



Congresso Nacional

Parecer nº 1, de 2018 (CN) 1

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 802, DE 26 DE SETEMBRO DE 2017.**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 802, DE 26 DE SETEMBRO DE 2017  
(MENSAGEM Nº 362, DE 2017, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)**

Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

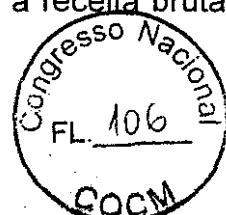
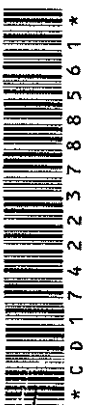
**Relator:** Deputado OTAVIO LEITE

**I - RELATÓRIO**

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 362, de 2017, submete à análise do Congresso Nacional a Medida Provisória (MPV) nº 802, de 26 de setembro do ano corrente, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, originalmente instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e altera a sua disciplina legal, a fim de modernizá-la e simplificá-la.

O art. 1º da proposição, em seu *caput*, determina que fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com objetivo de apoiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado.

O art. 1º, § 1º, da MPV prevê que são beneficiárias do PNMPO as pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, organizadas de forma individual ou coletiva. Já a renda ou a receita bruta





## Congresso Nacional

2

anual para enquadramento dos beneficiários no PNMPO é limitada pelo § 2º do art. 1º à quantia de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). E, para os fins da MPV, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para financiamento das atividades produtivas, cuja metodologia será estabelecida em regulamento, observada a preferência do relacionamento direto com os empreendedores, nos termos do § 3º do art. 1º.

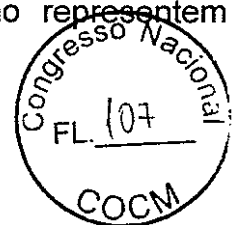
De acordo com o art. 2º, os recursos destinados ao PNMPO são aqueles provenientes: I – do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nos termos da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990; II – da parcela dos recursos de depósitos à vista destinados ao microcrédito, de que trata o art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003; III – do Orçamento Geral da União; IV – dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição; V – dos recursos destinados aos programas estaduais ou municipais de microcrédito produtivo orientado, e VI – de outras fontes alocadas para o PNMPO.

Por sua vez, o art. 3º da MPV determina que as entidades autorizadas a operar no PNMPO, respeitadas as operações a elas permitidas, nos termos da legislação e da regulamentação em vigor, são: I – Caixa Econômica Federal; II – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); III – bancos comerciais; IV – bancos de desenvolvimento; V – bancos múltiplos com carteira comercial; VI – cooperativas centrais de crédito; VII – cooperativas singulares de crédito; VIII – agências de fomento; IX – sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte, e X – organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Com respeito às entidades autorizadas a operar no PNMPO, o art. 3º, § 1º, estabelece que as instituições financeiras públicas federais referidas no *caput* do art. 3º poderão atuar no Programa por intermédio de sociedade da qual participem direta ou indiretamente, desde que tal sociedade tenha por objeto prestar serviços necessários à contratação e ao acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado e que esses serviços não representem



\* C D 1 7 4 2 2 3 7 8 8 5 6 1 \*





atividades privativas de instituições financeiras. Para tanto tais instituições financeiras públicas federais poderão, diretamente ou por intermédio de suas subsidiárias, constituir sociedade ou adquirir participação em sociedade sediada no País, vedada a aquisição de sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte, tal como dispõe o § 2º do art. 3º.

No caso específico das OSCIP, a MPV prevê em seu art. 3º, § 3º, que elas devam habilitar-se no Ministério do Trabalho para realizar operações no âmbito do PNMPO.

De acordo com o § 4º do art. 3º, as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento, a sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte e as OSCIPs, observada, no que couber, a regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN), poderão prestar os serviços elencados a seguir, sob responsabilidade das demais entidades previstas no *caput* do art. 3º: I – a recepção e o encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista e de conta de poupança; II – a recepção e o encaminhamento de propostas de emissão de instrumento de pagamento para movimentação de moeda eletrônica aportada em conta de pagamento do tipo pré-paga; III – a elaboração e a análise de propostas de crédito e o preenchimento de ficha cadastral e de instrumentos de crédito, com a conferência da exatidão das informações prestadas pelo proponente, à vista de documentação competente; IV – a cobrança não judicial; V – a realização de visitas de acompanhamento e de orientação e a elaboração de laudos e relatórios; e VI – a digitalização e a guarda de documentos, na qualidade de fiel depositário.

A MPV estipula, ainda, regras sobre condições e garantias no PNMPO. O CMN, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e os conselhos deliberativos dos fundos constitucionais de financiamento disciplinarão (art. 4º), no âmbito de suas competências, as condições: I – de repasse de recursos e de aquisição de operações de crédito das instituições financeiras operadoras; e II – de financiamento aos tomadores finais dos recursos, podendo estabelecer estratificações para priorizar segmentos de





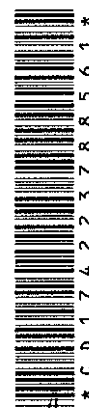
mais baixa renda no PNMPO. As operações de crédito do PNMPO deverão (art. 5º) contar com garantias adequadas, para as quais será admitido o uso, em conjunto ou isoladamente, de aval, inclusive o solidário, de contrato de fiança, de alienação fiduciária ou de outras modalidades de garantias. As operações de crédito do PNMPO poderão contar com garantias de sistemas de garantias de crédito, inclusive do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger), instituído pela Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, observadas as condições estabelecidas pelo Codefat.

No âmbito do Programa, compete ao Ministério do Trabalho (art. 6º): I - celebrar convênios, parcerias, acordos, ajustes e outros instrumentos de cooperação técnico-científica, que objetivem o aprimoramento da atuação das entidades autorizadas a operar no PNMPO; II - estabelecer os requisitos para a habilitação das OSCIP, entre os quais deverão constar o cadastro e o termo de compromisso; e III - desenvolver e implementar instrumentos de avaliação do PNMPO e de monitoramento das entidades autorizadas a operar no Programa.

Por fim, determina-se, no art. 8º da MPB, que ficam revogados: I – o art. 1º ao art. 6º da Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005; e II - os seguintes dispositivos da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003: a) as alíneas “a” e “c” do inciso I do *caput* do art. 1º; e b) os incisos II e IV do *caput* do art. 2º.

A Medida Provisória entrou em vigor trinta dias após a data de sua publicação, nos termos de seu art. 9º, que contém sua cláusula de vigência.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 17, de 25 de setembro de 2017, assinada pelos Ministros de Estado do Trabalho, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Desenvolvimento Social e da Fazenda ressalta algumas modificações realizadas pela MPV nº 802, de 2017, voltadas ao alcance dos objetivos identificados de modernizar e simplificar o PNMPO : a) utilização de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste; b) atribuição ao Ministério do Trabalho para habilitar a participação das OSCIP, pois a habilitação hoje é feita pelo Banco Central do Brasil; c) utilização de instrumentos do tipo pré-pago entre os serviços





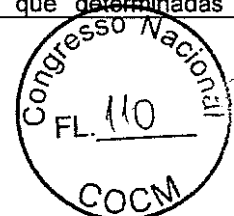
que podem ser prestados pelas entidades autorizadas a operar no PNMPO, como estratégia de bancarização da população de baixa renda; d) ampliação do escopo das competências do Ministério do Trabalho, a fim de melhorar a avaliação do PNMPO e o monitoramento das entidades operadoras; e) instituição do Conselho Consultivo do PNMPO, no âmbito do governo, em substituição ao Comitê Interministerial, com elevação do número de participantes; f) criação de Fórum Nacional de Microcrédito, com vistas ao contínuo aperfeiçoamento da política de microcrédito, a partir do diálogo com as entidades operadoras do programa; g) atualização dos limites de renda ou receita bruta anual para enquadramento das pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividade produtiva, para até R\$ 200 mil; h) possibilidade de utilização de outras formas de orientação, além da orientação presencial, reduzindo o custo das operações de crédito e possibilitando a concentração da orientação presencial na população de mais baixa renda, inclusive no público do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Nesta Comissão Especial Mista foram apresentadas 28 (vinte e oito) emendas, duas das quais, as de nºs 24 e 25, acabaram posteriormente retiradas por seu autor. O quadro abaixo descreve brevemente as emendas à MPV 802, de 2017:

Nº	Autor (a)	Descrição
1	Dep. Alex Canziani (PTB/PR)	Autoriza o Codefat a estabelecer condições diferenciadas para a remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas nos depósitos especiais de que tratam o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990.
2	Dep. Pedro Uczai (PT/SC)	Autoriza a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) a renegociar e prorrogar até dezembro de 2022 os negócios jurídicos (i) pactuados com empreendimentos de agricultura familiar que se enquadrem nas previsões da Lei nº 11.326, de 2006, (ii) que tenham sido contratados até 31 de dezembro de 2015 e (iii) que estejam relacionados ao licenciamento para a multiplicação e a exploração comercial de sementes. A emenda também estabelece requisitos e procedimentos para tal renegociação.
3	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Inclui o Banco do Brasil S.A. entre as instituições financeiras autorizadas a operar no PNMPO, retira de bancos comerciais e bancos múltiplos com carteira comercial a autorização para operar recursos do FAT e prevê expressamente que determinadas



C D 1 7 4 2 2 3 7 8 8 5 6 1 \*

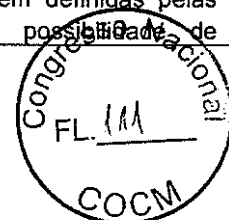




		entidades, inclusive as OSCIP, possam utilizar recursos do FAT.
4	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Autoriza a União a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização das taxas de juros cobradas por instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.
5	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Prevê que as operações realizadas no âmbito do PNMPO possam contar com garantias de sistemas de garantia de crédito, inclusive do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger).
6	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Determina que os recursos dos Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste destinados ao PNMPO sejam direcionados a operações de microcrédito firmadas com pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte.
7	Dep. Silvio Costa (PTdoB/PE)	Torna facultativa a vinculação de operações de crédito firmadas no âmbito do PNMPO a garantias adequadas.
8	Dep. Marcon (PT/RS)	Cria o Fórum Nacional do Microcrédito, composto por representantes de diversas entidades e órgãos da Administração Pública e que pode receber como convidados representantes de entidades de classe e do terceiro setor.
9	Dep. Marcon (PT/RS)	Inclui o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária entre as entidades autorizadas a operar no PNMPO.
10	Dep. Marcon (PT/RS)	Aumenta para R\$ 1.000.000,00 a receita máxima das pessoas jurídicas que podem ter acesso ao PNMPO.
11	Dep. João Gualberto (PSDB/BA)	Estabelece a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, em todas as esferas da Federação, como requisito para acesso de pessoas naturais e jurídicas ao PNMPO.
12	Dep. José Guimarães (PT/CE)	Determina o estabelecimento de estratificações que priorizem os segmentos de mais baixa renda no âmbito do PNMPO.
13	Dep. José Guimarães (PT/CE)	Limita o emprego de recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste no âmbito do PNMPO a operações de microcrédito produtivo rural efetuadas com agricultores familiares no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
14	Dep. Carlos Marun (PMDB/MS)	Limita o emprego de recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste no âmbito do PNMPO a operações realizadas em suas respectivas regiões.
15	Dep. Carlos Marun (PMDB/MS)	Inclui o Banco do Brasil S.A. e as instituições financeiras federais de caráter regional de que trata o art. 15 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 entre as entidades autorizadas a operar no PNMPO.
16	Dep. Efraim Filho (DEM/PB)	Torna facultativa a vinculação de operações de crédito firmadas no âmbito do PNMPO a garantias adequadas.
17	Dep. Jorginho Mello (PR/SC)	Aumenta para R\$ 360.000,00 a renda ou a receita bruta anual máxima para enquadramento de pessoas naturais e jurídicas entre os beneficiários do PNMPO.
18	Dep. Jorginho Mello (PR/SC)	Torna facultativa a vinculação de operações de crédito firmadas no âmbito do PNMPO a garantias adequadas.
19	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Dispensa o oferecimento de garantias reais pelos beneficiários do PNMPO, prevendo que elas podem ser substituídas por formas alternativas e adequadas de garantia, a serem definidas pelas instituições operadoras. Ademais, abre a possibilidade de



D 1 7 4 2 2 3 7 8 8 5 6 1 \*



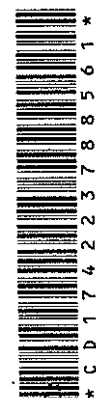


		concessão de subvenção, sob a forma de equalização de taxas de juros, para permitir o acesso de mais beneficiários ao PNMPO.
20	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Cria o Fórum Nacional do Microcrédito, composto por representantes de diversas entidades e órgãos da Administração Pública e que pode receber como convidados representantes de entidades de classe e do terceiro setor.
21	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Inclui o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária entre as entidades autorizadas a operar no PNMPO.
22	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Suprime do texto legal a previsão de limite de renda para enquadramento de pessoas naturais e jurídicas entre os beneficiários do PNMPO.
23	Dep. Beto Faro (PT/PA)	Aumenta para R\$ 1.000.000,00 a receita máxima das pessoas jurídicas que podem ter acesso ao PNMPO.
24	<i>Retirada</i>	
25	<i>Retirada</i>	
26	Dep. Weverton Rocha (PDT/MA)	Torna facultativa a vinculação de operações de crédito firmadas no âmbito do PNMPO a garantias adequadas. Proíbe que o acesso a PNMPO seja negado a pessoas com idade igual ou superior a 60 anos com fundamento exclusivo no critério etário.
27	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Limita as taxas de juros cobradas no PNMPO a 2% ao mês, e veda qualquer outra cobrança dos beneficiários, exceto a da Taxa de Abertura de Crédito, de 3% sobre o valor do crédito, a ser cobrada uma única vez.
28	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Limita as taxas de juros cobradas no PNMPO.

Com respeito à sua tramitação, nos termos do art. 62, § 6º, da Constituição da República, originalmente, a MPV nº 802, de 2017, tramitaria sob regime de urgência, obstruindo a pauta, a partir de 11/11/2017 (46º dia) e deveria ser apreciada pelo Congresso Nacional até 25/11/2017 (60º dia). O prazo para tramitação da Medida Provisória em exame na Câmara dos Deputados findar-se-ia em 24/10/2017. A seu turno, o prazo para tramitação no Senado Federal seria iniciado em 25/10/2017 e findado em 7/11/2017. Em caso de retorno à Câmara dos Deputados, a proposição deveria tramitar até o dia 10/11/2017.

Em 22/11/2017, o prazo de vigência da MPV foi prorrogado por sessenta dias, nos termos do art. 62, § 7º da Constituição e do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

É o nosso relatório.





## II - VOTO DO RELATOR

Antes de apreciar o mérito da MPV nº 802, de 2017, e das emendas a ela apresentadas, cumpre-nos, preliminarmente, verificar o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância dos assuntos tratados na Medida Provisória e analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria submetida ao Plenário, além da sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

### DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Verificamos que a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Nos termos de sua Exposição de Motivos, a MPV nº 802, de 2017, fundamenta-se na necessidade de adoção de iniciativas para redução de custos e simplificação de processo operacionais no PNMPO. De acordo com o Poder Executivo, tais iniciativas poderiam reduzir encargos financeiros praticados nas operações firmadas no âmbito do Programa e, conseqüentemente, estimular o empreendedorismo e a geração de renda por parcelas da população que tenham dificuldades para acessar crédito no mercado de taxas livres.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial da MPV nº 802, de 2017, a *urgência* da iniciativa sob exame decorre da necessidade de adoção de medidas que reduzam custos e simplifiquem processos relacionados ao microcrédito. Veja-se, a esse respeito, o seguinte trecho da EM:

*Justificamos a urgência do encaminhamento da matéria por Medida Provisória pela necessidade de adoção de iniciativas de redução de custos e simplificação de processos operacionais como medidas de*

