PARECER Nº 03 /2019 - CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1233, de 2016, que *acrescenta dispositivo na Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, que "Institui o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II".*

Autor: Deputado RAFAEL PRUDENTE

Relatora: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1233/2016, que visa a acrescentar novo dispositivo à Lei nº 3.196/2003 (lei do Pró-DF II), com a seguinte redação:

> *Art. 3º.....*
>
> *.....*
>
> *§ 3º Os benefícios concedidos por esta lei deverão ser destinados, no mínimo em 50% (cinquenta por cento), às empresas de pequeno porte e às microempresas.*

Os arts. 2º e 3º, por sua vez, veiculam as tradicionais cláusulas de vigência da lei e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação do projeto, o ilustre autor diz que o objetivo do PRÓ-DF II é "ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego", viabilizado mediante a concessão de vários benefícios, entre os quais, ele destaca o econômico.

Afirma também que o Pró-DF II deve promover o apoio ao empreendimento produtivo no Distrito Federal, com destaque às microempresas e pequenas empresas, que são responsáveis pela "esmagadora maioria de postos de trabalho e do total de empresas de qualquer país".

Argumenta, ainda, que "o fomento aos micro e pequenos negócios tem se constituído em importante meio de incrementar a competitividade nacional, fazendo com que os estados federados se utilizem das mesmas em verdadeiras políticas de estado".

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 1233/2016
Fls. 05 Rubrica

A proposição foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CDESCTMAT, o projeto foi aprovado na 4ª Reunião Extraordinária realizada no dia 6 de junho de 2017, com a Emenda nº 1 (Modificativa), que oferece mais um parágrafo ao dispositivo que o projeto visa a modificar, para definir microempresa e empresa de pequeno porte, com a seguinte redação:

> *§ 4º para os efeitos desta Lei, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que:*
>
> *I – no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e*
>
> *II – no caso da empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).*

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, bem como que disponham sobre matéria creditícia, conforme art. 64, II, "a" e "c", do RICLDF.

Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, subscrito por um oitavo dos Deputados.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O disposto no PL nº 1233/2016, que propõe que pelo menos a metade dos benefícios já concedidos na forma da lei do PRÓ-DF II seja destinada às microempresas e empresas de pequeno porte, não acarreta redução de receita ou aumento de despesa para o Distrito Federal, não impactando, portanto, sobre seu orçamento. O PL também não afronta a legislação orçamentária ou de finanças públicas em vigor, sendo possível,

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 1233/2016
Fls. 5 (verso) Rubrica

assim, concluir-se por sua admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira.

Entretanto, resta considerar o mérito da proposição que estabelece a preferência das microempresas e empresas de pequeno porte, reservando-lhes o direito à metade das concessões dos benefícios do PRÓ-DF II.

Incialmente, observa-se que o programa de desenvolvimento distrital, intitulado PRÓ-DF II, tem sua finalidade expressa nos artigos a seguir transcritos da Lei nº 3.196/2003.

> ***Art. 2º*** *O programa PRÓ-DF II tem por objetivo* ***ampliar*** *a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal.*
>
> ***Art. 3º*** *Para o* ***alcance*** *do objetivo previsto, o PRÓ-DF II promoverá o apoio ao empreendimento produtivo no Distrito Federal, mediante a implantação, relocalização, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos, com os benefícios que atendam aos critérios e condições estabelecidos nesta Lei.*
>
> *§ 1º A* ***seleção e habilitação*** *de empreendimentos deverá buscar o atendimento ao mercado interno e às demandas de outros mercados, concorrendo para a substituição de importação de mercadorias provenientes de outras unidades federadas, com a utilização de matérias-primas com disponibilidade assegurada, respeitada a preservação do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais.*
>
> *§ 2º A* ***relocalização*** *de empreendimento será admitida em função de diretrizes de política urbana e de interesse público.*

Assim, nota-se que a reserva de benefício proposta pelo projeto, por meio de inclusão do § 3º no supracitado art. 3º, **não tem relação com o *caput* desse artigo**, visto que ele não dispõe sobre os benefícios do programa.

Os benefícios a serem concedidos no âmbito do PRÓ-DF II foram disciplinados no título II de sua lei criadora, sendo complementados pelo título I da Lei nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003, que acrescenta novas disposições ao programa em epígrafe.

Ressalta-se que, segundo os incisos I, V e VIII do art. 5º da lei instituidora do programa, a concessão dos benefícios deverá observar, respectivamente, a "contribuição do empreendimento para o **desenvolvimento econômico** e social do Distrito Federal"; o "**potencial econômico** do empreendimento na cadeia produtiva do DF e no mercado regional"; e o "**estímulo à livre concorrência** visando o

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 1233/2016
Fls. 16 Rubrica

aumento da oferta e a diminuição do preço final do produto ou serviço e da melhoria de sua qualidade".

Nesse diapasão, entende-se que as microempresas e empresas de pequeno porte, embora em conjunto sejam relevantes para o desenvolvimento econômico, individualmente, quando se considera a capacidade tributária e de contratação de mão de obra, são menos expressivas que uma grande ou média empresa.

Ademais, no PRÓ-DF II, as microempresas e empresas de pequeno porte têm algumas prerrogativas diferenciadas das demais empresas, como se pode constatar do dispositivo a seguir da Lei nº 3.196/2003, que exige somente três anos para que essas empresas mantenham o quantitativo de empregos previstos a serem gerados pelo empreendimento, enquanto para as demais o referido prazo é de, no mínimo, cinco anos.

> ***Art. 25.*** *A contar da emissão do Atestado de Implantação Definitivo, fica o beneficiário obrigado a manter, pelo prazo mínimo de 5 anos, o quantitativo de empregos previsto para ser gerados pelo empreendimento.*
>
> *§ 5º O* ***prazo previsto no caput pode ser reduzido para 3 anos*** *se, ao término desse prazo, a* ***empresa beneficiária ou incentivada*** *encontrar-se enquadrada no tratamento tributário diferenciado de que trata a* ***Lei Complementar federal nº 123****, de 14 de dezembro de 2006, desde que atendidos os demais requisitos normativos para concessão do benefício fiscal ou do incentivo econômico.*

Da mesma forma, a Lei nº 3.266/2003 traz diversas disposições favoráveis às micro e pequenas empresas, *in verbis*:

> ***Art. 2º*** *Fica reduzida, em até 100% (cem por cento), a base de cálculo dos empreendimentos efetivamente implantados, relativamente aos seguintes tributos:*
>
> .....
>
> *§ 5º Quando se tratar de* ***micro e pequena empresa****, a redução não demandará a pontuação de que trata o parágrafo anterior, exceto quanto aos dispositivos constantes nos incisos III, IV, VI e VII do art. 5º da Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003.*
>
> .....
>
> ***Art. 5º*** *No exercício do Direito Real de Uso, com Opção de Compra, serão asseguradas ao beneficiário do Programa as seguintes condições:*
>
> *I –* ***microempresas e empresas de pequeno porte****, assim entendidas as inscritas como tais no Cadastro Fiscal do Distrito Federal – CF/DF:*
>
> *a) prazo contratual de até sessenta meses;*
>
> *b) desconto de até 90% (noventa por cento) do valor de aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até vinte e quatro meses, contado da data de assinatura do respectivo instrumento;*
>
> *c) desconto de até 70% (setenta por cento) do valor de aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até trinta e seis meses, contado da data de assinatura do respectivo instrumento;*

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 1233 / 2016
Fls. 16 (VERSO) Rubrica

> *d) carência de até doze meses para início de pagamento da taxa de ocupação;*
>
> .....
>
> ***Art. 14.*** *O Poder Público poderá firmar parcerias com entidades especializadas na formação de mão-de-obra e de capacitação gerencial ou profissional para:*
>
> *I – suprir as necessidades de mão-de-obra especializada;*
>
> *II – qualificar gerencialmente os* ***micro, pequenos e médios empresários*** *empreendedores;*
>
> *III – prestar assistência ao empreendedor, no caso de micro e pequena empresa.*

Também no tocante à representatividade no Conselho de Gestão do Programa foi assegurada a participação de dois membros indicados pelo **Conselho do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas** do Distrito Federal (SEBRAE/DF) e de um representante da **Federação das Micro e Pequenas Empresas.** Além disso, a Lei nº 3.266/2006 dispõe, detalhadamente, como será a respectiva indicação.

Noutro giro, resgata-se da Lei Complementar federal – LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o conceito de microempresa e empresa de pequeno porte, *in verbis*:

> ***Art. 3º*** *Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:*
>
> *I - no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e*
>
> *II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00*
> *(quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)*

No Distrito Federal, o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei Complementar federal nº 123/2006, encontra-se disciplinado na Lei nº 4.611, de 9 de agosto de 2011, que originalmente conceituava essas empresas[1] nos incisos II e III do seu art. 2º.

---

[1] *II – microempresa: a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que o empresário ou a pessoa jurídica (ou a ela equiparada) aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais);*
III – empresa de pequeno porte: a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que o empresário ou a pessoa jurídica (ou a ela equiparada) aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais);

Entretanto, esses dispositivos foram revogados pela Lei nº 4.692/2011, de iniciativa do Poder Executivo, com o objetivo de que os respectivos conceitos sejam aqueles previstos no art. 3º da LC nº 123/2006, ou seja, para os valores de teto de receita bruta auferidos anualmente pelos empresários, utilizados no enquadramento de micro ou pequena empresa, fossem atualizados automaticamente na legislação distrital em conformidade com o estabelecido na legislação federal.

Por todo o exposto, ressalta-se que, embora o tratamento favorecido e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte seja uma diretriz constitucional, os benefícios a elas conferidos têm como fim dar-lhes competitividade, propiciando seu desenvolvimento e geração de emprego e renda para o país. Com o aumento de seus faturamentos, consequentemente, as referidas empresas, que já se encontram devidamente contempladas pela legislação distrital em vigor (PRÓ-DF II, Lei nº 4.611/2011 e outras), deixariam de enquadrar-se no conceito em tela.

Todavia, a aprovação do projeto sob exame vai de encontro à essência do PRÓ-DF II, uma vez que cria reserva de mercado, o que contraria o estímulo à livre concorrência, objetivo do programa. Da mesma forma, considera-se desnecessária a emenda aprovada na CDESCTMAT, visto que o conceito de microempresa e empresa de pequeno porte, nos termos da Lei distrital nº 4.611/2011, deve ser aquele estabelecido em legislação federal. Esclarece-se, ainda, que a referida emenda reproduz as definições de microempresa e empresa de pequeno porte da LC nº 123/2006, sem a última atualização legal, restando, portanto, desatualizada.

Isso posto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **admissibilidade** do **PL nº 1233/2016**, contudo, pela sua **rejeição no mérito**, nos termos do art. 64, II, "c", do RICLDF.

Sala das Comissões, em

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente

Deputada JÚLIA LUCY
Relatora

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Nº 1233 / 2016
Fls. 17 (verso) Rubrica