



PROCESSO N.º : 2023000628
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO
ASSUNTO : Veta integralmente o autógrafo de lei complementar nº 2,
de 9 de março de 2023.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre o Ofício Mensagem n. 123, de 28 de abril de 2023, de autoria da Governadoria do Estado, comunicando esta Casa que, apreciando o autógrafo de lei complementar n. 2, de 9 de março do mesmo ano, resolveu, com fundamento no § 1º do art. 23 da Constituição do Estado, vetá-lo integralmente.

Conforme comprova a certidão de folha retro, o veto foi realizado tempestivamente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, como determina o § 1º do art. 23 da Constituição Estadual.

De iniciativa parlamentar, o projeto de lei que resultou no autógrafo vetado *altera a Lei Complementar nº 117, de 5 de outubro de 2015, que institui no Estado de Goiás o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com o objetivo de ampliar o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido aplicável ao segmento.*

A Procuradoria-Geral do Estado – PGE recomendou o veto parcial ao autógrafo em razão de alguns dispositivos indicarem inconstitucionalidade e injuridicidade. Nesse contexto, a PGE argumenta que o inciso III do art. 2º-A, a ser acrescido à Lei Complementar nº 117, de 2015, invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, Constituição Federal). O dispositivo estabelece “a inaplicabilidade de sanções aos administrados por fatos diretamente relacionados à deficiente prestação de serviço público, inclusive na disponibilização de

informações". Alega também que o dispositivo referenciado padece do vício de inconstitucionalidade material por contrariar os princípios da legalidade (art. 37, CF) e da motivação (art. 92, CE). Entende que ele pressupõe, de forma inadvertida, que toda e qualquer mora ou ineficiência do agente público possa equivaler a uma manifestação de vontade da administração. Nesse sentido, a violação aos referidos princípios também seria causa da inconstitucionalidade material do art. 2º-A, § 4º, a ser inserido na Lei Complementar nº 117, de 2015, que dispensa o recolhimento de quaisquer valores, exceto os tributários, para a realização dos atos necessários à legalização das microempresas e pequenas empresas no caso de não efetivação dos direitos mencionados nos incisos I (processo de registro e legalização único, linear e integrado) e V (disponibilização de canal de atendimento na *internet* para a realização de todos os atos necessários à legalização) do art. 2º-A. Esclareceu-se que eventual mora ou ineficiência da administração pública deve ser corrigida pelos mecanismos legalmente previstos, não mediante a concessão de gratuidade de taxas e preços públicos, sob a pena de inviabilização da própria atividade estatal.

Ainda segundo a PGE, os incisos IV e VI DO ART. 2º -a ACRESCIDO À Lei Complementar nº 117, de 2015, possuem o vício de incompatibilidade formal orgânica. O inciso IV prevê para as microempresas e as empresas de pequeno porte o processo de registro e legalização único, linear e integrado entre os três âmbitos de governo, disponível na *internet*, o que contraria a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, CF). Além disso, afronta a competência e a autonomia legislativa de cada ente da federação para dispor sobre seus procedimentos administrativos (art. 18, CF). Já o inciso VI estabelece o "início imediato de suas operações após inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e no CNPJ, quando suas atividades forem de baixo risco. Ocorre que, conforme a atividade desenvolvida, a microempresa ou a pequena empresa pode sujeitar-se a condicionantes estabelecidas na legislação municipal ou mesmo na legislação federal. Ao dispor sobre o início imediato das atividades de baixo risco desses negócios, a pretensão atinge a autonomia administrativa dos demais entes da Federação.



A PGE ainda aponta a inconstitucionalidade dos §§ 5º e 6º do art. 2º-A, pois atribuem ao Subcomitê Estadual do Comitê Gestor da Rede Nacional para Simplificação de Registro e da Legalização de Empresa e Negócios - a disciplina dos “procedimentos necessários para coibir práticas ilegais ou abusivas por parte de órgãos e entidades”, bem como a publicização, na rede mundial de computadores, de dados de interesse público no que tange ao parágrafo anterior e seus incisos, que também dispensará as microempresas e as empresas de pequeno porte de afixarem em seus estabelecimentos placas e quaisquer outros instrumentos. Assim, os parágrafos em referência criam atribuições e estabelecem novas obrigações a órgão público estadual por meio de lei de iniciativa parlamentar. Com isso, afronta-se a iniciativa privativa para a organização administrativa, reservada ao chefe do Poder Executivo, nos termos do inciso III do art. 37 e das alíneas “b” e “e” do inciso II do § 1º do art. 20 da Constituição Estadual.

Ademais, a PGE entendeu ser inconstitucional o inciso II do art. 2º-A, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade. Assim, a presunção de baixo grau de risco para todas as atividades econômicas das microempresas e empresas de pequeno porte pressupõe, inadvertidamente, que o seu faturamento está atrelado ao grau de risco da atividade econômica, discriminação essa que não se alinha ao regramento geral da União sobre o tema, que exige classificação técnica de acordo com a produção de bens e serviços empreendida.

Por fim, a PGE esclareceu que os §§ 1º a 3º do art. 2º-A são inviáveis juridicamente porque detalham e operacionalizam os incisos II (presunção de baixo risco) e IV (processo de registro e legalização único) do art. 2º-A, dispositivos já apontados como inconstitucionais.

A Secretaria de Estado da Saúde - SES indicou o veto parcial ao autógrafa no que tange à conveniência e oportunidade, isto é, ao inciso II e ao § 2º do art. 2º-A porque a classificação de risco já está estabelecida pelo SCGSIM, no Estado de Goiás, por meio da Resolução nº 1, de 30 de setembro de 2021 e em razão de o licenciamento sanitário, por meio da emissão de alvará sanitário, ser pautado na Lei

nº 16.140, de 2 de outubro de 2007. Ainda entendeu que a avaliação do risco sanitário é um processo de trabalho dinâmico que se altera com a conduta e a condição sanitária de cada estabelecimento, produto ou serviço ofertado. Assim, os prazos para adequação são analisados pela autoridade sanitária e o seu cumprimento é vinculado à garantia da segurança da população.

A Secretaria de Segurança Pública - SSP também opinou pelo veto parcial porque o § 6º do art. 2º-A, constante da proposta, atribui ao SCGSIM disciplina de publicização na *internet* de dados de interesse público, inclusive a situação com os órgãos de defesa civil, o que dispensará as microempresas e as empresas de pequeno porte de afixarem em seus estabelecimentos placas e quaisquer outros instrumentos. Entendeu que o dispositivo é inconveniente e inoportuno porque há a previsão expressa de obrigatoriedade de afixação do Certificado de Conformidade emitido pelo Corpo de Bombeiros, em local visível ao público nas edificações, consoante preceitua o inciso VIII do art. 28 da Lei nº 15.680, de 11 de setembro de 2006, que instituiu o Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico.

Por sua vez, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad sugeriu o veto parcial porque a proposição confronta as normas de licenciamento ambiental em razão de que pressupõe que as microempresas e as empresas de pequeno porte exercem atividades de baixo risco. A Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019, classifica as atividades passíveis de licenciamento ambiental de acordo com o porte e o potencial poluidor para estabelecer o grau de complexidade de cada empreendimento. Assim, entendeu que a unificação do processo de licenciamento ambiental com os demais processos para o registro de uma empresa seria muito complexo. Uma das razões é que o sistema de licenciamento ambiental IPÊ está em fase de implementação. Assim, recomendou-se o veto aos dispositivos que possam influenciar o processo de licenciamento ambiental.

A Junta Comercial do Estado de Goiás - JUCEG recomendou o veto parcial à proposta porque o § 1º do art. 5º-A autoriza os órgãos de registro a celebrar colaborações com os entes de fiscalização para a comunicação às microempresas e às empresas de pequeno porte das atividades classificadas como de alto risco no momento do registro de seus atos constitutivos. Entretanto, o mencionado parágrafo destoa do inciso II do art. 5º da Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, que obriga os órgãos e as entidades envolvidos na abertura e no fechamento de empresas a disponibilizarem aos usuários informações, orientações e instrumentos que permitam pesquisas prévias às etapas de registro ou inscrição. Isso inclui os requisitos a serem cumpridos para a obtenção de licenças de autorização de funcionamento, segundo a atividade pretendida, o porte, o grau de risco e a localização.

A Secretaria de Estado da Economia - ECONOMIA indicou o veto parcial por inconstitucionalidade do art. 2º -A, que confere às microempresas e empresas de pequeno porte direitos não previstos na Lei Complementar nº 123, de 2006.

Considerou-se ainda nas razões de veto que os propostos § 1º do art. 16 e art. 2º-A são citados, respectivamente, nos §§ 2º e 3º do art. 5º-A, razão pela qual estes últimos parágrafos também devem ser vetados. Com isso, apenas o *caput* do art. 5º-A será válido e, portanto, diante da quase totalidade dos dispositivos com a indicação de veto, o autógrafa não se sustenta, recomendando-se, pois, seu veto total.

Os autos vieram a esta **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** para análise, nos termos regimentais, oportunidade em que fui designado Relator.

Não obstante a excelência do autógrafa em exame, que tem por objetivo corroborar a garantia de que pequenos empresários possam empreender e gerar riqueza, entendo que o veto deve ser mantido por seus próprios fundamentos.



É que, com efeito, a Lei Complementar nº 117, de 2015, que seria alterada pelo autógrafo em análise, deve estar em consonância com a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Ela estabelece, segundo o art. 1º, “normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, preceitua também qual seria o conteúdo dessas normas gerais, ou seja:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

- I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;*
- II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;*
- III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.*
- IV - ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do art. 146, in fine, da Constituição Federal.*

Dito diploma legal atende ao princípio da ordem econômica, insculpido no art. 170, IX, da Constituição Federal, ou seja, “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País” Além disso, atende ao art. 179, também da Carta Federal, na esteira de que “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.”

Portanto, o objetivo do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte é “fomentar o empreendedorismo, com redução da burocracia exagerada, que impedia o surgimento de novos negócios, cujas estruturas não se apresentavam de forma tão



robusta a possibilitar um contingente suficiente de colaboradores que pudessem superar os entraves da sua criação”¹.

O que se observa é que a maior parte das disposições contidas na Lei Complementar nº 123, de 2006, cuida de regras relacionadas a tributos, com vistas a desenvolver a atividade empresarial por meio da redução da carga fiscal e da simplificação de procedimentos nesse campo². Vale mencionar que, como esse diploma estabelece normas gerais, essas devem servir de parâmetro para a legislação estadual.

Nesse ponto, em que pese sua relevância, verifica-se que o autógrafo em exame foge das referidas normas. Seu objeto é definir direitos para as microempresas e empresas de pequeno porte que não estão apenas suplementando as normas gerais estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 123, de 2006. Antes, são direitos que não encontram guarida na referida Lei. Nesse contexto, alguns dispositivos, como já mencionado nas razões do veto, vulneram a competência legislativa privativa da União, bem como a autonomia dos entes federados e, ainda, a iniciativa privativa do Poder Executivo.

Vale registrar que tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 5.379/2019 que, justamente, dispõe sobre os direitos básicos das microempresas e das empresas de pequeno porte. Dito projeto, no dia 20/6 do corrente ano, obteve parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Portanto, vê-se que os direitos previstos no autógrafo em análise serão contemplados por Lei Federal, não cabendo, pois, aos Estados, defini-los.

¹ Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/depeso/278059/o-estatuto-da-microempresa-e-empresa-de-pequeno-porte-nas-licitacoes-do-sistema-s>>. Acesso em 23/6/2023.

² Karine Lilian de Sousa Costa Machado. Aspectos relevantes do exame da Lei Complementar nº 123/2006 pelo Tribunal de Contas da União no que diz respeito às licitações e contratações públicas. Disponível em: < <https://revista.tcu.gov.br/RTCU/article/view/>>.



Ante as razões apresentadas, outra alternativa não há senão manifestar-me pela manutenção do veto. É o Relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 27 de junho de 2023.


Deputado LINCOLN TEJOTA
Relator