



PARECER DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI N. 5.029/2020, DO SENADO FEDERAL

Autor: Senador JORGINHO MELLO – PL/SC

Relatora: Deputada JOICE HASSELMANN – PSL/SP

I – RELATÓRIO.

Trata-se do Projeto de Lei n. 5.029/2020, de autoria do Senador Jorginho Mello, aprovado pelo Senado Federal em Sessão realizada em 18 de novembro de 2020, que remaneja recursos não utilizados do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), instituído pela Lei n. 14.043/2020, para o reforço da participação da União no Fundo Garantidor de Operações do Banco do Brasil (FGO-BB) para garantia dos empréstimos contratados no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), instituído pela Lei n. 13.999/2020.

O art. 6º, *caput*, da Lei n. 14.043/2020 fixou o dia 31 de outubro de 2020 como limite temporal para a contratação das linhas de crédito desenhadas no PESE, programa concebido para financiar a folha de pagamento e dívidas trabalhistas de empresas com receita bruta anual superior a 360 mil reais e igual ou inferior a 50 milhões de reais, conforme apurado no ano de 2019. Expirado esse prazo, o § 4º do art. 10 da mesma Lei determina a devolução, aos cofres da União, dos recursos que, por carência de demanda, deixaram de ser repassados às instituições financeiras participantes.

Por sua vez, o art. 14 do mesmo diploma normativo estabeleceu que os valores remanescentes devem ser alocados para o pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

O Projeto de Lei n. 5.029/2020 tem por objetivo redirecionar esses recursos não utilizados, que, hoje, giram em torno de 10 bilhões de reais, para incrementar os aportes da União que alimentam o PRONAMPE, programa responsável pela



abertura de linhas de crédito favorecidas a microempresas, empresas de pequeno porte e profissionais liberais, para uso nas mais diversas frentes da vida empresarial, como capital de giro, aquisição de máquinas e equipamentos e pagamento de pessoal, ressalvada a distribuição de lucros e dividendos entre sócios.

Para o atingimento desse fim, a proposição revoga o art. 14 da Lei 14.043/2020 e altera o art. 3º, *caput*, e § 2º, Lei n. 13.999/2020, a fim de permitir que a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia reabra o prazo para novas contratações no âmbito do PRONAMPE até o dia 31 de dezembro de 2020.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Encontram-se apensados ao Projeto de Lei n. 5.029/2020 os Projetos de Lei n. 3.767/2020, 4.184/2020, 4.659/2020 e 5.339/2020, que trabalham na mesma linha da proposição que encabeça o bloco, ou seja, ampliação do prazo de contratações e reforço de dotações para a execução do PRONAMPE.

É o relatório.

II – VOTO.

O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, criado pela Lei n. 13.999/2020, teve origem no Projeto de Lei n. 1.282/2020, também de autoria do Senador Jorginho Mello, e foi por mim relatado nesta Casa quando de sua tramitação em abril deste ano. Na Câmara dos Deputados, o Programa recebeu o formato que viria a se transformar em lei, mediante instrumentalização das operações de crédito via Fundo Garantidor de Operações do Banco do Brasil – FGO, entrando os recursos da União como garante das contratações realizadas pelas instituições financeiras participantes. Também nesta Casa, em articulação com o Ministério da Economia, conseguimos aumentar os aportes da União em 5 bilhões de reais, resultando nos 15,9 bilhões de reais que performaram a primeira fase do PRONAMPE.



Em linha de comparação entre os dois programas de crédito em referência, verifica-se que, inicialmente, foram destinados 34 bilhões de reais ao PESE, conforme previsto no *caput* do art. 8º da Medida Provisória n. 944, de 3 de abril de 2020, norma que originariamente o criou. Ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional, percebeu-se que o programa não girava como esperado e que o financiamento ofertado não era objeto de procura por empresários.

Paralelo a isso, a demanda por contratos do PRONAMPE, posto em vigor no dia 18 de maio de 2020, superava sobremodo a capacidade de oferecimento do crédito. Por esse motivo, o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n. 944/2020 reduziu seu volume de recursos inicial de 34 bilhões de reais para 17 bilhões de reais e autorizou, no art. 20 da Lei n. 14.043/2020, o incremento da participação da União no PRONAMPE em mais 12 bilhões de reais, permitindo com isso a abertura de uma segunda fase de contratações a partir de 19 de agosto de 2020.

Em termos de política creditícia emergencial, o PRONAMPE obteve inquestionavelmente mais sucesso do que o PESE. Os números falam por si; basta para isso ver que as linhas de crédito abertas pelo PRONAMPE se esgotaram sempre poucos dias após liberados os recursos, já somando 32,9 bilhões de reais em contratos, ao passo que dos 17 bilhões de reais destinados ao PESE, apenas 7,3 foram utilizados.

Costuma-se apontar como causa principal para o relativo insucesso do PESE, o fato de ter tido seu escopo circunscrito ao pagamento da folha salarial da empresa. Nesse quesito, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído pela Lei n. 14.020/2020, melhor atendeu à necessidade de preservação dos empregos, com as medidas de suspensão dos contratos de trabalho, redução proporcional da jornada e da remuneração e pagamento de benefícios emergenciais que previu.

De todo modo, a verdade é que os órgãos políticos nacionais estruturam um arcabouço normativo, creditício e fiscal robusto para o enfrentamento da crise do novo coronavírus, emprestando liquidez, segurança e solvabilidade à economia brasileira. Graças a esses instrumentos, conseguimos trazer as expectativas de



retração do PIB para 2020 de quase 10% nos primeiros meses da pandemia, para o percentual de 4,4% que se materializa neste final de ano.

Hoje, dia 18 de dezembro de 2020, é possível fazer um balanço seguro da eficácia dos remédios ministrados, de modo que, nesse cálculo, mostra-se mais do que oportuna e adequada a realocação de recursos da União para os canais de socorro que melhor desempenho apresentaram. Em outras palavras, não foi a desnecessidade do crédito que fez recursos ficarem parados no PESE, mas simplesmente foi o seu arranjo que não atendeu às demandas mais urgentes da classe empresarial, elemento que restou, por outro lado, fartamente demonstrado no âmbito do PRONAMPE. Estou segura de que o novo aporte de quase 10 bilhões de reais no Programa, franqueando a realização de sua terceira fase e a injeção direta de preciosos recursos na economia real, obterá o mesmo êxito das rodadas anteriores.

Do ponto de vista fiscal, cumpre ressaltar que a proposição sob análise limita o oferecimento de garantias com os recursos da União na esfera do PRONAMPE a 31 de dezembro de 2020, assim respeitando o limite temporal dentro do qual as dotações orçamentárias emergenciais foram licitamente abertas sem o atendimento das metas fiscais e demais exigências legais e constitucionais para o aumento ou criação de despesa pública, na linha do que autorizado pelo Decreto Legislativo n. 6/2020, pelo art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo art. 3º da Emenda Constitucional n. 106/2020 (Orçamento de Guerra).

Do mesmo modo, a revogação do art. 14 da Lei n. 14.043/2020 permite a abertura de crédito extraordinário no PRONAMPE em valor equivalente às devoluções de recursos não utilizados no PESE, mantendo dessa forma estável a despesa global da União projetada para o atendimento das políticas emergenciais de crédito em comento.

No que toca ao exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nada impede a aprovação da matéria, pois compreendida no rol de competências legislativas da União, especificamente no inciso VII do art. 22 e no inciso XIII do art. 48 da Constituição da República, e não reservada à iniciativa legislativa privativa de outro Poder nem à forma de lei complementar. A redação está clara e obedece aos parâmetros da Lei Complementar n. 95/1998.



Destaco, por fim, que concluirei meu parecer pela aprovação do Projeto de Lei n. 5.029/2020 e pela rejeição dos apensados, Projetos de Lei n. 3.767/2020, 4.184/2020, 4.659/2020 e 5.339/2020, não, obviamente, porque discordo do mérito dos projetos, mas sim porque satisfatoriamente contemplados nas disposições do projeto do Senado Federal, que atende precisamente às mesmas finalidades. Outrossim, a modificação substancial da proposição, que se faz desnecessária, ensejaria o retorno da matéria à Casa Iniciadora, circunstância que poderia produzir como resultado a inutilidade da norma que estamos a deliberar, devido à proximidade do recesso legislativo e da necessidade de entrada em vigor o quanto antes, face à limitação temporal para a formalização das novas contratações.

III – CONCLUSÃO:

Em nome da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços – CDEICS, pela aprovação do Projeto de Lei 5.029/2020 e pela rejeição dos Projetos de Lei n. 3.767/2020, 4.184/2020, 4.659/2020 e 5.339/2020, apensados.

Em nome da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, pela adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei n. 5.029/2020, 3.767/2020, 4.184/2020, 4.659/2020 e 5.339/2020, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n. 5.029/2020 e rejeição dos demais.

E, em nome da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei n. 5.029/2020, 3.767/2020, 4.184/2020, 4.659/2020 e 5.339/2020.

Sala das Sessões, 18 de dezembro de 2020.

Deputada **JOICE HASSELMANN**

Relatora de Plenário

PSL/SP