



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **GUARACY SILVEIRA**

**PARECER Nº 281, DE 2022 - PLEN/SF**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 22, de 2022, que *altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, que dispõem sobre o Fundo Garantidor de Habitação Popular, a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito*, oriundo da Medida Provisória nº 1.114, de 2022.

Relator: Senador **GUARACY SILVEIRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem à análise deste Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 22, de 2022, que *altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, que dispõem sobre o Fundo Garantidor de Habitação Popular, a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito*, proveniente da Medida Provisória nº 1.114 (MPV), de 20 de abril de 2022, cuja ementa é idêntica à do PLV.

A MPV foi recebida no Congresso Nacional em 25 de abril de 2022 e imediatamente despachada à Coordenação de Comissões Mistas, para recebimento de emendas.

A proposição recebeu 26 emendas no prazo regimental – 28 de abril de 2022 – determinado em conformidade com o art. 7º do Ato Conjunto



SF/22624.77516-90

das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19.

No dia 13 de junho de 2022, a proposição foi despachada para a Câmara dos Deputados.

Por Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 51, de 22 de junho de 2022, o prazo final de deliberação da MPV foi prorrogado para 4 de setembro de 2022.

Em 13 de julho de 2022, foi designado relator na Câmara o Deputado Marco Brasil, que, em 1º de agosto de 2022, apresentou parecer favorável à matéria, quanto à admissibilidade e ao mérito, na forma de substitutivo, acatadas total ou parcialmente as Emendas de nº 5 e de nº 22, e rejeitadas as demais.

A primeira emenda, de autoria do Senador Marcos do Val, cria a possibilidade de aquisição também de imóveis usados no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); a segunda, de autoria do Deputado Marcelo Calero, estende às micro e pequenas empresas o tratamento especial dispensado aos microempreendedores individuais, quanto à cobrança de comissão pecuniária. Por outro lado, a redação do substitutivo tornou esse tratamento especial facultativo, quando, na redação original da MPV, era obrigatório.

O PLV foi aprovado na Câmara em 30 de agosto de 2022, nos termos do substitutivo, tendo sido enviado na mesma data ao Senado Federal, onde fui designada relatora.

O PLV está estruturado em quatro capítulos e sete artigos. O capítulo I versa sobre o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab). O art. 1º altera dispositivos da Lei no 11.977, de 2009. Acrescenta o inciso III ao art. 20, para definir que o FGHab poderá garantir, direta ou indiretamente, parte do risco em operações de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), contratados a partir de 1º de junho de 2022, para famílias com a renda mensal de que trata o inciso III do § 6º do art. 3º da Lei no 11.977, de 2009. No mesmo artigo, inclui também o § 1º-A e § 1º-B, que estabelecem que as contratações realizadas a partir de 1º de junho de 2022 poderão contar com as coberturas previstas nos incisos I e III do caput do art. 20 quando as condições e limites forem estabelecidas no



estatuto do FGHab, e que as finalidades de que tratam os incisos I e III não serão custeadas por novos aportes da União. Altera também o § 3º do art. 20, para dispor que constituem patrimônio do FGHab os recursos oriundos da integralização de cotas pela União e pelos agentes financeiros que optarem por aderir às coberturas previstas no caput e as comissões cobradas com fundamento no mesmo dispositivo.

O art. 1º do PLV ainda inclui o art. 27-A na Lei no 11.977, de 2009, para determinar que a garantia do inciso III do caput do art. 20 deve ser prestada por meio de condições e limites a serem estabelecidos no estatuto do FGHab. Também altera o art. 30, que define em quais hipóteses as coberturas do FGHab serão prestadas às operações de financiamento habitacional, para adequar sua redação às mudanças anteriores.

O art. 2º altera a Lei nº 14.118, de 2021. Inclui um novo § 7º no art. 6º, para dispor que as operações contratadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela possam contar com a cobertura do FGHab, nos termos do seu estatuto e da Lei no 11.977, de 2009.

O capítulo II do PLV cuida da participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas.

O art. 3º altera a Lei no 12.087, de 2009, ao modificar o art. 7º, § 7º, incisos I e II, e acrescentar-lhe o inciso III, que estabelece que a pactuação de obrigação solidária de sócio constitui garantia mínima para fins das operações de crédito, às quais os fundos de que trata o art. 7º darão cobertura. Acrescenta também o § 12 ao art. 9º, para dispor que será concedido tratamento especial aos microempreendedores individuais na cobrança da comissão pecuniária de que trata o § 3º, na forma estabelecida nos estatutos dos respectivos fundos.

O capítulo III da MPV dispõe sobre o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC).

O art. 4º do PLV altera a Lei nº 14.042, de 2020, modificando vários de seus dispositivos.

Primeiramente, altera o art. 3º daquela norma, com vistas a atualizar o PEAC. Depois, altera o § 2º do já referido art. 3º da Lei nº 14.042, de 2020, estabelecendo que somente serão elegíveis ao PEAC na modalidade garantia (PEAC-FGI) as operações de crédito contratadas até 31 de dezembro de 2023.



Além disso, inclui § 5º no mesmo art. 3º da Lei nº 14.042, de 2020, para dispor que, durante a vigência do contrato no âmbito do Peac-FGI, os agentes financeiros poderão autorizar a alteração do tomador do crédito nas hipóteses de incorporação, fusão ou cisão do tomador original.

O art. 4º do PLV modifica ainda o § 4º do art. 5º da Lei nº 14.042, de 2020, para definir que os valores que não forem comprometidos com garantias até 1º de janeiro de 2024 serão devolvidos à União.

Altera também os incisos I e II do § 6º do art. 6º daquela mesma Lei, para estabelecer (i) que, para as garantias concedidas no âmbito do Peac-FGI, fica dispensada a exigência de garantia real ou pessoal nas operações de crédito contratadas, facultada a pactuação de obrigação solidária de sócio ou a cessão fiduciária de recebíveis a constituir em arranjo de pagamento; e (ii) que será permitida a alteração, a substituição e a dispensa de garantias constituídas durante a vigência do contrato, de acordo com a política de crédito da instituição participante do Programa.

Adicionalmente, o art. 4º da MPV acrescenta o inciso II ao § 1º do art. 8º, para estabelecer que a recuperação de créditos de operações garantidas pelos fundos garantidores de que trata a Lei, realizada pelos concedentes de crédito, pelos gestores dos fundos ou por terceiros por estes contratados, poderá envolver as seguintes medidas, entre outras consideradas favoráveis aos fundos, observada a respectiva regulamentação: I – reescalonamento de prazos de vencimento de prestações, com ou sem cobrança de encargos adicionais; II – cessão ou transferência de créditos; III – leilão; IV – securitização de carteiras; e V – renegociação, com ou sem deságio.

Além dessas modificações, o art. 4º ainda aprimora o § 5º do mesmo art. 8º da Lei nº 14.042, de 2020, para dispor que os créditos honrados e não recuperados, contratados no mesmo ano, serão leiloados pelos agentes financeiros no prazo de dezoito meses, contado da data originalmente prevista para amortização da última parcela do último empréstimo do período anual de contratação, observadas as condições estabelecidas no estatuto do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

Finalmente, o art. 4º do PLV altera o inciso V do art. 27 da Lei nº 14.042, de 2020, passando a estabelecer que, para fins de concessão da garantia ou do crédito de que trata a Lei nº 14.042, de 2020, as instituições financeiras participantes do Programa observarão políticas próprias de crédito e poderão considerar informações e registros relativos aos seis meses



anteriores à contratação que constem de sistemas e cadastros mantidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, exclusivamente para fins de verificação da condição de microempreendedor individual, de microempresa ou de empresa de pequeno porte dos candidatos à contratação das linhas de crédito do Peac na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhas) e à contratação de operações de crédito objeto de garantia no âmbito do Peac-FGI, observado o disposto no § 4º do art. 3º.

O art. 5º do PLV, por sua vez, esclarece que as operações de crédito concedidas no âmbito do Peac não estão isentas da obrigação de adimplência perante o sistema de seguridade social.

O Capítulo IV do PLV apresenta as disposições finais.

O art. 6º do PLV revoga uma série de dispositivos:

- o art. 29 da Lei nº 11.977, de 2009;
- o § 6º do art. 9º da Lei nº 12.087, de 2009;
- da Lei nº 14.042, de 2020:

a) o § 1º do art. 6º; e

b) o art. 32, na parte em que inclui o § 7º ao art. 7º da Lei nº 12.087, de 2009;

- o art. 1º da Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, na parte em que altera a redação dos incisos I e II do caput do art. 20 da Lei nº 11.977, de 2009;

- o art. 60 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, na parte em que altera a redação do caput do art. 30 da Lei nº 11.977, de 2009.

O art. 7º da MPV contém a cláusula de vigência, que é imediata.

É este o Relatório.



## II – ANÁLISE

### II.1 – Da admissibilidade

Cabe ao plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional analisar se a norma atende aos pressupostos constitucionais temáticos, bem como de relevância e urgência, e se observa as regras de adequação financeira e orçamentária (§ 5º do art. 62 da Constituição Federal, conjugado com o art. 8º da Resolução nº 1, de 2002 – CN).

Observamos que as matérias contidas nesta MPV não se encontram entre as vedadas pela Constituição (§ 1º do art. 62 da Carta Maior). Os motivos que justificariam a relevância e a urgência da MPV estão apresentados na Exposição de Motivos, conforme indicado na Seção II desta nota informativa. Contudo, não existe um critério objetivo que permita avaliar se de fato esses requisitos estão sendo atendidos. De todo modo, a avaliação do cumprimento dos requisitos de urgência e relevância decorre de julgamento discricionário dos membros do Congresso Nacional.

### II.2 – Da adequação orçamentária e financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União (Resolução nº 1, de 2002 – CN, art. 5º, § 1º).

A Exposição de Motivos que acompanha a MPV apresenta o seguinte argumento, *in verbis*:

*No desenho proposto, a extensão do Programa não se dará com aporte adicional de recursos pela União e sim com a postergação dos reembolsos devidos pela desoneração de garantias nos anos de 2022 e 2023.*

*Assim, a medida promoverá impacto financeiro com a não realização de receitas nesses exercícios. Segundo*



*estimativas do BNDES sobre a carteira garantida, os reembolsos seriam da ordem de R\$ 1,25 bi em 2022 e R\$ 0,8 bi em 2023.*

*Entretanto, uma vez que tais valores não foram considerados na Lei Orçamentária de 2022 e nas metas de resultados fiscais, não cabe compensação para a medida.*

De fato, diante do exposto, entendemos que a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória restam atendidas.

### **II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Os temas tratados no PLV se circunscrevem às políticas de crédito e de seguros, de competência exclusiva da União, conforme art. 22, inciso VII, da Constituição Federal.

De igual modo, o PLV não trata de matéria reservada a lei complementar (§ 1º do art. 62 da CF), ou de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas (arts. 49, 51 e 52 da CF). Diante do exposto, o requisito de constitucionalidade resta atendido.

No que tange à juridicidade, a proposição inova o ordenamento jurídico, possui os atributos de generalidade e abstração e se encontra redigida de forma clara e consoante os preceitos da boa técnica legislativa.

O PLV trata de assuntos vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, cumprindo assim os requisitos do 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.

### **II.4 – Do mérito**

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a MPV nº 1.114, de 2022, da qual é oriundo o PLV, a crise provocada pela Covid-19 impôs efeitos econômicos negativos, com queda nas receitas de diversas empresas, geração de capacidade ociosa dos setores produtivos, consumindo seu caixa e demandando capital de giro. Manter a oferta de capital de giro de





forma adequada contribuiria para a retomada e a expansão dos negócios. Deste modo, as medidas buscam facilitar o acesso ao crédito às micro, pequenas e médias empresas.

*Ainda de acordo com a Exposição de Motivos, a primeira medida propõe alterar as Leis nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para facilitar o acesso ao crédito por meio da disponibilização de garantias de crédito do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).*

Ressalte-se que não serão usados aportes adicionais de recursos da União, pois o programa será financiado pela postergação dos reembolsos devidos pela desoneração de garantias nos anos de 2022 e 2023.

Com relação aos beneficiários originais do programa, uma mudança importante é a de que inicialmente apenas as empresas com faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões eram beneficiadas. Nesta nova edição do programa, foram incluídas as micro e pequenas empresas com faturamento de até R\$ 360 mil.

Também foram incluídos os microempreendedores individuais. Para atender a esse público, passou-se a admitir tratamento diferenciado na precificação das garantias e a permitir a cessão fiduciária de recebíveis a constituir como garantia complementar aos financiamentos. Para facilitar a recuperação dos créditos, o programa foi ajustado de forma a permitir a possibilidade de substituição das garantias e dos credores.

O FGHab é um fundo privado constituído pela Lei nº 11.977, de 2009, e tem como finalidade garantir o pagamento da dívida do mutuário de financiamento habitacional no âmbito do SFH. Entre as alterações na Lei do FGHab, há a inclusão, às suas finalidades, da garantia, direta ou indireta, de parte do risco em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH contratadas a partir de 2022. Além disso, as operações contratadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela poderão contar com a cobertura do FGHab. Caberá ao estatuto desse Fundo definir as condições e limites para a prestação das novas garantias.

Entendemos que, diante da escassez de crédito, a MPV é meritória, especialmente para as micro e pequenas empresas, bem como para microempreendedores individuais. A expansão de novos financiamentos imobiliários para famílias de baixa renda propiciada pela redução dos riscos





correspondentes, em função das garantias estabelecidas pela MPV, também é importante medida com impacto potencial positivo, especialmente no atual cenário pós-pandemia.

Feita a análise, concluímos este parecer com o Voto.

### III – VOTO

De todo o exposto, votamos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 1.114, de 2022, e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 22, de 2022, dela originário.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

