

PARECER JURÍDICO

O projeto de lei de nº 007 do ano de 2018, versa acerca do pedido do Poder Executivo para alterar a Lei Municipal nº 1.235 de 21 de fevereiro de 2011 que instituiu a lei geral municipal de microempresa da empresa de pequeno porte e do micro empreendedor individual.

I - DA COMPETÊNCIA**A - DO MUNICÍPIO**

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 156 - O Município adotará instrumentos para:

V - apoio à pequena e à microempresa.

Parágrafo Único - O Município dispensará tratamento diferenciado à microempresa e à empresa de pequeno porte, assim definidas em Lei, com a simplificação de suas obrigações administrativas e tributárias, ou com a eliminação ou a redução destas, por meio de lei.”

**B - DO LEGISLATIVO**

A competência desta casa está inserida no *caput* do artigo 23 e no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

“Art. 23 - Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre;

Art. 24 - Compete privativamente à Câmara:

XV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”

C - DO EXECUTIVO

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo o inciso I do artigo 52 da Lei Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

Art. 52 – Compete ao Prefeito:

I – a iniciativa de Leis;

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II – DO REGIMENTO INTERNO

A – DA INCLUSÃO NA PAUTA

REG Art.102 – **Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária**, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, **deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.**

REG Art.88 – **São modalidades de proposição:**

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII – requerimentos;

XIII – representações;

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolada nesta casa no dia **013/03/2018**, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa.

B - DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

Art.38 - São atribuições do Plenário:

- I - elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;
 - II - votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;
 - III - legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;
 - IV - autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;
 - V - autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;
 - VI - autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;
 - VII - autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;
 - VIII - dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;
 - IX - autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;
 - X - criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;
 - XI - dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
 - XII - dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;
 - XIII - dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.
 - XIV - estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;
 - XV - estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;
 - XVI - fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.
- Parágrafo único - É de competência privativa do Plenário, entre outras:
- I - eleger os membros de sua Mesa e destitui-los na forma regimental;
 - II - elaborar e votar seu Regimento Interno;
 - III - organizar os seus serviços administrativos;
 - IV - conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;
 - V - autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;
 - VI - criar comissões permanentes e temporárias;
 - VII - apreciar vetos;
 - VIII - cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;
 - IX - tomar e julgar as contas do Município;
 - X - conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;

- XI - requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;
- XII - convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:

II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 - Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

- I - projeto de lei complementar;
- II - projetos de iniciativa de Comissões;
- III - projetos de códigos, estatutos e consolidações;
- IV - projetos de iniciativa popular;
- V - projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
- VI - projetos em regime de urgência;
- VII - alienação ou concessão de bens imóveis municipais;
- VIII - alteração do Regimento Interno;
- IX - autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
- X - projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
- XI - proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria não consta no rol do art. 38 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões.**

C - DAS DISCUSSÕES

Art.143 - Terão uma única discussão as seguintes proposições:

- I - as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;
- II - as que se encontrem em regime de urgência simples;
- III - os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
- IV - o veto;
- V - os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
- VI - as emendas.

Art.144 - Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 143 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de Lei de nº 007 de 2018 deverá ter **duas discussões, salvo se aprovado o regime de urgência.**

D - DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Art.157 - As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 - Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

- I - código tributário do Município;
- II - código de obras;
- III - código de postura;
- IV - plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;
- V - lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;
- VI - lei instituidora da guarda municipal;
- VII - perda de mandato de Vereador;
- VIII - rejeição de veto;
- IX - criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;
- X - fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;
- XI - obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único - Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 - Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

- I - Regimento Interno da Câmara;
- II - concessão de serviços públicos;
- III - concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;
- IV - alienação de bens imóveis do Município;
- V - aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;
- VI - denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
- VII - concessão de títulos honoríficos e honorarias;
- VIII - concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;

- IX - transferência de sede do Município;
- X - rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
- XI - alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
- XII - criação, organização e supressão de distritos;
- XIII - o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Desta feita, **a aprovação deste projeto de lei dependerá do quorum de maioria simples** dos vereadores desta casa legislativa.

E- DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art.33 - O Presidente da Câmara **poderá votar** nos seguintes casos:

I - na eleição da Mesa;

II - quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;

III - no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente votará, **salvo se ocorrer empate.**

F - DAS COMISSÕES

“Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:

I - estudar as proposições e assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário;

II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno.

Parágrafo único - As Comissões Permanentes são as seguintes:

I - Legislação, Justiça e Redação Final;

II - Finanças e Orçamento;

III - Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo;

IV - Educação, Saúde e Assistência Social.

Art.52 - Encaminhada qualquer matéria ao Presidente da Comissão Permanente, este designar-lhe-á tramitação imediata.

Art.53 - É de 10 (dez) dias o prazo para qualquer Comissão Permanente pronunciar-se, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

§1º - O prazo a que se refere este artigo será duplicado em se tratando de proposta orçamentária e de processo de prestação das contas do Município.

§2º - O prazo a que se refere este artigo será reduzido pela metade, quando se tratar da matéria colocada em regime de urgência e de emendas e subemendas apresentadas à Mesa.

Art.55 - Escoado o prazo sem que tenha sido proferido o parecer, a matéria será incluída imediatamente na Ordem do Dia, para que o Plenário se manifeste sobre a dispensa do mesmo.

Art.56 - Somente serão dispensados os pareceres das Comissões, por deliberação do Plenário, mediante requerimento escrito de Vereador ou por solicitação do Presidente da Câmara através de despacho nos autos, quando se tratar de proposição colocada em regime de urgência, na forma prevista no §2º do art.53 do Regimento."

O regimento dispõe que as comissões devem estudar e emitir parecer sobre as matérias em tramitação na casa, devendo estes pareceres, em regra, serem votados no plenário.

Cada comissão tem a sua atribuição (art. 57 a 61) e um mesmo projeto poderá ser analisado por várias delas.

*"Art.57 - Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, manifestar-se **em todas as posições que tramitem na Casa**, quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, salvo expressa disposição em contrário deste Regimento.*

§3º - A Comissão de Legislação, justiça e Redação Final manifestar-se-á sempre em primeiro lugar.

§4º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, nos seguintes casos:

X - todas as demais matérias não consignadas às outras Comissões;

Art.58 - Compete a Comissão de Finanças e Orçamentos opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro e especialmente quanto ao mérito, quando for o caso de:

I - diretrizes orçamentárias;

II - proposta orçamentária e plano plurianual;

III - matéria tributária;

IV - abertura de créditos, empréstimos públicos;

V - proposições que, direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município;

- VI - Proposições que acarretam em responsabilidades ao erário municipal ou interessem ao crédito ou ao patrimônio público municipal;
- VII - fixação ou aumento dos vencimentos do funcionalismo público;
- VIII - fixação e atualização dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores.”

No caso em tela, o projeto de lei deverá ser analisado, obrigatoriamente, pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, pela Comissão de Finanças e Orçamento.

III - DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

CF - 88

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

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

Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006

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:

Lei Orgânica Municipal

“Art. 156 - O Município adotará instrumentos para:

V - apoio à pequena e à microempresa;

Parágrafo Único - O Município dispensará tratamento diferenciado à microempresa e à empresa de pequeno porte, assim definidas em Lei,

com a simplificação de suas obrigações administrativas e tributárias, ou com a eliminação ou a redução destas, por meio de lei”

Lei Municipal nº 1.235 de 21 de fevereiro de 2011 que instituiu a lei geral municipal da microempresa, da empresa de pequeno porte e do micro empreendedor individual foi elaborada e aprovada como Lei Ordinária.

Ocorre que a constituição federal no artigo 146 alínea d, estabelece que o tratamento favorecido e diferenciado para as EPP e microempresas devem ser feitas mediante Lei Complementar.

O dispositivo constitucional supracitado é de aplicação nacional, ou seja, deve ser respeitado por todos os entes federativos.

O presente projeto de Lei visa alterar a referida Lei Municipal para elidir uma antinomia que foi detectada entre o inciso I do art. 31 e os parágrafos §§3º e 4º do art. 24.

A questão é que uma Lei Complementar foi elaborada e aprovada como Lei Ordinária gerando inconstitucionalidade/ilegalidade da referida Lei.

A respeito do tema observemos o ensinamento doutrinário de Celso Bastos (“Curso de Direito Constitucional”, Saraiva, 1989, 11ªed., p. 308):

*“Não existe hierarquia entre as espécies normativas elencadas no art. 59 da Constituição Federal. Com exceção das Emendas, todas as demais espécies se situam no mesmo plano. A lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo de atuação de cada uma delas. **Lei complementar não pode cuidar de matéria de lei ordinária, da mesma forma que a lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar ou de matéria reservada a qualquer outra espécie normativa, sob pena de inconstitucionalidade.** De forma que, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há falar em hierarquia. Qualquer contradição entre essas espécies normativas será sempre por invasão de competência de uma pela outra. Se uma espécie invadir o campo de atuação de outra, estará ofendendo diretamente a Constituição. Será inconstitucional.”*

Se fosse o caso da norma ser Lei Ordinária, mas aprovada com a forma de Lei Complementar o caso poderia ser sanado sem maiores problemas, conforme consta em um julgado do STF, extrai-se:

“Naquela oportunidade, firmou-se o entendimento de que o conflito aparente entre lei ordinária e lei complementar não

*deveria ser resolvido pelo critério hierárquico, mas pela natureza da matéria regradada, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal. Nesta linha, entendeu a Corte que a isenção prevista na Lei Complementar nº 70/91 configurava **norma de natureza materialmente ordinária, razão pela qual, muito embora aprovada sob a forma de lei complementar, com quorum qualificado de votação no Congresso Nacional, considerou válida a sua revogação por lei ordinária, determinada pelo art. 56 da Lei nº 9.430/96.***

Fonte:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2473563&tipoApp=RTF>.

Infelizmente não este não é o caso da Lei Municipal nº 1.235 de 21 de fevereiro de 2011.

Para embasar o entendimento exposto podemos citar as seguintes leis que estabelecem o tratamento favorável e diferenciado para as EPP, microempresas e empresários individuais que são Leis Complementares:

LC nº 110 de Poços de Caldas – MG

http://pocosdecaldas.mg.gov.br/leis/leiscomplementares/leiscomplementares_110.pdf

LC 63-2009 de Cascavel – PR

https://www.camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?sdetail=1&leis_id=5239

LC nº 105 – 2012 de Iguaba Grande – RJ

<http://www.iguaba.rj.gov.br/2015/wp-content/uploads/2015/04/lei-complementar-0105.pdf>

LC 564-2008 de Atibaia – SP

<http://prefeituradeatibaia.com.br/sislegis/legislacao/lei-complementar/2008/564>

LC 062 – 2016 de São Matheus do Sul – PR

<http://www.saomateusdosul.pr.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/lei-complementar-n-062.2016-institui-o-tratamento-diferenciado-e-favorecido-a-ser-dispensado-a-microempresa-e-a-empresa-de-pequeno.pdf>

A aprovação deste projeto sanará a antinomia da lei municipal, mas contribuirá para manter uma lei municipal que está formalmente inconstitucional/ilegal.

IV - DO ENTENDIMENTO FINAL

Analisando o projeto entendemos, salvo melhor juízo, que este **não se encontra em condições de ser aprovado por esta Casa Legislativa**, pois a Lei original deveria ter sido elaborada e aprovada como Lei Complementar e não como Lei Ordinária.


Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822

Santana da Vargem - MG - 15 de março de 2018.