

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 6012, de 2023, do Senador Esperidião Amin, do Senador Jorge Seif e da Senadora Ivete da Silveira, que altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências; e a Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021, que institui e regulamenta o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.

Relator: Senador **LAÉRCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 6.012, de 2023, de autoria dos Senadores Esperidião Amin, Ivete da Silveira e Jorge Seif, que torna permanente o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

O PL nº 6.012, de 2023, está dividido em quatro artigos. O art. 1º fixa o objeto da proposição, qual seja: permitir a permanência do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) a longo prazo, tornando-o uma política permanente de crédito, garantindo tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios.

O art. 2º revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 2 de junho de 2021, que instituiu e regulamentou o Pronampe. A redação atual deste parágrafo, fixada pela Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, estipulou que os



recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) não utilizados no Pronampe e os valores recuperados em casos de inadimplência deverão ser utilizados, a partir de 2025, à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade poupança, aos alunos do Ensino Médio da rede pública, a fim de estimular a permanência e conclusão escolar. Os valores não alocados no incentivo financeiro-educacional serão revertidos aos cofres públicos para o pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

O art. 3º do PL nº 6.012, de 2023, revoga o § 4º do art. 2º da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021. Este parágrafo determina que o montante do FGO integralizado pela União decorrente de créditos extraordinários e que não forem utilizados como garantia de operações, bem como os valores inadimplentes recuperados, serão revertidos, a partir de 2025, para o pagamento da dívida pública sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

Por fim, o art. 4º traz a cláusula de vigência imediata.

O PL nº 6.012, de 2023, foi distribuído para esta Comissão de Assuntos Econômicos, a quem caberá decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Foram apresentadas duas emendas.

A Emenda nº 1 – CAE, de autoria do Senador Izalci Lucas, propõe alterar o § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para estabelecer que o valor não utilizado para garantia das operações contratadas no âmbito do FGO-Pronampe, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio técnico e profissionalizante, a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.

A Emenda nº 2 – CAE, de autoria da Senadora Janaína Farias, propõe que seja garantido ao Pronampe no mínimo 50% do montante do FGO, de modo a viabilizar essa política pública e outras que utilizar o mesmo fundo.



II – ANÁLISE

Conforme o inciso I do art. 99 do RISF, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja despachada. Como a CAE tomará decisão terminativa sobre o PL nº 6.012, de 2023, por força do inciso I do art. 91 do RISF, compete a esta Comissão emitir parecer que verse sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade da proposição, além de analisar seu mérito sob a ótica econômica e financeira.

Por força do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, é competência privativa da União legislar sobre política de crédito, como o Pronampe, e conforme o *caput* do art. 48, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União, desde que não estejam no rol de competências privativas do Poder Executivo Federal. No caso, não temos reserva de iniciativa para reger a matéria, logo, não há vício. Tampouco se trata de matéria reservada à lei complementar, sendo correta do ponto de vista constitucional a apresentação de projeto de lei ordinária. Por conseguinte, concluímos que a matéria atende ao requisito da constitucionalidade formal.

Quanto à constitucionalidade material, tampouco visualizamos vício, haja vista que o art. 179 da Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem dispensar tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Desse modo, o PL nº 6.012, de 2023, cumpre esse mandamento constitucional ao estender indefinidamente política creditícia diferenciada, cuja vigência se encerraria, na prática, em 2025, com a reversão dos valores disponíveis no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para os cofres públicos ou para outro Programa, ainda que o Programa que instituiu incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, o chamado Programa Pé de Meia, previsto pela Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, seja meritório.

A norma tem coercibilidade e inova o ordenamento pátrio, pois, haveria, em termos práticos, o fim do FGO-Pronampe. Portanto, atende ao requisito da juridicidade.

A proposição se adéqua aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, logo, a técnica legislativa está hígida. Ela também atende aos requisitos regimentais.



O Pronampe foi instituído pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para garantir crédito emergencial às microempresas e empresas de pequeno porte, que, naquele momento, enfrentavam uma conjuntura econômica desfavorável decorrente da pandemia da Covid-19. Dado o sucesso do programa, ele se tornou permanente por determinação do art. 1º da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021. Apesar desse dispositivo, o §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020, e o § 4º do art. 2º da Lei nº 14.161, de 2021, continuaram a prever a descontinuidade do Fundo Garantidor de Operações (FGO) a partir de janeiro de 2025, com o retorno dos valores para o Tesouro Nacional. Apesar de ambos os dispositivos preverem o esvaziamento do FGO a partir de 2025, são fundamentalmente diferentes.

No caso do art. 2º que suprime o §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020, apresentamos nova redação ao dispositivo. Redação diferente já havia sido proposta pela Medida Provisória (MPV) nº 1.213, de 22 de abril de 2024, que propunha cambiar a obrigatoriedade de transferência de recursos do FGO-Pronampe para o Programa Pé de Meia ou para o Tesouro Nacional, para a possibilidade de a alocação de recursos ser feita, conforme dispositivo infralegal do Poder Executivo. Acerca do mesmo dispositivo trata o Projeto de Lei nº 1.725, de 2024, do Deputado Federal José Guimarães, aprovado pelo Congresso Nacional e remetido à sanção, que confere a mesma redação dada pela MPV nº 1.213, de 2024.

Nessa nova redação, vamos estabelecer ao Governo Federal a possibilidade de alocar recursos à permanência e conclusão escolar de estudantes do Ensino Médio da rede pública, ao mesmo tempo que garantiremos a continuidade do FGO-Pronampe a longo prazo. Nesse sentido, propomos que os valores não utilizados nos períodos a que se refere o *caput* do art. 3º da Lei nº 13.999, de 2020, isto é, os períodos estabelecidos em ato do Ministro de Estado do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, possam ser alocados ao fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025. Ou seja, por meio dessa nova redação, acatamos a subemenda da Senadora Janaína Farias ao Substitutivo originalmente proposto. Como lembra a senadora Janaína Farias na Justificação da Emenda nº 2 – CAE, ao garantir 50% dos recursos ao Pronampe e 50% ao Pé-de-Meia, temos uma



distribuição igualitária do montante, de modo a viabilizar ambas as políticas públicas, que são igualmente meritórias.

Nesse aspecto, em relação à Emenda nº 1-CAE, de autoria do ilustre Senador Izalci Lucas, que aloca todos os recursos provenientes do Pronampe para o Programa Pé de Meia, consideramos a iniciativa de apoio ao Pé de Meia louvável, porém, é necessário pontuar alguns aspectos. Embora o ensino médio técnico e profissionalizante seja, de fato, relevante na formação especializada de dezenas de milhares de estudantes, suprimindo lacuna sensível no mercado de trabalho nacional, esta proposição visa possibilitar recursos ao fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade poupança, para a permanência e a conclusão escolar. Assim, entendemos que a forma de distribuição dos recursos do referido fundo necessita ser analisada e discutida pelas instâncias apropriadas, razão pela qual não acolhemos a emenda.

Quanto ao art. 3º do PL nº 6.012, de 2023, que prevê o retorno dos valores não-utilizados ou recuperados oriundos de créditos extraordinários, gostaríamos de propor sua supressão. Por se tratar de créditos extraordinários, é preciso que o governo tenha a possibilidade de reaver valores alocados num contexto de urgência e calamidade. Logo, os princípios da boa gestão pública nos ordenam a não deixar recursos orçamentários extraordinários parados num fundo onde não são imprescindíveis. Ou seja, o governo deve ter a flexibilidade de reaver esses recursos, logo, propomos a supressão do art. 3º da Proposição.

Devemos aqui reconhecer que, com a inclusão do art. 6º-C à Lei nº 13.999, de 2020, proposta pelo PL nº 1.725, de 2024, e remetido à sanção, que prevê que os valores referentes à participação adicional da União no FGO para a cobertura das operações contratadas até 31 de dezembro de 2023, no âmbito do Pronampe, com beneficiários que tiveram perdas materiais decorrentes dos eventos climáticos extremos ocorridos em setembro de 2023 e que estejam situados em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul que tiveram estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal, não utilizados até 31 de dezembro de 2023, serão destinados à garantia de novas operações no âmbito do Pronampe. Dessa forma, o art. 6º-C torna permanentes recursos extraordinários, o que já atende aos anseios do art. 3º, sem tornar rígida a gestão das alocações extraordinárias ao Programa.

Ademais, trazemos três acréscimos à proposição. Primeiramente, sugerimos autorizar a União a aumentar sua participação no FGO para a cobertura de operações no âmbito do Pronampe até o limite do valor total das



dotações oriundas de emendas parlamentares que possuam esta finalidade específica na lei orçamentária anual, independentemente do limite de integralização estabelecido para a União.

Em segundo lugar, propomos a possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como entidades do setor privado, celebrarem convênios com a entidade administradora do FGO, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de micro e pequenas empresas em sua respectiva área de atuação.

Em terceiro lugar, sugerimos a inclusão de dois novos parágrafos à Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, que dispõe, dentre outros temas, sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, que é, justamente, o caso do Pronampe. No caso, propomos a inclusão dos §§ 6º-C e 6º-D, de modo que eventuais repasses de recursos do FGO à concessão de incentivo-financeiro-educacional respeite os limites fixados no § 2º do art. 6º da Lei 13.999, de 19 maio de 2020, ademais, prevê que a integralização de cotas no Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (FIPEM) chegue a R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), observados os limites já contratados e no parágrafo supracitado do art. 6º.

No mais, gostaríamos de saudar a iniciativa dos Senadores Espiridião Amin, Ivete da Silveira e Jorge Seif, que apresentaram o PL nº 6.012, de 2023. O fato de a autoria ser compartilhada por três senadores de diferentes agremiações políticas revela o caráter suprapartidário da matéria e sua relevância para o País. Em busca do interesse público, os Nobres Senadores se uniram, deixando de lado quaisquer divergências partidárias, para o benefício de nossas pequenas e microempresas.

Sobre o aspecto econômico e financeiro, é relevante garantir tratamento diferenciado aos pequenos negócios porque, no Brasil, o acesso ao crédito apresenta restrições estruturais. Consequentemente, sem políticas públicas creditícias como o Pronampe, muitos micro e pequenos empresários não teriam acesso a crédito e, provavelmente, muitos teriam dificuldade em garantir o crescimento de seus negócios por não terem capital próprio suficiente. Portanto, é inegável que o Pronampe traz benefícios econômicos e sociais para o Brasil, sendo uma política pública meritória que merece ser continuada para além de 2025.



Pelo exposto, consideramos meritório manter o FGO-Pronampe, garantindo a reversão dos valores oriundos de créditos extraordinários a partir de 2025 e a possibilidade de formação de um fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público a partir do FGO-Pronampe, sem, contudo, inviabilizar sua continuidade a longo prazo. Tendo em vista a supressão do art. 3º da Proposição, o acolhimento da Emenda nº 2 - CAE e os ajustes na epígrafe, consideramos adequado propor um Substitutivo, de modo a integrar todas as alterações.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e regimentalidade do Projeto de Lei (PL) nº 6.012, de 2023, e, no mérito, votamos por sua **aprovação** nos termos do Substitutivo a seguir, rejeitada a Emenda nº 1-CAE e aprovada a Emenda nº 2-CAE:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 6.012, DE 2023

Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências, para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece melhores condições de sustentabilidade ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), tornando-o política oficial de crédito permanente no tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios.



Art. 2º O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º**

.....

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o *caput* do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, poderão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.

.....” (NR)

Art. 3º A Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-E:

“Art. 6º-E Fica a União autorizada a aumentar a sua participação no FGO para a cobertura de operações contratadas no âmbito do Pronampe até o limite do valor total das dotações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares com essa finalidade na lei orçamentária anual, nos termos de regulamento, independentemente do limite de integralização estabelecido para a União pela legislação vigente.”

Art. 4º A Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-F:

“Art. 6º-F Ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os seus respectivos órgãos e entidades, inclusive consórcios públicos, e instituições privadas, na forma estabelecida na legislação, autorizados a celebrar convênios com a instituição administradora do FGO com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno porte em sua área de atuação.”

Art. 5º O art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 6º-C e 6º-D:

“**Art. 7º**



.....

§ 6º-C O Fundo de Garantia de Operações – FGO, instituído ao amparo do inciso I do caput, terá também como finalidade a destinação de recursos financeiros para a concessão de incentivo financeiro-educacional de que trata a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, observado o limite previsto no §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020.

§ 6º-D Para cumprimento do disposto no § 6º-C, e com vistas a operacionalizar o disposto no inciso I do art. 11 da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, o FGO integralizará cotas no Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio - FIPEM, no montante de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), observados no FGO o montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas e o limite previsto no §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020.

.....” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

