

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 99, DE 199

(Apensas as PECs nºs **258, 268, 144 e 154**, todas de **1995, 326, de 1996 e 56, de 1999**)

Altera a redação do artigo 179 da Constituição Federal.

Autores: Deputada ELCIONE BARBALHO e Outros

Relator: Deputado RICARDO FIÚZA

I - RELATÓRIO

1. As proposições em epígrafe foram desarquivadas e tornaram ao trâmite regular, na forma regimental, estando à frente a PEC nº **99**, de 1995, de autoria da Deputada ELCIONE BARBALHO e outros 173 proponentes. Restabelecida a tramitação, veio juntar-se ao elenco, por último, a PEC nº **56**, de 1999.

2. A alteração colimada no projeto principal consiste em explicitar, no texto do **art. 179** da Lei Maior, outros **microempreendedores rurais** que devam ser contemplados em lei com o tratamento jurídico diferenciado, ao lado das microempresas e empresas de pequeno porte, que figuram atualmente no preceito constitucional, como merecedoras de **incentivo do Estado**, através da **simplificação, redução ou eliminação das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias** que lhes são pertinentes, ficando assim redigido:

“Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas, aos

microprodutores rurais, às empresas de pequeno porte e aos ***produtores rurais de pequeno porte***, assim definidos em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-los pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

3. Em prol da medida, reportam-se seus propugnadores à vocação natural do País para a atividade agrícola e pecuária, os efeitos das migrações rurais por falta de incentivo e infra-estrutura no campo, tudo convergindo no sentido de conferir tratamento preferencial aos pequenos produtores rurais, a fim de promover a correção das desigualdades regionais e reduzir as desigualdades sociais.

4. À proposta em tela acham-se apensadas várias outras, que voltam à baila por efeito da restauração do processo legiferante em relação à primeira, como segue.

- **PEC nº 258, de 1995, da Deputada Maria Valadão e outros 196 subscritores**, dando nova redação ao artigo 179 da Constituição Federal, assemelha-se, na formulação e na sua justificação, aos objetivos vertentes da principal, apenas com maior amplitude, pois enquanto a PEC nº 99/95, cuida dos “**microprodutores rurais e os produtores rurais de pequeno porte**”; a PEC nº 258 volta-se genericamente para “**os pequenos e médios produtores rurais e urbanos**”, pretendendo alcançar as pessoas físicas, que produzem no campo ou compõem a economia informal nas cidades.

- **PEC nº 268, de 1995, do Deputado Lima Netto e outros 190 co-autores**, acrescentando a palavra “**trabalhista**” ao art. 179 da Constituição Federal, tem por único intento estender a simplificação das obrigações legais, por que respondem as **microempresas** e as **empresas de pequeno porte**, também ao campo das **relações trabalhistas**, que passariam a figurar ao lado das obrigações **administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias**, inspirando-se no fato de que essas empresas são grandes geradoras de mão-de-obra, que, todavia, tem permanecido, em larga proporção, na informalidade, em face dos pesados ônus que incidem sobre a folha de pagamento.

- **PEC nº 326, de 1996, do Deputado Antônio Balhmann e outros 173 signatários**, dando nova redação ao artigo 179 da Constituição Federal, iguala-se à precedente, diferenciando-se, porém, na redação da ementa

e do *caput* do artigo único. A possibilidade de criação de mecanismos de diferenciação entre os empregados das micro e pequenas empresas, de um lado, e os das de **médio e grande porte**, de outro, abre a perspectiva de trazer para o mercado formal de trabalho esses segmentos, colocando-os ao amparo dos benefícios trabalhistas e previdenciários, além de prever-se a abertura de novos postos de trabalho.

- **PEC nº 144, de 1995, do Deputado Iberê Ferreira e outros 176 proponentes**, alterando o parágrafo único do artigo 7º da Constituição Federal, assemelha-se às de nºs 268/95 e 326/96.

- **PEC nº 56, do Deputado José Carlos Aleluia e outros 203 Deputados**, reproduzindo o mesmo dispositivo das outras três, com as quais se identifica, adita a palavra “**trabalhista**” no rol das obrigações passíveis de tratamento jurídico diferenciado, no caso das micro e pequenas empresas.

- **PEC nº 154, de 1995, da Deputada Maria Valadão e outros 171 parlamentares**, dando nova redação ao artigo 179 da Constituição Federal, aditando-o de um parágrafo único, diferentemente das propostas anteriores, modifica substancialmente o texto original, ao remeter para **lei complementar** a definição dos parâmetros de classificação das **micro e pequenas empresas**, para as quais será criado o **regime jurídico especial**, tal como hoje já está previsto. O parágrafo único, que se quer aditar, amplia o tratamento diferenciado a que farão jus as micro e pequenas empresas, devendo a **lei complementar** dispor sobre a participação destas nas **licitações públicas**, no regime de **concessão e permissão de serviços públicos** e nos **contratados de terceirização** promovida por órgãos e entidades do Poder Público.

Argumentam, ainda, os autores da proposição que ela vem agilizar esse processo de incentivo, ao remeter o disciplinamento da matéria, à **lei complementar federal**, eliminando a exigência de legislação nos três níveis de Governo, responsável pela dilação e dificuldades de regulamentação do dispositivo.

5. As propostas não chegaram a ser apreciadas na legislatura anterior, embora algumas tivessem sido alvo de pareceres ofertados pelos Relatores designados à época, entremeados de votos em separado, reveladores da gama e profundidade das divergências que a matéria comporta.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

1. Cabe a esta Comissão, na forma do art. 32, III, alínea *a*, do Regimento Interno, a análise, sob o ângulo da **constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade** e de **técnica legislativa**, de **projetos, emendas ou substitutivos** sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

2. As proposições em apreço podem ser reunidas em três grupos:

- o **primeiro** englobando as PECs nºs **99/95** e **258/95**, que apenas cuidam de ampliar o universo das microempresas;
- o **segundo**, de que fazem parte as PECs nºs **268/95, 326/95, 144/95** e **56/99**, estende os incentivos e tratamento diferenciado ao campo **trabalhista** e, finalmente,
- o **terceiro**, constituído pela PEC nº **154/95**, que remete para **lei complementar** o enquadramento das **microempresas** e alarga as possibilidades de tratamento diferenciado em favor delas.

3. Em seu trâmite anterior por esta Comissão, as PECs que compõem o **segundo** e o **terceiro grupos** suscitaron controvérsias jurídicas, fomentadas em torno de **duas questões principais**, versadas em alguns pareceres carreados aos autos, mas que não chegaram a ser discutidos.

1ª O debate em torno da simplificação ou exoneração de “obrigações trabalhistas” por que devam responder as micro e pequenas empresas.

A primeira linha de discussão prende-se à **constitucionalidade** do acréscimo das **obrigações trabalhistas** entre as que serão alvo de tratamento jurídico diferenciado, em benefício das **microempresas** e das **empresas de pequeno porte**. É o caso das PECs nºs **268/95, 326/96**, e **144/95 e 56/99**, segundo a ordem em que foram apensadas.

Ao enfrentar a questão, examinando a PEC nº **144/95**, a então Relatora, Deputada **ZULAIÊ COBRA**, sustentou a desconformidade da iniciativa com a Lei Fundamental, por contrariar o princípio da isonomia, consagrado no seu art. 5º, *caput*, e abrigado de alteração pela via da emenda,

em face da restrição do art. 60, § 4º, IV, concluindo no sentido de que a proposta vulnera a **cláusula pétreia dos direitos e garantias individuais**, invocando ensinamentos de SEABRA FAGUNDES sobre o princípio da isonomia e de JOSÉ AFONDO DA SILVA, sobre as formas de caracterização da constitucionalidade dos atos que envolvam discriminação:

“... a outorga de tratamento trabalhista diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, como intentada pela proposta em testilha, importará ônus para os trabalhadores de tais empresas, com restrição de seus direitos, discriminando-os assim em relação aos trabalhadores que desempenham atividades da mesma natureza em empresas de médio e grandes portes. Vale dizer, é tratar desigualmente os iguais.

Note-se que os direitos previstos no art. 7º da Carta Magna se estendem a todos os trabalhadores, urbanos e rurais, independente do tamanho do estabelecimento do empregador, isto é, se grande, média, pequena ou microempresa.

Assim é que, conferir aos trabalhadores, urbanos ou rurais, empregados de pequenas ou microempresas, tratamento diverso do atribuído aos trabalhadores que desempenham atividades idênticas em estabelecimentos de maior tamanho, significa dar solução desigual a situações iguais.”

O mesmo posicionamento foi externado pelo Deputado CORIOLANO SALES, como Relator da PEC nº **99/95** e das apensas nºs **258/95, 268/95 e 326/96**, de cujo parecer se extrai:

“Quanto à admissibilidade das PECs nºs 268, de 1995, e 326, de 1996, constatamos impedimento ao seu curso, no que respeita à intangibilidade dos direitos e garantias individuais, consagrada no inciso IV, § 4º, do art. 60 da Lei Magna.

Eis que o conteúdo das propostas é idêntico ao da PEC nº 75, de 1995, que ao ser apreciada por esta douta Comissão, na reunião de 2 de agosto último (1996), manifestou-se pela inadmissibilidade da proposta.

Entendeu a Comissão, acolhendo o voto em separado do eminente Deputado Milton Mendes, que a proposta “ao incluir a possibilidade de supressão ou relativização, mediante lei, dos direitos dos trabalhadores das micro e pequenas empresas, concentrados ou dispersos em todo o texto constitucional, afronta a vedação de emendamento de matéria constitucional relativas aos direitos e garantias individuais”.

Como naquela oportunidade, reafirmo o juízo de que a inclusão do termo “trabalhista” na redação do art. 179, permitirá uma interpretação por demais genérica. Tal generalidade poderá atingir não apenas os direitos trabalhistas expressos nos arts. 7º e 9º da Constituição Federal (que ainda não constituem cláusula pétreia), mas também comprometer o exercício de direitos individuais elencados no art. 5º, sobre os quais repousa o princípio da imutabilidade”.

A tese acima defendida restou contraditada, na ocasião, por extenso **voto em separado** da lavra do **ex-Deputado RÉGIS DE OLIVEIRA**, que se esforçou, preambularmente, com base em dados estatísticos e informes de várias fontes, para demonstrar a legitimidade do tratamento diferenciado e da conveniência de ampliar-se esse regime especial próprio das micro e pequenas empresas, em virtude das suas peculiaridades, formas de caracterização (pelo número de empregados ou pelo faturamento), e à vista da dimensão social e econômica desse tipo de organização empresarial, mesmo em cenários de países do chamado Primeiro Mundo.

São argumentos que poderiam embasar a solução de mérito, mas, no que tange ao crivo desta Comissão, importam fundamentos outros trazidos por S. Exa. em relação à **constitucionalidade** da providência introduzida pela proposta, vazados como seguem:

“É indubitável, como se vem vendo, que as micro e pequenas empresas merecem tratamento legal distinto. O critério de discriminação, como se viu, são dois: o do número de empregados e o do faturamento, embora nossa legislação tenha alicerçado a distinção em apenas um dos critérios, ou seja, no faturamento.

Este critério, por si só, discrimina situações. Vê-se que a grande e a pequena empresa merecem destaque e distinção no tratamento normativo, tal como o exige a própria Constituição Federal, como se vê do art. 179. O próprio constituinte erigiu discrimen entre tais empresas, subordinando à lei a instituição de critérios distintivos. Com o advento da lei 8.864/94 os critérios foram firmados.

Obviamente, pois, o tratamento que se deve dar a tais empresas deve, por força de preceptivo constitucional, ser distinto daquele dado a outras empresas, de maior porte. Não há, pois, que se falar em inconstitucionalidade de alteração proposta, por agressão ao princípio da isonomia, uma vez que tanto a Constituição como a lei estão cuidando de situações desiguais”.

Ao redargüir especificamente a opinião manifestada na peça do Relator, do Deputado CORIOLANO SALES, que admitiu a incidência, na hipótese, da garantia constitucional da cláusula pétreia, fulminando o projeto, sustentou aquele ex-parlamentar:

“De outro lado, argumento que igualmente merece ser apreciado diz respeito a serem ou não os direitos sociais cláusula pétreia de forma a impedir a aprovação da proposta de emenda constitucional.

Ainda aqui a impugnação não colhe melhor sorte.

Dispõe o inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição da República que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendendo a abolir “os direitos e garantias individuais”.

Ora, encontram-se estes devidamente delineados e identificados no art. 5º da Constituição. Os denominados direitos sociais, que, sem dúvida, são tão importantes quanto os demais, mas não se encontram imunes à alteração, uma vez que, expressamente, o dispositivo anteriormente invocado identificou apenas os direitos individuais como inalteráveis pelo constituinte derivado.

Poder-se-á dizer que se cuida de canhestra ou restritiva interpretação dos direitos consignados na Constituição ? Entendo que não.

É certo que eles integram a categoria dos direitos e garantias fundamentais de que trata o Título II da Constituição. Mas nem todos os direitos e garantias fundamentais foram petrealizados pelo constituinte.

O Prof. Paulo Lobo Saraiva classifica os direitos e garantias fundamentais em quatro grupos distintos: a) direitos de nacionalidade; b) direitos políticos; c) direitos e garantias individuais; d) direitos sociais, que abrangeriam os trabalhistas, previdenciários, familiares, securitários, educacionais, culturais, bem como os “direitos e/ou interesses difusos” (v. *Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil*; Rio de Janeiro, Forense, 1983, pág. 37). José Afonso da Silva distingue entre eles cinco espécies: “1) direitos individuais (art. 5º); 2) direitos coletivos (art. 51); 3) direitos sociais (arts. 6º e 193 e segs.); 4) direitos à nacionalidade (art. 12); 5) direitos políticos (arts. 14 a 17) “*Curso de Direito Constitucional Positivo*; 10ª ed. São Paulo, Malheiros, 1995, pág. 181).

Vê-se que ambos os autores distinguem direitos sociais de direitos e garantias individuais, o mesmo fazendo o renomado Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao observar

que além “de consagrar os “*Direitos e deveres individuais e coletivos*”, a Declaração de 1998 abre um capítulo para definir os direitos sociais, que vinham sendo, desde 1934, inseridos no capítulo da “*Ordem econômica e social...*” (*Curso de Direito Constitucional*, 17ª ed., São Paulo, Saraiva, 1989, pág. 254).

A própria Constituição, aliás, cuida de distinguí-los ao dividir o Título II em capítulos. O Capítulo I trata “*Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*”; o Capítulo II, “*Dos Direitos Sociais*”; o Capítulo III, “*Da Nacionalidade*”; o Capítulo IV, “*Dos Direitos Políticos*”, e o Capítulo V, “*Dos Partidos Políticos*”.

De todas essas espécies de direitos e garantias fundamentais, o constituinte imunizou apenas os direitos e garantias individuais, cuja identificação, obviamente, terá que ser balizada pela classificação que ele próprio adotou. Até porque quando quis petrealizar outros situados fora do que relacionou como tal, ele o fez expressamente, como no caso do voto direto, secreto, universal e periódico. De outra parte, se pretendesse petrificar todos os direitos e garantias que elencou como fundamentais, o inc. II do § 4º do art. 60 seria absolutamente inócuo, posto que também o voto direto, secreto, universal e periódico está classificado como direito fundamental.

É evidente que isso não encerra a questão, já que o § 2º do art. 5º ressalva outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que a Constituição consagra, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

A identificação desses outros direitos e garantias constitui um desafio que a doutrina até hoje não transpõe. A cláusula tem sua origem mais remota na Emenda IX da Constituição norte-americana, adotada, conforme João Barbalho, “como cautela contra a má aplicação da máxima demasiado repetida, que uma afirmação em casos particulares importa uma negação em todos os demais e vice-versa. Foi acolhida pelo Direito Constitucional brasileiro para evitar a falsa conclusão de que “a enumeração feita quanto a direitos e garantias deve ser tida como supressiva de outros não mencionados, os quais ficam subsistentes uma vez que decorrentes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consagra” (*Barbalho, João. Constituição Federal Brasileira – Comentários*; 2ª ed., Rio de Janeiro, Bruguiet, 1924, págs. 468/9).

Assim, o objetivo do preceito seria evitar interpretações que impliquem a negação de outros direitos e garantias que o texto constitucional não explicita, mas que são consequência lógica do que rotulou como tal, do regime

e dos princípios que hospeda, ou que resultem de tratados firmados pelo país. José Afonso da Silva exemplifica com o direito à identidade pessoal e o direito à resistência, além de “certos desdobramentos do direito à vida” (*ob. cit.*, pág. 191). Manoel Gonçalves Ferreira Filho recorre a Limongi França para incluir entre eles “os direitos à integridade moral, a saber, direito à honra, ao recato, à imagem, ao segredo, à identidade etc.” (*ob. cit.*, pág. 254).

Em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7, do Distrito Federal, o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, sustenta a tese de que ela abrange também os direitos sociais.

No mesmo julgamento, contudo, a Corte acolheu o voto do relator, Ministro Sidney Sanches, que por sua vez adotou argumento do Procurador-Geral da República, exposto nestes termos: “O núcleo imutável ou, para usar a expressão utilizada por Pontes de Miranda, o cerne inalterável de que trata o § 4º, inciso IV, do art. 60 da Constituição é composto dos direitos e garantias que digam respeito diretamente à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, e que, ali, no caput do art. 5º, vêm reforçados por uma cláusula de inviolabilidade. A referência no art. 34, VII, “b”, ao direitos da pessoa humana como princípio sensível, auxilia a firmar ainda mais essa linha de raciocínio. E, por outro lado, é exatamente o caráter universal e intemporal destes direitos e garantias, ligados mais estreitamente às esferas biológica, psicológica e espiritual do ser humano (...) que, estando livre de maiores controvérsias, provavelmente inspira o constituinte originário a inserí-las entre as cláusulas pétreas” (ADIN 939-7, Rel. Min. Sidney Sanches; pág. 170 do Ementário 1737-02, do STF).

Em suma, ainda que se trate de dispositivo de alcance ainda impreciso, entendemos que ele não pode ser interpretado de tal modo que transforme em direito ou garantia individual qualquer outro a que a própria Carta atribui classificação diferente. Por mais elástica que seja sua interpretação, creio que não se pode estendê-lo aos direitos sociais, inclusive porque isso implicaria a intangibilidade de todos os direitos indicados no art. 6º da Lei Magna (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados). Em síntese, estariam imunes a reforma todos os direitos inscritos sob o Capítulo II do Título II e os do Título VIII, inclusive os relativos à previdência, que esta Comissão já decidiu como suscetíveis de alteração congressual (PEC nº 33/95).

Assim, até os precedentes deste órgão desautorizam qualquer entendimento que inclua os direitos sociais sob a custódia do inc. IV do § 4º do art. 60 da Norma Fundamental.”

Os posicionamentos divergentes em torno do problema interpretativo mostram a necessidade de conciliar as linhas de argumentação, naquilo que cada qual encerra de verdade: não é possível admitir uma linha estanque de separação entre os **direitos individuais** e os **direitos sociais**, e entre os que estejam tutelados pela **cláusula pétreia** e os que permanecem suscetíveis ao legislador ordinário ou constituinte.

A só distribuição geográfica dos vários direitos por capítulos ou títulos diferentes não constitui critério epistemológico de separação conceitual entre uns e outros, até por que, nesse particular, o texto da Carta não prima pelo tecnicismo formal – há **garantias individuais** de ordem **tributária, previdenciária e educacional** colocadas em capítulos diversos, o que é reforçado com a ressalva inscrita no § 2º do art. 5º.

Ocorre que todo direito ou garantia constitucional ou legal, seja qual for o seu conteúdo, ou o ramo do Direito a que pertença, desde que incorporado ao patrimônio jurídico do indivíduo ou do cidadão, deixa de ser direito social, previdenciário, tributário ou de qualquer outra natureza, *tout court*, para constituir **direito individual adquirido e posto ao abrigo da Lei Fundamental**.

Assim, embora conceitualmente se possam distinguir “**direitos e garantias individuais**” de “**direitos sociais**”, uma vez constituídos como ato jurídico perfeito e consolidados como direito adquirido de cada cidadão, colocam-se ao amparo da **cláusula pétreia**, e torna-se vã a discussão em contrário.

Destarte, no conjunto das propostas ora em exame, a crítica produzida pelos que advogam a **intangibilidade** apenas dos **direitos individuais**, deixando os demais direitos à mercê do legislador constituinte e ordinário, revela-se apenas desfocada da real natureza do problema: embora se tenha, em princípio, por constitucional a providência colimada nos projetos dessa ordem, **cumpre ressalvar em cada qual os efeitos que possam produzir sobre situações preexistentes e direitos preconstituídos**.

Somente pela via excepcionadora dos direitos já construídos de acordo com o disciplinamento anterior será possível harmonizar

as duas correntes antagônicas, de tal sorte que nem se impedirá a revisão ou modificação da teia de direitos sociais, previdenciários, tributários e outros, nem se afrontará o acervo de direitos individuais já consolidados, de acordo com o regramento então vigente.

Nesse sentido, há que oferecer substitutivo ás várias proposições que colocaram em conflito os direitos individuais em face dos direitos sociais, ao intento de sanar a constitucionalidade de que se acham eivados, tal como formulados crumente, na medida em que, ignorando os direitos adquiridos conforme o ordenamento positivo antecedente, ou relevando o processo de aquisição em curso desses mesmos direitos, deixa de pôr a salvo, o patrimônio jurídico individual e omite regras de passagem do anterior para o novo sistema, de acordo com critérios que consultem o **princípio da razoabilidade** ou da justa proporção, para possibilitar a migração dos jurisdicionados de um para outro sistema.

2ª A contenda sobre a viabilidade constitucional da lei complementar federal.

Ao abordar a PEC nº 154, de 1995, em sua peça de relatoria, o Deputado VICENTE ARRUDA concluiu pela inviabilidade constitucional da proposta que delega à **lei complementar** a fixação do regime especial das **micro e pequenas empresas**, por ofender a cláusula pétrea, verbis:

“Com efeito, como a própria Autora (Deputada MARIA VALADÃO justifica, a proposição pretende eliminar a exigência de legislação complementar nos três níveis de governo para a criação do regime jurídico especial das micro e pequenas empresas, simplificando, reduzindo, eliminando suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

Trata-se, evidentemente, de Emenda ofensiva à forma federativa do Estado, pois restringe a autonomia dos Estados e Municípios de determinar as exigências administrativas, tributárias e creditícias que melhor se aplicam às micro e pequenas empresas dentro de seu âmbito territorial.

Não resta dúvida que a Proposição enfraquece os Estados e Municípios, diminuindo sua capacidade de auto-administração, o que caracteriza uma tendência à abolição na forma federativa do Estado.”

Mais uma vez, o **ex-Deputado RÉGIS DE OLIVEIRA** aprestou-se a arrostar o entendimento da relatoria, oferecendo o seguinte **voto em separado**:

"De fato, o Congresso não pode, ainda que através de emenda constitucional, invadir a competência legislativa dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, sob pena de violentar o princípio federativo. A capacidade para legislar sobre aqueles assuntos que a Constituição lhes confere compõe a própria noção de autonomia política, em torno da qual gira toda a doutrina do federalismo.

Não identificamos no projeto, contudo, afronta à competência normativa das entidades federadas. O que os autores propõem é a elaboração de uma lei complementar que balize a classificação das micro e pequenas empresas e forneça critérios básicos para o tratamento diferenciado de que fala o art. 179 e que o inciso IX do art. 170 da Constituição entroniza como um dos princípios da atividade econômica.

A PEC não exclui a legislação das unidades federadas sobre a matéria. Na verdade, pouco inova em relação à situação vigente. A União já detém competência privativa ou concorrente para dispor sobre os assuntos enumerados na proposta. Os incisos I e VII do art. 22 do texto constitucional confere-lhe competência para legislar privativamente sobre direito comercial, trabalhista e sobre política de crédito. O inciso XXVII do mesmo artigo 22 e os incisos I e XII do art. 24, em combinação com os parágrafos 1º e 2º desse mesmo dispositivo, conferem-lhe poderes para estabelecer normas gerais sobre licitação, direito tributário e previdência social, enquanto que o art. 175 prevê a edição de lei dispondo sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, do que, aliás, já cuida a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. O próprio art. 179, objeto da proposição, já lhe confere poderes para definir microempresas e empresas de pequeno porte. Eis o que diz o dispositivo: "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 simplicidade de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei".

*Inobstante a obscuridade do texto, entende-se que a lei prevista na sua parte inicial é **federal**. É a conclusão de Celso Ribeiro Bastos, cuja autoridade em matéria constitucional ninguém discute. Eis sua conclusão, in*

litteris: “Quer-nos parecer que a lei de que fala a Constituição é aquela da alçada da União, que definirá estas modalidades empresariais com validade para todo o território nacional...” (*Bastos, Celso Ribeiro & Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil; 7º vol. Arts. 170/192, São Paulo, Saraiva, 1988, pág. 190.*)

Inclusive já há normas federais sobre o assunto. A lei Complementar nº 48, de 10/12/84, que contém regras referentes ao Estatuto da Microempresa para efeito de isenção do antigo ICM do ISS, não faz outra coisa senão estabelecer os critérios pretendidos pelos autores da PEC; a Lei nº 7.256, de 27/11/84, cuida exatamente do tratamento diferenciado, simplificando e favorecendo a microempresa, nas áreas administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista, creditícia e de desenvolvimento empresarial. Além disso, em 1994, o Congresso aprovou a Lei 8.864, concedendo incentivos para essas entidades.

Embora os dois primeiros diplomas sejam anteriores à Carta vigente, Celso Ribeiro Bastos opina que podem continuar sendo aplicados, por não contrariarem “o novo texto federal em matéria de fundo” *idem, ibidem*).

Assim, a nosso juízo, a conclusão do ilustre relator não procede. Tanto que há em nosso ordenamento legislação contemplando os propósitos da PEC e cuja constitucionalidade conta com o aval de juristas de renome como Celso Bastos.

É evidente que a União não poderá determinar aos Estados, Distrito Federal e Municípios os incentivos ou benefícios que deverão conceder a tais empresas. Quanto a isso, será competente a pessoa política “habilitada a cuidar da matéria”, na precisa observação do mesmo Celso Bastos. Mas a proposta também não diz isso. O que ela prevê é a feitura da lei complementar contendo parâmetros, ou seja, critérios genéricos, sobre o assunto. Se com base nela a lei complementar invadir a competência das unidades federadas, a constitucionalidade incidirá sobre ela. A PEC não legitima essa invasão.”

No particular, acompanhamos a fundamentação em apreço por não vislumbrar constitucionalidade na outorga à **lei complementar**, de origem federal mas de **caráter nacional**, isto é, aplicável às três esferas federativas, da competência para a definição das empresas que fazem jus ao tratamento diferenciado, assim como da extensão e natureza dos incentivo que lhes devam ser proporcionadas, pois

- a **União** já detém a **competência legiferante** na matéria, concorrente com os demais entes federados (art. 179);
- a **lei nacional** deve conter os balizamentos ou parâmetros (art. 24, § 1º, da CF), sem ilidir a competência residual dos Estados (§ 2º);
- já há **leis federais**, anteriores e posteriores à Carta de 88, disciplinando a matéria, sem argüição de inconstitucionalidade.

3. Sob o plano da **técnica legislativa**, cabem as seguintes observações quanto às PECs nºs:

- **99, de 1995** – a alteração de disposição de lei deve ser indicada pela sigla (NR) acrescentada ao texto respectivo, por força da Lei Complementar nº 95/98, consoante emenda anexa;
- **258, de 1995** – a formulação da proposta não se coaduna com a boa técnica legislativa, redigida como se emenda fora, motivo por que se oferece Substitutivo;
- **268, de 1995** - há necessidade de adequar-se a ementa à providência contida no texto alterado do Substitutivo anexo, que também visa a sanar a inconstitucionalidade;
- **326, de 1996**, inserir a sigla (NR), exigida pela Lei Complementar nº 95/98, justificando modificação da redação;
- **144, de 1995** – a mesma observação da anterior;
- **154, de 1995** – a deficiência na formulação e na técnica legislativa impõem o Substitutivo anexo.
- **56, de 1999** – a ausência da sigla (NR), exigida pela Lei Complementar nº 95/98, indicando a modificação da redação e devendo o substantivo “Emenda”, na cláusula de vigência, iniciar-se com letra maiúscula, motivam sua correção, via Substitutivo, que também sana a **inconstitucionalidade** decorrente do art. 1º, sem as ressalvas já aludidas anteriormente.

4. As propostas sob exame reúnem os requisitos formais para sua apresentação e regular tramitação, havendo número suficiente de assinaturas de apoioamento, estando ausentes as circunstâncias que obstam o emendamento, expressas no § 1º, do art. 60, da Lei Magna.

Não se identifica ofensa à cláusula pétreia objeto do § 4º e seus **incisos**, do mesmo **art. 60**, no tocante às PECs nº **99, 258 e 154**, de **1995**, infringência, que entretanto, se acha presente em relação às PECs de nºs **268, de 1995, 326, de 1996, 144, de 1995, e 56, de 1999**, cujo saneamento é objeto de Substitutivo comum às quatro propostas.

As deficiências de **técnica legislativa**, comuns a todas propostas, são corrigidas mediante **emenda específica**, no caso da PEC nº **99**, de 1995, ou se acham reparadas no bojo dos Substitutivos ofertados às demais.

Por todo o exposto, o voto é no sentido da:

- a) **admissibilidade e boa técnica legislativa** da PEC nº **99**, de 1995, com a emenda de redação anexa;
- b) **admissibilidade e boa técnica legislativa** da PEC nº **258**, de 1995, com o Substitutivo anexo;
- c) **admissibilidade e boa técnica legislativa** das PECs nº **268, de 1995, 326, de 1996, 144, de 1995 e 56, de 1999**, nos termos do correspondente Substitutivo, comum às quatro propostas, em anexo;
- d) **admissibilidade e boa técnica legislativa** da PEC nº **154, de 1995**, com Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2000.

Deputado RICARDO FIÚZA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUÇÃO nº 99, de 1995

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se, ao final do texto proposto para o art. 179, a
notação (NR).

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado RICARDO FIÚZA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Proposta de Emenda à Constituição nº 268, de 1995

Proposta de Emenda à Constituição nº 326, de 1996

Proposta de Emenda à Constituição nº 144, de 1995

Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 1999

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Dá nova redação ao art. 179 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara do Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 179 da Constituição Federal passa a vigorar com seguinte redação:

"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, trabalhistas e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Parágrafo único. Ficam ressalvados os direitos e garantias individuais decorrentes de relação de emprego, pré-constituídos em virtude de lei ou por efeito de contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho, anteriores à edição da lei prevista neste artigo." (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado RICARDO FIÚZA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 258, DE 1995

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Dá nova redação ao art. 179 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional.

Art. 1º. O art. 179 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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, bem como aos pequenos e médios, produtores rurais e urbanos, 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.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2000.

Deputado RICARDO FIÚZA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 154, DE 1995

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Dá nova redação ao art. 179 da Constituição Federal, acrescentando-lhe parágrafo único.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O 179 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 179. Lei complementar definirá parâmetros para a classificação das microempresas e empresas de pequeno porte, e criará regime jurídico especial que lhes seja aplicável, com a simplificação, redução ou eliminação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a participação das referidas empresas em licitações públicas, nas concessões e permissões de serviços públicos, bem como na contratação de terceirização efetuada por órgãos e entidades da administração pública.” (NR)

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2000.

Deputado RICARDO FIÚZA
Relator

