



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

PARECER Nº 241, DE 2022-PLEN/SF

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2022, que *institui o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores - SIM Digital; promove alterações na gestão e nos procedimentos de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.636, de 20 de março de 2018, e 14.118, de 12 de janeiro de 2021; e revoga dispositivo da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.*

Relatora: Senadora **MARGARETH BUZETTI**

I – RELATÓRIO

Inicialmente, cabe salientar que o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 17, de 2022, é resultado das discussões na Câmara dos Deputados sobre a Medida Provisória (MPV) nº 1.107, de 17 de março de 2022.

Foram apresentadas 61 emendas perante a Comissão Mista do Congresso Nacional (Comissão) no prazo regimental.

Na Câmara dos Deputados, foi proferido parecer em Plenário pelo Relator, Deputado Luis Miranda, pela Comissão, que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da MPV, por sua constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, por sua





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

aprovação, bem como de parte das Emendas, acolhidas parcialmente ou integralmente, na forma de Projeto de Lei de Conversão.

Já perante o Plenário da Câmara dos Deputados, foi apresentada Emenda nº 1. O Relator concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dessa emenda e por sua adequação financeira e orçamentária, por não afetar as despesas ou receitas públicas. No mérito, propôs sua aprovação na forma da Subemenda Substitutiva ao Projeto de Lei de Conversão apresentado.

É após esta tramitação que deliberamos sobre o PLV nº 17, de 2022, proposta composta por 19 artigos, divididos em quatro Capítulos. O art. 1º define seu objeto.

O Capítulo I, com seus arts. 2º a 9º, trata do Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital). Esses dispositivos trazem as especificações técnicas do novo Programa SIM Digital. O Programa, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência, tem por objetivo central promover o acesso ao crédito e a ampliação dos mecanismos de garantia para a concessão de microcrédito produtivo para empreendedores (art. 2º).

As operações de microcrédito são destinadas ao financiamento das atividades produtivas de pessoas naturais que exerçam atividade produtiva urbana ou rural, de forma individual ou coletiva, e também a microempreendedores individuais, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, instituído pela Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, desde que, no último caso, não tivessem, em 31 de janeiro de 2022, operações de crédito ainda abertas no Sistema Financeiro (art. 3º).

O limite de crédito é de mil e quinhentos reais para pessoa natural e quatro mil e quinhentos reais para o Microempreendedor Individual - MEI (art. 3º, § 2º), observando-se: (i) taxa de juros correspondente a 90% da taxa máxima permitida pelo Conselho Monetário Nacional - CMN em operações de microcrédito; e (ii) prazo de até 24 meses para o pagamento (art. 6º).





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

O PLV prevê que recursos do FGTS poderão ser usados para a aquisição de cotas do Fundo Garantidor de Microfinanças - FGM, constituído pela Caixa Econômica Federal (art. 5º), que podem garantir as operações de crédito contratadas no âmbito do SIM Digital (art. 4º).

O art. 7º dispõe que instituições financeiras que aderirem ao SIM digital e cumprirem determinadas condições poderão requerer a garantia dos fundos garantidores.

O art. 8º dispensa as instituições financeiras de uma série de obrigações, até 31 de dezembro de 2022, para fins de concessão de crédito no âmbito do SIM digital.

Em caso de inadimplemento do contratante, as instituições financeiras cobrarão as dívidas consoante suas políticas de crédito e as normas dos fundos garantidores. Os valores recuperados serão recolhidos em benefício dos fundos garantidores, em cada operação, de forma proporcional ao saldo devedor que foi honrado pelos fundos (art. 9º).

Já o Capítulo II trata “Do Aprimoramento da Gestão e dos Procedimentos de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Do Emprego dos Recursos do Fundo Para a Aquisição de Cotas de Fundos Garantidores de Crédito”.

Os arts. 10 a 14 dispõem sobre gestão e procedimentos de recolhimento do FGTS e do emprego de seus recursos na aquisição de cotas de fundos garantidores de crédito.

O art. 10 estabelece que o empregador doméstico pague a remuneração do empregado doméstico até o 7º dia do mês seguinte. Também estabelece o prazo até o 20º dia do mês seguinte para o recolhimento da contribuição previdenciária e dos demais encargos incidentes sobre o contrato de trabalho doméstico, de que tratam os incisos II (contribuição previdenciária patronal), III (seguro contra acidente do trabalho), IV (FGTS), V (contribuição para indenização de demissão sem justa causa) e VI (imposto de renda retido na fonte) do caput do art. 34 da Lei Complementar nº 150, de 2015, que dispõe sobre o Simples Doméstico.





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

O art. 11 altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a seguridade social, para ajustá-la às novas disposições do art. 10. A mesma adaptação normativa é feita pelo art. 12, que modifica a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, no capítulo que trata de prazos de recolhimento de impostos e contribuições.

O art. 13 acrescenta os arts. 29-A e 29-B à CLT, para estabelecer: (i) multa de 3 mil reais ao empregador que descumprir o prazo para fazer anotações na carteira de trabalho do empregado, especificadas no caput do art. 29 e no § 1º, que fica reduzida no valor de 800 reais no caso de microempresa ou de empresa de pequeno porte; e (ii) multa de 600 reais para o descumprimento de prazo das anotações elencadas no § 2º do art. 29.

O art. 14 altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o FGTS, para ajustar o texto à autorização trazida no PLV para uso de recursos do FGTS na aquisição de cotas do Fundo Garantidor de Microfinanças – FGM.

O Capítulo III, por sua vez, trata “Das Alterações no Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)”. O art. 15 altera a Lei nº 13.636, de 2018, que dispõe sobre o PNMPO, basicamente para alterar as instâncias consultivas do Programa, que ficam concentradas no chamado Fórum Nacional de Microcrédito.

Por fim, o último capítulo contém as disposições finais. O art. 16 autoriza o Ministro de Estado do Trabalho e Previdência a editar normas complementares à lei que vier a ser aprovada. O art. 17 inclui dispositivo na Lei nº 14.118, de 21 de janeiro de 2021, para prever que no Programa Casa Verde e Amarela, a gestão operacional dos recursos oriundos da União será efetuada pela Caixa Econômica Federal, quando destinados a (a) complementar descontos concedidos pelo FGTS; (b) atender às famílias residentes em áreas rurais; ou (c) atender às alocações de subvenção econômica para reequilibrar financiamentos. O art. 18 traz a revogação de uma série de dispositivos que elenca, basicamente daqueles modificados pela proposição. O art. 19 traz a cláusula de vigência, imediata, observada a data de início da arrecadação por meio da geração de guias digitais para o recolhimento do FGTS e de multa sobre anotação na carteira de trabalho.





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

Uma das maiores novidades do PLV em relação ao texto original da MPV é o aumento dos patamares das linhas de créditos a serem concedidos para a pessoa física e para a jurídica, que passam, respectivamente, de R\$ 1.000 para R\$ 1.500 e de R\$ 3.000 para R\$ 4.500. Outra alteração significativa é a extensão do prazo máximo das operações de financiamento com recursos do FGTS, de 30 anos para 35 anos.

Foram apresentadas seis novas emendas ao PLV junto ao Plenário deste Senado, de números 62 a 68.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, e da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a MPV, e o PLV enquanto proposição acessória, devem ser analisados quanto aos aspectos de constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e mérito.

II. 1. CONSTITUCIONALIDADE

A MPV nº 1.107, de 2022, foi editada pelo Presidente da República, restando preenchido o requisito de competência de que trata a Constituição, no art. 62, *caput*.

A União é competente para legislar privativamente sobre política de crédito, direito do trabalho e seguridade social, os objetos da MPV, conforme os incisos I, VII e XXIII do art. 22 da Carta Magna da Constituição Federal (CF). Ao mesmo tempo, 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.

Ademais, a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à juridicidade, a MPV inova o ordenamento jurídico vigente, sob os atributos de generalidade e abstração. De igual modo, a



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

espécie normativa utilizada na proposição para alterar lei ordinária é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.

No mais, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Dessa forma, consideramos que foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

A relevância e a urgência da MPV são justificadas, diante do fim iminente do auxílio emergencial, para propiciar recursos para o desenvolvimento de atividades produtivas. Aproximadamente 38 milhões de pessoas, que foram beneficiadas pelo auxílio emergencial, não estão abrangidas pelos programas atuais de transferência de renda. São trabalhadores que também não estão sob o guarda-chuva da formalidade, não tendo acesso aos benefícios previdenciários e, tampouco, a linhas de crédito no âmbito do sistema financeiro. Daí a relevância e urgência de medidas que estimulem o aumento da ocupação e a melhoria da renda, para que este público possa prosperar por meio de seu trabalho.

II.2. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conorf) da Câmara dos Deputados, mediante a Nota Técnica nº 16, de 2022, concluiu que a MPV “não causa repercussão orçamentária e financeira no orçamento da União, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação orçamentária e financeira”.

Concordamos. E não vemos mudança nesta conclusão diante das inovações do PLV.

Conforme destacou a Conorf, a MPV contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. De fato, o centro do Programa de microcrédito consiste na concessão de garantia às operações por meio de fundo gerido pela Caixa, que receberá aporte de recursos do FGTS para esse fim. A fonte de recursos do microcrédito será dos bancos, que custearão as





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

operações com recursos próprios, sem efeitos sobre o orçamento público federal.

II.3. MÉRITO

Somos favoráveis à proposta: a justificativa da MPV é bastante clara ao apontar o mérito da iniciativa do governo federal. Ainda que se critique um suposto caráter eleitoreiro do Programa e de que estaria em conflito com a política monetária do Banco Central, não se pode desconsiderar o contingente de aproximadamente 38 milhões de pessoas que foram beneficiadas pelo auxílio emergencial e que não estão abrangidas por programas de transferência de renda, ainda se debatendo na informalidade e sem acesso aos benefícios previdenciários e às linhas de crédito do sistema financeiro.

O PLV, respeitando as regras orçamentárias, cria um Programa que se baseia na concessão de garantias ao microcrédito com recursos do FGTS, estimados em R\$ 3 bilhões, - extrafiscais, portanto, - e que viabilizarão a atividade produtiva de milhões de microempreendedores. Trata-se de modalidade que segue a experiência bem-sucedida de fundos garantidores no país, inclusive do Fundo Garantidor de Operações (FGO) no âmbito do Pronampe, de que trata a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, permitindo a redução das taxas de juros ao tomador final.

Importante registrar que um dos objetivos do PLV é criar incentivos ao empreendedorismo popular por meio do acesso ao crédito para aqueles usualmente fora do sistema financeiro, tal como os microempreendedores individuais (faturamento anual de até R\$ 81 mil), teto inferior àqueles previstos na Lei nº 13.999 de 18 de maio de 2020 (Pronampe), linha de crédito destinada a micro (até R\$ 360 mil) e pequenos empresários (entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões). Além disso, o programa busca incentivar a formalização e a inclusão previdenciária dos microempreendedores de baixa renda. Nesse sentido, entendemos como positiva a iniciativa do governo federal.

Lembramos que, no Brasil, a maioria dos negócios é de microempreendedores. De acordo com o levantamento Mapa de Empresas, do Ministério da Economia, em 2021, houve recorde histórico nos níveis de empreendedorismo, com abertura de, aproximadamente, 4 milhões de





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

empresas. A pandemia, ao elevar os níveis de desemprego, induziu o aumento do empreendedorismo no País. Cabe ao Congresso facilitar esta forma de inserção econômica. Quero aqui destacar o desempenho do meu estado, Mato Grosso, que no primeiro quadrimestre deste ano teve o segundo maior crescimento nos registros de MEIs do país. As medidas que ora debatemos vêm para ampliar ainda mais essa tendência e difundi-la para outros estados que, diferentemente, enfrentaram queda nos seus registros.

Cabe ressaltar os aperfeiçoamentos incorporados à matéria em sua tramitação na Câmara dos Deputados. Inicialmente, mencionamos as alterações trazidas pela MPV nº 1.110, de 2022, à MPV objeto deste Parecer. Com vistas à economia processual, já foram, naquela Casa, incorporadas ao PLV. Em síntese, referem-se à unificação da data-limite de recolhimento de encargos trabalhistas pelo empregador doméstico (vigésimo dia do mês). Além disso, foi corrigido um equívoco da redação inicial da MPV nº 1.107 e restabelecidos os percentuais mínimos de destinação do FGTS para investimentos em habitação popular e para operações de crédito voltadas às entidades hospitalares filantrópicas e às instituições que atendem pessoas com deficiência, sem fins lucrativos. A MPV nº 1.110, de 2022, também havia reconhecido o equívoco e revogado aquela alteração.

O nobre relator da matéria na Câmara dos Deputados, Deputado Luis Miranda, foi bastante sensível ao cenário econômico e social do país, ao reconhecer a insuficiência dos patamares previstos originalmente na MPV para as linhas de crédito que propicia. Propôs, corretamente, aumento de 50% nos valores. Assim, os novos patamares de linhas de créditos passam a ser de R\$ 1.500, para a pessoa física, e de R\$ 4.500, para a pessoa jurídica. De fato, no contexto atual de alta dos preços, os novos valores mostram-se mais efetivos para os objetivos da política de estimular o microempreendedorismo.

Seis emendas foram apresentadas pelos nossos Pares nesta Casa. Passamos a análise dessas emendas a seguir.

A emenda nº 62, de autoria da Senador Mara Gabrilli, altera o dispositivo que privilegiava o acesso a crédito por mulheres no âmbito do SIM digital para incluir pessoas com deficiência, alterando o limite mínimo de 50% para 60%. Em que pese o mérito desta emenda, entendemos que o seu acolhimento pode prejudicar a aprovação desta MPV, devido à





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

tempestividade o que acabaria por prejudicar a todos. Propomos o não acatamento desta emenda.

A emenda de nºs 63 a 67 são de autoria do Senador Luis Carlos Heinze. A emenda nº 63 exclui o § 2º do art. 5º do PLV. Este parágrafo dispõe que o Fundo Garantidor de Microfinanças não disporá de garantia ou aval por parte da União, respondendo por suas obrigações no limite do valor dos bens e direitos que integram seu patrimônio que foi alocado pelo programa. Entendemos que este dispositivo é importante e a redação do PLV deve permanecer inalterada.

A emenda nº 64 altera o § 4º do art. 4º do PLV que estabelece que o *cotista ou os seus agentes públicos não responderão por qualquer obrigação ou eventual prejuízo do fundo garantidor, exceto o cotista pela integralização das cotas que subscrever*. A emenda insere os incisos I e II ao parágrafo para dispor que *não fica afastada a responsabilidade do Governo Federal na preservação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e que cabe ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço estabelecer as condições de retorno dos recursos aportados*. Entendemos que o objetivo desta Medida Provisória é o de alocar recursos para o microcrédito que é muito escasso no país, o texto desse parágrafo já atribui a responsabilidade aos cotistas que integralizam cotas no fundo e o Conselho Curador do FGTS já segue as melhores práticas de gestão. Desta forma, entendemos que a emenda não deve prosperar.

A emenda nº 65 busca criar um inciso IV ao parágrafo 3º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, alterado pelo art. 14 do PLV. Este novo inciso cria um limite máximo de 1.250.000 (um milhão duzentos e cinquenta mil) para contratação de operações com garantia dos recursos do FGTS. Entendemos desnecessário essa limitação que pode reduzir os recursos disponíveis ao microcrédito e o PLV já trata da questão dos riscos. Propomos que a emenda não seja acatada.

A emenda nº 66 altera o art. 14 do PLV de forma expressiva limitando os valores que ficariam disponíveis para o microcrédito. Entendemos que a habitação já possui um volume de recursos expressivos oriundos do FGTS e não seria necessário estabelecer limites da forma que foi proposto, motivo pelo qual não recomendamos a aprovação desta emenda.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Margareth Buzetti

A emenda nº 67 altera a redação dos incisos I e II do § 2º do art. 7º do PLV, reduzindo, respectivamente, a cobertura para 50% do valor desembolsado em cada operação incluída nas carteiras garantidas e o limite de cobertura de para 50% do valor total de desembolsos efetuados nas operações da carteira à qual a garantia esteja vinculada. A emenda pode ter o efeito de reduzir os recursos disponíveis para o microcrédito. Desta forma, recomendamos a sua rejeição.

A emenda nº 68 altera a redação do inciso II, § 3º do art 9º do PLV, estabelece um piso de no mínimo 5% (cinco por cento) para operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS. Em que pese o mérito desta emenda, entendemos que o seu acolhimento pode prejudicar a aprovação desta MPV, devido à tempestividade o que acabaria por prejudicar a todos. Propomos o não acatamento desta emenda.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.107, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2022. No mérito, o voto é pela aprovação do PLV nº 17, de 2022, com rejeição das Emendas nºs 62 a 68.

Sala das Sessões,

, Presidente


Senadora **MARGARETH BUZETTI**

, Relatora

PROGRESSISTAS/MT