

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

JONATHAN BARROS VITA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves; Jonathan Barros Vita – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-141-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Economia. 3. Desenvolvimento econômico. II

Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

Eis que, no final do ano de 2019, o Mundo se viu assolado pela conhecida pandemia de COVID-19 e, nós brasileiros, já aos 17 dias do mês de março de 2020, deparávamo-nos com a primeira morte ocorrida em Território Nacional. O dia 20 de março, em que se comemoraria o dia da felicidade, já não seria tão feliz uma vez que passamos a nos tornar reclusos em nossas casas, assustados com um mal que ainda vislumbrávamos na telona (dos aparelhos televisivos) ou nas telinhas (dos celulares). Nesse cenário foi realizado o I Encontro Virtual do CONPEDI que, agora, em novembro de 2020, é reeditado na sua segunda versão. É bom que se registre que de março para cá, os números oficiais deram conta, até o dia 02/12/2020, de 174.515 óbitos e de 6.436.650 casos positivos de COVID- 19 no nosso Brasil e os diversos Estados Brasileiros “pululam”, em um nefasto mapa de expansão da pandemia; diariamente apresentado nos noticiários, entre situação de risco grave e gravíssima para a COVID-19. Os meses foram passando e tivemos que nos adaptar, a vida não parou, as tecnologias avançaram para dar o necessário suporte para as diversas atividades do cotidiano. Na Academia a produção de conhecimento seguiu ativa e o CONPEDI, assim como, especialmente o GT de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável continuaram seu trabalho incansável de possibilitar a difusão dos artigos que iluminam a mente de tantos alunos na graduação, nas pós-graduações e na comunidade em geral. Desta feita, apresentamos mais 13 artigos que tratam dos mais variados temas que, por fim, defendem a manutenção da vida em ambiente de superação e busca de desenvolvimento econômico-social. É o que se passa a ver, subdividindo-se os trabalhos em três grupos a saber: a) quanto à difusão do Direito Econômico identificado na atuação no Estado de Direito e b) quanto à difusão da Análise Econômica do Direito em terra Brasilis e c) quanto ao necessário desenvolvimento sustentável. Destarte, iluminaram nossas discussões os seguintes artigos:

LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E REGULAMENTOS TÉCNICOS: TENDÊNCIAS PARA A POSIÇÃO DO BRASIL NO COMÉRCIO EXTERIOR de autoria de Everton das Neves Gonçalves e de Álvaro Do Canto Capagio; no qual analisa-se a tendência regulatória brasileira e seus reflexos no comércio exterior a partir da Lei de Liberdade Econômica;

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EMPREENDEDOR INFORMAL PELA PERSPECTIVA DE DIFERENTES ÁREAS elaborado por Laís Lima Fernandes destacando

que situações de crise incentivaram o crescimento do trabalho informal no Brasil carecendo-se de alternativas para estruturação jurídica empresarial e desenvolvimento de habilidades em formação de profissionais capacitados e críticos;

O CENÁRIO PÓS-COVID E O SHALE GAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA SUA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO EM CAMPOS TERRESTRES de autoria de Erick Sobral Diniz tratando da exploração e produção do shale gas e sua contribuição para a competitividade do gás natural e diminuição de custos para segmentos da indústria que o utilizam como insumo;

MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: A IMPORTÂNCIA DA CFEM E DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARAUAPEBAS elaborado por Ana Elizabeth Neirão Reymão, Alsidéa Lice de Carvalho Jennings Pereira e Marcos Venâncio Silva Assunção tratando sobre a importância da participação dos grupos de pressão para assegurar o uso da Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) em favor da sustentabilidade do desenvolvimento de Parauapebas, no Pará, devendo-se ter em conta os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a participação de diferentes grupos de pressão, representativos da pluralidade de sua sociedade;

A MAGNITUDE DA EMPRESA NA ECONOMIA NACIONAL POR FORÇA DE SUA FUNÇÃO SOCIAL, E A RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMPLIFICARAM O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL NA CRISE de autoria de Nicholas Takamoto Leal Da Silva explorando os efeitos econômicos ocasionados pela crise do COVID-19 e as intervenções pontuais do Estado no cenário econômico, visando manter as empresas em funcionamento e assim salvaguardar a ordem econômica nacional, e consequentemente, resguardar a função social da empresa e o direito a liberdade ao desenvolvimento sustentável;

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS ACORDOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (C,T&I) ENTRE EUROPA, AMÉRICA LATINA E CARIBE de autoria de Daniel Francisco Nagão Menezes objetivando caracterizar a dinâmica de publicação das associações de pesquisa colaborativa entre Europa, América Latina e Caribe;

O PRONAMPE COMO POLÍTICA ECONÔMICA EM TEMPOS DE CRISE: UM ESTUDO A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO apresentado por Louvaine Locks e Oksandro Osdival Gonçalves sinalizando o PRONAMPE, a partir dos

instrumentos fornecidos pela Análise Econômica do Direito, como política para enfrentar a crise, pois os pequenos negócios definidos pela LC nº 123/2006, além de tratamento jurídico diferenciado, ocupam papel de destaque na economia e geração de empregos;

O MARKETING E A ANÁLISE ECONÔMICA COMO ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS PARA PEQUENAS EMPRESAS DIANTE DE CRISES, COMO MEDIDAS PREVENTIVAS E ALTERNATIVAS AO JUDICIÁRIO elaborado por Laís Lima Fernandes acompanhando a realidade do setor empresarial brasileiro, especialmente de pequenas empresas - responsáveis pela movimentação econômica do país -, durante crises, como a COVID-19 e chamando a atenção para a adoção de técnicas de organização e aplicação de métodos relacionados à Análise Econômica e ao Marketing, usando técnicas que desenvolvem habilidades de conhecimento do processo decisório e formas de pensamento do homem econômico, como maximizador de utilidade;

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM OLHAR A PARTIR DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (CORONAVÍRUS - COVID 19) apresentado por Gabriele Ana Paula Danielli Schmitz e Robison Tramontina detalhando estudo sobre a sustentabilidade à luz do auxílio emergencial no mundo vivido de pandemia do COVID-19;

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NAS ZONAS DE AMORTECIMENTO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM TEMPOS PANDÊMICOS: SUBMISSÃO DO DIREITO A PROPRIEDADE A CONDICIONANTES elaborado por Aline Cirilo Caldas e averiguando as condicionantes ao direito de propriedade nas Zonas de Amortecimento em Unidades de Conservação, destacando quais as principais restrições e qual a relevância do licenciamento ambiental e os reflexos decorrentes do período pandêmico pela COVID-19;

Finalmente, o artigo COMIDAS TÍPICAS DO ESTADO DO PARÁ: PRODUÇÃO DE INSUMOS PARA O CÍRIO DE NAZARÉ E DESENVOLVIMENTO REGIONAL de Helder Fadul Bitar e Melissa Mika Kimura Paz trata de discutir a contribuição da produção dos mais diversos insumos, que compõem a mesa do Círio de Nazaré, para o desenvolvimento econômico e cultural em Belém do Pará.

Esperamos ter cumprido, assim, nosso mister educacional e disponibilizar, mais uma vez e para além dos desafios pandêmicos, o necessário conhecimento de Direito Econômico e de Direito e Economia como necessários instrumentos de progresso e desenvolvimento. Da mesma forma, desejamos, para todos, a necessária força e resiliência para suportarmos, com coragem e bravura, as dores e misérias existenciais que o destrutível vírus nos impõe. Que todos possam, de alguma forma, vencer os indefectíveis desafios pandêmicos que, por fim,

haverão de ser debelados para que ocorra a necessária transição Planetária segundo os (in) convenientes do COVID-19 para viabilizar a benfazeja colheita futura no Brasil e na Comunidade Internacional de Países.

Florianópolis, SC, novembro de 2020.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Titular do Departamento de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita

Coordenador e Professor Titular do PPGD em Direito da Universidade de Marília/UNIMAR

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O PRONAMPE COMO POLÍTICA ECONÔMICA EM TEMPOS DE CRISE: UM ESTUDO A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

THE PRONAMPE AS ECONOMIC POLICY IN CRISIS TIME. PONDERATIONS FROM THE LAW AND ECONOMIC

**Louvaine Locks
Oksandro Osdival Gonçalves**

Resumo

A pandemia do Coronavírus sinaliza desencadear recessão econômica com quedas históricas. Ante a forte atuação estatal no campo normativo-jurídico no cenário, o artigo pretende analisar o PRONAMPE, a partir dos instrumentos fornecidos pela Análise Econômica do Direito, como política para enfrentar a crise, pois os pequenos negócios definidos pela LC nº 123/2006, além de tratamento jurídico diferenciado, ocupam papel de destaque na economia e geração de empregos. O método lógico-dedutivo foi a base do estudo, partindo da premissa que, mesmo sendo justificável maior atuação interventiva, não se pode desmerecer preocupação com maximizar resultados e com impactos causados pela própria intervenção.

Palavras-chave: Coronavírus, Pronampe, Eficiência, Análise econômica do direito

Abstract/Resumen/Résumé

Coronavirus pandemic signals an economic recession with historic declines. In view of the strong state action in the normative-legal field in the scenario, the article intends to analyze PRONAMPE, based on the instruments provided by Law and Economic, as a policy to face the crisis, since small businesses defined by LC nº 123/2006, in addition to differentiated legal treatment, play a prominent role in the economy and job creation. The logical-deductive method was the basis of the study, based on the premise, even though greater interventional action is justified, concern with maximizing results and impacts caused by the intervention

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Coronavirus, Pronampe, Efficiency, Law and economic

1. Introdução

A humanidade vive o desafio de enfrentar a pandemia do coronavírus e a crise por ela desencadeada. No cenário nacional, as medidas de restrição ao livre exercício de atividades, de circulação e convivência social, inevitavelmente refletiram no setor econômico, emergindo um conjunto de políticas públicas criadas rapidamente durante contexto pandêmico para enfrentamento da crise.

O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), apresentou-se como uma dessas políticas e com a bandeira de objetivar apoiar os pequenos negócios durante a crise, reunindo os elementos necessários para se tornar uma política pública que atende aos anseios constitucionais.

O presente trabalho, entretanto, pretende avaliar a eficiência desse processo de intervenção, a par dos contornos do conceito de eficiência na ótica da Análise Econômica do Direito, para verificar se o processo de concessão dos recursos está sendo eficiente a ponto de tornar realidade a abertura do crédito.

Para tal desiderato, em um primeiro momento, será necessário analisar o contexto pandêmico, os dados da crise sanitária e seus reflexos na economia, responsáveis por desencadear uma forte intervenção estatal para enfrentamento da crise.

Na sequência, a pesquisa examinará as normas que visam dar apoio ao microempresário e a empresa de pequeno porte no país, a partir de um tratamento jurídico diferenciado, assim como o papel desses negócios no ambiente econômico e social, partindo logo na sequência, para análise da instituição do PRONAMPE e seus contornos legais.

Serão então investigadas noções fundamentais da Análise Econômica do Direito, e as suas contribuições para delimitar uma perspectiva de eficiência que seja útil ao direito, passando a analisar se, a forma com que foi concebido e normatizado, o PRONAMPE permite que os recursos vinculados ao programa, se tornem uma linha de crédito disponível e nas mãos das micro e pequenas empresas.

O método lógico-dedutivo foi a base metodológica do estudo, partindo da premissa de que, apesar se mostrar justificável a maior atuação interventiva em tempos de crise e do PRONAMPE reunir condições de atender ao texto constitucional, não se pode desmerecer a preocupação com uma agenda comprometida com a maximização de resultados e com os impactos causados pela própria intervenção.

2. A pandemia do COVID-19, crise econômica e a intervenção estatal.

A sociedade contemporânea passa por um momento histórico em decorrência da pandemia causada pelo COVID-19. A atipicidade do momento desafia a humanidade em diversas áreas para enfrentamento da doença e da crise por ela desencadeada. Devido a célere propagação, o elevado índice de mortalidade, a ausência de tratamentos e medicamentos com efetiva comprovação científica para prevenção e controle, a pandemia mudou abruptamente o modo de viver de toda a humanidade.

Embora corra-se o risco desse número encontrar-se desatualizado no momento da leitura do texto, cumpre destacar que até o dia da sua confecção, no início de setembro de 2020, apontavam-se números realmente expressivos, totalizando aproximadamente vinte e cinco milhões de pessoas contaminadas em todo o mundo. O Brasil aparece como o segundo colocado no número de pessoas infectadas pela doença (dados de 30.08.2020)¹, demonstrando o impacto direto da pandemia no país.

Na tentativa de desacelerar a evolução da transmissibilidade da doença e enfrentar a chamada emergência na saúde pública, bem com o preparar os sistemas de saúde para acolhimento dos infectados, diversas medidas foram tomadas pelos governos mundiais, como a restrição de mobilidade, isolamento e distanciamento social, suspensão e proibições de atividades, fechamento de fronteiras, dentre tantas outras.

O Brasil, apesar das divergências internas no campo político, adotou um modelo semelhante ao do restante do mundo. Sob a ótica normativa, tem-se a primeira manifestação por meio da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a qual dispõe sobre as medidas que poderiam ser adotadas “*para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*”, com a previsão de possibilidade de isolamento e quarentena².

Em seguida, o Decreto Legislativo nº 6/2020 reconheceu oficialmente o estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000. A Lei nº 13.979/2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, e pelo Decreto nº 10.288, de 22 de março de 2020, definiram, no âmbito federal, os serviços públicos e as

¹ Dados atualizados até 30.08.2020, segundo a Universidade Johns Hopkins (Estados Unidos). Informação disponível em <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em 30.08.2020.

² Segundo o artigo 2º, incisos I e II da Lei, o isolamento é considerado a “*separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus*”. A quarentena, por sua vez, é a “*restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus*”.

atividades tidas como essenciais.

Com poucos meses de vigência, a Lei nº 13.979/2020 sofreu várias alterações por leis posteriores, assim como foi objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Na ADI nº 6341, a análise trata das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19, em especial das previstas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020. No caso, o Supremo Tribunal Federal (STF) referendou a medida cautelar deferida inicialmente, reconhecendo a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre o tema, além da autonomia dos entes locais na tomada de providências normativas e administrativas. Já em outras três, ADI nº 6347, 6351 e 6353, a análise tratou do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, e sua possível incompatibilidade com a garantia constitucional de acesso à informação, pois pretendia restringir as respostas aos pedidos durante a quarentena. Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) referendou a medida cautelar deferida para suspender a eficácia de tal dispositivo, no entanto, as ações acabaram sendo extintas, em razão da Medida Provisória ter perdido sua eficácia por decurso do prazo sem deliberação pelo Congresso Nacional (art. 62, § 3º, da Constituição Federal).

Sem ingressar na análise do acerto ou não nas decisões políticas e nas opções legislativas realizadas, e nem na indiscutível necessidade de tutela da preservação da saúde e da vida humana, todas estas medidas restritivas, associadas de alguma maneira a pandemia do COVID-19, acabaram por resultar também em uma severa recessão econômica, de dimensões ainda indefinidas.

No ambiente nacional, a crise se estende por diversos segmentos, interrompendo a recuperação gradual que a economia vinha apresentando nos anos anteriores, segundo aponta o Relatório de Inflação divulgado pelo Banco Central no mês de junho/2020, cuja publicação é realizada trimestralmente pelo Comitê de Política Monetária (COPOM)³.

O relatório apresenta um panorama dos efeitos nefastos da crise no primeiro semestre de 2020, indicando um recuo de 2% no consumo das famílias entre abril e junho, após doze trimestres de crescimento e alta acumulada de 7,2%, sendo a maior retração desde a crise elétrica de 2001. No mês de abril, a retração no comércio foi de 16,8%, com quedas sensíveis nos segmentos de: tecidos, vestuário e calçados (-60,6%); livros, jornais, revistas e papelaria (-43,4%); veículos, motocicletas, partes e peças (-36,2%); hipermercados, supermercados,

³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202006/ri202006p.pdf>.

produtos alimentícios, bebidas e fumo (-11,8%); materiais de construção (-1,9%).

Em relação ao mercado formal de trabalho, indica que o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), vinculado à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, confirma a eliminação de muitas vagas nos meses de março e abril⁴, além do Ministério da Economia apontar aumento expressivo nos pedidos de seguro desemprego⁵.

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), apontou uma estimativa de retração de 6,4% para 2020, quando a projeção anterior (março/2020) indicava possível estabilidade no PIB.

Os indicadores divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁶, relativos ao período entre abril e junho/2020, também dão conta de uma queda no PIB brasileiro de 11,4%, comparado ao mesmo período de 2019, o que representará o maior encolhimento histórico verificado desde que indicadores passaram a ser apurados pelo IBGE no ano de 1996.

Este pequeno recorte dos dados confirma a perplexidade e a instabilidade do momento, em especial em países ainda em desenvolvimento como é o caso do Brasil, o qual já sofria com dificuldades e incertezas políticas e econômicas muito antes da pandemia.

De toda maneira, é inegável que a situação impulsionou a necessidade de ações e respostas rápidas para mitigação da crise, na área da saúde e no cenário econômico.

A iniciativa privada, mesmo diante das significativas quedas nos negócios e nos rendimentos, precisou se adaptar e se reinventar no modo de atuar e explorar suas atividades econômicas, observando as medidas sanitárias e para apoiar os empregos e as comunidades.

O cenário, entretanto, tem exigido um papel de destaque ao Estado e em suas ações para tentar tratar das questões sanitárias e econômicas, sendo notória a presença de uma forte intervenção estatal no contexto pandêmico.

No campo econômico, o objetivo da regulação é o de conter ou minimizar o desmoronamento da economia, com inúmeras políticas voltadas a apoiar a iniciativa privada, a manutenção de empregos e renda. Essa nova realidade veio em sentido oposto ao que se estava praticando até o momento no Brasil, pois a agenda estatal estava voltada para um cenário de maior liberdade econômica (vide, por exemplo, a Lei n. 13.874/2019, conhecida por Lei da Liberdade Econômica).

⁴ O período teria apresentado redução de 1067,9 mil vagas de emprego, quando houve a geração líquida de 172,0 mil vagas em 2019 nos mesmos meses. As perdas seriam expressivas no comércio (-283,1 mil), indústrias de transformação (-241,3 mil) e serviços de alojamento e alimentação (-196,5 mil).

⁵ As solicitações teriam aumentado em 53% em maio, se comparado ao mesmo mês do ano anterior, com altos índices de aumento na indústria (80,4%), serviços (66,9%) e comércio (35,7%). E, em 93,9% se comparado ao Relatório de Inflação do trimestre anterior, encerrado em fevereiro.

⁶ Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2020_2tri.pdf

Assim, a premissa constitucional de um Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica⁷ foi retomada com uma forte atuação estatal na regulação e no direcionamento da economia.

Foram várias as novas normas, com a publicação de mais de setenta medidas provisórias até a data da redação do presente artigo, boa parte relacionada ao enfrentamento da crise econômica e abertura de créditos extraordinários.

Os instrumentos que estão sendo utilizados pelo Estado para incentivar a economia são de diversos gêneros, como o aumento das políticas de assistência social, a mitigação de normas aplicáveis às relações privadas, trabalhistas e tributárias, o auxílio financeiro aos trabalhadores autônomos, pausas em pagamentos de financiamentos e empréstimos, redução dos juros e taxas de referência, o uso de bancos e recursos públicos para apoiar empresas e reduzir juros bancários, linhas de crédito especiais, dentre outros⁸.

Após essa visão geral do quadro sobre o qual se debruça o artigo, define-se como elemento central da pesquisa as normas que visam dar apoio ao microempresário e a empresa de pequeno porte, dado seu destaque na economia nacional e a previsão constitucional para um tratamento jurídico diferenciado.

3. A Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte (ME-EPP) no Brasil: tratamento jurídico diferenciado, contexto econômico e social.

A Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica e financeira, privilegiou a concessão de tratamento jurídico diferenciado para a microempresa e a empresa de pequeno porte, o qual deveria ser implementado por meio de lei própria, objetivando a simplificação,

⁷ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

⁸ Como exemplo, pode-se mencionar a Lei nº 13.998/2020, Lei nº 13.999/2020, Lei Complementar nº 173/2020, Lei nº 14.006/2020, Lei nº 14.010/2020, Lei nº 14.017/2020, Lei nº 14.018/2020, Lei nº 14.020/2020, Lei nº 14.024/2020, Lei nº 14.025/2020, Lei nº 14.030/2020, Lei nº 14.032/2020, Lei nº 14.033/2020, Lei nº 14.034/2020, Lei nº 14.041/2020, Lei nº 14.042/2020, Lei nº 14.043/2020, Lei nº 14.045/2020, Lei nº 14.046/2020, Lei nº 14.047/2020, Lei nº 14.048/2020

redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, com se observa nos artigos 170 e 179⁹.

O tratamento diferenciado consta de diversos dispositivos legais, mas o mais importante é o da Lei Complementar nº 123/2006, contemplando, dentre outras, vantagens de um regime único de apuração e recolhimento de tributos, privilégios no cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, no acesso a crédito e ao mercado, regras diferenciadas a respeito das licitações e contratações públicas, simplificação no processo de abertura, registro, alteração e baixa da empresa, possibilidade de atendimento gratuitos.

O artigo 3º, da Lei Complementar nº 123/2006, define o enquadramento de cada modalidade segundo a receita bruta, de tal forma que as microempresas são aquelas com receita bruta anual igual ou inferior a trezentos e sessenta mil reais, enquanto as empresas de pequeno porte são aquelas com receita bruta anual superior a trezentos e sessenta mil reais e igual ou inferior a quatro milhões e oitocentos mil reais.

Como observa ZANGARI JUNIOR (2007, p. 18-25), o tratamento jurídico diferenciado possui como pano de fundo o incentivo aos pequenos empreendedores, impulsionando a sustentabilidade e desenvolvimento dos pequenos negócios.

Embora reconhecidos pela importância na capacidade de gerar e distribuir renda, “alastrando seu importante papel não só em termos econômicos, mas também sociais”, o segmento sempre enfrentou dificuldades como a “alta taxa de mortalidade, dificuldade em obter créditos, informalidade, concorrência desleal, burocracia exacerbada, dentre outras”, além de escolhas políticas muitas vezes direcionada a dar preferência aos grandes empreendimentos (ZANGARI JUNIOR, 2007, p. 18-25).

Daí porque a tutela jurídica do tratamento diferenciado visa dar mais equilíbrio ao pequeno negócio segundo a perspectiva de mercado, incentivando e fomentando sua exploração, crescimento e competitividade (ZANGARI JUNIOR, 2007, p. 49-53).

A importância da microempresa e a empresa de pequeno porte em termos econômicos e sociais é tão relevante que passou a ser defendida como sendo um dos pilares de sustentação da economia brasileira, devido a parcela expressiva que ocupa dentro do PIB nacional e no

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

número de empregos formais, contribuindo para o desenvolvimento regional e na distribuição de riquezas (MARCELINO, REZENDE E MIYAJI, 2020, p. 104)¹⁰, tornando-se vitais para a economia nacional (REIS, 2006, p. 15).

Segundo os indicadores divulgados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em estudo realizado no mês de abril de 2018, o qual analisou o perfil das mais de cinco milhões de microempresas e empresas de pequeno porte formalizadas¹¹, constatou-se que 98,5% dos estabelecimentos empresariais no Brasil são micro e pequenas empresas. O segmento também é responsável por mais da metade empregos formais, com carteira assinada no setor privado (54%) e corresponde aproximadamente a um terço do PIB brasileiro (27%), confirmando a relevância dos pequenos negócios no mercado nacional.

Em um cenário pandêmico, com efeitos econômicos inesperados e deletérios, em razão das medidas de restrição ao livre exercício de atividades e de circulação e convivência social, nada mais natural que emergisse uma forte inquietação do mercado e do próprio Estado com os impactos da crise nos pequenos negócios e desses na economia de uma forma geral, desdobrando-se na preocupação de manter e sustentar tais negócios durante a crise.

Por isso, foi natural o processo de implementação de um conjunto de políticas públicas criadas rapidamente durante o cenário pandêmico, as quais, todavia, podem não ser de todo eficientes para atingir os objetivos buscados pelo legislador e esperados socialmente.

4. A instituição do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) como política de enfrentamento da crise econômica.

O ambiente de instabilidade social e econômica desencadeada pela pandemia do COVID-19, ensejou, como forma de reação do Estado em relação às micro e pequenas empresas, a criação do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

¹⁰ Na exposição de motivos nº 00017/2017 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-802-17.pdf), da Medida Provisória nº 802/2017, convertida na Lei nº 13.636/2018, foi enaltecida a importância da concessão de crédito com a orientação técnica para o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, importante fonte para promover a inclusão social e desenvolvimento local, por meio da geração de emprego e renda.

¹¹ Disponível em: <file:///C:/Users/User/Desktop/Nova%20pasta/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%2004%202018.pdf>.

O fornecimento de informações para fins de análise para a concessão de créditos do PRONAMPE, por sua vez, foi tratado na Portaria nº 978, de 08 de junho de 2020, da Receita Federal do Brasil.

Resumidamente, o PRONAMPE disponibilizou linhas de crédito especiais estabelecendo o seguinte:

a) O programa é destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, cujo enquadramento ocorre através da apuração da receita bruta referida no artigo 3º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 123/2006, auferida no exercício de 2019, conforme receita declarada por meio do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional – Declaratório (PGDAS-D) no caso das optantes pelo Simples Nacional e conforme informado por meio da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) para as demais;

b) Só podem buscar o programa as empresas com data de abertura até 31/12/2019. Assim, as empresas iniciadas a partir de 01/01/2020, não poderão aderir as linhas de crédito oferecidas por força do PRONAMPE nesse primeiro momento;

c) O fornecimento de informações para fins de análise para a concessão de créditos às empresas no âmbito do programa, são prestadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) no Domicílio Tributário Eletrônico do Simples Nacional (DTE-SN) para as optantes pelo Simples Nacional e pela na Caixa Postal localizada no Portal E-CAC para as demais;

d) Não é permitida a contratação das linhas de crédito vinculadas ao programa, por empresas que possuam condenação relacionada a trabalho em condições análogas às de escravo ou a trabalho infantil;

e) As empresas devem manter a quantidade de funcionários em número igual ou superior ao verificado na data de publicação da Lei nº 13.999/2020, pelo período compreendido entre o dia da contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito;

f) A linha de crédito corresponderá a até 30% da receita bruta anual do exercício de 2019, salvo no caso das empresas com menos de um ano de funcionamento, no qual o limite será de até 50% do seu capital social ou de até 30% de doze vezes a média da receita bruta mensal do período em atividade, o que for mais vantajoso;

g) O programa também é destinado aos profissionais liberais, de nível técnico e de nível superior, que exerçam atividade econômica por conta própria e que não tenham participação societária em pessoa jurídica e nem vínculo empregatício de qualquer natureza;

h) Aos profissionais liberais, o limite estabelecido é de 50% do total anual do rendimento do trabalho sem vínculo empregatício informado na Declaração de Ajuste Anual do ano-calendário de 2019, até o valor máximo de cem mil reais;

i) Os créditos, segundo o §10º do artigo 2º da Lei 13.999, poderão ser utilizados no financiamento das atividades econômicas do negócio, em investimentos ou como capital de giro, sendo apenas vedada a sua destinação para distribuição de lucros e dividendos entre os sócios;

j) As operações são garantidas em grande parte pelo Fundo Garantidor de Operações (FGO), de forma a facilitar as condições de contratação, exigindo-se dos que busquem o crédito apenas garantias pessoais, sem a necessidade de vinculação de bens (garantia real);

k) Dispensa de determinadas análises burocráticas de certidões e de recuperação dos créditos, conforme previsto no artigo 4º da Lei nº 13.999/2020;

l) Prazo de trinta e seis meses para pagamento e possibilidade de um prazo de carência de oito meses para iniciar os pagamentos das parcelas;

m) Limitação da taxa anual de juros máxima igual à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acrescida de 1,25% sobre o valor concedido, no caso das empresas, e, de 5% no caso dos profissionais liberais.

Os créditos extraordinários vinculados ao PRONAMPE até o momento, foram os previstos nas Medidas Provisórias nºs. 972/2020 e 977/2020 e aproximam-se de trinta bilhões de reais.

A exposição de motivos da Medida Provisória nº 972/2020, ressaltou serem notórios os impactos da pandemia sobre a economia e sobre os pequenos negócios, sobretudo em virtude do fechamento temporário do comércio. Menciona preocupação com o risco “de fechamento em massa” desses estabelecimentos e aumento de demissões “dado que as MPEs são as maiores geradoras de postos de trabalho”. Assim, as “medidas de socorro” a tais empresas seriam necessárias para tentar frear “aumentos na taxa de desocupação e redução acentuada na renda das famílias” e para preservar “renda, emprego das classes menos favorecidas e de micro e pequenas empresas, mais suscetíveis as características recessivas”.¹²

Por sua vez, a exposição de motivos da Medida Provisória nº 977/2020, menciona também as travas do mercado de crédito em razão do momento, levando a “posturas conservadoras na concessão de crédito, especialmente para empresas de menor porte, devido à

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-972-20.pdf.

ausência de histórico de crédito, maior risco e custo transacional mais elevado”, emergindo a necessidade de medidas de estímulo para que o crédito chegue a esse segmento de empresas, sendo a “atuação em garantias de operações de crédito, para destravar a liquidez dos bancos” vista como “uma solução eficiente e de rápida aplicabilidade”.¹³

Constata-se que o PRONAMPE foi criado no contexto de um dos princípios orientadores da ordem econômica e social, qual seja, o do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (art. 170, inciso IX, da CF), mas também se relaciona com um dos fundamentos estabelecidos no caput do referido artigo, pois também pretende valorizar o trabalho humano a partir de uma visão de incentivos à livre iniciativa. Portanto, sob a ótica constitucional, o PRONAMPE reúne os elementos necessários para se tornar uma política pública que atende integralmente o texto constitucional.

Não obstante, o ponto nodal do programa reside na eficiência desse processo de intervenção, porque a criação de linhas de crédito especial não é suficiente se os recursos não chegarem à ponta da cadeia que envolve as micro e pequenas empresas. Assim, é preciso verificar se o processo de concessão dos recursos está sendo eficiente a ponto de tornar realidade a abertura do crédito.

5. A eficiência da intervenção do Estado sob a ótica da Análise Econômica do Direito.

Uma das formas de abordagem da intervenção do Estado sobre o domínio econômico se dá sob a ótica da análise econômica do direito (AED). A intervenção estatal mostra-se muito mais aguçada e presente no cenário de crise desencadeada pelo COVID-19 do que em outros tempos, em especial pela necessidade de tratamento das questões sanitárias e dos efeitos irradiados da pandemia à esfera econômica.

A intervenção aqui analisada localiza-se no campo normativo-jurídico, a chamada de heterorregulação¹⁴. Opera-se por meio do estabelecimento de normas capazes de atingir a

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-977-20.pdf.

¹⁴ A doutrina costuma dividir a participação ou ingerência do Estado na economia em duas frentes. Intervenção em sentido estrito, técnica de gestão ou endorregulação no qual há o efetivo ingresso do Estado no setor econômico. (artigo 173 da CF). E a regulação, técnica normativa ou heterorregulação, a qual se dá no campo jurídico (artigo 174 da CF) (MOREIRA, 2016, p. 182). No mesmo sentido: “... As técnicas (i) podem ser divididas em duas categorias básicas: (a) gestão; e (b) normativa. A gestão envolve o ingresso do regulador no mundo do ser de determinado setor econômico por meio da constituição de uma empresa para concorrer com as demais. Nesse caso, a regulação dar-se-ia dentro da Economia. Daí porque também é denominada de endorregulação. A regulação normativa, por sua vez, envolve a edição (ex ante) de normas (gerais e abstratas e/ou concretas). Tais normas pretenderão disciplinar a conduta dos agentes econômicos por meio da fixação de vantagens e punições...” (DEFANTI, 2017, p. 156).

finalidade pretendida. A norma estabelece o programa com propósito de mitigar os efeitos da pandemia nos pequenos negócios, mantendo o desenvolvimento e a sustentabilidade, mesmo diante da crise vivenciada.

De toda maneira, esta atuação estatal sobre o domínio econômico não deve ser descompromissada de seus legítimos interesses e da busca por resultados, mesmo em tempos de crise. Não deve descuidar de análises essenciais, como a avaliação dos agentes que deseja atingir, beneficiados e aqueles que suportarão custos da regulação, além da forma com que se dará e dos “efeitos desta sobre a alocação de recursos” (STIGLER, 2004, p. 23).

E nesse aspecto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou relatório¹⁵ no ano de 2007, esboçando “preocupação com a regulação e o custo do uso excessivo da lei sem a respectiva análise de impactos e a introdução de políticas públicas, também sem o estudo devido” no Brasil (ASSUNÇÃO, 2014, p. 114).

O documento contou com diversas recomendações nestes temas ao Brasil, dentre as quais se destacaria a Análise de Impacto Regulatório (AIR), como forma de estabelecer uma avaliação prévia a respeito dos possíveis efeitos e consequências de uma regulação ou política pública, assim como das alternativas, com base em levantamentos técnicos, dados, evidências e análises (ASSUNÇÃO, 2014, p. 115).

Em um processo que busca desburocratizar os atos da administração pública que impactam sobre os agentes econômico, foi criada a Análise de Impacto Regulatório (AIR), instituída no Brasil através do artigo 5º da Lei nº 13.874/2019 e do artigo 6º da Lei nº 13.848/2019, com regulamentação estabelecida no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

Em alguns casos, entretanto, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é dispensada, mediante decisão fundamentada, baseada em nota técnica ou documento equivalente, de acordo com as hipóteses previstas no artigo 4º do Decreto nº 10.411/2020¹⁶.

¹⁵ Intitulado “Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento”.

¹⁶ Art. 4º. A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

A primeira delas, a hipótese de urgência, prevê ainda a necessidade da nota técnica ou documento equivalente, indicar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, para subsidiar a oportuna Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).

O contexto pandêmico e a necessidade de rápidas respostas em contenção aos seus efeitos, permite concluir se tratar de hipótese de dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR), dada a caracterização da urgência. Os pequenos negócios, tidos como mais suscetíveis em momentos de recessão, não se mostrariam hábeis a suportar, por longo período, a crise financeira sem medidas a estimular sua sustentabilidade e desenvolvimento.

De toda maneira, a dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR), não pode ser tida como uma falta de compromisso em construir uma política eficiente, capaz de alcançar os objetivos aos quais se propõe, até por ser a eficiência um dos princípios da Administração Pública, como estabelece o artigo 37 da Constituição Federal¹⁷.

Embora o tema não seja simples e o contexto pandêmico apresente suas reservas e excepcionalidades, não há como negar que a escassez dos recursos se acentua em tempos de crise, de forma que sua utilização de forma mais adequada para proporcionar o máximo de resultado possível, mostra-se ainda mais necessária, em especial em países em desenvolvimento como é o caso do Brasil:

Em países em desenvolvimento como o Brasil o emprego eficiente dos recursos existentes deve ser uma prioridade nacional. Para enfrentar seus problemas, a sociedade brasileira necessita de instrumentos jurídicos eficientes que estimulem as atividades produtivas, a resolução de conflitos de forma pacífica, a democracia, a livre iniciativa, a inovação, e a redução da corrupção e da burocracia, do desperdício e da pobreza. O estudo dos incentivos postos pelos institutos jurídicos faz parte deste esforço, e os estudiosos do Direito podem e devem tomar parte neste processo. (SALAMA, 2008, p. 43).

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

¹⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Neste caminho, os conceitos ou métodos sobre os quais a Análise Econômica do Direito (AED) se dedica, podem contribuir na análise e no aperfeiçoamento das políticas eleitas para o combate à crise, como é o caso do PRONAMPE, dado seu caráter utilitário de “tentar compreender toda e qualquer decisão individual ou coletiva que verse sobre recursos escassos, dentro ou fora do mercado”, e, com isso, tratar da “maximização do resultado de acordo com recursos limitados” (GONÇALVES e SCHMIDT, 2015, p. 7).

A Análise Econômica do Direito pode, assim, ser útil para auxiliar na compreensão dos fatos, de consequências individuais e coletivas de uma decisão ou política pública, e das respostas dos agentes sociais aos incentivos e alterações na sua estrutura:

A Análise Econômica do Direito - AED é mais útil ao direito, na medida em que oferece um instrumental teórico maduro que auxilia a compreensão dos fatos sociais e, principalmente, como os agentes sociais responderão a potenciais alterações em suas estruturas de incentivos. Assim como a ciência supera o senso comum, essa compreensão superior à intuição permite um exercício informado de diagnóstico e prognose que, por sua vez, é fundamental para qualquer exercício valorativo que leve em consideração as consequências individuais e coletivas de determinada decisão ou política pública (GICO, 2010, p. 8).

É importante esclarecer que o ferramental da Análise Econômica do Direito não tem a pretensão de avaliar a adequação ou o cabimento de determinada escolha pela adoção de uma política pública, mas pode auxiliar em sua concepção e em seu aperfeiçoamento, por meio do estudo técnico das consequências de uma determinada norma jurídica e de qual deveria ser adotada (GICO, 2010, p. 18).

Não se pode dizer que a Análise Econômica do Direito possui uma fórmula infalível, mas tenta contribuir com metodologia e apoio técnico. Assim, o instrumental teórico (metodologia) serve para avaliar o comportamento sobre determinada norma (diagnóstico) e como os agentes passariam a se comportar a partir movimentos legislativos e decisões judiciais (prognose) (GICO, 2010, p. 18-21), permitindo apoiar em definições, dentro de uma perspectiva mais técnica a respeito da eficiência, previsibilidade, utilidade e custo¹⁸.

A eficiência normalmente é avaliada na Análise Econômica do Direito sob duas perspectivas. Primeiro, tem-se a eficiência em Pareto, em que os ganhos de um agente não podem redundar em prejuízos para outro, o que, contudo, tem “pouca aplicação prática, pois a

¹⁸ A Análise Econômica do Direito importa-se com os conflitos decorrentes da escassez de bens e recursos; com a análise dos custos e a alocação mais factível de recurso (custo de oportunidade), com a escolha capaz de maximizar bem-estar e equilibrar interesses; com a estrutura de incentivos e seus retornos; com a interação do mercado; e, com a avaliação de consequências (GICO, 2010, p. 21-24).

maioria das transações tem repercussões sobre terceiros” (GONÇALVES e KALIL, 2018, p. 116).

A segunda perspectiva é a da eficiência de Kaldor-Hicks, cuja racionalidade está em movimentos que representem ganhos. Por essa perspectiva, os ganhos devem sempre exceder ou compensar as perdas sofridas (RIBEIRO; GALESKI JUNIOR, 2009, p.86-87), ou seja, uma medida será eficiente quando seu produto final resultar em mais ganhos do que perdas para todos os envolvidos (SALAMA, 2008).

Também se defende que a ideia de eficiência deve estar intimamente vinculada a eliminação de desperdícios, pois tudo que gera desperdícios, deve ser encarado como ineficiente (GICO, 2010, p. 23).

Assim, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, busca-se uma perspectiva do conceito de eficiência que possa ter uma utilidade prática no processo de criação e aperfeiçoamento de normas e políticas públicas, no caso, do processo de intervenção do Estado no campo normativo-jurídico. Pode-se compreender que a provocação é no sentido de não simplesmente se aceitar no plano teórico a ideia de eficiência, mas ajudar a delimitar uma perspectiva de eficiência que seja útil ao direito.

Ainda que seja muito cedo para dimensionar a extensão da crise irradiada da pandemia do COVID-19, assim como se mostre prematura a tentativa de tirar conclusões sobre o acerto ou desacerto nas escolhas políticas realizadas para contornar a crise econômica, pode-se observar que o PRONAMPE tem a bandeira de ser uma das principais políticas direcionadas ao enfrentamento da crise e de apoio à iniciativa privada.

Desta maneira, a pretensão do presente ensaio é avaliar se, a par desses contornos de eficiência na ótica da Análise Econômica do Direito, o PRONAMPE se mostra ou não eficiente como política de enfrentamento da crise suportada pelos pequenos negócios. Ou melhor dizendo, se a forma com que foi concebido e normatizado, permite que os recursos vinculados ao programa, se tornem uma linha de crédito disponível e nas mãos das microempresas e empresas de pequeno porte.

Em linhas anteriores, foi possível avaliar a importância desses negócios no campo econômico e social. Daí porque parece ser indiscutível que o encerramento volumoso destes negócios, produziriam efeitos econômicos e sociais nefastos, ocasionando perdas irreparáveis para toda a sociedade. A tentativa de conter esses efeitos, viabilizando a manutenção e investimentos, por meio de linhas de crédito atrativas, por si só, pode ser vista como uma saída eficiente do que o Estado simplesmente relegar as necessidades do mercado em tal segmento

ou então conceder moratórias ou outros incentivos que possam gerar comportamentos oportunistas.

No mais, notou-se um cuidado em criar mecanismos para tornar menos burocrático o acesso às linhas de créditos do PRONAMPE, como garantia do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Afastou-se a necessidade de garantias que não fossem pessoais, a existência de apontamentos negativos das empresas não se trata de causa impeditiva para buscar as linhas de crédito do programa, além da dispensa de apresentação de determinadas certidões. A lei instituidora do programa também limita taxa de juros, de forma a tornar uma operação mais enxuta e barata ao empresário que aderir, mas sem deixar, em princípio, as instituições financeiras com todo o risco das operações, em razão do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Por esse viés, a política mostra-se eficiente em uma primeira análise, por visar combater causas comuns de dificuldade de acesso a créditos e financiamentos bancários por referido segmento.

A lei instituidora do programa também indica como regra o limite do crédito em 30% da renda bruta anual do exercício anterior (2019) e possibilita o direcionamento dos recursos para investimentos e para capital de giro, isolado e associado, e prevê o prazo de carência de oito meses para início dos pagamentos, concedendo certo fôlego aos caixas de tais empresas, impactados em grande parte pela queda em suas receitas.

Há, contudo, outros pontos sensíveis da análise. O primeiro trata a respeito da pouca clareza acerca dos recursos direcionados ao programa. Ainda que os recursos não sejam diretamente para as linhas de crédito, mas para a integralização de cotas dos Fundos Garantidores, que por sua vez, garantiriam as operações, muito pouco se tratou da compatibilidade ou da existência de recursos disponíveis ou de fontes para fazer frente a este tipo de política, mesmo diante de quedas bruscas nas arrecadações (a arrecadação federal, por exemplo, teria queda de 29% somente no mês de junho de 2020¹⁹), e, por consequência nos impactos no orçamento e nos gastos públicos.

Pouco se trata também dos mecanismos de incentivo para gerar interesse dos bancos privados em aderirem ao programa ao invés de oferecerem suas próprias linhas, obviamente com custos mais elevados e taxas mais rentáveis para a instituição. Os indicadores divulgados (atualizados até o início de setembro) demonstram que a Caixa Econômica Federal e o Banco

¹⁹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/arrecadacao-federal-cai-29-em-junho-e-fecha-em-r-862-bilhoes>.

do Brasil, sozinhos, são responsáveis por mais de 53% das operações. Ao tratar de valor por instituição participante, esse número sobe ainda mais, para cerca de 59%²⁰.

Pode-se dizer também que não existem garantias de que tais empresas acessarão uma linha de crédito do programa, ainda que atendidos os requisitos e condicionantes do PRONAMPE, nem de que tenham acesso a informação, de que se segue a uma ordem de preferência, seja pela ordem de quem ter buscou o programa ou de segmentos mais afetados pela crise, por exemplo.

Além de pouca transparência sobre o processo de avaliação e dos requisitos analisados pelas instituições financeiras para concessão dos créditos e, se de fato, a existência ou não de apontamentos negativos, a figura do avalista, a ausência de histórico de crédito ou score, não acabam por inibir o acesso ao PRONAMPE. Muitos bancos, por exemplo, já divulgam em seus sítios eletrônicos que a existência de pendências com a própria instituição inviabiliza o acesso à linha de crédito do programa sem que ocorra a devida regularização prévia, assim como se já existirem outras operações com a instituição, a liberação se sujeitará a análise de crédito e capacidade de pagamento.

São questões que colocam em dúvida a eficiência da política para não só prever a existência da linha de crédito, mais torná-la disponível e nos caixas das microempresas e empresas de pequeno porte.

Em estudo realizado a respeito de crédito para os pequenos negócios em razão da pandemia, aponta que normalmente as “vendas são cruciais para financiar a necessidade de capital de giro, sobretudo pela antecipação de recebíveis” de forma que devido à queda brusca das vendas em razão da pandemia, o acesso a outras linhas de crédito seriam essenciais para reduzir os efeitos da crise, pois a redução dos recebíveis retira a possibilidade de antecipá-los “para financiar a necessidade de capital de giro” (GONZALEZ, BARREIRA e RINDOLFO, 2020, p. 2 e 4).

O mesmo estudo traça uma estimativa, tendo por base teto máximo legal de faturamento para o microempreendedor individual, microempresas e empresas de pequeno porte, e considera que em períodos de normalidade, referido segmento teria o potencial de faturar mais de 3 trilhões de reais anuais. O estudo traça também estimativas a respeito de qual o crédito necessário para financiar a necessidade de capital de giro do referido segmento. Em todos os cenários analisados, concluem por uma lacuna entre a demanda potencial de crédito e a oferta anual, baseada no saldo de crédito para esse negócios dos cinco principais bancos em

²⁰ Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/porta/digov/Pronampe-Semanal.pdf>.

2019, chegando a estimar a possibilidade de uma lacuna de duzentos e dois bilhões de reais (GONZALEZ, BARREIRA e RINDOLFO, 2020, p. 4-8).

Portanto, ainda que os indicadores do PRONAMPE sinalizem que mais de trezentos e cinquenta e uma mil empresas foram atendidas até o início de setembro de 2020, em um total de quase vinte e sete milhões de reais²¹, referidos dados podem estar muito aquém da real demanda por crédito necessária para os pequenos negócios e podem indicar o atendimento de um número muito menor de empresas se comparado ao número de contribuintes que poderiam buscar o programa, segundo dados da Receita Federal, seriam mais de quatro milhões de empresas.²²

E embora não sejam dados relacionados ao PRONAMPE, segundo pesquisa divulgada pelo SEBRAE no mês de abril de 2020, quase 60% dos pequenos negócios que buscaram, não conseguiriam acesso a empréstimo²³.

As reclamações sobre o não acesso as linhas de crédito do PRONAMPE, pela alegada falta (ou esvaziamento) de recursos ou falta de acesso as próprias instituições e as razões de negativa de crédito, estão estampadas nas principais mídias, dando voz a uma possível oferta de crédito inferior a demanda do mercado.

Reflete-se, a partir disso, se o processo de concessão dos recursos não seria mais eficiente se estabelecido com critérios mais objetivos a respeito do direito em obter uma linha de crédito do PRONAMPE, até com eventual estabelecimento de preferências, ou ainda, sobre a possibilidade de obter mais de uma linha dentro do programa, evitando que as empresas queiram garantir todo o possível logo no primeiro momento, assim como contar com mais participação da iniciativa privada e até com outros formatos de linha de crédito, capazes de ampliar a abrangência do programa, sem necessariamente impactar em recursos públicos.

Há também pouca clareza a respeito de uma agenda de acompanhamento ex-post do programa, com a implementação de fiscalização e acompanhamento, para análise de metas, indicadores e resultados, importante para sustentar uma maior possibilidade de sucesso em políticas públicas e a reformulações necessárias.

Desta maneira, embora o momento mostre-se bastante precoce para mensurar qual o papel que o PRONAMPE desempenhará na mitigação dos efeitos da crise, buscou-se através da pesquisa realizar algumas reflexões iniciais a respeito da eficiência do programa, tomando

²¹ <https://www.bb.com.br/docs/portal/digov/Pronampe-Semanal.pdf>.

²² <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/junho/receita-federal-regulamenta-programa-nacional-de-apoio-as-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte>.

²³ https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Impacto-do-coronav%C3%ADrus-nas-MPE-2%C2%AAedicao_geral-v4-1.pdf.

como partida a forma com que foi concebido e normatizado, para averiguar se permite que os recursos vinculados ao programa, se tornem uma realidade e disponível a atender à necessidade das microempresas e empresas de pequeno porte.

6. CONCLUSÃO

O cenário analisado indica que a pandemia do coronavírus desencadeou uma recessão econômica histórica no Brasil, mudando os rumos de uma tendência mais liberal, para intensas ações de caráter interventivo do Estado na economia, na tentativa de mitigação dos efeitos da crise.

Tidos como parcela estratégica da economia brasileira e na geração de empregos formais, os pequenos negócios, aqueles definidos pela Lei Complementar nº 123/2006, foram diretamente afetados pelas restrições e suspensões mandatórias de várias atividades e por medidas de distanciamento social, de maneira que o PRONAMPE foi instituído com o objetivo de criar linha de crédito capaz de possibilitar a manutenção e os investimentos em tais negócios, muitos com suas atividades paralisadas por longos períodos. Segundo dados disponíveis, o acesso aos recursos levou ao seu esgotamento em algumas instituições, o que demonstra, ao menos em tese, que havia demanda dos pequenos negócios para tal intervenção e socorro estatal.

Desta maneira, embora ainda seja prematuro dimensionar a extensão da crise e o papel que o PRONAMPE terá na mitigação de seus efeitos, procurou-se refletir, a partir da perspectiva da Análise Econômica do Direito, se o processo de concessão está sendo eficiente a ponto de permitir que os recursos vinculados ao programa se tornem uma realidade apta a atender as necessidades das microempresas e empresas de pequeno porte

O objetivo foi instigar a reflexão que, mesmo mostrando-se justificável uma maior intervenção do Estado e a dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR), é possível e necessário primar pela eficiência no processo de intervenção, especialmente considerando que a escassez dos recursos se acentuam em tempos de crise, por isso a importância de uma agenda compromissada a maximizar resultados e observar os interesses e objetivos envolvidos.

Embora existam críticas a respeito do acesso aos recursos, as notícias de que muitas instituições que intermediam a transferência desses recursos para as micro e pequenas empresas esgotaram os montantes que estavam disponíveis rapidamente indica um acesso eficiente.

Entretanto, é preciso destacar que essa política pública deve ser objeto de constante acompanhamento, tanto nas avaliações e etapas ex-ante, quanto ex-post, mesmo em contextos de crise, pois medidas mal estruturadas poderão ocasionar danos ainda maiores a economia e a própria sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a melhoria das políticas públicas no Brasil.** In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SILVA, Karine de Souza; ANGELIN, Rosângela.. (Org.). *Direito Internacional: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 97-122.

BCB - Banco Central do Brasil. **Relatório de Inflação**. Brasília v. 22 nº 2 jun. 2020 p. 1-91. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorio_inflacao/202_006_/ri202006p.pdf. Acesso em: 20.08.2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. **O conceito de política pública em direito**. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DEFANTI, Francisco. **Reserva de Regulação da Administração Pública**. *Revista de Direito Público da Economia: RDPE*, ano 15, nº 57. Belo Horizonte: Fórum, janeiro/março – 2017.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-33, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE. Contas nacionais trimestrais. Indicadores de volumes e valores correntes**. Brasília. Abr-Jun.2020 p. 1-91. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2020_2tri.pdf. Acesso em: 20.08.2020.

MARCELINO, José Antonio. REZENDE, Adriano. MIYAJI, Mauren. **Impactos iniciais da covid-19 nas micro e pequenas empresas do estado do Paraná – Brasil**. *Revista UFRR*, ano II, vol. 2, n. 5, Boa Vista, 2020

GONÇALVES, Oksandro Osdival; SCHMIDT, Albano Francisco. **Os gastos do Governo Federal na área da educação entre 2009-2014: uma análise econômica**. In: *XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea - 2015*. Santa Cruz do Sul - RS: Edunisc, 2015.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. **A primeira década do Prouni: Estudo sobre a eficiência a partir da análise econômica do direito**. *R. Opin. Jur.*, Fortaleza, ano 16, n. 22, p.108-129, jan./jun. 2018.

GONZALES, Lauro; BARREIRA, Bruno; RIDOLFO Arthur. **Crédito para os pequenos em tempos de pandemia**. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u624/credito_para_os_pequenos_em_tempos_de_pandemia.pdf. Acesso em: 11.09.2020.

MOREIRA, Egon Bockmann. **O direito administrativo contemporâneo e suas relações com a economia**. Curitiba: Editora Virtual Gratuita - EVG, 2016.

REIS, Zenaide Radanesa dos. **Micro e pequenas empresas: a importância de aprender a empreender**. 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JUNIOR, Irineu. **Teoria geral dos contratos: contratos empresariais e análise econômica**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009.

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo. **Panorama Dos Pequenos Negócios 2018**. Disponível em: https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/Panorama_dos_Pequenos_Negocios_2018_AF.pdf. Acesso em: 20.08.2020.

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo. **Panorama Dos Pequenos Negócios 2017**. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/Panorama%20dos%20Pequenos%20Negocios%202017.pdf>. Acesso em: 20.08.2020.

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo. **Impactos da COVID-19 nos Pequenos Negócios**. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/26395e8d6cdfaad19dd180ac3d994b80/\\$File/19406.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/26395e8d6cdfaad19dd180ac3d994b80/$File/19406.pdf). Acesso em 20.08.2020.

SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo. **Perfil das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ro/artigos/perfil-das-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte2018,a2fb479851b33610VgnVCM1000004c00210a> RCRD. Acesso em 11.09.2020.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em direito e economia?** Cadernos Direito GV, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 5- 58, mar. 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas; uma revisão de literatura**. Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45.

STIGLER, George J. A Teoria da Regulação Econômica. In: **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano** (Coord. Paulo Mattos). São Paulo: Ed. 34, 2004.

TABAK, Benjamin Miranda. **A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa, ano 52, número 205, jan/mar. 2015, p. 321-345.

ZANGARI JUNIOR, Jurandir. **O direito do trabalho e as pequenas e microempresas: um proposta de tratamento jurídico diferenciado**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.