

# **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 CONSTITUIÇÃO 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