

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 99, DE 1995

(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 FIUZA

I - RELATÓRIO

1. A alteração colimada na proposta principal – **PEC nº 99, de 1995**, de autoria da Deputada ELCIONE BARBALHO e outros 173 proponentes – 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 incentivar-los pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.*

2. Em prol da medida, reportam-se seus propugnadores à vocação natural do País para a atividade agrícola e pecuária e aos 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, reduzindo, em consequência, as sociais.

3. À proposta em questão acham-se atreladas 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:** alvitrando nova redação ao **art. 179** da Constituição Federal, assemelha-se, na formulação e justificação, aos objetivos vertentes na principal, apenas com maior amplitude, pois enquanto a **PEC nº 99/95** cuida dos **microprodutores rurais e os produtores rurais de pequeno porte**, a **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:** sugerindo o acréscimo da 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:** propondo nova redação ao **art. 179** da Constituição Federal, iguala-se à **PEC nº 268, de 1995**, diferenciando-se, porém, na redação da **ementa** e do artigo. 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 sob o amparo

dos benefícios trabalhistas e previdenciários, além de prever a abertura de novos postos de trabalho.

- PEC nº 144, de 1995, do Deputado Iberê Ferreira e outros 176 proponentes: propugnando pela alteração do art. 179 da Constituição Federal, assemelha-se às de nºs 268/95 e 326/96.

- PEC nº 56, de 1999, do Deputado José Carlos Aleluia e outros 203 Deputados: reproduzindo o mesmo dispositivo das três anteriores, com as quais se identifica, procura inserir 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: objetivando dar nova redação ao art. 179 da Constituição Federal, aditando-lhe um **parágrafo único**, diferentemente das outras propostas, 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 criar, 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 **contratos de terceirização**, promovida por órgãos e entidades do Poder Público.

Argumentam os autores dessa 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 dilatação e dificuldades de disciplina da disposição.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do Regimento Interno (**arts. 32, III, b, e 202**), compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO manifestar-se sobre a **admissibilidade** de proposta de emenda à Constituição, cuidando de verificar se foi apresentada **pela terça** parte, no mínimo, do número

de Deputados (**art. 60, I, da CF e art. 202, I, do RI**) o que, segundo se afirma nos respectivos autos das propostas reunidas, está atendido.

2. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio** (**art. 60, § 1º, da CF**), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

3. Há que considerar, outrossim, que **não será objeto de deliberação** a proposta de emenda tendente a abolir (**art. 60, § 4º, da CF**) a **forma federativa de Estado** (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV).

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

- o **primeiro** englobando as PECs nºs **99** e **258**, ambas de **1995**, que apenas cuidam de ampliar o universo dos destinatários;
- 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, introduzindo **parágrafo único** no **art. 179**.

5. No que pertine às propostas do **primeiro** grupo, PECs nºs **99** e **258**, as duas de **1995**, não vulneram nenhuma das vedações contempladas no **art. 60, §§ 1º e 4º** e seus **incisos**, o que abre caminho para o curso de sua regular tramitação.

6. Quanto às propostas do **segundo** grupo – PECs nºs **268, 326 e 144**, de **1995 e 56**, de **1999**, há que se perquirir da **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 evidente a desconformidade dessas propostas com a Lei Fundamental, pois contrariam o princípio da **isonomia** consagrado no **art. 5º, caput**, e abrigado de alteração por via de emenda, em face da retração do **art.**

60, § 4º, IV, concluindo-se no sentido de que vulneram a **cláusula pétreia** dos **direitos e garantias individuais**.

A outorga de **tratamento trabalhista diferenciado** às **microempresas** e às **empresas de pequeno porte**, 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, tratando desigualmente os iguais.

Note-se que os direitos previstos no **art. 7º** da Lei Maior se estendem a **todos os trabalhadores, urbanos e rurais**, independentemente do tamanho do estabelecimento: se grande, média, pequena ou microempresa.

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.

As propostas ao incluírem 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, agride a vedação de emendamento de matéria constitucional relativa aos **direitos e garantias individuais**.

A inclusão do termo “**trabalhista**” no **art. 179**, permitirá uma interpretação por demais genérica, podendo atingir não apenas os direitos trabalhistas expressos nos **arts. 7º e 9º** da Constituição Federal, mas também comprometer o exercício de direitos individuais elencados no **art. 5º**, sobre os quais repousa o **princípio da imutabilidade**.

7. Com relação à **PEC nº 154, de 1995**, poder-se-ia aventar a possibilidade de ofensa à **cláusula pétreia** que assegura à **forma federativa de Estado** (**art. 60, § 4º, I**).

Com efeito, o Congresso Nacional 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 competência legislativa para assuntos que a Constituição lhes atribui compõe a **autonomia política**, em torno da qual gravita a doutrina do federalismo.

Não se identifica no caso, no entanto, afronta à competência normativa das entidades federadas. O que se propõe é a elaboração de **lei complementar** que caracterize as **micro e pequenas empresas**, fornecendo critérios básicos para o tratamento diferenciado de que cuida o **art. 179** e que o inciso **IX** do **art. 170** entroniza como um dos pilares da atividade econômica.

Como se observa, a PEC não afasta a legislação das unidades federadas sobre a temática, pouco inovando em relação à situação atual. A **União** já detém **competência privativa** ou **concorrente** para dispor sobre a matéria versada na proposta. Os incisos **I** e **VII** do **art. 22** do Texto Supremo, confere-lhe competência para legislar privativamente sobre **direito comercial, trabalhista e sobre política de crédito**. O inciso **XXVII** do mesmo **art. 22** e os incisos **I** e **XII** do **art. 24**, em combinação com os **§§ 1º e 2º**, atribuem-lhe o estabelecimento de normas gerais sobre **licitação, direito tributário e previdência social**, enquanto que o **art. 175** prevê a edição de lei reguladora do regime das **empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos**, já tendo vindo a lume a **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. O próprio **art. 179**, alvo da proposição, já lhe reconhece definir **microempresas e empresas de pequeno porte**:

“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”.

Tem-se entendido que a lei prevista é **federal**, na conclusão de CELSO RIBEIRO BASTOS:

“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).

Entre as normas federais citem-se: a **Lei Complementar nº 48, de 10 de dezembro de 1984**, conhecida como 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**

de novembro de 1984, cuida exatamente do tratamento diferenciado, simplificando e favorecendo a microempresa, nas áreas **administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista, creditícia** e de **desenvolvimento empresarial** e a **Lei nº 8.864/94**, que concedeu incentivos para essas entidades.

Embora os dois primeiros diplomas sejam anteriores à Constituição em vigor, CELSO RIBEIRO BASTOS opina que podem continuar sendo aplicados, por não contrariarem o novo texto federal em matéria de fundo (*idem, ibidem*).

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. Mas a proposta também não diz isso. O que ela prevê é a edição da **lei complementar** contendo parâmetros. Se com base nela a lei complementar invadir a competência das unidades federadas, a constitucionalidade incidirá sobre ela, mas a PEC não legitima essa invasão, pois, na realidade, a **lei complementar** terá **caráter nacional**, aplicável às três esferas federativas.

Em suma:

- a **União** já detém a **competência legiferante** na matéria, concorrente com os demais entes federados (**art. 179 da CF**);
- a **lei nacional** deve conter os balizamentos ou parâmetros (**art. 24, § 1º**, da CF), sem elidir a competência residual dos Estados (**§ 2º**);
- já há **leis federais**, anteriores e posteriores à Constituição de 1988, disciplinando a matéria, sem argüição de constitucionalidade.

8. Sob o plano da **técnica legislativa**, cabem observações quanto às PECs cuja admissibilidade se afirma, operando-se as correções necessárias oportunamente, a saber:

- **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, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, com base no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, lei essa alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001;

- **258, de 1995** – a formulação da proposta não se coaduna com a boa técnica legislativa, redigida que se acha ao arrepio da legislação atrás citada;
- **154, de 1995** – há deficiência na formulação com desrespeito à técnica legislativa.

9. Resumindo, não se identifica ofensa às **cláusulas pétreas** albergadas pelo § 4º, e seus **incisos**, do **art. 60**, da Constituição Federal, no tocante às **PECs nºs 99, 258 e 154, de 1995**, o mesmo não se podendo dizer das PECs nºs **144 e 268, de 1995, 326, de 1996, e 56, de 1999**, que ferem o disposto no **art. 60, § 4º**, inciso **IV**, da Lei Maior.

As deficiências de **técnica legislativa** apontadas, deverão ser corrigidas oportunamente, para adequar as PECs, cuja admissibilidade se afirma, às normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de abril de 2001.

10. Por todo o exposto, o voto é no sentido da **admissibilidade** das **PECs nºs 99, 258 e 154, todas de 1995**, e **inadmissibilidade** das **PECs nºs 144 e 268, de 1995, 326, de 1996 e 56, de 1999**, por vício de **inconstitucionalidade** insanável.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2003.

Deputado RICARDO FIUZA
Relator