DOI: 10.5281/zenodo.24563657

Artigos Científicos

PRONAMPE COMO POLÍTICA PÚBLICA E SEU ALINHAMENTO COM A AGENDA 2030 DA ONU E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PRONAMPE AS A PUBLIC POLICY MEASURE AND ITS ALIGNMENT WITH THE UN'S 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Marcos Aurélio Lenzi Filho[1]

RESUMO

Este artigo propõe uma análise quantitativa do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), instituído pela Lei n. 13.999/2020, com foco em sua viabilidade econômica e social como política pública de crédito, dentre os anos de 2020 a 2025. A pesquisa examina dados estatísticos fornecidos pelo Governo Federal e pelo Banco do Brasil, responsáveis pela gestão do programa, buscando entender seu impacto nas microempresas e pequenas empresas brasileiras. Além disso, o estudo realiza uma revisão da evolução do marco legal e atual que instituiu e alterou as diretrizes do PRONAMPE, considerando suas evoluções ao longo do tempo. A análise abrange tanto os aspectos financeiros do programa quanto suas implicações sociais, especialmente em tempos de crises econômicas. Ao final, o artigo visa oferecer ajustes, com base nas descobertas feitas, acerca da manutenção do PRONAMPE como uma política pública de crédito permanente, avaliando sua eficácia na promoção do desenvolvimento econômico sustentável e no apoio à formalização e crescimento dos pequenos negócios no Brasil.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; pequena; empresa; pronampe; pandemia.

ABSTRACT

This article proposes a quantitative analysis of the National Support Program for Micro and Small Enterprises (PRONAMPE), established by Law No. 13.999/2020, focusing on its economic and social viability as a public credit policy between the years 2020 and 2025. The research examines statistical data provided by the Federal Government and by Banco do Brasil, both responsible for managing the program, in order to understand its impact on Brazilian micro and small enterprises. In addition, the study reviews the historical and current legal frameworks that established and amended PRONAMPE's guidelines, considering their evolution over time. The analysis encompasses both the financial aspects of the program and its social implications, particularly in times of economic crisis. Ultimately, the article aims to offer recommendations, based on the findings, regarding the maintenance of PRONAMPE as a permanent public credit policy, assessing its effectiveness in promoting sustainable economic development and supporting the formalization and growth of small businesses in Brazil.

Keywords: *sustainable development; small; business; pronampe; pandemic.*

1 Advogado. Especialista em Direito Tributário e Processo Tributário (UP), Bacharel em Direito (UP), Bacharelando em Ciências Contábeis (UP), membro do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Socioecônomico e Sustentável do Programa de Pós-graduação em Direito (Mestrado) das Universidade Positivo e Unioeste, membro da Comissão de Direito Tributário da OAB/PR. Associado ao Instituto de Direito Tributário do Paraná (IDT-PR).

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país signatário da Agenda de Desenvolvimento da ONU 2030 - pacto assinado em 2015 - que propõe diversos objetivos, chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais buscam promover diversas noções de desenvolvimento em âmbito social, político e econômico, através, por exemplo, do fomento ao acesso ao mercado de trabalho, da desburocratização para abertura de empresas, da redução das desigualdades, da construção de instituições eficazes e responsáveis e dentre inúmeras outras formas, que podem ser consultadas na Agenda 2030[2].

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) têm sido objeto de debates em nível nacional, abordando os desafios e os caminhos necessários para concretizá-los. Em busca da concretização desses objetivos, políticas públicas têm sido implementadas estrategicamente, visando promover o crescimento econômico e social, alinhando-se com as metas esperadas. Em um contexto histórico, apura-se que a preocupação com o desenvolvimento sustentável tem origens na década de 1970, como observado na Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, feita em 1972 em Estocolmo, Suécia, e, sequencialmente na Conferência Internacional das Nações Unidas de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chamada popularmente de ECO/92. O próprio conceito do que seria esse desenvolvimento sustentável foi, pioneiramente, introduzido a partir do Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987. Em tradução histórica da Editora da Fundação Getúlio Vargas, foi descrito da seguinte forma: *"O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades"*[3].

Entre 6 a 8 de setembro de 2000, foi realizada a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, a qual lançou a dita Agenda 2030, constituindo os ODS em substituição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), oriundos da Cúpula do Milênio, realizada entre 6 e 8 de setembro de 2000, até então almejados por 191 países, constituídos por metas como erradicação da pobreza, compromissos com a paz, direitos humanos, boa governança e sustentabilidade ambiental[4]. A nova agenda universal, como restou reconhecida na referida Assembleia, retificou e ratificou os referidos objetivos, renovando os compromissos que vinham sendo assumidos nas outras conferências internacionais.

Nos últimos anos desde a adesão ao pacto, o Brasil tem buscado equilibrar suas questões políticas e orçamentárias com a consecução dos ODS. Contudo, a

2 ONU. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em 17/03/2025.

3 BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso futuro comum. 2a ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991. p. 46.

4 OKADO, G. H. C.; QUINELLI, L. Megatendências Mundiais 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): uma reflexão preliminar sobre a "Nova Agenda" das Nações Unidas. Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, Brasil, v. 2, n. 2, p. 111–129, 2016. DOI: 10.18224/baru.v2i2.5266. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5266. Acesso em: 30/03/2025.

efetividade dessas políticas públicas permanece incerta, especialmente quando confrontada com os valores despendidos pelo país, em detrimento das taxas de sucesso e melhora demonstradas através de estatísticas.

Diante disso, o objetivo proposto foi o de analisar quantitativamente o Pronampe, com base nos anos de 2020 à 2025, e seu alinhamento com os ODS, e especificadamente o ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, em razão de se tratar de resposta a um contexto de crise econômica mundial e nacional, vocacionado para micro e pequenas empresas, que representam a maior parcela dos empreendimentos do Brasil, sendo oportuna a análise de uma política voltada ao desenvolvimento econômico quando seria mais necessitada (dado o contexto histórico), que está alinhada também à proteção dos índices de emprego e manutenção da atividade empresarial.

Nesse sentido, o acompanhamento e análise do Programa é fundamental, tratando-se de Política condizente com o objetivo do desenvolvimento nacional e pela latente geração de custos ao maquinário público. Nesse contexto, o que se busca analisar, de maneira geral, é o alinhamento do Pronampe com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, seus desafios, e de que forma realiza objetivos constitucionais e de desenvolvimento sustentável.

A metodologia deste estudo consistiu na leitura descritiva de relatórios do Banco do Brasil (principal instituição contratante do Pronampe) e do Governo Federal, no sentido de apurar os valores empenhados e despendidos com as operações do programa, bem como a taxa de inadimplência e de adesão ao mesmo relativa a cada unidade federativa e instituições financeiras. Esses dados foram extraídos a partir de divulgações do próprio Banco do Brasil, em seu sítio eletrônico, bem como em divulgações quadrimestrais do sítio do Governo Federal brasileiro desde a instituição do Pronampe e início de divulgação de dados públicos até 2025, sendo analisados de maneira estatística descritiva, permitindo uma adequada organização, mapeamento e interpretação dos dados quanto ao alinhamento com os ODS na forma proposta neste artigo. Além disso, consistiu em analisar auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), realizadas nos anos de 2020 e 2021 e divulgadas pelo próprio Tribunal e busca, em livros, teses e compêndios de artigos acadêmicos, de bibliografia especializada em micro e pequenas empresas, em políticas públicas e em desenvolvimento econômico.

Foi feita a revisão de literatura sobre a temática de políticas públicas creditícias, tendo em vista a falta de doutrina especializada na análise de dados do Pronampe e que, segundo levantamento feito em banco de dados de teses e artigos, a doutrina seja limitada à época pandêmica, em que o Pronampe era uma política de crédito transitória. Foram, ainda, analisadas disposições sobre o Pronampe defendidas por Ricardo Lodi, que teceu críticas quanto a suficiência do programa no contexto de crise econômica ocasionado pela pandemia do Covid-19.

Também, foi revisada a literatura especializada no que tange Políticas Públicas de Juarez Freitas e Paulo Matos, que trazem conceitos de interpretação e avaliação da eficácia dessas políticas e de sua importância para o desenvolvimento socioeconômico da entidade concessora da política, sendo do entendimento, em síntese, que as políticas de crédito são essenciais para financeiramente fomentar empresas e estimular investimentos, sem limitar-se a políticas assistencialistas sem contrapartida aos entes governamentais.

Assim, este artigo busca trazer uma perspectiva distinta e se propôs a analisar a viabilidade do Pronampe como política permanente de crédito à micro e pequenas empresas.

A razão para essas escolhas se deu majoritariamente pelo fato que, tratando-se de uma análise quantitativa de uma política que busca promover o desenvolvimento econômico, seriam através de índices como o número de empresas abertas e fechadas, por exemplo, e de operações contratadas do Pronampe, que poderia se apurar acerca da sua viabilidade e permanência no ordenamento jurídico e econômico nacional, seguindo dados informados pelo Governo Federal ao longo do escopo da análise proposta.

Além disso, grande parte do desenvolvimento nacional e do acesso ao trabalho não é proporcionado pelas grandes corporações (embora não se questione sua capacidade de gerar empregos diretos e indiretos, movimentar economias locais e produzir grande riqueza nacional), mas sim pelo vasto número de micro e pequenas empresas (doravante, MPE), que, segundo dados do Sebrae de 2023, representam 99% das empresas no Brasil, gerando 7 a cada 10 empregos nacionalmente[5]. Conforme será demonstrado, a economia brasileira tenha sofrido drasticamente no momento inicial da pandemia, ela se mostrou estável no decorrer da crise econômica.

Isso certamente foi contribuído pelas medidas emergenciais adotadas, em especial em relação às empresas em geral. Apesar de o Pronampe não ter sido o único programa criado no âmbito pandêmico, dentre outros programas de acesso à linha de crédito, programas de parcelamentos de débitos tributários, e incentivos fiscais como o Perse (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos), certamente o Pronampe teve um impacto significativo, considerando que as micro e pequenas empresas representam o maior número de empresas abertas (mais de 95%), e as maiores geradoras de empregos, representando, sozinhas, 27% do PIB brasileiro.

Destaca-se, contudo, que o programa foi adotado como uma operação permanente, mas sem uma alteração significativa em seu regulamento. Como já apontado no TC 014.547/2021-0, o Pronampe deve ser readequado como uma medida extra emergencial, isto é, como uma política cotidiana e não decorrente de

5 MOURA, Bruno de Freitas. Micro e pequenas empresas criam sete de cada 10 empregos no país. Agência Brasil. Publicado em 13, jul. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-07/micro-e-pequenas-empresas-criam-sete-de-cada-10-empregos-no-pais. Acesso em: 27/03/2025.

uma repentina crise econômica[6]. Isso se dá, pois, na legislação vigente do programa, todos os seus aspectos principais permanecerem iguais ou bastante similares à forma original, o que foi importante para manter o cenário de estabilidade no país durante a vigência do estado de calamidade e da quarentena, mas pode ser ultrapassado com uma redação adequada a não promover somente a estabilidade, mas a própria promoção dessas MPE, com o aumento da conversão do empréstimo em investimentos de expansão, por exemplo.

Diante desse cenário, foi possível verificar que essa política promove o objetivo de manutenção de micro e pequenas empresas, assim como se alinha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, ainda que tenha espaço para aprimoramentos, apresentados especificamente após a devida contextualização.

2. POLÍTICA DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ("Pronampe") é, como seu próprio nome alude, é um programa criado pelo Governo Federal, através da Lei nº 13.999 de 18 de maio de 2020, visando o a manutenção dos empregos e o desenvolvimento e fortalecimento das micro e pequenas empresas.

Essas empresas são aquelas que, conforme o art. 3º, incisos I e II da Lei Complementar nº. 123/2006, o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e, respectivamente, auferem, por ano, uma receita bruta de até R$ 360.000,00, ou entre R$ 360.000,00 até R$ 4.800.000,00, respectivamente.

O Pronampe, criado ao início da pandemia do Covid-19, foi uma das respostas à grave crise financeira que assolou o Brasil, fornecendo uma nova espécie de empréstimo de linha de crédito que corresponderia a até 30% da receita bruta anual do exercício anterior ao da respectiva contratação.

Sua gestão é exercida pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), órgão do Ministério da Economia (art. 1º da Lei n. 13.999/2020), sendo o Banco do Brasil o administrador do Fundo Garantidor de Operações (FGO) (art. 9º da Lei n. 12.087/2009 e consoante Estatuto do Fundo de Garantia de Operações, versão aprovada na 11ª Assembleia Geral Ordinária do FGO, realizada em 26/09/2025), responsável por aprovar as garantias e honrar operações junto às instituições financeiras, que, por meio de solicitação ao Banco do Brasil, requerem a cobertura de garantia pelo FGO nas operações celebradas com os agentes econômicos (as empresas, que deveriam utilizar os fundos para subsidiar suas atividades).

Por sua vez, ao Banco Central do Brasil foi incumbido o dever de fiscalizar o cumprimento das condições das operações de crédito pelas instituições financeiras, e

6 TCU. Auditoria operacional TC 014.547/2021-0.

ao Conselho Monetário Nacional, a atribuição de regulamentar aspectos operacionais e relativos à fiscalização das instituições financeiras.

Conforme a Lei que o instituiu, poderiam aderir ao Pronampe diversas instituições financeiras, como o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A., bancos estaduais, as agências de fomento estaduais, cooperativas de crédito, bancos cooperados, instituições integrantes do sistema de pagamentos brasileiro, as plataformas tecnológicas de serviços financeiros (fintechs), organizações da sociedade civil de interesse público de crédito, e as demais instituições financeiras públicas e privadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, atendida a disciplina do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil a elas aplicável. Essas pessoas jurídicas, aderindo ao programa, teriam acesso à garantia do FGO, podendo celebrar contratos de empréstimo com as MPE, com inicialmente, parcelamentos de até 60 (sessenta) meses, com cobertura de até 100% de cada operação pelo FGO, tendo os valores depositados na sua conta, exclusivamente para os fins de investimento e pagamento de despesas, sendo vedado seu uso para redistribuição de lucros entre sócios.

A sua criação, como uma resposta à incerteza de duração da crise econômica e sanitária, foi de extrema necessidade à época, isso porque, segundo o analista econômico da Superintendência Adjunta de Ciclos Econômicos do IBRE, Rodolpho Tobler, em dados levantados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em abril de 2020, o índice de confiança dessas empresas, em especial as pequenas, despencou de modo repentino e alarmante, para começar, a lentos passos, a se recuperar em meados de maio do mesmo ano, mesmo mês em que instituído o Pronampe[7].

Não somente isso, outras estatísticas igualmente tiveram severas quedas, como apurado pelo próprio analista em dados da FGV, destacando-se a brusca queda nos Índices de Volume de Demanda para 2020. Com uma acentuada queda nas empresas de médio e pequeno porte, como nota-se, de 99 a 49,9 e 94,4 para 26,1, respectivamente, com uma singela recuperação em junho, é certo que o impacto da pandemia do Covid-19 foi imediato, segundo levantamento de Tobler. Na época, anteriormente à instituição do Pronampe, as empresas até buscavam obter linhas de crédito, mas diante da situação de calamidade e incerteza financeiras, muitas não conseguiam, restando, como última opção a demissão de funcionários e o corte máximo de custos.

Como apurado pela FGV-IBRE, 64,4% das pequenas empresas não conseguiram obter crédito, apesar de tentarem. Sob enfoque de estudo empírico sobre o impacto da pandemia nas micro e pequenas, é oportuna a leitura do que concluíram Dusan Schreiber, Margareth Moraes e Lígia Stasiak:

7 TOBLER, Rodolpho. Empresas de pequeno porte sofrem muito mais durante a pandemia. FGV IBRE. Publicado em 24, jul. 2020. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/empresas-de-pequeno-porte-sofrem-muito-mais-durante-pandemia. Acesso em: 29/03/2025.

> "Pode-se concluir que a pandemia de COVID-19 impactou diretamente na existência atual e na continuidade futura das operações das micro e pequenas empresas, visto que, através dos dados estudados, foi observado que a maioria contou com redução no faturamento e no quadro de funcionários nestes quatro primeiros meses de isolamento social. Desta forma, pode-se concluir que as medidas governamentais adotadas pelas micro e pequenas empresas estão às auxiliando a manter os empregos durante a pandemia e honrar com seus compromissos financeiros, através da redução e suspensão dos funcionários e, da prorrogação no pagamento de alguns tributos."[8].

Esse cenário fez com que o Poder Público tomasse providência, haja vista que os indicadores, como demonstrado, apresentaram suas quedas mais graves em abril, e, a partir de julho, dois meses após a criação do programa, os índices já rumavam à onormalidade, ainda que a medida pública não sanasse a crise financeira decorrente da pandemia, da qual nem sequer se teria certeza quanto à duração e gravidade, mas pelo menos afastasse a degradação dos seus efeitos nas MPE, que servem como importantes pilares à economia brasileira.

O programa, no entanto, não saiu barato às custas iniciais do Governo Federal, de modo que demandou o empenho de bilhões de reais, o que, somado aos outros custos emergenciais gerados pela pandemia, e as próprias despesas programas pelo orçamento de 2020, poderia acarretar em um grave déficit nas contas públicas, e, embora tenha sido instituído em momento emergencial e através de um orçamento extraordinário (também conhecido como "orçamento de guerra"), poderia simbolizar a vigência de uma política de empréstimo às MPE que não necessariamente será produtiva, haja vista que, na maioria dos casos, essas empresas, de menor renda, passaram meses, se não mais de um ano, com suas atividades suspensas, e ainda assim arcando com seus custos tributários, trabalhistas e previdenciários.

Além disso, outra crítica que se oportuna a fazer é quanto à lentidão à adesão do Pronampe, isso pois a sua produção de efeitos desde a promulgação de sua lei foi relativamente demorada, considerando que, apesar de promulgado em maio, conforme dados que serão apresentados posteriormente, só passou a ter sua adesão efetiva em julho de 2020, e isso decorre da própria publicização da lei pelo governo, que poderia, na época, ter sido mais fomentada, inclusive pelas instituições financeiras que o estavam contratando.

O objetivo do programa, inicialmente, era de ser uma medida temporária para que as MPE pudessem se sustentar em relação à crise econômica, principalmente visando manter os empregos e a rotatividade de crédito, através de um procedimento de empréstimo com condições economicamente vantajosas e pouca burocracia, mas, como será exibido posteriormente, tornou-se uma medida de crédito permanente, deixando seu caráter emergencial ser sobreposto por uma medida de intervenção

8 SCHREIBER, Dusan. MORAES, Margareth Aparecida. STASIAK, Lígia. O impacto da crise pelo Covid-19 nas micro e pequenas empresas. Revista Vianna Sapiens. [S. l.], v. 12, n. 1, p. 30, 2021. DOI: 10.31994/rvs.v12i1.707. Disponível em: https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/707. Acesso em: 29/03/2025.

estatal direta na economia em caráter definitivo, podendo ser considerado uma medida de facilitado acesso a crédito, cujos juros, à época de sua criação, seriam supostamente não excessivos.

Sua permanência, inclusive, foi prevista desde a publicação da Lei nº. 13.999/2020, que, em disposições finais, abriu a possibilidade do Pronampe se tornar uma política de caráter permanente, visando consolidar pequenos negócios como agentes de sustentação, transformação e desenvolvimento da economia nacional, o que certamente corrobora a posição do Pronampe como uma medida alinhada ao ODS nº 8 da Agenda 2030. A boa adesão do Pronampe ao final de 2020 fez com que, no entanto, já em junho de 2021, fosse promulgada a Lei nº 14.161, tornando o programa uma política permanente de operação de crédito às MPE, como se positivou no seu artigo 1º.

Indicando que foi bem recebido pelo mercado, apesar de seus defeitos, dentre os emergenciais criados na pandemia, foi o único que recebeu essa mudança, sendo os demais limitados ao ano de 2020. Evidentemente, isso não significou que as MPE não sofreram com o início da pandemia, que foi marcado por demissões e afastamentos de funcionários - 37,8% e 40,0%, respectivamente, das médias e pequenas empresas apresentaram redução no quadro[9]. bem como pela queda no faturamento, consequência negativa da necessária decretação do estado de calamidade pública e início da quarentena.

Ocorre que, apesar de suas intenções, não era possível afirmar, à época pandêmica, que o Pronampe definitivamente se provaria uma solução viável para sanar ou remediar, a longo prazo, a crise econômica deixada pela quarentena e pelo Covid-19, isso pois, para a manutenção do programa, valorosos dispêndios foram feitos pelo Governo Federal, sendo o número da inadimplência das operações crescente ao longo dos anos, como apura-se do Relatório Semanal do Pronampe de 11 de dezembro de 2025, emitido publicamente pelo Banco do Brasil, que informa que, em 2020, a taxa do inadimplemento das operações foi de 1,79,%, em 2021, 5,40%, e em 2022, 11,61%[10].

Isso deixa a baila a dúvida se o Pronampe, como uma medida permanente, está realmente alinhado ao ODS 8 da Agenda 2030, isso é, está promovendo, de alguma forma, o desenvolvimento econômico do Brasil (especialmente considerando a Meta 8.3 deste ODS: *"Promover o desenvolvimento com a geração de trabalho digno; a formalização; o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; o empreendedorismo e a inovação")*[11], ou, a longo prazo, poderia ser mais prejudicial, seja pelos valorosos dispêndios do Governo Federal para

9 TOBLER, Rodolpho. Empresas de pequeno porte sofrem muito mais durante a pandemia. FGV IBRE. Publicado em 24, jul. 2020. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/empresas-de-pequeno-porte-sofrem-muito-mais-durante-pandemia. Acesso em: 29/03/2025.

10 BANCO DO BRASIL. Relatório semanal FGO Pronampe. Atualizado em 11/12/2025. Disponível em: https://www.bb.com.br/docs/portal/digov/Pronampe-Semanal.pdf. Acesso em 11/12/2025.

11 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil e desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html. Acesso em: 21/02/2025.

garantir as operações de crédito, seja pelo inevitável inadimplemento de parcela dessas operações.

Também, pois atualmente conta com uma taxa de juros que o equipara à operações financeiras ordinárias das próprias instituições, isso pois, ao ser criado, a taxa de juros dos contratos correspondia à soma da taxa Selic e 1,25%, o que foi alterado, posteriormente, tornando-se a soma da taxa Selic e 6% do valor. À época de 2020, pelo fato que a taxa Selic se encontrava significativamente reduzida (2,15%) tratava-se de operação vantajosa, todavia, em meados de 2023, por exemplo, em que se encontrava exorbitantemente maior (12,75%), a operação, acrescida de 6% e Selic, acabou por perder a pretensão de criação de um contrato de empréstimo garantido pelo Governo e mais benéfico às MPE[12].

Por ser uma operação de empréstimo, em tese, os valores empenhados deveriam retornar ao Governo Federal ao fim da vigência dos respectivos parcelamentos, mas isso não significa necessariamente que adotar uma postura bancária, na condição de política pública, seja prudente. Operações dessa natureza se mostram positivas às instituições financeiras pois elas cobram juros comumente elevados, e contratos de empréstimo, em geral, são acompanhados de alguma forma de garantia, que normalmente é penhorada ou até expropriada em casos de não pagamento.

O Pronampe, também uma operação de empréstimo, foi feito em condições vantajosas e com juros não exorbitantes em seu início, sem garantias em relação ao Governo Federal, e, em relação às instituições financeiras, garantias somente no valor do próprio empréstimo, vide o parágrafo 2º do artigo 4º da lei criadora do programa, de modo que se torna incerto se foi uma medida acertada para ser temporária, ou se, de fato, há cobertura orçamentária suficiente para manter o subsídio do programa mesmo fora da crise emergencial, conforme reconhecido pelo próprio relator Ministro André Luis de Carvalho, em sede do Acórdão proferido nº 2.333/2021-TCU-Plenário, no TC 014.547/2021-0[13]

Nessa mesma linha, se faz necessária a análise estatística da adesão ao Pronampe, bem como de alguns aspectos gerais da economia brasileira no período da pandemia, para poder compreender os impactos regulatórios gerados pelo programa, se está atualizado e é capaz de atingir seu propósito. Bem explica a necessidade da análise de impacto regulatório Alexandre de Santos Aragão:

> "A regulação econômica pode gerar efeitos negativos no desenvolvimento da economia, especialmente se aumentar desproporcionalmente os custos e a burocracia necessários à exploração das atividades econômicas, inibindo o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, ou, ainda, indiretamente, criando vantagens competitivas para algum participante do mercado, entre outras externalidades negativas. Há o risco, também, de a regulação estatal apresentar-se desatualizada, morosa e excessiva, em prejuízo dos consumidores e empresários. Nesse sentido,

12 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Estabilidade Financeira Vol. 21 de novembro de 2022. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202210/RELESTAB202210-refPub.pdf. Acesso em: 27/03/2025.

13

> os procedimentos de análise de impactos regulatórios obrigam os agentes públicos a previamente demonstrarem a razoabilidade de suas virtuais decisões, os seus prováveis custos diretos e indiretos, os benefícios esperados e a razão pela qual não foram escolhidos outros meios para atingir o mesmo propósito."[14].

Isso se dá, em outras palavras, pelo próprio dever do Estado (em sentido amplo) de legitimar suas escolhas públicas, o que pode ser feito, segundo Juarez Freitas, se forem (i) sistematicamente eficazes; (ii) sustentáveis; (iii) motivadas; (iv) proporcionais; (v) transparentes; (vi) razoavelmente desenviesadas; (vii) incentivadoras de participação social; (viii) da moralidade pública; e (ix) da devida responsabilização por ações e omissões[15].

No Pronampe, pouco, senão nada, se vê de participação social no que cerne à manifestação ativa do conjunto de micro e pequenos empreendedores quanto ao programa, e essa participação deve ser incentivada pelo governo, sendo uma melhora que desde já se adianta. Ademais, quanto à maioria dos outros aspectos, percebe-se que são dependentes de análise de dados e por uma questão de tempo, como a responsabilização por ações e omissões. Por ora, cumpre situar o Pronampe entre os instrumentos de política pública.

3. CLASSIFICAÇÃO DO PRONAMPE COMO POLÍTICA CREDITÍCIA E ALINHAMENTO AO ODS 8

No debate bibliográfico das medidas remediativas à crise pandêmica, foi possível notar que pensadores, como Ricardo Lodi Ribeiro, não abraçaram a ideia das soluções como a do Pronampe, ao afirmar que, até 2021, ano de publicação de sua obra "Finanças Públicas e Pandemia: Entre as austeridades e a democracia", *"tudo que o que foi feito nesse sentido até agora, muito mais por pressão social e do Congresso Nacional do que por iniciativa do Poder Executivo, é absolutamente insuficiente diante do tamanho dos desafios enfrentados"*[16].

A afirmação do autor, apesar de feita em momento no ínterim da pandemia, não analisou uma base empírica concreta. Também, não parece adequado afirmar que as medidas até 2021 adotadas não foram suficientes, dado que poucas foram outras instauradas em prol de socorrer a crise sanitária e econômica causada pelo Covid-19, posto que as já adotadas se provaram satisfatórias, como restou comprovado, por exemplo, através dos dados do Pronampe, explorados na sequência em capítulo próprio, e do próprio fato que seu sucesso e boa adesão tornaram o programa como medida permanente de crédito - programa que partiu como iniciativa do Senado Federal mediante o Projeto de Lei nº 1282/2020.

14 ARAGÃO, Alexandre de Santos. Análise de Impacto Regulatório na Lei de Liberdade Econômica, in ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). Novas leis: promessas de um futuro melhor? Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19.

15 FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 20/02/2025.

16 RIBEIRO, Ricardo Lodi. Finanças Públicas e Pandemia: entre a austeridade e a democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2021. p. 4.

Na referida obra, apesar das críticas serem feitas sem análise de dados suficientes, é possível extrair algumas importantes ponderações que auxiliam a compreender a posição do Pronampe como um programa inserido no contexto de uma política pública, especialmente voltada ao desenvolvimento econômico e da manutenção dos níveis de emprego. Dentre essas ponderações de Ricardo Lodi, destacou-se o apontamento sobre se, em pés de debates sobre o sistema institucional brasileiro, seria adequado que o Governo Federal detivesse exclusividade nos meios para combater crises, sejam esses meios tributários, monetários ou creditícios. Diante disso, entendeu-se pertinente posicionar o Pronampe enquanto medida pública de combate à crise.

Dentre os três meios de controle citados por Ricardo Lodi, fica claro que o Pronampe não se trata de um meio tributário, haja vista em nada se relacionar com o sistema tributário, com a arrecadação dos tributos ou sua destinação, tal como foi o Perse. Não seria o caso, por exemplo, se, no lugar de uma operação de empréstimo com garantia perante as instituições financeiras, o Governo estipulasse a criação de um Empréstimo Compulsório, como possibilita a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 148, o que não ocorreu.

Não se trata, também, de uma medida monetária, pois essas compreendem, em síntese, a injeção de dinheiro no mercado e o controle da inflação e da taxa de juros. Fosse uma medida monetária, na expressividade quantitativa movida pelo Pronampe (e contando com os outros programas), certamente haveria mais prejuízo aos cofres públicos do que como uma política de crédito, pois, conforme a teoria keynesiana exposta em "Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda", e muito bem sintetizada por Paul Krugman, *"por vezes, expandir a oferta de dinheiro não será suficiente para convencer o setor privado a gastar mais, e as despesas públicas terão de preencher a lacuna"*[17], o que não corresponde com a intenção de um país passando por instabilidade econômica, que busca diminuir suas despesas, e, ao mesmo tempo, fomentar o mercado.

Resta, portanto, a política creditícia, a qual se enquadra como aquela medida em que o Governo assume um crédito, mantendo a sua confiabilidade em termos internacionais e de investimento, e permitindo que instituições financeiras continuem operando sem a necessária emissão de títulos públicos e da injeção monetária, que implica em consequências que, em um contexto de redução drástica do consumo e das operações comerciais, tornariam os efeitos da pandemia ainda mais longos do que os visto. De fato, o Pronampe se enquadra nessa forma de política, considerando que, a partir de 2025, os valores operados seriam, em tese, devolvidos à União, de modo que, após a estabilização da economia e do mercado, com a volta do consumo e da atividade empresarial, bem como mantidos os níveis de emprego, o orçamento público seria recomposto gradualmente, tanto por conta dos programas emergenciais oferecidos às empresas, quanto pelo aumento de arrecadação pela retomada das

17 KRUGMAN, Paul. "Introdução" da edição brasileira de: KEYNES, John Maynard. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. 1a ed. Lisboa: Editora Relógio D'Água. 2010. p. X (10).

atividades econômicas e recolhimento tributário. Muito bem destacam a importância da política creditícia Paulo Matos, Joyciane Vasconcelos e Christiano Penna:

> "Segundo Brigham, Gapenski e Ehrhardt (2001), a oferta de crédito por parte de instituições financeiras consiste em um importante impulsionador da atividade econômica, ao disponibilizar recursos financeiros às pessoas e empresas para que possam financiar suas necessidades permanentes e eventuais, propiciando a possibilidade de, em caso de necessidade de antecipação de consumo ou de se assegurar diante de incertezas, suavizar despesas ao longo do tempo e dentre os estados da natureza. A relevância deste mercado pode ser vista quando da evidência de que considerável parte do Produto Interno Bruto (PIB) em quase todas as economias é financiada por instituições de crédito."[18].

Embora esta pesquisa concentre a análise do desenvolvimento econômico sustentável na relação entre o Pronampe e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8 - "Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos" -, verifica-se que o programa também se conecta a outras dimensões da Agenda 2030 da ONU. Isso porque o desenvolvimento econômico atua como elemento estruturante para a concretização de políticas públicas relacionadas à saúde, segurança e condições adequadas de trabalho.

No âmbito do ODS nº 8, destaca-se, inicialmente, a vinculação do Pronampe à Meta 8.3, que prevê "Promover o desenvolvimento com a geração de trabalho digno; a formalização; o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; o empreendedorismo e a inovação"[19]. A compatibilidade decorre do próprio objetivo legal do programa de fortalecer micro e pequenas empresas e preservar postos de trabalho, especialmente considerando que as MPE constituem o segmento empresarial mais numeroso do país e desempenham papel relevante na geração de empregos, sobretudo durante o contexto da pandemia.

Também se observa alinhamento com a Meta 8.5, segundo a qual o Brasil deve, "Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor". Nesse sentido, o §3º do art. 2º da Lei nº 13.999/20 estabelece que as empresas beneficiárias do Pronampe devem manter, durante a vigência do financiamento, quantidade de empregados igual ou superior à verificada no ano anterior à contratação, sob pena de vencimento antecipado da operação. A permanência dessa exigência após a consolidação do programa como política pública permanente evidencia a adoção de um mecanismo estrutural de preservação de empregos, e não apenas emergencial, ressalvada a alteração realizada pela Lei nº 14.348/2022 para operações contratadas até 31/12/2021, analisada no capítulo seguinte.

18 MATOS, Paulo; VASCONCELOS, Joyciane Coelho; PENNA, Christiano Modesto. Política creditícia no Brasil: o sertão vai virar mar?. Revista da ANPEC, Brasília, v. 14, p. 703-731, 2013.

19 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil e desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html. Acesso em: 21/02/2025.

Estabelecido, portanto, que o Pronampe é um programa oriundo de uma política creditícia, atrelado à política pública de desenvolvimento econômico e manutenção, instituída em meio a um contexto de crise econômica, pode-se compreender, não somente com base estatística, como se verá adiante, mas também teórica, algumas das razões para seu sucesso, que estão atreladas à própria sistemática de funcionamento e de escolha por uma política de operação de crédito em detrimento das demais possibilidades.

4. REGIME JURÍDICO VIGENTE DO PRONAMPE

Complementando a análise do contexto no qual se inseriu o Pronampe, passa se agora a expor, ponto a ponto, os principais aspectos jurídicos atrelados ao programa, especialmente a sua redação originária legislativa e suas adaptações até o momento.

Apesar de que alguns pontos a seguir demonstrados já foram trazidos em outro momento, cumpre inseri-los em um contexto cronológico da atividade legislativa brasileira. Em primeiro, passa-se a analisar aspectos principais, em relação à instituição e funcionalidade do Pronampe, da Lei nº 13.999 de 2020, publicada em 18 de maio do referido ano, que efetivamente criou o programa e que passamos a chamar de "Lei Inicial" neste subtópico por fins didáticos.

Na Lei, foi trazido, à pronto, que o programa seria vinculado a uma Secretaria Especial do Ministério da Economia, a Secretaria Especial de Produtivida, Emprego e Competitividade (Sepec), e seu objeto seria o desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios. Na sua redação original, seria destinado às micro e pequenas empresas, consideradas suas receitas brutas no exercício de 2019. Além disso, no parágrafo 1º do artigo 2º, a sua linha de crédito corresponderia a 30% da renda bruta anual calculada com base no ano de 2019, para empresas que já funcionam por pelo menos um ano, e para as que ainda não tinham doze meses de funcionamento, poderiam optar por calcular com base em 50% de seu capital social, ou 30% da média do faturamento mensal apurado desde o início das atividades, conforme fosse mais vantajoso.

No parágrafo segundo do mesmo artigo, foi estipulado quais instituições financeiras poderiam aderir ao Pronampe e requerer a garantia do Fundo Garantidor de Operações, o que não sofreu alteração, sendo o Banco do Brasil S.A, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco da Amazônia, bancos estaduais, agências de fomento estaduais, cooperativas de créditos, bancos cooperados, instituições integrantes do sistema de pagamentos brasileiro, fintechs, organizações da sociedade civil de interesse público de crédito, e demais instituições financeiras públicas e privadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

No parágrafo terceiro, a lei determinou que as micro e pequenas empresas que contratassem a linha de crédito do Pronampe assumiriam contratualmente a obrigação de fornecer informações verídicas e, principalmente, de preservar o

quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado na data de publicação da lei, no período entre a data da contratação e o 60º (sexagésimo) dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito, sob pena de vencimento antecipado da dívida pela instituição financeira. Além disso, no parágrafo quinto, foi vedada a celebração do contrato com empresas que possuíssem condenação relacionada a trabalho infantil ou em condições análogas à escravidão.

Para fins de informação, se fosse autorizada pelas empresas contratantes, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) receberia dados cadastrais relativos às operações concedidas, conforme estipulou o parágrafo oitavo do mesmo artigo. Já no décimo, restou determinado que esses créditos serviriam ao financiamento das atividades empresariais e poderiam ser utilizados para investimentos e capital de giro isolado e associado, sendo vedado que fossem destinados para distribuição de lucros e dividendos entre sócios.

Em sua redação original, através do artigo terceiro, teria sido permitido que as instituições financeiras participantes formalizassem as operações em até três meses após a entrada em vigor da Lei, prorrogáveis por mais três, sendo a taxa de juros anual original igual a taxa da Selic, acrescida de 1,25% sobre o valor concedido, prazo de 36 (trinta e seis) meses para pagamento.

No artigo quinto, por sua vez, a Lei trouxe que, em casos de inadimplemento do contratante, as instituições participantes fariam a cobrança da dívida em nome próprio, em conformidade com suas políticas de crédito, e recolheriam os valores recuperados ao FGO, relativos a cada operação, na proporção do saldo devedor honrado pelo Fundo. No desdobramento do artigo, em seu parágrafo primeiro, restou expresso que seria vedado que as instituições adotassem procedimentos menos rigorosos que os usualmente utilizados em suas próprias operações de crédito, e, no segundo, quedou positivado que, para a recuperação dos créditos inadimplidos, as despesas necessárias correriam por conta das próprias instituições participantes.

Para adequar o programa, a União, através do artigo sexto, aumentou sua participação no FGO em R$ 15.900.000.000,00 (quinze bilhões e novecentos milhões de reais), permitida a integralização adicional de cotas a ser realizada por atos da Sepec, sendo o valor não utilizado para garantir operações, bem como os recuperados, inclusive em caso de inadimplência, devidos a serem estornados à União. Ainda, foi determinado, através do parágrafo terceiro do artigo, que o FGO responderia por suas obrigações com bens e direitos alocados para a finalidade do Pronampe, isentando o cotista ou seus agentes públicos por qualquer obrigação ou eventual prejuízo do Fundo. No parágrafo quarto, foi estabelecido que as instituições financeiras operariam com recursos próprios no Pronampe, e poderiam contar com a garantia a ser prestada pelo FGO, limitada a 85% do valor de cada operação, com as primeiras perdas da carteira de responsabilidade do FGO, e o limite global a ser ressarcido ficaria limitado ao valor do caput (R$ 15.9 bi).

Foi autorizado, ainda, no parágrafo sexto, que o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) do Sebrae poderia ser utilizado como instrumento complementar ao FGO.

No artigo oitavo, foi estabelecida a competência do Banco Central do Brasil para fiscalizar o cumprimento das instituições participante das condições estabelecidas para operações de crédito realizadas no âmbito do Pronampe.

Por fim, no artigo 13, positivou-se que, expirado o prazo para as contratações do Pronampe, o Poder Executivo estaria autorizado a tornar o Pronampe como uma política oficial de crédito de caráter permanente, com tratamento diferenciado e favorecido, nas mesmas condições estabelecidas nessa Lei, visando a consolidação dos pequenos negócios "como agentes de sustentação, transformação e desenvolvimento da economia nacional".

No mesmo ano, no entanto, foi promulgada a Lei 14.042, de 19 de agosto, que além de instituir os outros programas emergenciais às empresas (de diferentes portes em relação ao Pronampe), também alterou aspectos da Lei Inicial, em especial, a adição de um parágrafo 12 ao artigo segundo, incluindo associações, fundações de direito privado e sociedades cooperativa como instituições contratantes do Pronampe. Ainda, foi adicionado o parágrafo segundo do artigo quarto, que delimitou que poderia ser exigida garantia pessoal na concessão de crédito ao amparo do Pronampe, desde que fosse no valor igual ao empréstimo contratado, acrescido dos encargos, com exceção em casos de empresas constituídas a menos de um ano, das quais a garantia poderia alcançar até 150% do valor contratado mais acréscimos.

Uma das mais importantes alterações, foi a nova redação do parágrafo quarto do artigo sexto da Lei Inicial, em que a garantia do FGO passou de 85% para permitir até 100% do valor de cada operação garantida, adicionando, em um parágrafo quarto A (§4º-A), que o estatuto do FGO poderia segregar limites máximos de cobertura de inadimplência de acordo com cada instituição financeira e carteira, bem como por períodos, para alcançar os 100%, sendo 85% o valor mínimo.

Ainda em 2020, foi promulgada a Lei n. 14.045, de 20 de agosto, que possibilitou aos profissionais liberais que contratassem as operações de crédito garantidas pelo Pronampe, mediante o cumprimento de determinados requisitos, dispôs que os créditos concedidos, em geral, deveriam servir ao financiamento das atividades econômicas do empresário, empresa ou profissional liberal e também positivou que a linha de crédito corresponderia a até 30% da receita bruta anual, com base no exercício de 2019.

Em 2021, através da publicação da Lei nº 14.161, de 02 de junho, significativas mudanças foram incorporadas ao Pronampe, destacando-se a sua transformação em uma política de crédito permanente, conforme permitido pela Lei Inicial, e realizado logo pelo artigo 1º da então nova lei de 2021. Ademais, foram feitas alterações no sentido de autorizar, conforme o artigo 2º dessa lei, que a União aumentasse sua

participação no FGO, a partir de dotações orçamentárias, doações privadas e recursos decorrentes de operações de crédito externo realizadas com organismos internacionais. Quedou estabelecido, no parágrafo primeiro desse referido artigo, que, caso a União aumentasse sua participação por meio de créditos extraordinários, os recursos deveriam ser tratados de forma segregada, para garantir sua utilização com essa finalidade exclusiva, o que deveria ocorrer até 31 de dezembro de 2021. Esses novos valores, conforme estipulou o parágrafo terceiro deste artigo, de igual forma aos garantidos na Lei Inicial, deveriam ser devolvidos à União.

A lei de 2021 também alterou o artigo segundo da Lei Inicial, em seu caput, no sentido de passar a considerar a receita bruta auferida no exercício imediatamente anterior ao da contratação, em detrimento da redação original, que seria da receita bruta auferida em 2019. Alterou ainda o inciso I do artigo terceiro, prevendo uma taxa de juros igual à da Selic, acrescida de 6%, no máximo, para operações concedidas a partir de 1º de janeiro de 2021, e mantendo o acréscimo de 1,25% para as operações que foram concedidas até 31 de dezembro de 2020. Autorizou, através do seu artigo quarto, que as parcelas vincendas e vencidas fossem prorrogadas por até 365 dias ou 12 meses, mediante solicitação, sendo o prazo máximo das operações prorrogado por igual período. Em termos de acesso à informação, determinou que todas as instituições que aderissem ao Pronampe disponibilizassem informação da linha de crédito, taxa de juros e prazo de pagamento nos respectivos websites e aplicativos para dispositivos móveis. Ainda, vedou a obrigatoriedade de contratação de quaisquer outros produtos ou serviços financeiros, inclusive seguros, para a contratação da linha de crédito do Pronampe.

O artigo sétimo da Lei de 2021 possibilitou que as pessoas que contratassem a linha de crédito portassem as operações entre instituições financeiras, observados os limites operacionais de cada uma. Por fim, incluiu que, para as operações contratadas em 2021 no âmbito do Pronampe, o limite de contratação seria apurado com base na receita bruta que fosse maior, entre o exercício de 2019 ou de 2020.

Ainda em 2021, foi publicada a Lei n. 14.257 de 1º de dezembro, que criou o Programa de Estímulo ao Crédito (PEC), e, dentre outras disposições, alterou a Lei Inicial, no que tange à redação dos parágrafos 3º e 3º-A do artigo 2º, determinando que as pessoas que contratassem a linha de crédito do Pronampe assumiriam a obrigação de fornecer informações verídicas e preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado no último dia do ano anterior ao da contratação da linha de crédito, no período entre a data da contratação e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito, gerando um contexto de transparência e proteção ao emprego.

Sequencialmente, foi promulgada a Lei nº 14.348, de 25 de maio de 2022, que estipulou um prazo inicial para devolução dos valores não utilizados e contratados pelas instituições financeiras, devendo ocorrer a partir de 2025, vide seu artigo segundo, que deu nova redação ao parágrafo segundo do artigo sexto e ao artigo

segundo, em seu parágrafo quarto-A, o qual, além disso, dispôs que a obrigação de preservação de níveis e quantitativos de empregos não seria exigível para as operações contratadas até 31 de dezembro de 2021, removendo grande encargo das empresas contratantes.

Vale destacar também quanto a criação da Lei n. 14.457, de 21 de setembro de 2022, que criou o Programa Emprega + Mulheres, que consiste, em síntese, em política pública criada par estimular à inserção e manutenção de mulheres no mercado de trabalho, gerando, para determinadas empresas que cumprissem os requisitos disposto no diploma legal, um selo "Emprega + Mulher", o qual, dentre outros benefícios, permite que micro e pequenas empresas fossem beneficiadas com estímulos creditícios adicionais no Pronampe.

Em 2023, em relação ao funcionamento do Pronampe, após o fim do contexto pandêmico, foi criada a Lei nº 14.554 de 20 de abril de 2023, que trouxe diversas mudanças, sendo as de destaque a alteração em relação à redação do parágrafo 1º-A, a permissão das instituições financeiras de aceitar a declaração de faturamento dos contratantes do programa referente ao ano-calendário imediatamente anterior ao que estaria sendo entregue à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil no período de janeiro a abril. Mudou, ainda, que a observância da preservação do quantitativo de empregados deveria se dar ao número verificado no último dia do ano anterior ao da contratação da linha de crédito, ou, quando da prorrogação, no período entre a data da contratação e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha.

A principal mudança da lei de 2023 foi no artigo 3º da Lei Inicial, sendo o acréscimo de prazo máximo, passando ao total de 72 (setenta e dois) meses para o pagamento das operações, e criando um parâmetro, no inciso IV, da carência mínima de 12 meses para o início do pagamento das parcelas do financiamento.

Já no ano de 2024, mudanças foram instituídas, como através da Lei n. 14.995, de 10 de outubro, que instituiu o Programa Acredito no Primeiro Passo. Além do referido programa, a Lei, através do seu Capítulo II, prometeu o aprimoramento do Pronampe, e em seu artigo 14, promoveu algumas mudanças na legislação de regência do Programa.

Dentre as mudanças, chama-se atenção para as mudanças nos artigos 1º e 3º da Lei Inicial, cuja mudança substancial foi a nomenclatura do vínculo do Pronampe (outrora vinculado à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), agora vinculado ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), bem como a nova redação do parágrafo 9º do artigo 5º da Lei Inicial, dispondo que, em situações de inadimplência, agente financeiros deveriam adotar estratégia de renegociação similar à adotada para recuperação de seus créditos próprios, e, além disto, a disposição do artigo 6º-C, em que valores relacionadas à participação adicional da União no FGO para

cobrir operações contratadas até 31 de dezembro de 2023 com beneficiários localizados nos Municípios do Rio Grande do Sul que tiveram perdas materiais decorrente dos eventos climáticos extremos, seriam alocados para garantir novas operações do Pronampe.

Também, foi instituída a Lei n. 15.076, de 26 de dezembro de 2024, que promoveu outras mudanças no âmbito do Pronampe, notadamente para destinar os valores não utilizados para garantia de operações contratadas à fundo destinado à incentivo financeiro educacional, na modalidade de poupança, bem como autorizar o aumento de participação da União no FGO e a celebração de convênios com a instituição administradora do FGO e União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Em 2025, foram introduzidas mudanças na legislação do Pronampe, por meio da Medida Provisória n. 1.309, a qual instituiu o chamado Plano Brasil Soberano, em resposta às taxas impostas pelos Estados Unidos da América à diversos mercados, incluindo o brasileiro. A Medida Provisória foi responsável, no âmbito do Programa em comento, por alterar a legislação para que dispusesse maneiras de mitigar os efeitos negativos sofridos pelos exportadores brasileiros, de modo que autorizou o uso de recursos do FGO destinados ao Pronampe para auxiliar empresas exportados de bens e serviços aos EUA, cobrindo operações impactadas.

Esses são, em suma, os principais aspectos jurídicos, linearmente indicados, do Pronampe. Em conclusão, vê-se que foram incorporadas significativas mudanças ao longo do tempo, em relação a sua funcionalidade, modelo e cunho social. No entanto, o programa sofre com uma deficiência em seus aspectos fiscalizatórios e em especial, em relação aos aspectos como o acréscimo à taxa de juros, inicialmente de 1,25%, para então 6%, sem a apresentação de uma justificativa plausível que ensejasse nesse aumento substancial.

Ademais, tem-se que a mudança na taxa de juros provou-se bastante gravosa, considerando que, por exemplo, a taxa Selic, em momento inicial da pandemia, era bastante baixa (2,15%), e, acrescida de 1%, não se mostrava como uma operação extremamente onerosa. No entanto, ao determinar que a operação teria incidência de Selic acrescidos de 6% de juros, passou a considerar a operação como uma bancária qualquer, e desvantajosa aos empreendedores, considerando que, por exemplo, no âmbito do fim da pandemia, a Selic estava substancialmente maior (12,75%)[20], o que deveria ter sido revisitado pelo Governo Federal com extrema urgência, caso queira, de fato, que o Pronampe continue como uma medida de crédito oficial do país, correndo risco de tornar-se obsoleta.

Vencida essa questão, passa-se ao levantamento dos dados do programa, que, somados ao regime jurídico exposto, permitirão avaliar na conclusão o seu alinhamento às Metas 8.3 e 8.5.

20 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Estabilidade Financeira Vol. 21 de novembro de 2022. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202210/RELESTAB202210-refPub.pdf. Acesso em: 27/03/2025.

5. LEVANTAMENTO DE DADOS DO PRONAMPE

Segundo dados públicos do Banco do Brasil, e apurados no relatório da auditoria TC 014.922/2021-5 do Tribunal de Contas da União, referente à prestação de contas do Presidente da República, o programa, até o final de 2020, ano que foi instituído, foi objeto de 516.790 operações, com a liberação de mais de R$ 37 bilhões de reais para micro e pequenas empresas, que tiveram, assim, as maiores variações nas carteiras de crédito, sendo de 37,7% a variação na carteira de crédito às pequenas e 51,5% às micro[21]. A ação orçamentária 00EE de 2020, visando a liberação desses valores, empenhou R$ 38.1 bilhões em destino ao FGO. Desses, R$ 15,9 bilhões foram alocados em maio (mês da promulgação da Lei que instituiu o programa), R$ 12 bilhões em agosto, e R$ 10 bilhões em dezembro[22].

Em dados do Boletim do Mapa de Empresas do primeiro quadrimestre de 2020, o Brasil contava com 18.466.444 empresas (de todos os portes/tipos) ativas. Nessa época, 1.038.030 empresas foram abertas, e o número de encerramentos havia diminuído, comparado com o primeiro e o terceiro quadrimestre de 2019.

Já no Boletim do Mapa de Empresas do terceiro quadrimestre de 2020, constatou-se que existiam 19.907.733 empresas abertas. Além disso, nesse período houve um aumento de 5,7% na abertura de empresas, e um aumento de 6,2% no encerramento, em relação ao segundo quadrimestre do mesmo ano, mostrando que a rápida atuação do Governo Federal, através dos programas emergenciais, acarretou na estabilização da manutenção dessas empresas, ainda que nem todas tenham aderido aos programas, bem como seja notório que enquanto alguns segmentos sofreram mais com a crise imediata, outros acabaram até mesmo se beneficiando, como o setor de *e-commerce*.

Ainda nesse mesmo Boletim, segundo dados levantados pelo Governo Federal, foram encerradas, ao total do ano, 1.044.696 empresas, o que curiosamente representou uma queda em relação ao número de empresas fechadas em 2018 e 2019, enquanto foram abertos 3.36 milhões de novos empreendimentos até o fechamento do ano.

Ao todo, consegue-se apurar que, em larga escala, e em primeira mão, a pandemia não gerou efeitos tão gravosos quanto o encerramento propriamente dito dos empreendimentos entre os quadrimestres de 2020, considerando que no terceiro, foram abertas mais empresas que no primeiro.

Em relação ao Pronampe em si, segundo o Banco do Brasil, tem-se que, em 2020, a vasta maioria das operações foi celebrada junto à Caixa Econômica, seguida do Banco do Brasil, sendo, das 516.375 operações totais, 154.497 celebradas na Caixa Econômica, 112.333 no Banco do Brasil, e, em queda abrupta, 51.844 no Sicoob.

21 BANCO DO BRASIL. Relatório semanal FGO Pronampe. Atualizado em 11/12/2025. Disponível em: https://www.bb.com.br/docs/portal/digov/Pronampe-Semanal.pdf. Acesso em 11/12/2025.

22 TCU. Relatório da Auditoria operacional TC 014.922/2021-5. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf. Acesso em: 05/12/2025.

De todas as operações, a grande maioria se deu nos meses de julho e setembro, sendo o mês de novembro o que abrangeu o menor número de contratações.

Os valores contratados, em 2020, perfizeram a média de R$ 72.655,40, e em totalidade correspondem ao montante de R$ 37.517.433.986,44, (trinta e sete bilhões, quinhentos e dezessete milhões, quatrocentos e trinta e três mil e novecentos e oitenta e seis reais e quarenta e quatro centavos) dos quais 8%, isso é, R$ 3.001.394.718,91 (três bilhões, um milhão, trezentos e noventa e quatro mil e setecentos e dezoito reais e noventa e um centavos) quedou inadimplido.

Já em 2021, segundo o Banco do Brasil e em dados analisados pelo TCU, no exercício de suas atribuições, apurou-se que, R$ 24.936.486.554,00 (vinte e quatro bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais) foram contratados, em 333.350 operações.

Esses valores representam, respectivamente, 66,46% do total contratado no ano anterior, em 64,55% das operações celebradas. Isso indica que o número de contratações e seus valores se mantiveram lineares ao longo do primeiro ano da pandemia do Covid-19. Corrobora isso o fato que o valor médio das contratações sofreu pouca alteração, em relação ao valor de 2020.

Além disso, as cinco maiores instituições financeiras, em termos de operações feitas, mantiveram-se as mesmas, sendo a única mudança que o Banco do Brasil, em 2021, assumiu o posto de maior realizado das operações do Pronampe.

Nesse ano, também, foi permitido que profissionais liberais aderissem ao programa, de forma que compuseram, ainda que de modo bastante tímido, parcela dos contratantes.

Por fim, em relação a inadimplência observada em 2021, apurou-se que 7,3% do total das operações, isso é, R$ 1.820.363.518,44 (um bilhão, oitocentos e vinte milhões, trezentos e sessenta e três mil e três e quinhentos e dezoito reais e quarenta e quatro centavos) quedaram atrasados e inadimplidos, dos aproximadamente R$ 25 bilhões contratados.

Em um cenário mais amplo, apurado pelo Boletim do Mapa de Empresas do Governo Federal do primeiro quadrimestre de 2021, observou-se que o número de empresas ativas no Brasil caiu em relação ao terceiro quadrimestre de 2020, que era de 19.907.733, e em relação ao primeiro quadrimestre de 2020, que era de 18.466.444 empresas.

Ainda, no 1º quadrimestre, os números de empresas abertas e o de empresas encerradas aumentaram de modo significativo, principalmente em relação ao mesmo período do ano anterior.

Inclusive, ainda segundo dados do Governo Federal, alinhados com os dados do Pronampe, percebe-se que os estados de Amapá, Paraíba, Piauí, Sergipe e Alagoas, que

foram os cinco que mais tiveram empresas fechadas no período, coincidentemente também estão entre os que menos tiveram contratações do Pronampe.

Evidente que isso não significa que a ausência de adesão ao Pronampe teria retirado a posição grave no *ranking* desses Estados, mas torna plausível cogitar que talvez esses dados possam estar correlacionados.

Por fim, cabe destacar que, ao final do ano, no terceiro quadrimestre de 2021, o Brasil chegou a contar com um acréscimo de quase duas milhões de empresas ativas. Isso representou um novo marco na quantidade de empresas abertas em um mesmo ano, com um aumento de 27,1% se comparado à 2019, e um valor duas vezes e meia maior se comparado à 2011, há dez anos.

Esse indicador, na perspectiva do Governo Federal, simboliza que *"a economia tem reagido bem mesmo em cenário de pandemia"*. No entanto, conforme apurado no "Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2021"[23], de autoria do Tribunal de Contas da União, o programa não foi cumprido à íntegra no ano, considerando que houve redução de quantitativo de empregados no ano de 2021 em relação a 2020 nas empresas que firmaram acordos, em desacordo com o disposto no parágrafo terceiro do artigo segundo da lei criadora do Pronampe, imputando "deficiências na gestão de riscos e controles, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe por parte do Ministério da Economia", através de dados extraídos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

O mesmo Relatório, inclusive, expressamente consignou que no ano de 2021, o programa possuiu maior alavancagem, haja vista a mobilização de proporcionalmente menos recursos públicos para um volume similar de operações. Além disso, apurou-se que o Pronampe foi formalizado em 5.374 municípios, dos 5.570 existentes no Brasil, mostrando-se o programa com maior alcance regional dentre todos os criados na Pandemia. Em suas conclusões, ponderou sobre o Pronampe:

> "Relativamente ao Pronampe, que se tornou uma política oficial de crédito, nos termos da Lei 14.161/2021, as atividades de gestão de riscos e controles para o referido programa devem ser devidamente estruturadas, para que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o programa está exposto; aumente-se a probabilidade de alcance dos objetivos do programa, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e para que a conformidade do programa com as leis e os regulamentos aplicáveis seja assegurada. Cabe ainda o aperfeiçoamento do programa no que se refere à estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação, inclusive por meio da definição prévia de indicadores e metas a serem alcançadas."

O TCU finaliza a redação do relatório afirmando que expediu competentes ofícios e encaminhou o acórdão dos respectivos processos que apuraram essas

23 TCU. Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2021.Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/69/21/9C/6A/BFB3C710D79E7EB7F18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2021.pdf. Acesso em 03/03/2025.

informações, mas, ainda assim, a conclusão foi certeira, ao que já se adianta, pois, de fato, não há de se cogitar a existência de um programa permanente em tempos de "estabilidade" econômica, criado e vigente com base em regras estipuladas para tempos de crise, devendo, necessariamente, ser adequado.

Em 2022, por sua vez, vemos um aumento do número de operações celebradas em relação à de 2021, sendo, mais de 460 mil contratações do Programa, concentradas, principalmente nas regiões do Sudeste e Sul, sendo 99 mil dessas feitas exclusivamente no Estado de São Paulo, isto é, 21% das operações sendo feitas em uma única Unidade Federativa. Como pode se confirmar, também, houve o empenho total de R$ 36,771 bilhões, sendo dois a menos que no primeiro ano, 2020, apesar de apresentar quase 56 mil operações a menos.

Além disso, em 2022, temos a mudança trazida pela legislação, no sentido de permitir que Microempreendedores Individuais também pudessem aderir ao programa de empréstimo, que passou a vigorar a partir de junho deste ano. Ocorre que, principalmente em relação às micro e pequenas empresas, a adesão dos MEI não foi tão significativa, assim como as dos profissionais liberais.

A instituição financeira que mais celebrou operações seguiu sendo o Banco do Brasil, todavia, é possível notar o Banco Bradesco saiu das cinco instituições que mais realizaram operações, sendo o posto do terceiro maior contratado o Sicoob, seguindo do Itaú, e, pela primeira vez em três anos, o Sicredi.

Outro aspecto relevante em relação ao Pronampe em 2022, reside no fato que foi o ano com a maior porcentagem de inadimplência até então, chegando, nos casos de profissionais liberais e MEIs, em 19,3% e 11,3% de inadimplência.

Adotando-se somente a média da inadimplência (10,8%), teríamos que aproximadamente R$ 3.971.280.868,74 (três bilhões, novecentos e setenta e um milhões, duzentos e oitenta mil e oitocentos e sessenta e oito reais e setenta e quatro centavos) seriam não pagos pelos aderentes ao programa em um único ano. Em outro aspecto, temos que, ao final do terceiro quadrimestre de 2021 e no primeiro quadrimestre de 2022, houve um considerável aumento no número de empresas abertas no Brasil, chegando a pouco mais de 19 milhões nesse momento.

Em relação ao número de empresas abertas no período do 1º quadrimestre de 2022, temos que representa uma leve queda em relação ao mesmo período em 2021, e um leve acréscimo em relação ao 3º quadrimestre de 2022. Ainda nesse período, o Governo Federal, analisando a assertividade de todas as medidas até então adotadas visando remediar os graves impactos da pandemia, constatou que:

> "Especialmente no que se refere às micro e pequenas empresas, **as políticas de incentivo a crédito mostraram-se acertadas para que taxa de desemprego retorna-se aos patamares do início de 2016**, com avanço da população ocupada nos diversos setores, uma vez que as micro e pequenas empresas representam quase 98% dos novos negócios

> do País, e são responsáveis por 62% dos empregos e por 27% do Produto Interno Bruto (PIB)."[24];

Já no terceiro e último quadrimestre de 2022, houve novo aumento no número de empresas ativas, que ultrapassaram o montante de 20 milhões. No entanto, ao longo do ano, foram abertas menos empresas do que em relação a 2021, e, acima disso, foram fechados mais empreendimentos também, ao longo do ano.

Em suma, teve-se que, em 2022, os resultados foram positivos, mas não corresponderam aos patamares levantados em 2021. Ainda assim, dos dados apurados, é certo afirmar que o Brasil teve uma boa resposta à crise econômica global gerada pela pandemia do Covid-19 até então.

Em 2023, 487.414 operações foram celebradas, somando o total de R$ 33.775.382.883,27. Dessas operações, destaca-se que, pela primeira vez desde a instituição do programa, a instituição financeira que mais formalizou os contratos foi o Itaú, banco privado, bem como o Bradesco assumiu novamente um posto dentre os cinco que mais fizeram operações, indicando uma repentina priorização dos bancos privados. Em relação à inadimplência, apura-se que a média foi aumentada para 12,6%, sendo as pequenas empresas responsáveis pela maior porcentagem, alocada em 12,8% para o período.

Quanto aos dados do Governo Federal, em seu Boletim do Mapa de Empresas do 1º quadrimestre de 2023, temos que mais empresas estavam abertas do que em relação aos anos anteriores, perfazendo o montante de 21.020.285. No entanto, em relação ao número de empresas abertas nesse período propriamente dito, tem-se uma queda breve em relação a 2021 e 2022, e um levemente acentuado aumento no número de empresas fechadas no mesmo período.

O aumento do número de fechamento de empresas superou a fração de 25,7%, ou seja, de um quarto em relação ao mesmo período em 2022, como apurou o Governo Federal. Já no 3º quadrimestre do ano, tem-se a diminuição de empresas ativas, que totalizavam 20.798.291, mostrando uma significativa redução em relação ao primeiro período de 2023.

Em relação ao Pronampe no ano de 2024, segundo dados do Banco do Brasil, observa-se que foram contratadas 503.076 operações, no total de R$ 33.887.136.850,82. Neste ano, o Banco Bradesco assumiu a liderança no número de operações contratadas, seguido pelo Banco Itaú, reforçando o protagonismo privado no âmbito das operações de crédito empresarial do Pronampe. Para o período, ainda, registrou-se uma média de inadimplência de 2,8%, redução drástica em relação aos demais períodos (insertos num contexto pandêmico ou quase pós-pandêmico).

No âmbito empresarial, segundo dados do Governo Federal, registrou-se

24 GOVERNO FEDERAL. Boletim Mapa de Empresas - 1o Quadrimestre de 2022. Publicado em 06, jun. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2022.pdf. Acesso em: 28/03/2025.

21.738.420 empresas ativas no 1º quadrimestre de 2024, sendo o número de empresas abertas, em relação ao mesmo período de 2023, aumentado em 9,2%, e o de fechadas, igualmente aumentado em 15,5%. Já no 3º quadrimestre, o número registrado de empresas ativas foi de 22.004.843, com aumento de 9,8% no número de empresas abertas no decorrer do ano inteiro, comparado com o ano de 2023, e aumento de 12,1% em relação ao número de empresas fechadas, em relação ao ano de 2023.

Em 2025, por sua vez, 336.745 operações foram contratadas, com valor total de R$ 22.028.553.067,77. Além disso, o principal agente financeiro nas operações celebradas do Pronampe foi o Banco Itaú, seguido por Bradesco, Santander, Banco do Brasil, e, por fim, a Caixa Econômica. A taxa de inadimplência no ano foi apurada em torno de 1,9%, sendo que enquanto as pequenas empresas assumiram a liderança no número de operações contratadas (aproximadamente 60%), os microempreendedores individuais lideraram, proporcionalmente, a inadimplência, com uma taxa 2,9% de casos.

Em relação aos dados do Governo Federal divulgados para 2025, no 1º quadrimestre houve crescimento de 24,4% do número de empresas abertas em relação a 2024 e aumento de 13,4% do número de empresas fechadas em relação ao ano anterior, de modo que havia 23.205.843 empresas ativas ao final do quadrimestre. No 2º quadrimestre, houve uma queda de 9% do número de empresas abertas e de 4,5% do número de empresas fechadas em relação ao primeiro quadrimestre, sendo o total de empresas ativas no país de 24.213.445.

Os dados apontam que houve um crescimento do número de empresas no país, com queda no número de encerramentos empresariais, indicando que há um número crescente de empresários e que há um índice positivo em temos de que essas empresas não estão, necessariamente, sendo encerradas.

6. CONCLUSÕES

O que pode-se concluir é que o Pronampe, como uma política pública permanente de acesso à crédito, está devidamente alinhado com diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas submetas, além do próprio ODS nº 8, que serviu como base para fomentar a pesquisa, sendo uma política com potencial bastante produtivo e, nos termos de sua redação legal e seus objetivos estabelecidos pelo Governo Federal, em pleno alinhamento com a Agenda 2030 da ONU, e, acima disso, o Pronampe de fato trouxe um impacto positivo, retendo uma boa parcela do dano financeiro atrelado ao afastamento do consumo, decorrente da decretação do estado de calamidade pública e de quarentena, que gerou a paralisação/suspensão da maior parte das atividades econômicas, principalmente aquelas tidas, à época, como não essenciais, assim evitando, nas empresas que contrataram o programa, a demissão em massa e estimulando a manutenção das relações de emprego até certo ponto, como visto.

Em um escopo jurídico, foi uma política bem escrita e adaptada ao longo da crise do Covid-19, sendo seu texto suficientemente coeso e conectando satisfatoriamente a proteção das micro e pequenas empresas com a proteção dos empregos oriundos delas, com critérios de adesão adequados e sem a presença de demasiados "jabutis" na sua legislação, isso é, sem a inclusão ladina de pontos desimportantes ou que em nada influenciaram o Pronampe e a recuperação financeira das MPEs. Uma crítica cabível, no entanto, se dá em relação à Lei nº 14.348/2022, ao remover o critério de manutenção dos níveis de emprego até determinada data, sendo este um ponto que caminhou de encontro ao Meta 8.5 da Agenda 2030.

Mostrou-se uma acertada opção, como uma política creditória, no lugar de políticas monetárias ou meramente assistencialistas, permitindo que um capital de giro fosse mantido entre os cofres públicos, as instituições financeiras e o mercado. Ainda, louva-se a tentativa de conciliação do Pronampe com outras medidas políticas, tais como o benefício para empresas com o Selo Emprega + Mulher, atrelando ao Pronampe não apenas a busca por desenvolvimento econômico sustentável, mas também como uma medida capaz de incentivar e promover a igualdade de gênero. É de ressaltar que o uso do Pronampe, como medida responsiva por meio do programa Brasil Soberano, é um fenômeno interessante como uma política de proteção do mercado brasileiro, em detrimento do aumento, por exemplo, dos tributos sobre a importação de produtos estadunidenses, indicando a versatilidade do Programa como uma política de crédito que pode ser utilizada e ampliada para situações atípicas.

No entanto, apesar do aspecto positivo observado no Pronampe, não pode se deixar de frisar que é um programa instituído em um contexto pandêmico, inédito e de grave crise, sendo suas alterações, até o momento, feitas majoritariamente pelo que se pode considerar "remendos legislativos". Retomando a leitura de Juarez Freitas, encontra-se que os critérios, em geral, para classificação do programa como uma adequada política pública encontram-se preenchidos.

Partindo do pressuposto que o programa se tornou uma política permanente de operação de crédito a micro e pequenas empresas, ele deve sofrer uma reforma legislativa e se adequar aos orçamentos ordinários do Governo Federal, também se adaptando à realidade pós-pandêmica. Em quatro anos de vigência, passou por cinco significativas alterações legislativas que mudaram aspectos importantes, como sua abrangência, seu prazo de parcelamento, recalcular o acréscimo a taxa de juros, modernizar a forma de devolução dos empréstimos à União, e inclusive conceder incentivos à adimplência das operações contratadas, e podendo até mesmo abranger a observação de questões ligadas à proteção ambiental, como instituir um benefício no programa às empresas que possuam um bom plano de ESG (Environmental, Social and Governance - Ambiental, Social e Governança), por exemplo, sendo cogente que seja readequado à atualidade, fora de um contexto de grave crise econômica, e sim dentro de uma realidade de desenvolvimento socioeconômico sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre de Santos. Análise de Impacto Regulatório na Lei de Liberdade Econômica, in ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). Novas leis: promessas de um futuro melhor? Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Estabilidade Financeira Vol. 21 de novembro de 2022. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202210/RELESTAB202210-refPub.pdf. Acesso em: 27/03/2025.

BANCO DO BRASIL. Relatório semanal FGO Pronampe. Atualizado em 11/12/2025. Disponível em: https://www.bb.com.br/docs/portal/digov/Pronampe-Semanal.pdf. Acesso em 11/12/2025.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso futuro comum. 2a ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991. p. 46.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 20/02/2025.

GOVERNO FEDERAL. Boletim Mapa de Empresas. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins-anteriores. Acesso em: 11/12/2025.

GOVERNO FEDERAL. Boletim Mapa de Empresas - 1o Quadrimestre de 2022. Publicado em 06, jun. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2022.pdf. Acesso em: 28/03/2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil e desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html. Acesso em: 21/02/2025.

KRUGMAN, Paul. "Introdução" da edição brasileira de: KEYNES, John Maynard. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. 1a ed. Lisboa: Editora Relógio D'Água. 2010. p. X (10).

MATOS, Paulo; VASCONCELOS, Joyciane Coelho; PENNA, Christiano Modesto. Política creditícia no Brasil: o sertão vai virar mar?. Revista da ANPEC, Brasília, v. 14, p. 703-731, 2013.

MOURA, Bruno de Freitas. Micro e pequenas empresas criam sete de cada 10 empregos no país. Agência Brasil. Publicado em 13, jul. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-07/micro-e-pequenas-empresas-criam-sete-de-cada-10-empregos-no-pais. Acesso em: 27/03/2025.

OKADO, G. H. C.; QUINELLI, L. Megatendências Mundiais 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): uma reflexão preliminar sobre a "Nova Agenda" das Nações Unidas. Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, Brasil, v. 2, n. 2, p. 111–129, 2016. DOI: 10.18224/baru.v2i2.5266. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5266. Acesso em: 30/03/2025.

ONU. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em 17/03/2025.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Finanças Públicas e Pandemia: entre a austeridade e a democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2021. p. 4.

SCHREIBER, Dusan. MORAES, Margareth Aparecida. STASIAK, Lígia. O impacto da crise pelo Covid-19 nas micro e pequenas empresas. Revista Vianna Sapiens. [S. l.], v. 12, n. 1, p. 30, 2021. DOI: 10.31994/rvs.v12i1.707. Disponível em: https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/707. Acesso em: 29/03/2025.

TCU. Auditoria operacional TC 014.547/2021-0. Rel. Augusto Sherman. Acórdão n. 2.331/2021. Sessão de 29/09/2021.

TCU. Relatório da Auditoria operacional TC 014.922/2021-5. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf. Acesso em: 05/12/2025.

TCU. Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2021.Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/69/21/9C/6A/BFB3C710D79E7EB7F18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2021.pdf. Acesso em 03/03/2025.

TOBLER, Rodolpho. Empresas de pequeno porte sofrem muito mais durante a pandemia. FGV IBRE. Publicado em 24, jul. 2020. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/empresas-de-pequeno-porte-sofrem-muito-mais-durante-pandemia. Acesso em: 29/03/2025.