

Trata-se de PL que “Dispõe sobre o estatuto municipal da microempresa, da empresa de pequeno porte, conforme especifica, e dá outras providências”, de autoria da nobre Vereadora Neusa Maldonado Silveira.

O *Art. 1º* do projeto estabelece “tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte” no município, especialmente acerca de *benefícios fiscais* a serem estendidos a elas (*inc. I*), a *preferência* nas compras de *bens* e *serviços* pela Administração (*inc. II*), a *inovação tecnológica e à educação empreendedora* (*inc. III*), ao *associativismo* (*inc. IV*), ao *incentivo* ao emprego (*inc. V*) e *incentivo à formalização de empreendimentos* (*inc. VI*); o *Art. 2º* refere que o tratamento diferenciado e favorecido de que trata a Lei “será gerido pelo Comitê Gestor Municipal”, com as *competências* elencadas nos *incisos* I a V, entre elas “coordenar a Sala do Empreendedor que abrigará os Comitês criados para implantação desta Lei”; o *Art. 3º* remete as hipóteses não previstas à aplicação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; o *Art. 4º* refere que os negócios que envolvam “Economia Solidária”, o pequeno empresário, a microempresa e a empresa de pequeno porte, em suas relações com o Município, terão tratamento simplificado, definindo essas figuras nos *§§ 1º a 5º*; os *Arts. 5º a 10* regulam os mecanismos de salvaguarda e demonstração de contrapartidas em face dos benefícios concedidos; os *Arts. 11 a 15* regulam o processo de abertura e fechamento de empresas constantes da Lei; o *Art. 16* refere ISS devido pelas microempresa e empresas de pequeno porte inscritas no simples Nacional, aplicando-se as normas relativas ao imposto de renda; o *Art. 17* refere que as empresas optantes pelo Simples Nacional não terão direito à apropriação ou transferência de créditos tributários; o *Art. 18* refere aplicação dos incentivos fiscais às microempresas e empresas de pequeno porte enquadradas na Lei nº 10.406/02 e LC 123/06, não optantes; o

Art. 19 estatui que "Compete à Sala do Empreendedor fornecer todas as orientações, informações e conclusões relativas a este capítulo às microempresas e empresas de pequeno porte", disponibilizando material para capacitação do empreendedor; os *Arts. 20 a 28* regulamentam as contratações públicas de bens e serviços do Município, e "*poderá*" ser concedido tratamento favorecido e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, a Administração Pública "*poderá*" realizar processo licitatório destinado exclusivamente "a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais)", dispondo sobre regras de licitação a serem observadas pelo Poder Público para a participação dessas empresas, até a contratação final; o *Art. 29* refere que a "Administração Municipal incentivará" as atividades dos produtores e artesãos; o *Art. 30* refere a Administração "*estimulará*" as empresas a formar consórcios e serviços em segurança e medicina do trabalho; o *Art. 31* "*autoriza*" a Administração Municipal a firmar *parcerias* com sindicatos, órgãos públicos, estabelecimentos de saúde e outras entidades, por meio da "*Secretaria de Vigilância Sanitária Municipal*", visando orientar as microempresas e empresas de pequeno porte no tema referente à saúde e segurança do trabalho, para redução de acidentes; o *Art. 32* igualmente "*autoriza*" a Administração Pública a firmar *parcerias* com sindicatos e outras entidades visando orientação às microempresas e empresas de pequeno porte quanto aos assuntos elencados nos incisos I a V, com referência à dispensa de documentos; o *Art. 33* refere os procedimentos não dispensáveis; o *Art. 34* "*autoriza*" a Administração Pública "aportar recursos complementares em igual valor" aos recursos financeiros do "Codefat-Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador" para os fins que menciona; o *Art. 35* "*autoriza*" a Administração Municipal a "reservar no orçamento anual percentual a ser utilizado para apoiar programas de crédito", isolados ou suplementares aos programas instituídos pela União ou Estado, "de acordo com regulamentação do Poder Executivo", objetivando o estímulo ao crédito das microempresas e empresas de pequeno porte; os *Arts. 36, 37, 38 e 39*, tratam de "*autorização*" à Administração Pública para "*fomentar linhas de microcrédito*", "*apoiar a instalação e manutenção de cooperativas de crédito e outras instituições financeiras*", "*criar Comitê Estratégico de Orientação ao Crédito coordenado pelo Poder Executivo*", "*criar ou participar de fundos a serem utilizados pelas empresas*"; o *Art. 40* refere definições referentes a

"inovação" (*inc. I*), "agência de fomento" (*inc. II*), "Instituição Científica e Tecnológica-ICT" (*inc. III*), "núcleo de inovação tecnológica" (*inc. IV*), "instituição de apoio" (*inc. V*), "incubadora de empresas" (*inc. VI*), "parque tecnológico" (*inc. VII*); "condomínios empresariais" (*inc. VIII*); o *Art. 41* "autoriza" a Administração Pública a "criar a Comissão Permanente de Tecnologia do Município", estabelecendo sua competência e composição (§§ 1º e 2º); o *Art. 42* "autoriza" a Administração Municipal a manter "programa de desenvolvimento empresarial, inclusive instituindo incubadoras de empresas", efetuando "parceria com entidades" de pesquisa e apoio a microempresas e a empresas de pequeno porte (§1º), manter "por meio de pessoal de seus quadros ou mediante convênios" órgão destinado à prestação de serviços de assessoria a microempresas e empresas de pequeno porte (§2º), refere prazo para permanência no programa (§§3º e 4º); o *Art. 43* "autoriza" a Administração Municipal a "criar mini distritos industriais" em local a ser definido em lei; o *Art. 44* define "empresa incubada"; o *Art. 45* refere que a Administração Pública "poderá apoiar" a criação de parques tecnológicos, ficando "autorizada" a celebrar instrumentos ou convênios com "órgãos da administração direta ou indireta, federal ou municipal, bem como com organismos internacionais" e outros (§1º); estatuinto critérios nos *incs. I a VI* do § 2º; o § 3º diz que a Administração Municipal "indicará a Diretora Municipal", competindo-lhe: "zelar pela eficiência dos integrantes do Parque Tecnológico" (*inc. I*), "fiscalizar o cumprimento de acordos" com a municipalidade (*inc. II*); o *Art. 46* define a figura do "microempreendedor individual", com atividade admitida pelo "Simples Nacional", optante por este sistema tributário; o *Art. 47* refere os profissionais enquadráveis como "MEI"; o *Art. 48* refere os profissionais não enquadráveis como "MEI", nos *incisos I a VII*; o *Art. 49* refere a dispensa aos microempreendedores individuais da apresentação de livros fiscais que menciona nos *incs. I a VIII*; o *Art. 50* refere que o "microempreendedor individual" deverá recolher os valores que menciona nas alíneas "a)", "b)" e "c)" e o carnê será impresso no aplicativo "PGMEI" no Portal do Simples Nacional a partir de julho/2009 (*Parágrafo único*); o *Art. 51* dispensa o empreendedor enquadrado no MEI dos tributos elencados nos *incs. I a VI*; o *Art. 52* refere a forma de contratação de empregado pelo microempreendedor individual; os *Arts. 53 a 57* regulam o "processo e procedimento" referente à opção estabelecida pelo Comitê Gestor do Simples

Nacional, seguindo-se as disposições finais do projeto (*Arts. 58 a 60*), com as *cláusulas financeira* e de *vigência da Lei*.

A matéria constante do PL institui no Município de Sorocaba o *tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte*, à vista das diretrizes gerais traçadas pela Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (*alterada* pela LC nº 127, de 14 de agosto de 2007 e LC nº 128, de 19 de dezembro de 2008), a qual dispõe: "Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte:...", *especialmente no que concerne, conforme diz o Art. 1º do projeto em tela*: "aos benefícios fiscais dispensados às microempresas e empresas de pequeno porte (*inc.I*); à preferência nas aquisições de bens e serviços pela Administração Municipal (*inc.II*); à inovação tecnológica e à educação empreendedora (*inc.III*); ao associativismo e às regras de inclusão (*inc.IV*); ao incentivo à geração de empregos (*inc.V*); ao incentivo à formalização de empreendimentos" (*inc.VI*). Diz ainda o PL que o *tratamento diferenciado às referidas empresas* "será regido pelo Comitê Gestor Municipal", ditando-lhe as devidas *competências* (*Art. 2º, incs. I a V*).

Sobre o assunto a LC 123/06 estabelece que:

"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.

§ 1º Cabe ao Comitê Gestor de que trata o inciso I do *caput* do art. 2º desta Lei Complementar apreciar a necessidade de revisão dos valores expressos em moeda nesta Lei Complementar".

A referida Lei Complementar indica os órgãos responsáveis pela gerência do tratamento diferenciado a ser dispensado às microempresas e

empresas de pequeno porte, instituindo, ademais, o "Simples Nacional", a saber:

"Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I – Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, vinculado ao Ministério da Fazenda..."; e

II – Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com a participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor, para tratar dos demais aspectos.

...

Art. 12. Fica instituído o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional".

O citado diploma legal, no seu art. 4º, confere *competência aos órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas para elaboração de normas de sua competência*, dos três (3) âmbitos de governo, a saber:

"Art. 4º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, deverão considerar a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas, para tanto devendo articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, e buscar, em conjunto, compatibilizar a integrar procedimentos, de modo a evitar duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário".

Não resta dúvida que ao Município cabe editar normas e demais atos necessários aptos a assegurar o tratamento favorecido e simplificado às microempresas e às empresas de pequeno porte (§ 1º, art. 77, LC 123/06), em sintonia com os demais órgãos públicos de outras instâncias (federal e estadual), para implantação do "Simples Nacional", integrando os procedimentos, mas deverá fazê-lo por *lei de iniciativa do Poder Executivo* (art. 4º, LC 123/06), posto que esse tratamento fiscal de que trata o projeto será gerido pelo "Comitê Gestor Municipal", órgão vinculado à Secretaria de Finanças, subordinada ao Sr. Prefeito Municipal, responsável pela

implementação e coordenação do programa, consoante prescreve o *Art. 2º e incs. I a V*, do projeto, a exemplo do “Comitê Gestor de Tributação das Microempresas de Pequeno Porte, vinculado ao Ministério da Fazenda” de que trata o art. 2º, inc. I, da LC 123/06. Aliás a LOMS prevê a implantação do tratamento diferenciado às microempresas, a saber:

“Art. 164. Na promoção do desenvolvimento econômico, o Município agirá, sem prejuízo de outras iniciativas, no sentido de:

I – privilegiar a geração de emprego, devendo o Município criar um órgão para esse atendimento:

II – utilizar tecnologias de uso intensivo de mão de obra;

III – racionalizar a utilização de recursos naturais;

IV – estimular o associativismo, o cooperativismo e as microempresas;

V – garantir a saúde do trabalhador na empresa pública ou privada, através de ações que objetivem o controle e à eliminação dos riscos de acidentes e doenças.

...

Art. 166. O Município dispensará tratamento diferenciado à pequena produção artesanal ou mercantil, às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei municipal, considerando sua contribuição para a democratização de oportunidades econômicas, inclusive para os grupos sociais mais carentes”.

O Comitê Gestor Municipal de que trata o projeto constitui órgão da Administração Municipal diretamente envolvido na tributação, abertura e fechamento das empresas, e as suas atribuições devem ser reguladas por atos normativos oriundos do Poder Executivo e não do Legislativo, sob pena de invasão da esfera administrativa do Sr. Prefeito Municipal, ocorrendo hipótese de inconstitucionalidade formal da proposição, por violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Além do mais, o projeto trata de imposição de ações dirigidas ao Poder Executivo, como se vê em seus dispositivos, tais como: implantação do programa de tratamento fiscal diferenciado às empresas com vistas à aplicação do Simples Nacional, criação do Comitê Gestor Municipal, órgão subordinado ao Sr. Prefeito, criação da Sala do Empreendedor, órgão também subordinado ao Sr. Prefeito, mecanismos de abertura e fechamento de empresas, atribuições às Secretarias do Poder Executivo (Finanças e

Vigilância Sanitária), vários dispositivos autorizativos para realização de convênios com órgãos públicos e entidades privadas, criação de fundos municipais, previsão orçamentária para incentivo e estímulo ao crédito e outros, constituindo estes comandos ingerência nas atribuições privativas do Chefe do Executivo, estatuidos a LOMS que:

“Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

I - ...

II – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

...

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;”

Nesse sentido manifestou-se o Tribunal de Justiça de São Paulo, quando do julgamento da AÇÃO Direta de Inconstitucionalidade nº 127.011.0/7-00, ocorrido em 25.10.2006:

“Atuante, na espécie, o princípio da simetria, porquanto cabe ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção da administração federal; ao Governador de Estado, com os Secretários de Estado, a administração estadual; e ao Prefeito Municipal, com seus auxiliares diretos, a administração municipal.

A lei atacada é de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria reservada ao Executivo, assim afrontando a independência e harmonia dos poderes.

Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetadas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que ao executivo haverá de caber o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbências do Prefeito.’ (ADIN nº 53.583; 43.987; 38.977; 41.091)”

Em conclusão, verifica-se que o PL viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes, com devida ingerência do

Legislativo em assuntos indelegáveis e próprios do Executivo, a quem cabe a iniciativa do projeto que versa sobre matéria ligada ao funcionamento da Administração Municipal, afrontando-se, por consequência, o disposto no art. 5º da Constituição do Estado, o qual consagrou o princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Opina-se pela inconstitucionalidade formal da proposição.

É o parecer, s.m.j.

Sorocaba, 17 de agosto de 2009

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica