

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2008, do Senador Paulo Paim, que institui o *Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas - FFMPME*.

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 376, de 2008, que institui o *Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas (FFMPME)*.

O art. 1º do projeto institui o supracitado Fundo, de natureza contábil e destinado a conceder financiamentos às sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, quando forem: a) microempresas e empresas de pequeno porte que auferirem no ano-calendário os níveis de receitas brutas estabelecidos no art. 3º, *caput*, e incisos I e II, da Lei Complementar nº 123, de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte); ou b) empresário, pessoa jurídica ou a ela equiparada, que auferir receita bruta anual entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 60 milhões, observada a definição de renda bruta contida no art. 3º do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

O art. 2º define as fontes de recursos para a constituição do Fundo, que serão: recursos do Tesouro Nacional correspondentes a dotações orçamentárias específicas e emissões de títulos da dívida pública; recursos oriundos de encargos e sanções derivados de infrações nos contratos de financiamentos; ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção do controle acionário pela União; transferência de bens móveis e imóveis; rendimentos e aplicações financeiras; e receitas patrimoniais, além de outras receitas.

Por sua vez, o art. 3º autoriza a União a contratar instituição financeira federal para atuar como agente operador do Fundo, com direito a remuneração pelos serviços prestados.

Já o art. 4º afirma que as disponibilidades de caixa do Fundo serão mantidas em depósito na conta única do Tesouro Nacional.

Por fim, o art. 5º define a cláusula de vigência da proposição, ao afirmar que a Lei, caso aprovado o projeto, entrará em vigor na data de sua publicação.

Ao justificar o PLS, o autor ressalta a importância das micro, pequenas e médias empresas na geração de empregos, na sustentação da demanda agregada, na introdução de inovações tecnológicas e na geração de renda. Aduz que, no Brasil, o marco legal em favor desse tipo de empresa avançou com a Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Da mesma forma, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, instituído pela Lei nº 11.110, de 2005, ao qual foram destinados R\$ 12,7 bilhões no orçamento de 2008, e o Programa de Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), cuja dotação no orçamento de 2008 foi de R\$ 49,8 bilhões, além das linhas específicas de instituições financeiras federais, têm constituído fontes alternativas de suporte a esse dinâmico segmento da economia.

Não obstante, em que pese os avanços obtidos, o autor destaca a necessidade de se dar maior racionalidade à programação financeira do Governo Federal. Nesse sentido, propõe a criação de *rubrica contábil específica para reunir o conjunto de recursos públicos hoje destinados ao apoio ao setor em tela*. Com tal finalidade, propõe a criação do Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas, cujos recursos poderão alavancar os empréstimos concedidos pelos bancos públicos federais, a exemplo das linhas de crédito do BNDES.

Para o conceito de microempresas e empresas de pequeno porte o projeto utiliza o limite e o conceito de receita bruta fixados pela Lei Complementar nº 123, de 2006. Para o conceito de médias empresas, utiliza o limite máximo de receita bruta de até R\$ 60 milhões, adotado pelo BNDES (Carta-circular nº 64, de 2002).

O projeto foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa. No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

Em 27 de março de 2009, o Presidente da CAE designou o Senador Jayme Campos relator da matéria. Porém, não houve deliberação sobre o assunto, uma vez que não foi oferecido relatório ao projeto.

A matéria, no entanto, continuou a tramitar e eu fui designado seu Relator. No dia 14 de junho de 2011, apresentei relatório pela aprovação do projeto com a Emenda nº 1. Todavia, não houve deliberação sobre o PLS, pois a Comissão aguardava a realização de audiência pública destinada à instrução da matéria, conforme o Requerimento nº 43-2009/CAE.

Em novembro de 2012, o Presidente da CAE designou novo Relator para o PLS. Desta vez, o Senador Romero Jucá, que apresentou relatório pela aprovação do projeto com a Emenda nº 2. Não obstante, novamente, a proposição não foi apreciada e, no dia 4 de agosto deste ano, o Senador Roberto Rocha foi designado Relator da matéria. Todavia, devido ao despacho da Presidência, amparado no Requerimento nº 935, de 2015, a matéria chegou terminativamente a esta Comissão, sobre a qual passo a discorrer, a partir da contribuição já oferecida pelos nobres parlamentares supracitados.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 71 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), esta Casa terá comissões temporárias, as quais, conforme estabelecido no art. 74, inciso I, serão aquelas previstas no Regimento para finalidade específica. Consentaneamente, foi criada esta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, a fim de propor soluções e analisar proposições que promovam o desenvolvimento nacional.

Não obstante a análise de mérito, uma vez que o presente projeto de lei foi submetido à apreciação desta Comissão em decisão terminativa, nos cumpre examinar, ainda, os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição.

O art. 48 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Congresso Nacional dispor, mediante sanção presidencial, sobre as matérias de competência da União. Por sua vez, o art. 24 da Lei Maior fixa

competência concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro e orçamento.

Sendo assim, uma vez que a matéria sob exame não se refere a projeto de lei cuja iniciativa está reservada a outros Poderes da República, a presente proposição satisfaz o requisito constitucional formal quanto à iniciativa do processo legislativo. Também atende à exigência contida no art. 167, IX, da Constituição, qual seja, a instituição de fundo de qualquer natureza mediante prévia autorização legislativa.

Ademais, conforme salientado pelo autor do projeto ao justificá-lo, não há desobediência ao preceito constitucional que requer lei complementar para a instituição de fundos contido no § 9º do art. 165 da CF, uma vez que, de fato, há o entendimento pela própria Corte Superior de que a Lei nº 4.320, de 1964, foi recepcionada com esse efeito.

Do exposto, depreende-se que o projeto não contém vício de iniciativa e é dotado de juridicidade, porquanto está em conformidade com a Constituição e inova o ordenamento jurídico.

Relativamente ao mérito, é inegável o papel central que as microempresas, empresas de pequeno porte e médias empresas possuem na economia doméstica. A produção interna, a renda nacional e a alocação da mão de obra dependem substancialmente destas. Segundo dados do Sebrae, mais de 99% dos novos empreendimentos formais criados anualmente no país são micro, pequenas empresas e empreendedores individuais.

Especialmente em um momento de crise fiscal, em que os investimentos e o crédito estão em baixa, a inflação em alta e há contração do mercado de trabalho e da demanda doméstica, é imperativa a atuação do Poder Público, a fim de sanar as grandes dificuldades operacionais pelas quais passam as MPEs. É consenso que estas possuem altos custos tributários e trabalhistas, reduzida escala produtiva e difícil acesso a novas tecnologias.

Assim, a fim de solucionar tais adversidades, faz-se necessário o apoio permanente do Estado, inclusive financeiro. Afinal, a própria Constituição Federal já prevê expressamente, no inciso IX de seu art. 170, que consiste em princípio da ordem econômica nacional o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras.

Nesse sentido, ressalte-se que existem iniciativas exitosas, como a promulgação, em 2006, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que representou um grande avanço no justo e adequado tratamento diferenciado a esse tipo de empresa. Tal Lei instituiu um regime tributário simplificado e corroborou com outras iniciativas em marcha no País, a exemplo de programas e linhas de créditos especificamente voltados para esse segmento empresarial.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, atualizou as faixas de receitas brutas para definição do porte das empresas. Assim, considera-se como microempresa aquela que auferir receita bruta, em cada ano-calendário, igual ou inferior a R\$ 360 mil, e como empresa de pequeno porte a que auferir receita bruta maior que R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 3,6 milhões.

Não obstante os avanços normativos supracitados, é preciso que, conforme salientado pelo autor do projeto, ocorra a unificação dos futuros recursos orçamentários federais destinados aos segmentos produtivos de pequeno porte, em rubrica específica, a que denominou *Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas – FFMPME*.

Além de proporcionar maior racionalização na gestão dos recursos públicos, o projeto ainda cria a possibilidade de o Estado aumentar os financiamentos produtivos, pois afirma, em seu art. 2º, ao tratar da constituição do Fundo, que o FFMPME contará com outros recursos além dos orçamentários.

Em suma, embora não tenha ocorrido a audiência pública para instruir a matéria, depreende-se que, do ponto de vista do mérito, além de o projeto contribuir para o estímulo e o fortalecimento do financiamento dos setores produtivos de menor porte no País, concorre, ainda, para o ordenamento das finanças públicas federais, na medida em que racionaliza a gestão dos recursos por meio de sua concentração no proposto Fundo.

Por fim, quanto à técnica legislativa, o projeto segue, em quase toda a sua extensão, o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*. No entanto, cumpre-nos ressaltar que, de acordo com o inciso II do art. 10 da citada Lei, *os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos*. Dessa forma, cabe notar que o art. 1º do projeto está desdobrado, por engano, nas alíneas ‘a’ e ‘b’. Portanto, apresentaremos

emenda corrigindo artigo da proposição em voga que se desdobra em alíneas, para que estas sejam transformadas em incisos.

Ademais, com a nova faixa de receita bruta máxima definida para a empresa de pequeno, no valor de até R\$ 3,6 milhões, pela citada Lei Complementar nº 139, de 2011, faz-se necessário ampliar, igualmente, a faixa de receita bruta mínima para qualificar a média empresa e empresários, do valor superior a R\$ 2,4 milhões, inicialmente proposto no projeto, para o faturamento superior a R\$ 3,6 milhões. Trata-se de mera adequação lógica em razão dos novos valores de receitas fixados pela citada Lei Complementar.

Outrossim, cumpre-nos efetuar a atualização do limite máximo do faturamento previsto no inciso II do art. 1º do projeto em análise. Afinal, conforme o autor afirmou na justificção do projeto, para o conceito de médias empresas, foi utilizado o limite máximo de receita bruta de até R\$ 60 milhões, adotado pelo BNDES (Carta-circular nº 64, de 2002). Entretanto, tal valor foi atualizado pela Carta-circular nº 11, de 2010, que passou a definir a receita operacional bruta máxima de R\$ 90 milhões para que uma empresa possa se enquadrar no conceito de médio porte.

Por esses motivos, proponho emenda para aprimorar a técnica legislativa, substituindo-se as referidas alíneas ‘a’ e ‘b’ pelos incisos I e II do art. 1º do PLS, e, no inciso II do mesmo artigo, fazer a adequação de valores, conforme acima explicitado. Em ambos os casos, proponho adicionar a referência à alteração na Lei nº 123, de 2006, introduzida pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 376, de 2008, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 - CEDN

Substituam-se as alíneas ‘a’ e ‘b’ do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2008, pelos seguintes incisos I e II:

“Art. 1º

I – microempresas e empresas de pequeno porte que se enquadrem nos limites fixados no art. 3º, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011;

II – empresário, pessoa jurídica ou pessoa a ela equiparada que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), observado o disposto no art. 3º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.”

Sala da Comissão, em 30 de setembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Blairo Maggi, Relator