



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**MENSAGEM Nº 1.098, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006.**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 123, de 2004 - Complementar (nº 100/06 - Complementar no Senado Federal), que "Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999".

A Casa Civil da Presidência da República manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

§ 2º do art. 1º

"Art. 1º .....

.....

§ 2º A atualização dos valores deliberada pelo Comitê Gestor será efetivada mediante a edição de lei ordinária."

Razões do veto

"O referido dispositivo determina que a atualização dos valores deliberada pelo Comitê Gestor será efetivada mediante edição de lei ordinária. Ao fazer tal determinação, fica evidente que o dispositivo está limitando as competências constitucionais de iniciativa do processo legislativo, haja vista que o início de tal processo ficará condicionado à deliberação do Comitê, o que, também, poderia ser compreendido como uma afronta ao princípio da separação dos poderes, assegurado como cláusula pétrea pelo § 4º do art. 60 da Constituição. Assim, necessário vetar, por inconstitucionalidade, este dispositivo."

§ 4º do art. 13

"Art. 13 .....

.....

§ 4º Excetua-se da dispensa a que se refere o § 3º deste artigo a contribuição sindical patronal instituída pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943."

Razões do veto

"A permissão de se cobrar a contribuição sindical patronal das micro e pequenas empresas, enquanto se proíbe a cobrança, por exemplo, do salário-educação, vai de encontro ao espírito da proposição que é a de dar um tratamento diferenciado e favorecido a esse segmento. Ademais, no atual quadro legal existente não se exige a cobrança dessa contribuição. Com efeito, a Lei nº 9.317, de 1996, isenta as micro e pequenas empresas inscritas no Simples do pagamento da contribuição sindical

patronal. Portanto, a manutenção desse dispositivo seria um claro retrocesso em relação à norma jurídica hoje em vigor.”

Ouvidos, os Ministérios da Fazenda e Trabalho e Emprego, também, manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Art. 15

“Art. 15. A microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional não sofrerá retenção na fonte de imposto de renda e das contribuições instituídas pela União.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica à contribuição patronal prevista na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.”

Razões do veto

“O dispositivo veda a retenção na fonte do imposto de renda e das contribuições instituídas pela União. Entretanto, o § 1º do art. 13, estabelece quais os tributos que não estão abrangidos pelo Simples Nacional, constando dentre eles o Imposto de Renda relativo aos rendimentos ou ganhos líquidos auferidos em renda fixa ou variável (inciso V) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (inciso VII). Como esses tributos são retidos na fonte e recolhidos, respectivamente, pela fonte pagadora dos rendimentos e pela instituição onde ocorrer a movimentação financeira, constata-se que os referidos dispositivos – art. 15 e os incisos V e VII do § 1º do art. 13 – encontram-se em contradição. Essa oposição real entre os dois dispositivos recomenda, para evitar futuras ações judiciais em razão da antinomia existente, o veto ao art. 15.”

Incisos XXII e XXVIII do § 1º e § 3º do art. 17

“Art. 17. ....

§ 1º .....

.....  
XXII – decoração e paisagismo;

.....  
XXVIII – representação comercial e corretoras de seguros.

.....  
§ 3º O disposto no inciso X do caput deste artigo não se aplica no caso de produção de fogos de artifício.”

Razões do veto

“Ao admitir o ingresso no Simples Nacional de microempresas e empresas de pequeno porte que tenham por objeto social as atividades listadas nos incisos acima, estar-se-ia promovendo um privilégio, em desacordo com o espírito do art. 146, III, d, da Carta Magna, uma vez que essa sistemática passará a conceder uma redução a zero da alíquota do imposto de renda para as empresas com receita bruta de até R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) por ano, sendo que acima desse limite as alíquotas são bastante reduzidas, ao passo que os mesmos profissionais, quando exercem a mesma atividade como autônomos ou assalariados estão sujeitos à tributação com base na tabela do imposto de renda aplicável às pessoas físicas, portanto mais onerosa, tratando-se, portanto, de um tratamento não isonômico.

O inciso X a que se refere o § 3º determina que não poderá recolher os tributos pelo Simples Nacional a microempresa e a empresa de pequeno porte que fabriquem produtos tributados pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com alíquota ad valorem superior a 20% ou com alíquota específica.

Ao se permitir o ingresso no Simples Nacional da atividade de produção de fogos de artifício (tributados a alíquota igual ou superior a vinte por cento) estar-se-ia concedendo uma vantagem tributária muito grande para as optantes do Simples, cuja tributação do IPI é de meio por cento, o que poderá acarretar uma desorganização do mercado pelo diferencial de preço, levando a uma concorrência desigual com as empresas de maior porte, o que poderá incentivar a cisão dessas empresas de modo a poderem também usufruir os benefícios do regime tributário favorecido previsto no Projeto de Lei. Alerta-se, ainda, quanto ao grau de periculosidade de referidos produtos, o que poderá ser agravado pelo surgimento de pequenas empresas no setor, estimulado pelo diferencial de tributação do IPI.”

#### Parágrafo único do art. 52

“Art. 52. ....

.....

Parágrafo único. O Comitê Gestor estabelecerá, por resolução, modo simplificado de apresentação das declarações previstas no inciso IV do caput deste artigo.”

#### Razões do veto

“Em primeiro lugar, faz-se necessário destacar que o pagamento do abono salarial, benefício garantido pelo art. 239 da Constituição Federal, é viabilizado pelas informações constantes na Relação Anual de Informações Sociais - RAIS. Para requerer tal benefício, o trabalhador que tem direito a ele deve ter seu vínculo empregatício informado na declaração da RAIS do órgão/empresa em que trabalha.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, por sua vez, subsidia a concessão do seguro-desemprego, benefício integrante da seguridade social, garantido pelo art. 70 dos Direitos Sociais da Constituição Federal, que tem por finalidade promover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Para receber seu benefício, o trabalhador que tem direito deve ter as informações sobre seus últimos vínculos empregatícios validadas pelo sistema CAGED. Dessa forma, a declaração por parte de toda e qualquer empresa sobre a admissão, o desligamento ou a transferência de cada empregado com contrato de trabalho regido pela CLT, nos meses em que essa movimentação tenha ocorrido, é imprescindível para o acesso ao benefício.

Além de garantir acesso a dois dos mais importantes benefícios do sistema público de emprego, as informações geradas a partir da RAIS e do CAGED são indispensáveis para a elaboração, o monitoramento e a avaliação do conjunto de políticas públicas de emprego, tais como a intermediação da mão-de-obra, a qualificação profissional e o programa de geração de emprego e renda. Além do mais, esse banco de dados subsidia todas as ações da fiscalização do trabalho, que objetivam garantir a concretização dos direitos sociais dos trabalhadores (previstos na Constituição Federal e nas leis gerais que regulam as relações de trabalho e normas de direito coletivo do trabalho) e aumentar os índices de formalização do emprego, gerando receita fiscal e previdenciária. Não se pode ignorar, também, que a partir dos dados informados à RAIS e ao CAGED são geradas estatísticas fundamentais para subsidiar o planejamento do setor privado.

Nesse sentido, a simplificação da declaração dos Registros Administrativos RAIS e CAGED para microempresas e empresas de pequeno porte pode comprometer futuros diagnósticos sobre o papel, as potencialidades e os entraves colocados para esses empreendimentos, limitando a capacidade do Estado atuar em seu favor. Ressaltamos que não existe no País outra fonte de informação de caráter

censitária, mensal ou anual, que disponibilize dados sobre o mercado de trabalho formal em nível nacional1.”

#### § 2º do art. 55

“Art. 55. ....

.....

§ 2º Ressalvadas as hipóteses previstas no § 1º deste artigo, caso seja constatada alguma irregularidade na primeira visita do agente público, este formalizará Notificação de Orientação para Cumprimento de Dispositivo Legal, conforme regulamentação, devendo sempre conter a respectiva orientação e plano negociado com o responsável pela microempresa ou empresa de pequeno porte.

..... ”

#### Razões do veto

“Ao atribuir caráter negocial a esse plano, o Projeto de Lei cria a possibilidade de um conflito entre a fiscalização e o empregador - microempresário ou empresário de pequeno porte - que tende a dificultar, senão inviabilizar, a atividade fiscalizadora do Estado, cujo poder-dever de agir garante a aplicação da legislação protetiva do trabalhador, prevista na CLT e em leis extravagantes. A inexistência de limites legais para o denominado ‘plano negociado’ tende a inviabilizar o exercício do poder de polícia administrativa, pois, transfere para o plano da autonomia da vontade o cumprimento da legislação trabalhista, frustrando o seu objetivo.

Cumpra lembrar que idéia de negociação é toda pautada na idéia de equivalência entre aqueles que negociam. No caso, o agente público encontra-se num patamar superior ao dos responsáveis pelas microempresas e empresas de pequeno porte, eis que dotado de um poder (fiscalizador) que incide diretamente sobre aquelas. Essa assimetria revelar-se-ia tão mais evidente na medida em que fossem surgindo impasses durante o ‘processo negocial’.”

#### Art. 60

“Art. 60. Fica instituído o Sistema Nacional de Garantias de Crédito com o objetivo de facilitar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito e a demais serviços nas instituições financeiras.

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará o Sistema de que trata o caput deste artigo, de forma a proporcionar tratamento diferenciado, favorecido e simplificado aos micro e pequenos negócios.”

#### Razões do veto

“Assim como as micro e pequenas empresas, os profissionais liberais, as pessoas físicas empreendedoras populares, os profissionais autônomos, as associações e as cooperativas também enfrentam dificuldades de acesso ao sistema financeiro tradicional, por conseguinte, não seria justo criar um sistema nacional que os exclui, haja vista que também são importantes geradores de trabalho, emprego e renda.

A facilitação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito, ora instituído, é orientada apenas para micro e pequenas empresas, excluindo, assim, outros públicos-alvos que possuem igual ou maior dificuldade de acesso ao crédito. Assim, a sanção deste artigo da forma que se encontra implicaria que a política pública que dele se originaria estaria distorcida, conquanto exclui de forma definitiva outros públicos-alvos que perpassam as mesmas dificuldades que ela pretende sanar.”

#### Art. 69

## “Subseção II

### Do Empreendedor Individual de Responsabilidade Limitada

Art. 69. Relativamente ao empresário enquadrado como microempresa ou empresa de pequeno porte nos termos desta Lei Complementar, aquele somente responderá pelas dívidas empresariais com os bens e direitos vinculados à atividade empresarial, exceto nos casos de desvio de finalidade, de confusão patrimonial e obrigações trabalhistas, em que a responsabilidade será integral.”

#### Razões do veto

“Na relação tributária, que é o que interessa para o presente estudo, verifica-se, logo em uma primeira análise, a ocorrência de afronta ao texto constitucional.

Com efeito, dispõe o art. 146, II, a, in fine, da Constituição Federal de 1988 que cabe à Lei Complementar ‘estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre (...) contribuintes’.

Ora, o Código Tributário Nacional, que regulou toda a matéria relativa à responsabilidade tributária (arts. 128 a 138), restou recepcionado com eficácia passiva de Lei Complementar, atendendo pois, ao comando acima transcrito.

Não se pode, agora, por meio de norma que sequer tem como objeto principal dispor acerca de normas gerais em matéria tributária, alterar a disciplina já instituída pelo CTN. Tal pretensão afigura-se de todo inoportuna, podendo ser até coimada de inconstitucional.

Por fim, o argumento de que o desvio de finalidade e a confusão patrimonial são bastante para caracterizar a responsabilidade integral do empresário vai de encontro às circunstâncias de fato que apontam para uma fiscalização da administração pública que não tem qualquer condição material de verificar a ocorrência de tais eventos. Hoje, quando há tal constatação, a mesma invariavelmente é tardia, tornando o trabalho ineficaz e os créditos perdidos. A situação torna-se pior quando o credor é particular, posto que não tem o mesmo acesso probatório e não pode exercer a auto-executoriedade típica dos atos emanados do poder público.

Os debates no Ministério da Fazenda levaram à conclusão de que é possível consagrar, por meio de adequadas alterações normativas, a responsabilidade limitada para o empresário individual.

Entretanto, restou especial preocupação em relação à interação do dispositivo proposto no Projeto de Lei em análise com as normas relacionadas à responsabilidade do empresário, em especial aquelas atinentes às responsabilidades tributárias, trabalhistas, previdenciárias e frente ao consumidor, dentre outras, as quais deverão merecer análise mais profunda.

De fato, os contornos dados à responsabilização do empresário restaram dúbios, em vista das expressões ‘desvio de finalidade, de confusão patrimonial e obrigações trabalhistas, em que a responsabilidade será integral’.

Não se vislumbra óbices, todavia, a que o Governo aprofunde os estudos sobre o tema e, oportunamente, apresente uma proposta que contemple as alterações normativas adequadas para o fim desejado.”

#### § 3º do art. 77

“Art. 77. ....

.....

§ 3º Até o término do prazo previsto no § 1º deste artigo, ficam vigentes as atuais leis estaduais e municipais em favor da microempresa e da empresa de pequeno porte.”

#### Razões do veto

“No âmbito federal, conforme dispõe o art. 89 do Projeto de Lei, ficam revogadas, a partir de 1º de julho de 2007, a Lei nº 9.317, de 1996, bem como a Lei nº 9.841, de 1999. A primeira referente ao Simples Federal (parte tributária) e a segunda referente ao Estatuto da Microempresa e Empresa e Pequeno Porte (parte não-tributária)

As leis estaduais e municipais que tratam de regimes tributários favorecidos para as microempresas e empresas e pequeno porte, em função do que determina o art. 94 do ADCT, mesmo não expressamente revogadas, não mais poderão ser aplicadas às microempresas e às empresas de pequeno porte a partir de 1º de julho de 2007.

O § 3º ora em comento não é claro se está tratando tão-somente dos aspectos não-tributários, dando margem para que ele seja interpretado no sentido de que no segundo semestre de 2007 o Simples Nacional poderia conviver com os atuais regimes tributários simplificados estaduais e municipais.”

#### Art. 85

“Art. 85. O art. 5º da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

Art. 5º .....

.....

§ 4º A verba de sucumbência de até 1% (um por cento) do valor do débito consolidado, incluído no Refis ou no parcelamento alternativo a que se refere o art. 12 da Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, substitui o encargo legal de 20% (vinte por cento) previsto no Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e alterações posteriores.’ (NR)”

#### Razões do veto

“Se pretendia o legislador com este dispositivo determinar a fixação de verba honorária pela sucumbência do devedor em substituição àquele encargo legal, como se depreende da justificação que acompanha o projeto, seria tal norma incoerente com o sistema processual brasileiro, uma vez que se pretende substituir o encargo legal de 20% devido em ações de execução fiscal, que estão meramente suspensas em razão da entrada do devedor no REFIS, por ‘verba honorária’, que é fixada, segundo as normas do Código de Processo Civil, apenas, quando da prolação de sentença.

Inviável, pois, a sistemática proposta. A letra da lei parece preconizar que se substitua, em cada inscrição que se encontre ajuizada, a parcela dos encargos legais por valor correspondente ao total da verba de sucumbência apurado segundo as normas do art. 13 da Lei nº 9.964, de 2000, e do art. 5º da Lei nº 10.189, de 2001. Se for este o sentido da norma daquele § 4º, estar-se-ia, a pretexto de igualar o tratamento dispensado ao contribuinte pelos diversos órgãos envolvidos no Programa de Recuperação Fiscal, estabelecendo norma antiisonômica que traria benefício a apenas uma parte dos contribuintes optantes pelo REFIS e que poderia resultar em prejuízos para as demais pessoas jurídicas vinculadas a este programa.

Conforme observa-se anteriormente, o encargo legal previsto no Decreto-Lei nº 1.025, de 1969, incide sobre os débitos inscritos no percentual 10% no momento da inscrição, sendo acrescido de mais 10% do momento de ajuizamento da ação. O encargo legal só chega ao patamar de 20% do valor inscrito quando ajuizada a execução fiscal, por esta razão, a norma que se pretende instituir pelo § 4º só beneficiaria aqueles contribuintes cujas inscrições estivessem ajuizadas. Lembrando que só podem ser consideradas constitucionalmente válidas as discriminações legislativas que estejam logicamente

correlacionadas aos fins a que se propõe a lei e cujos objetivos estejam fundados em valores consagrados pelo texto constitucional, observa-se que não se vislumbra no presente projeto razões e objetivos que justifiquem e fundamentem tal discriminação.

Além de estabelecer tratamento díspar entre contribuintes com débitos inscritos não ajuizados e contribuintes com débitos inscritos ajuizados, para beneficiar, em tese, apenas estes últimos, mesmo entre os contribuintes com inscrições ajuizadas, nem todos seriam beneficiados por tal norma, podendo alguns contribuintes ser prejudicados pela aplicação do disposto no § 4º. Aqueles devedores contra os quais, no momento de ingresso no REFIS, se encontravam ajuizadas execuções de valor pouco relevante e que discutiam, em ações desconstitutivas ou declaratórias negativas, débitos de grande valor, podem, com aquela sistemática de substituição, ter seus débitos aumentados.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 14 de dezembro de 2006.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.12.2006