



ESTADO DE GOIÁS

OFÍCIO MENSAGEM Nº 123 /2023/CASA CIVIL

Goiânia, 28 de abril de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual Bruno Peixoto
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Palácio Maguito Vilela
74884-120 Goiânia/GO

Assunto: Veto total ao Autógrafo de Lei Complementar nº 2, de 2023.

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Ofício nº 212/P, de 10 de março de 2023, que encaminhou à Governadoria o Autógrafo de Lei Complementar nº 2, do dia 9 do mesmo mês e ano. A proposta tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, com o Processo nº 2019006915, e na Secretaria de Estado da Casa Civil, com o Processo nº 202300013000770. Pretendeu-se alterar a Lei Complementar nº 117, de 5 de outubro de 2015, que instituiu no Estado de Goiás o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. O objetivo seria a ampliação do tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido aplicável ao segmento. Comunico-lhe que decidi, no uso da competência a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição estadual, vetar totalmente esse autógrafo, pelas razões expostas a seguir.

RAZÕES DO VETO

A Procuradoria-Geral do Estado – PGE, no Despacho nº 576/2023/GAB (SEI nº [46630265](#)), sugeriu o veto parcial ao autógrafo em razão de alguns dispositivos indicarem inconstitucionalidade e injuridicidade. O inciso III do art. 2º-A a ser acrescido à Lei Complementar nº 117, de 2015, pelo art. 1º da proposição, invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (inciso I do art. 22 da 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", sem diferenciar as espécies de sanções (cíveis e administrativas).

O inciso referenciado também padece de vício material de inconstitucionalidade por contrariar os princípios da legalidade (art. 37 da Constituição federal) e da motivação (art. 92 da Constituição estadual). Ele pressupõe, de forma inadvertida, que toda e qualquer mora ou ineficiência do agente público possa equivaler a uma manifestação de vontade da administração.

A violação aos princípios da legalidade administrativa e da motivação também é causa da inconstitucionalidade material do § 4º do art. 2º-A a ser inserido na Lei Complementar

nº 117, de 2015. O dispositivo 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 IV (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.

Para a PGE, os incisos IV e VI do art. 2º-A a ser 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. Isso contraria a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (inciso XXV do art. 22 da Constituição federal), além de afrontar a competência e a autonomia legislativa de cada ente da federação para dispor sobre seus procedimentos administrativos (art. 18 da Constituição federal). 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.

Outra inconstitucionalidade apontada pela PGE refere-se aos §§ 5º e 6º do art. 2º-A a ser acrescido à Lei Complementar nº 117, de 2015. Eles atribuem ao Subcomitê Estadual do Comitê Gestor da Rede Nacional para Simplificação de Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – SCGSIM/GO 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." Os parágrafos em referência criam atribuições e estabelecem novas obrigações a órgão público estadual por meio de lei de iniciativa parlamentar. Afronta-se, com isso, a iniciativa privativa para a organização administrativa, que é 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. Ressaltou-se ainda que as incumbências administrativas do SCGSIM/GO foram estabelecidas no Decreto nº 9.771, de 22 de dezembro de 2020.

Quanto ao aspecto material, a PGE identificou a incompatibilidade do inciso II do art. 2º-A a ser acrescido à Lei Complementar nº 117, de 2015, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade. A presunção de baixo grau de risco para todas as atividades econômicas das microempresas e empresas de pequeno porte pressupõe, inadvertidamente, que o faturamento delas está atrelado ao grau de risco da atividade econômica. Essa discriminação 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.

De acordo com a Lei federal nº 13.874, de 2019, a referida classificação de risco deve pautar-se em resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, órgão federal responsável por regulamentar o registro e a legalização de pessoas jurídicas, independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim, quando não há legislação estadual, distrital ou municipal específica. No Estado de Goiás, a Resolução nº 1, de 30 de setembro de 2021, do SCGSIM, elenca atividades econômicas classificadas como de baixo risco, para as quais está dispensado qualquer ato público de liberação, seja ele alvará, licença, autorização, permissão, concessão ou outro.

Por fim, a PGE esclareceu que os §§ 1º a 3º do art. 2º-A a ser acrescido à Lei Complementar nº 117, de 2015, são inviáveis juridicamente. A explicação é que eles 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, no Despacho nº 2.167/2023/GAB (SEI nº [46710605](#)), sobre a conveniência e a oportunidade, indicou o voto parcial ao autógrafo. Foi acolhido o Parecer nº 4/2023/GVSPSS/SUVISA (SEI nº [46658741](#)), da Gerência de Vigilância Sanitária, aprovado pelos seus superiores hierárquicos nos Despachos nº 667/2023/GVSPSS/SUVISA/SES (SEI nº [46684600](#)) e nº 296/2023/SUB/SES (SEI nº [46700145](#)).

A SES sugeriu o voto ao inciso II e ao § 2º do art. 2º-A constantes do autógrafo 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. Também foi sugerido o voto ao inciso I do § 5º do art. 2º-A 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, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde – SUS. Isso impede sua disciplina por atos e procedimentos do SCGSIM.

A SES também recomendou o voto ao § 1º do art. 16 que figura no art. 2º da proposta. O dispositivo estabelece como regra os prazos mínimo, de 15 (quinze) dias, e máximo, de 1 (um) ano, entre a primeira e a segunda visita para a lavratura de autos de infração. Esclareceu-se 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 a adequação são analisados pela autoridade sanitária e o seu cumprimento é vinculado à garantia da segurança da população.

No Despacho nº 232/2023/GAB (SEI nº [46661803](#)), a Secretaria de Estado da Segurança Pública – SSP opinou que o autógrafo fosse vetado parcialmente. Acolheu-se o Despacho nº 146/2023/ACG/CBM (SEI nº [46627417](#)), do Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, que apontou a necessidade de voto ao § 6º do art. 2º-A constante da proposta. O parágrafo atribui ao SCGSIM a disciplina da 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-se que o dispositivo é inconveniente e inoportuno porque há a previsão expressa de obrigatoriedade de afixação do Certificado de Conformidade – CERCON emitido pelo Corpo de Bombeiros em local visível ao público nas edificações, consoante o inciso VIII do art. 28 da Lei nº 15.802, de 11 de setembro de 2006, que instituiu o Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, no Ofício nº 1.856/2023/SEMAD (SEI nº [46714255](#)), também sugeriu o voto parcial à proposta. Foram acatados o Despacho nº 602/2023/SLA/SEMAD (SEI nº [46620709](#)), da Superintendência de Licenciamento Ambiental e Outorga de Recursos Hídricos – SLA, e o Despacho nº 337/2023/SPADS/SEMAD (SEI nº [46691394](#)), da Superintendência de Fiscalização e Controle Ambiental. A SLA entendeu que a propositura confronta as normas do licenciamento ambiental porque 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, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento ambiental, 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. Além disso, considerou-se 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 voto aos dispositivos que possam influenciar o processo de licenciamento ambiental.

Já a Superintendência de Fiscalização e Controle Ambiental informou a inconveniência do § 4º do art. 5º-A e do § 1º do art. 16, que pretendem alterar a Lei Complementar nº 117, de 2015. Eles restringem as hipóteses de interdição do estabelecimento e, por isso, contrariam o § 3º do art. 3º-A da Lei nº 18.102, de 18 de junho de 2013, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e as respectivas sanções. Segundo a unidade, o dispositivo determina a interdição quando a infração ocasionar danos ambientais continuados decorrentes de diversas hipóteses listadas, como a poluição ou o lançamento de efluentes, em desacordo com parâmetros estabelecidos, e desmatamentos sem autorização ou licença ambiental. Por essas e pelas razões indicadas no parágrafo 14, a pasta recomendou o voto aos seguintes dispositivos: os incisos V e VIII do *caput*, o § 4º, o inciso III do § 5º e o § 7º, todos do art. 2º-A, os § 1º e § 4º do art. 5º-A, também a alteração pelo art. 2º do autógrafo do § 1º do art. 16 da Lei Complementar nº 117, de 5 de outubro de 2015.

A Junta Comercial do Estado de Goiás – JUCEG, no Despacho nº 512/2023/GAB (SEI nº [46750912](#)), recomendou o veto parcial à proposta ao acolher o Parecer nº 37/2023/PROCSET/JUCEG (SEI nº [46677209](#)), de sua Procuradoria Setorial. No parecer, observou-se que o § 1º do art. 5º-A proposto autoriza os órgãos de registro a celebrarem 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.

O art. 5º-B proposto foi outro dispositivo que a JUCEG sugeriu vetar. Ele determina que a autarquia, na forma definida pelo SCGSIM, encaminhe a relação dos empresários e das pessoas jurídicas registradas no Estado e nos municípios para que os órgãos e as entidades possam efetuar a fiscalização. Embora inicialmente não se verifique qualquer ilegalidade, a transferência de dados pela JUCEG a órgãos ou entidades da administração possui regramento próprio. Como exemplo, citou-se o Decreto nº 9.488, de 5 de agosto de 2019, que dispõe sobre o compartilhamento de dados no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e de empresas estatais.

A Secretaria de Estado da Economia – ECONOMIA, no Despacho nº 862/2023/GAB (SEI nº [46727441](#)), indicou o veto parcial ao autógrafo, especificamente ao seu art. 2º-A. Concordou-se com o Despacho nº 136/2023/GNRE/ECONOMIA (SEI nº [46666021](#)), da Gerência de Normas Tributárias, aprovado pelo Despacho nº 275/2023/SPT/ECONOMIA (SEI nº [46668374](#)), da Superintendência de Política Tributária, e pelo Despacho nº 1.650/2023/SRE/ECONOMIA (SEI nº [46675158](#)), da Subsecretaria da Receita Estadual.

A ECONOMIA opinou que o autógrafo é inconstitucional por usurpação de competência federal para legislar sobre normas gerais de legislação tributária. A proposta confere às microempresas e às empresas de pequeno porte direitos não previstos na Lei Complementar federal nº 123, de 2006. Destacou-se que, para a validade do autógrafo, é necessário aguardar a promulgação do Projeto de Lei nº 5.379, de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados. Esse projeto pretende alterar a lei complementar federal citada e inspirou a maioria dos dispositivos propostos. Mencionou-se ainda o inciso II do § 5º do art. 2º-A proposto, que atribui ao SCGSIM a disciplina dos procedimentos para coibir práticas ilegais ou abusivas por parte dos órgãos e das entidades relativas ao fisco estadual. Foi ressalvado que essa competência já é eficientemente realizada por outros órgãos da administração, como a Controladoria-Geral do Estado e a Corregedoria Fiscal da ECONOMIA.

Ainda deve ser considerado que os propostos § 1º do art. 16 e art. 2º-A, cujo veto já foi indicado, são citados, respectivamente, nos §§ 2º e 3º do art. 5º-A, razão pela qual estes últimos parágrafos mencionados também devem ser vetados. Com isso, apenas o *caput* do art. 5º-A constante do autógrafo seria válido. Nessa situação, diante da quase totalidade dos dispositivos com a indicação de veto, o autógrafo não se sustenta e é recomendado o veto total a ele.

Assim, por concordar com os pronunciamentos especificados, vetei totalmente o Autógrafo de Lei Complementar nº 2, de 9 de março de 2023. Fiz isso por meio do despacho dirigido à Secretaria de Estado da Casa Civil, inclusive com a determinação de serem lavradas as razões que ora subscrevo e ofereço a esse Parlamento.

Atenciosamente,

RONALDO CAIADO
Governador do Estado