devemos expressar, ainda, que as instituições financeiras podem se abster de emprestar recursos a serem garantidos por penhor de um veículo sem o seguro prévio, seguindo a prática comum no caso de alienação fiduciária de bem móvel.

É comum, mesmo nos contratos de alienação fiduciária, a exigência contratual em que o devedor obriga-se a contratar seguro do referido bem, e mantê-lo segurado durante todo o prazo de vigência do financiamento, na mais ampla forma, contra todos os riscos a que possa estar sujeito o bem (coberturas de casco, danos materiais, danos pessoais e acidentes pessoais de passageiros). Isso inclui a cobertura de responsabilidade civil, tanto de danos pessoais, como à propriedade de terceiros, designando o credor, no caso de perda total, como único e exclusivo beneficiário das indenizações devidas.



SF/21656.58895-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

O afastamento da exigência do seguro de veículos penhorados não observa o prazo de 31 de dezembro de 2021, como ocorre nos arts. anteriores do PLV.

Por fim, também nos parece bastante claro que a medida não abrange os empréstimos já concedidos com garantia de penhor de veículos, contratualmente vinculados às instituições financeiras, que necessitem de seguro contra furto, avaria, perecimento e danos causados a terceiros, inclusive quanto à renovação de seguro.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é: i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.028, de 2021; ii) pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2021; iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2021; e iv) no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2021.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21656.58895-21