

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 15 | n. 2 | maio/agosto 2024

Periodicidade quadrimestral | ISSN 2179-8214

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico>



A (in)constitucionalidade da taxa zero para microempreendedores individuais: entre o tratamento favorecido às microempresas e a autonomia municipal*

*The (un)constitutionality of the zero rate for individual micro
entrepreneurs: between the favorite treatment of
microenterprises and municipal autonomy*

Giovani da Silva Corralo,¹**

¹ Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo-RS, Brasil)

gcorraco@upf.br

<https://orcid.org/0000-0002-9181-6448>

Fernando Blum*,¹**

¹ Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo-RS, Brasil)

blumfernando12@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-3432-6979>

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CORRALO, Giovani da Silva; BLUM, Fernando. A (in)constitucionalidade da taxa zero para microempreendedores individuais: entre o tratamento favorecido às microempresas e a autonomia municipal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 15, n. 2, e263, maio/ago. 2024. doi: 10.7213/revdireconsoc.v15i2.29498

* A presente produção científica tem o apoio de bolsa de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

** Professor Titular da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – da Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo-RS, Brasil). Doutor e Mestre em Direito pela UFPR (Curitiba-PR, Brasil). Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS (Porto Alegre-RS). Professor convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto (Luanda-Angola). Coordenador do projeto de pesquisa "Relações de poder e o poder municipal no Estado brasileiro".

*** Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo-RS, Brasil). Bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul. Integrante do projeto de pesquisa "Relações de poder e o poder municipal no Estado brasileiro".

Recebido: 13/07/2022
Received: 07/13/2022

Aprovado: 16/04/2024
Approved: 04/16/2024

Resumo

A presente pesquisa aborda a constitucionalidade da política de taxa zero para os microempreendedores individuais prevista na LC 123/06, a perscrutar se a imposição de tal obrigação para os entes municipais fere a autonomia local. Para tanto, discorre-se sobre a ordem econômica brasileira e o tratamento favorecido e privilegiado às micro e pequenas empresas, o que requer a compreensão da ordem constitucional e da LC 123/06. Na sequência analisa-se a autonomia municipal e as decisões dos tribunais sobre o tema, contraditórias, aliás. Conclui-se pela constitucionalidade da política de taxa zero aos microempreendedores individuais prevista no §3.º do art. 4.º, a incidir sobre todos os entes que integram a Federação, inclusive os Municípios, por se tratar de norma geral albergada pelo art. 146, III, “d”, da Constituição Federal, que concretiza o regime único de tributação às micro e pequenas empresas.

Palavras-chave: autonomia municipal; constitucionalidade; isenção de taxas; microempreendedor individual; municípios.

Abstract

This research addresses the constitutionality of the zero rate policy for individual microentrepreneurs provided for in LC 123/06, to examine whether the imposition of such an obligation on municipal entities harms local autonomy. In order to do so, it discusses the Brazilian economic order and the favored and privileged treatment of micro and small companies, which requires an understanding of the constitutional order and LC 123/06. In the sequence, the municipal autonomy and the decisions of the courts on the subject, contradictory, by the way, are analyzed. It is concluded by the constitutionality of the zero rate policy for individual microentrepreneurs provided for in §3 of art. 4, to affect all entities that make up the Federation, including the municipalities, as it is a general rule covered by Art. 146, III, “d” of the Federal Constitution, which implements the single taxation regime for micro and small companies.

Keywords: *constitutionality; fee exemption; individual microentrepreneur; municipalities; municipal autonomy.*

Sumário

1. Introdução. **2.** A ordem econômica na Federação brasileira e as micro e pequenas empresas. **3.** A autonomia municipal e a (in)constitucionalidade da isenção dos custos dos

microempresários individuais: análise das decisões dos tribunais sobre o tema. **4.** Considerações finais. Referências.

1. Introdução

A presente pesquisa aborda a constitucionalidade da política de taxa zero para os microempreendedores individuais prevista na Lei Complementar n. 123/06, a perscrutar se a imposição de tal obrigação para os entes municipais fere a autonomia local.

Ao mesmo tempo que a ordem constitucional delinea o pacto federativo e as competências das pessoas políticas que o integram, expressamente prevê tratamento privilegiado e diferenciado às micro e pequenas empresas. Nesse diapasão, a LC 123/06 buscou concretizar esse desiderato constitucional, especialmente um regime único de tributação às micro e pequenas empresas. Para os microempreendedores individuais previu taxa zero, inclusive diante do exercício da polícia administrativa municipal. Diante da inegável autonomia financeira e legislativa dos entes que integram o pacto federativo – o que inclui as municipalidades –, da qual decorre a instituição, arrecadação e aplicação dos tributos da sua competência, o que inclui as taxas, questiona-se a (in)constitucionalidade da política de taxa zero para os microempreendedores prevista no §3.º do art. 4.º da LC 123/06. É o ponto nodal da pesquisa, tão relevante que já possui acórdãos conflitantes dos Tribunais de Justiça.

Para a solução da problemática posta, discorre-se, no primeiro capítulo do desenvolvimento, sobre a ordem econômica brasileira e o tratamento favorecido e privilegiado às micro e pequenas empresas, o que requer a compreensão da ordem constitucional e da LC 123/06. No capítulo seguinte, analisa-se a autonomia municipal e as decisões dos Tribunais de Justiça sobre o tema, contraditórias, aliás, como também o paradigmático acórdão existente do Superior Tribunal de Justiça. Utiliza-se do método dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental.

Refletir, questionar e enfrentar, com o devido embasamento teórico, as grandes questões atinentes ao pacto federativo e à ordem econômica é uma das grandes tarefas da academia jurídica. É o que se propõe, neste caso, nem que as considerações finais possam parecer contrárias ao pacto federativo e à autonomia municipal. É o desafio.

2. A ordem econômica na Federação brasileira e as micro e pequenas empresas

Toda reflexão jurídica acerca de aspectos relevantes da realidade social há de percorrer um caminho bem definido, cujo ponto de partida será, inevitavelmente, a Constituição. Desde que se atribuiu às normas constitucionais, ao longo do século XX, o *status* de normas jurídicas, ou seja, desde o reconhecimento de força normativa às normas constitucionais, a Constituição deixou de ser um documento essencialmente político, uma espécie de convite à atuação dos poderes públicos, e assumiu o caráter de um documento jurídico (BARROSO, 2018, p. 124). Adquiriu, a partir daí, o poder de conformar a realidade e regular os fatos e as relações nela previstos, dando solução aos problemas jurídico-constitucionais e ordenando a vida do Estado e da sociedade (SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2021, p. 86). Desse processo de modificação de paradigma, resultou o postulado da *supremacia constitucional*, em que, segundo Barroso (2018, p. 125), encontra-se assentado todo o constitucionalismo contemporâneo.

A supremacia da Constituição significa, em termos sumários, que “as normas integradas na Constituição formal distinguem-se das demais expressões do direito por sua posição hierárquica superior” (MENDES; BRANCO, 2020, p. 65). Tal distinção só é possível, então, devido à construção gradual do ordenamento jurídico: “a ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas” (KELSEN, 2009, p. 247). E, no vértice dessa “pirâmide”, situa-se a Constituição, dirigindo a criação, a interpretação e a aplicação de todo o Direito. Duas são, portanto, as principais consequências da supremacia constitucional. Em primeiro lugar, todo e qualquer ato normativo, para ser válido, deve obediência ao texto da Lei Maior, ou, em outras palavras, deve com este compatibilizar-se; daí que, como forma de assegurar essa subordinação, exista o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, geralmente deixado a cargo da Corte Constitucional. Em segundo lugar, no âmbito hermenêutico, a interpretação do ordenamento jurídico deve pautar-se pelos limites impostos pelas normas constitucionais; fala-se, assim, em interpretação conforme a Constituição, instrumento de grande valia para a constitucionalização dos textos normativos infraconstitucionais (STRECK, 2019, p. 377). No dizer de Barroso

(2018, p. 125), “a norma constitucional [...] é o parâmetro de validade e o vetor interpretativo de todas as normas do sistema jurídico”.

Feitas essas considerações propedêuticas, assevera-se que também estas reflexões, ao tomarem por objeto a condição das micro e pequenas empresas no cenário jurídico-econômico brasileiro, devem partir de uma análise do texto constitucional, pois é neste que estão os alicerces da ordem econômica e financeira. Aliás, tomando-se a ordem econômica numa de suas variadas acepções, percebe-se, imediatamente, que esta não é senão uma parcela da ordem jurídica (GRAU, 2015, p. 59), podendo-se falar numa ordem jurídica da economia, composta pelo conjunto de normas - regras e princípios - que disciplinam a atividade econômica, o seu exercício e as relações que dele decorrem. E, como já sustentado acima, se a ordem jurídica como um todo apoia-se na Constituição, é natural que cada uma de suas partes também o faça.

Assim, impende a utilização, como plano de fundo deste primeiro capítulo, daquilo que se denomina de Constituição Econômica formal, que nada mais é do que “a parte da Constituição que interpreta o sistema econômico, ou seja: que dá forma ao sistema econômico” (SILVA, 2016, p. 805). Essa terminologia não significa, como bem lembra José Afonso da Silva (2016, p. 804), que a estrutura do sistema econômico seja determinada pela sua disciplina constitucional, pois isso seria admitir que o texto formal da Constituição pudesse, de pronto, constituir a realidade econômica material, quando é esta que, de fato, serve de substrato àquele. Mas isso, ainda segundo José Afonso da Silva (2016, p. 804), não equivale a aceitar um determinismo mecânico da segunda sobre o primeiro, como se a Constituição também não influísse sobre a mundo fático. Na realidade, a relação entre o econômico e o jurídico, como bem notou Miguel Reale (2002, p. 21), caracteriza-se pela dialeticidade: se é verdade que a economia dá, em grande medida, conteúdo ao Direito, também é certo que a estrutura jurídica daí resultante repercute amplamente sobre a vida econômica, condicionando-a. Essa é a essência programática da Constituição Cidadã: ao passo que reconhece e recebe uma estrutura econômica pré-existente, tem por escopo alterá-la, através da positivação de tarefas e políticas a serem realizadas pelo Estado nos domínios econômico e social (BERCOVICI, 2005, p. 33).

Superado esse empenho inicial, no sentido de evidenciar a importância de uma análise constitucional da ordem econômica, passa-se

exatamente a ela, com especial enfoque na situação das micro e pequenas empresas na conjuntura jurídica apresentada pela Constituição, a fim de possibilitar o devido enquadramento dessas empresas no cenário econômico brasileiro.

Como primeira observação de relevo, tem-se que a ordem econômica consubstanciada na Constituição é uma forma econômica capitalista, “porque ela se apoia inteiramente na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa privada” (SILVA, 2016, p. 800). É, pois, o regime de apropriação do capital instrumental¹ que define a natureza do sistema econômico adotado, que, no caso do Brasil, incontestavelmente, é o capitalista. Percebe-se, dessa maneira, que não é a atuação estatal no domínio econômico, pontual, que torna socialista um sistema econômico, porque o modelo consagrado pela Constituição de 1988, notadamente capitalista, admite tanto a participação do Estado enquanto agente econômico (Estado administrador de atividades econômicas) como a sua intervenção na qualidade de agente normativo e regulador (Estado regulador).

Esse reconhecimento constitucional de ingerências estatais no âmbito econômico é o efeito irremediável da passagem de um modelo de Estado liberal abstencionista, cujo objetivo capital e principal é a preservação da propriedade (LOCKE, 2019, p. 179), para um Estado social interventor, atento às exigências materiais da população (GUASQUE, 2021, ps. 554 e 555). E, se a Constituição estrutura e organiza o Estado, esta não poderia, então, ficar alheia às suas mudanças e aos novos papéis por ele assumidos, razão pela qual a ordem econômica liberal foi “substituída, nas disposições constitucionais, por uma ordem econômica capitalista, porém intervencionista e diretiva” (GUASQUE, 2021, p. 555).

É fácil notar, todavia, que o legislador constituinte não aderiu expressamente ao modelo de economia capitalista, talvez por ter deixado suficientemente clara essa opção quando da enunciação dos fundamentos e princípios sobre os quais se estrutura a ordem econômica constitucionalmente estabelecida. Dos fundamentos, aquele que torna patente a natureza do sistema econômico brasileiro é o da livre iniciativa econômica, previsto no art. 170, *caput*, da Constituição Cidadã e em seu

¹ O capital instrumental, outra denominação comum para os bens de produção, consiste naqueles bens que, embora não possam ser consumidos ou empregados direta e imediatamente na satisfação das necessidades humanas, destinam-se à produção de outros bens ou rendas, estes sim utilizados pela população no intuito de satisfazer-se.

parágrafo único. Demais, para além de ser um preceito da ordem econômica, a liberdade de iniciativa, devido à sua extrema importância para o desenvolvimento nacional econômico e, dessarte, para a manutenção da coesão social, foi erigida, também, à condição de fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1.º, IV, da Constituição de 1988).

É imperioso, nesse diapasão, referir, ao menos brevemente, o que se entende por livre iniciativa. Tomando emprestada a concepção de Tavares (2011, p. 237), pode-se compreendê-la, multidimensionalmente, como a conjugação da liberdade de trabalhar (ocupar-se profissionalmente de qualquer ofício) e de empreender (explorar atividade econômica a título privado) com as liberdades de associação, contratação e comercialização. Exsurge do embate burguês contra as amarras do feudalismo e do absolutismo monárquico, que impunham duras restrições ao poder dos particulares de dispor de seus bens e empregá-los na realização das atividades que lhes conviessem (SILVA, 2016, p. 808).

Insta esclarecer, porém, conforme elucidativa lição de Eros Grau (2015, p. 201), que a livre iniciativa não se resume ao exercício irrefreado da liberdade de iniciativa econômica capitalista, cujo traço marcante seria a figura de um Estado inteiramente omissivo. Contrariamente, até mesmo em suas raízes, o princípio da livre iniciativa caracteriza-se pela “exigência de um limite [legal] à ação pública, para salvaguarda da iniciativa privada” (GRAU, 2015, p. 201), e não por um poder público totalmente ausente nas questões da economia.² Em outros termos, o problema não era o Estado, mas a arbitrariedade de suas decisões. Frise-se, pois, que a liberdade de iniciativa econômica não é admitida em graus máximos, sem quaisquer condicionamentos, devendo amoldar-se à garantia da realização da justiça social e do bem-estar coletivo, desde que as restrições destinadas a esses fins obedeçam à legalidade (TAVARES, 2011, p. 239). Daí que José Afonso da Silva (2016, p. 816) considera não ser a livre iniciativa mais do que a “liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, [...] necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo”.

² Bobbio (2010, ps. 121-124) explica muito bem que a redução do Estado a um ideal de Estado liberal, em que a liberdade natural - inclusive de iniciativa econômica - é o pressuposto, funda-se no equívoco comum de confundir aquilo que é ideal com aquilo que é real. O autor esclarece, então, que a realidade histórica dos Estados não permite encontrar situações em que um Estado tenha correspondido em toda sua extensão ao modelo liberal.

O outro indício da natureza do sistema econômico brasileiro, que é, em grande medida, uma manifestação do primeiro³, consiste no resguardo, pela Constituição de 1988, da livre concorrência, elencando-a, em seu art. 170, IV, como princípio da ordem econômica e encarregando a lei de reprimir o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4.º, da CF). Ora, se as pessoas privadas devem ter a faculdade de criar e explorar qualquer atividade econômica, observado o quadro geral estabelecido pelo poder público, nada é mais intuitivo do que assegurar àqueles que se aventuram no jogo do mercado - os empreendedores - uma garantia de que o seu sucesso na empreitada está na proporção direta do esforço despendido e da qualidade dos produtos e serviços ofertados; essa garantia é a livre concorrência, isto é, a garantia de que os outros agentes econômicos não disporão de privilégios e regalias tendentes a favorecê-los no ambiente empresarial, o que seria demasiado prejudicial à competição que se supõe presente numa economia de livre mercado.

Essas previsões constitucionais, no entanto, não devem levar a pensar que o constituinte, ingenuamente, esqueceu que os atores econômicos estão, inelutavelmente, em condições de desigualdade, advindas precipuamente das diferentes posições por eles ocupadas em razão do poder econômico, que vai muito além do simples acúmulo de capital. Por poder econômico – ou poder de mercado – entende-se a capacidade que algumas pessoas ou pequenos grupos de pessoas têm de, indevidamente, influenciar os preços de mercado (MANKIWI, 2019, p. 10). A presença desse fator é que levou Eros Grau (2015, p. 205) a dizer que “a afirmação principiológica da livre concorrência é instigante”. Nas palavras do jurista gaúcho, “o poder econômico é não apenas um elemento da realidade, mas um dado constitucionalmente institucionalizado. O § 4º do art. 173 refere ‘abuso do poder econômico’” (GRAU, 1997, p. 206).

O que o instiga é, na verdade, o constituinte ter, simultaneamente, consagrado a concorrência livre como um princípio da ordem econômica e reconhecido a existência do poder econômico, porque aquela, aparentemente, só poderia ter lugar num contexto em que este não marcasse presença. Ocorre que essa concomitância não parece ter sido acidental, mas premeditada; foi menos um equívoco inocente, resultado de

³ Poder-se-ia dizer que a relação firmada entre a livre iniciativa e a livre concorrência, ambas umbilicalmente ligadas ao modo capitalista de produção, resume-se no seguinte enunciado: só há livre iniciativa onde a concorrência é livre, e só há livre concorrência onde a iniciativa não está acorrentada.

não se ter levado em conta a existência do poder econômico, do que um acerto propositado. Foi justamente a constatação da existência do poder econômico, aliada à circunstância ignorá-lo não teria o condão de bani-lo da realidade (GRAU, 2015, p. 206), que levou o constituinte a enunciar que a livre concorrência se constitui em princípio da ordem econômica. Essa norma, como qualquer outra, não descreve o mundo real, mas, como um conceito que carrega um termo de valor, tem um significado prescritivo e almeja modificar a realidade, a despeito e até mesmo por causa da presença de um poder econômico. Segue-se que erigir a livre concorrência à condição de princípio informativo da ordem econômica não é o mesmo que descrever um de seus atributos, mostrá-la como ela *é*, mas como ela *deveria ser*, idealmente.

Conseqüentemente, não há que estranhar o reconhecimento contemporâneo da livre concorrência e do poder econômico, pois a previsão constitucional daquela se presta exatamente à mitigação deste. Nessa senda, com o fito de assegurar a livre concorrência, o constituinte lançou mão de outros artifícios capazes de frear o avanço do poder econômico. Agiu diretamente sobre o problema, de um lado, ao encarregar a lei de reprimir o abuso do poder econômico, tornando complementares os arts. 170, IV, e 173, § 4.º, ambos direcionados à tutela do sistema de mercado.

De outro lado, atacou-o indiretamente através da tentativa de equilibrar as forças econômicas, compensando a desigualdade decorrente do poder econômico com a dispensa de um tratamento diferenciado e favorecido a determinadas entidades privadas, auxiliando-as em seu processo de criação, desenvolvimento e sólido estabelecimento no ambiente empresarial. Por esse motivo é que, em diversos momentos, a Carta da República prevê um tratamento diferenciado para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País. Já no início do título referente à ordem econômica e financeira, esse tratamento favorecido aparece, esculpido no art. 170, IX, como um dos princípios que a norteiam. Depois, o art. 179 da Lei Fundamental determina à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispensem às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, com vistas a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. Cuida-se de permitir que o pequeno empreendedor, que deseja exercer uma atividade econômica, possa praticá-la, se não em igualdade de

condições com as grandes empresas, ao menos em condições menos díspares.

Prima facie, pode parecer contraditório colocar tanto a livre concorrência quanto o tratamento favorecido a algumas entidades privadas como pilares principiológicos da ordem econômica – seria essa previsão uma exceção à regra da concorrência livre? A contradição, nesse caso, residiria no fato de que a competição aberta, própria do “capitalismo selvagem”, demanda condições de igualdade entre os agentes econômicos, e é, por isso, antagônica à outorga de benesses a determinados grupos (TAVARES, 2011, p. 212). Contudo, um exame mais detido dessa questão logo clarifica que não há, em verdade, qualquer incompatibilidade, porquanto o tratamento a ser dispensado às micro e pequenas empresas está mais a serviço de sua proteção do que de seu injusto favorecimento. Está-se diante de uma exigência do princípio da igualdade, em razão do qual se impõe “o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam” (MORAES, 2021, p. 66), pois dar a quem está em desvantagem tratamento idêntico àquele dado a quem já goza de uma posição superior é compactuar com a desigualdade e com a injustiça.

Daí que o tratamento favorecido a ser dispensado às micro e pequenas empresas, antes de contrariar a lógica da competição livre entre os agentes econômicos, é essencial a ela. Sobre o tema, leciona Figueiredo (2014, p. 142), afirmando tratar-se, deveras, de uma “proteção conferida à parcela dos agentes privados que participam do ciclo econômico de produção, sem, todavia, deter parcela substancial do mercado, tampouco poderio econômico”. É uma medida que, longe de ser arbitrária, colima a proteção de certos organismos econômicos mais frágeis em relação às grandes empresas e conglomerados, para que, desse modo, efetive-se a livre concorrência, colocando o grande e o pequeno empresário em condições equânimes de competição (TAVARES, 2011, p. 212).

Há que referir, ainda, os benefícios que essa tutela constitucional das micro e pequenas empresas proporciona a toda a coletividade, inclusive, promovendo a efetivação de outros fundamentos e princípios-fins da ordem econômica. O primeiro deles, já mencionado, é a própria livre concorrência, juntamente com a livre iniciativa econômica. Tornar mais fácil a vida do pequeno empreendedor, outorgando-lhe tratamento favorecido, contribui imensamente para o arrefecimento da centralização econômica e da

concentração de poder econômico, que são fenômenos naturais do Estado industrial capitalista, e não patológicos (SILVA, 2016, p. 810).

Ademais, é certo que uma maior facilidade no âmbito dos negócios também agrega à busca do pleno emprego (art. 170, VIII, da CF), pois a absorção da força de trabalho pela economia está na razão direta da quantidade de empresas funcionando, relação que se intensifica ainda mais quando o segmento levado em conta é o das micro e pequenas empresas, já que este é o setor que mais emprega no País (GUASQUE, 2021, p. 558). Mais empregos e mais empresas, por sua vez, implicam, imediatamente, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 170, VII, da CF) e, mediamente, a defesa do consumidor (art. 170, V, da CF). A igualdade vem pela diminuição do número de pessoas em condições sociais precárias, quer porque tenham ascendido na vida pela concretização do próprio negócio, quer porque tenham logrado a oportunidade de não fazer mais parte dos índices de desemprego e subemprego. A defesa do consumidor, por outro lado, emerge como corolário do maior número de empresas concorrendo entre si; quer dizer que cada uma delas terá de se sujeitar às consequências de não agradar à sua clientela, a qual, se insatisfeita, sempre terá um rol significativamente maior de opções disponíveis, e não ficará refém dos interesses de alguns poucos empresários.

Finalmente, no que tange à finalidade propriamente dita da ordem econômica, a saber, a garantia de existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, também esta terá seus ganhos, o que já deveria estar suficientemente claro com a exposição até aqui realizada. Nada obstante isso, algumas palavras ainda podem ser expendidas sobre a temática.

Uma sociedade em que todos os concidadãos vivam com dignidade apenas pode existir se cada um “dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política” (SILVA, 2016, p. 803). É fato, também, que uma sociedade como esta não pode prescindir de um Estado atuante, no sentido de uma atuação prestacional assecuratória de uma adequada distribuição das riquezas existentes, de modo a impedir que uns vivam despojados das condições necessárias para uma existência digna enquanto outros nadam no dinheiro. Mas, não deixa de ser verdade que esse mesmo Estado, no que couber, deve evitar ao máximo opor empecilhos desnecessários à engenhosidade das pessoas e deixá-las exercer livremente suas atividades econômicas.

Ora, e não é precisamente isso que faz o constituinte quando ordena que todas as esferas da Administração Pública tratem o pequeno empreendedor de maneira diferenciada? Tratá-lo de modo diferenciado, dentro dos possíveis sentidos englobados por essa nomenclatura, importa na diminuição de seus encargos, ônus e obrigações, na facilitação do funcionamento de suas empresas. Está-se a falar, portanto, de menos, e não mais, Estado. Com isso, quer-se dizer que um tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas, ao passo que torna menos intensa a ação pública sobre elas, permite-lhes que desabrochem e se desenvolvam em plenitude, alcançando todos aqueles outros pontos positivos que acima foram elencados. E não há como negar que uma comunidade que anda a passos largos no campo da economia é, também, uma comunidade cujos membros possuem melhor qualidade de vida.

Findas essas pontuações puramente constitucionais, chega a hora de ir adiante, descer a pirâmide jurídica em direção àquelas normas que complementam o texto constitucional. Trata-se de retirar o holofote da Constituição, sem, no entanto, abandoná-la, afinal, a disciplina jurídica infraconstitucional concernente às micro e pequenas empresas remonta à Lei Maior, porquanto é ela que dispõe de maneira genérica sobre a matéria, deixando a cargo da lei complementar a sua regulamentação específica. Consta do art. 146, III, “d”, da Constituição Federal a regra que dispõe caber à lei complementar definir o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte. Acontece que o legislador, com relação a essa temática, já cumpriu a prescrição constitucional, editando a LC 123/2006, que dispõe a respeito do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Quanto a ela, reservar-se-ão as próximas ponderações, principalmente no que toca à questão objeto do presente artigo, isto é, o benefício da alíquota zero promovido pelo art. 4.º, § 3.º, do aludido estatuto.

Logo em seu primeiro artigo, a LC torna ostensivo o seu propósito: estabelecer normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Saliente-se, portanto, que o diploma sob escrutínio contém normas gerais em matéria de legislação tributária, e, dessa forma, as suas disposições, malgrado tenham sido emanadas pelo Congresso Nacional, órgão legislativo federal -

associado à União -, são aplicáveis em todos os níveis de governo, identicamente ao que se sucede ao Código Tributário Nacional, por exemplo.

Subsecutivamente, a LC põe-se os alvos do tratamento diferenciado a ser dispensado, determinando, então, quais atos e procedimentos serão facilitados às micro e pequenas empresas com o fito de estimulá-las. Somente para apontá-los, sem, contudo, aprofundar a análise de cada um deles, ei-los: atos envolvendo (1) a apuração e o recolhimento de impostos e contribuições; (2) o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias; (3) o acesso a crédito e ao mercado; e (4) o cadastro nacional único de contribuintes. Em cada uma dessas etapas, essenciais ao funcionamento de qualquer empresa, o pequeno empreendedor será favorecido com procedimentos encurtados e facilitados, além de ter, em alguns casos, diminuídos os seus custos⁴.

Outra tarefa bem desempenhada pela LC foi a de definir as microempresas e as empresas de pequeno porte, afinal, se há de dispensar-lhes tratamento favorecido, não é possível fazê-lo sem identificá-las e discriminá-las. Quanto a essa incumbência, conquanto a Constituição da República a tenha expressamente atribuído ao legislador infraconstitucional⁵, urge referir que a própria Carta Magna traz um conceito constitucional dessas empresas (VOLPI, 2018, p. 62), do qual o legislador, no cumprimento de seu mister, não poderá se afastar, sob pena de, extrapolando-o, incidir em inconstitucionalidade (TAVARES, 2011, p. 2013). O mencionado conceito, inserto no art. 47, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considera microempresa e empresa de pequeno porte as pessoas jurídicas e as firmas individuais com receitas anuais de até dez mil e vinte e cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional, respectivamente. O legislador, então, notando que o constituinte baseara a definição dessas empresas em seu aspecto econômico, a saber, na receita bruta anual, valeu-se de semelhante critério, estabelecendo, com base em um patamar numérico, quais as empresas beneficiadas pelo tratamento diferenciado (TAVARES, 2011, p. 2017).

⁴ É de mencionar que todos os dispositivos da LC, conquanto não se refiram expressamente às microempresas e às empresas de pequeno porte, são aplicáveis a todas elas, salvo o disposto no capítulo IV da Lei (art. 3.º-B, da LC 123/2006). Além disso, o próprio estatuto se encarrega de definir quais empresas se enquadram no regime jurídico diferenciado (art. 3º, I e II, e § 4.º, da LC 123/2006).

⁵ 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.

Como último apontamento, antes de mergulhar profundamente na temática do presente artigo, é de se ressaltar a importância de mais um mecanismo posto à disposição dos micro e pequenos empresários pelo art. 12 da LC 123/2006. Trata-se do Regime Especial Unificado de Arrecadação dos Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional. Esse regime, com o objetivo de simplificar as obrigações tributárias das micro e pequenas empresas, reduzindo custos e burocracias, aglutina, mediante documento único de arrecadação, o recolhimento de uma série de tributos, elencados nos incisos do suprarreferido artigo. É mais uma forma de eliminar entraves da vida do pequeno empreendedor, de modo a fomentar a atividade econômica e socialmente útil por ele prestada e promover o desenvolvimento nacional.

Adentrando, por ora, a questão que mais interessa à finalidade deste trabalho, abordar-se-á a isenção dos custos dos microempreendedores individuais, promovida pelo art. 4.º, § 3.º, da LC, com redação dada pela LC 147/2014. A fim de melhor compreendê-lo, segue o dispositivo, *in verbis*:

Art. 4.º - *omissis*

§ 3.º - Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, ficam reduzidos a 0 (zero) todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual, incluindo os valores referentes a taxas, a emolumentos e a demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas.

O dispositivo supracitado, como se vê, isentou os microempreendedores individuais de quaisquer custos envolvidos no início, no transcorrer e no fim de suas “vidas”, dentre os quais destacam-se as taxas cuja instituição e recolhimento competem ao poder público municipal. Essas taxas, que são cobradas em razão da concessão e da renovação da licença para o funcionamento, envolvendo todas as atividades de fiscalização e vistoria exercidas pela municipalidade e necessárias para a expedição do alvará, constituem o objeto precípua desse dispositivo. Entretanto, já introduzindo o assunto do próximo capítulo, não há consenso a respeito da

constitucionalidade dessa benesse, haja vista o fato de que a isenção foi imposta pela União aos demais entes federados. O deslinde dessa controvérsia, porém, dar-se-á a seguir.

3. A autonomia municipal e a (in)constitucionalidade da isenção dos custos dos microempresários individuais: análise das decisões dos tribunais sobre o tema

Não há dúvidas das particularidades da Federação brasileira, formada por desagregação – a partir de um Estado unitário; centrípeta – em razão da forte concentração de competências e recursos na União; simétrica – pelo tratamento igualitário do texto constitucional a todos os entes federados; e cooperativa – pela previsão de diversas matérias que requerem a atuação conjugada das pessoas políticas.

Ademais, trata-se de uma Federação que, além de ser formada pelos Estados e pelo Distrito Federal, também é formada pelos Municípios, o que a faz uma Federação única no contexto dos Estados federais (CORRALO, 2006, p. 278). É o que rezam os arts. 1.º e 18 da Constituição Federal. Houve críticas sobre essa posição do Município no pacto federativo, o que se depreende das obras de José Nilo de Castro (2001, 60-62), José Afonso da Silva (2016, p. 479), Raul Machado Horta (1993, p. 11) e Roque Carazza (1999, p. 118). Entretanto, trata-se de questão plenamente aceita pela doutrina publicista brasileira nos dias de hoje a existência de uma federação trinária, conforme se depreende das obras de Pinto Ferreira (1991, p. 306), Alexandre de Moraes (2021, p. 273-275), Hely Lopes Meirelles (2021, p. 43), Nelson Nery Costa (1999, p. 73), Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p. 194), Augusto Zimmermann (1999, p. 343), Enrique Lewandowski (1994, p. 24), Celso Bastos (1985, p. 40), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997, p. 18), dentre muitos outros.

Dentre as características de uma federação, encontra-se a existência de uma Constituição que, dentre outras questões, efetive a repartição de competências no pacto federativo (CORRALO, 2022, p. 154; MIRANDA, 2002, p. 311). A singularidade da Federação pátria faz com que competências expressas sejam definidas para a União (arts. 21 e 22) e para os Municípios (arts. 29 e 30); a competência residual aos Estados (art. 25); a competência concorrente para a União, Distrito Federal e Estados (art. 24); e a competência comum (art. 23) para todas as pessoas políticas. Tais

competências são definidas, *prima facie*, com base na preponderância do interesse (SILVA, 2016, p. 482). Por óbvio, várias outras adjudicações de competências ocorrem em outras partes do texto constitucional.

As competências municipais têm como pedra angular o interesse local, expressamente previsto no art. 30, I, da Constituição Federal. É a lente a partir da qual são decantadas as competências municipais e sobre as quais os Estados e a União não podem se imiscuir. Neste mesmo artigo, no inciso III, tem-se a menção expressão da competência das municipalidades para instituir, arrecadar e aplicar os seus tributos, o que inclui, naturalmente, as taxas.

Com fulcro nas competências repartidas pela ordem constitucional, é possível compreender a autonomia dos entes integrantes do pacto federativo, que, no caso da presente pesquisa, importa a autonomia municipal. Tal qual ocorre com os Estados, os Municípios desfrutam de um complexo de autonomias: política, auto-organizatória, legislativa, administrativa e financeira. A autonomia política tem por fundamento a eletividade dos agentes políticos locais, bem como a possibilidade de cassação dos mandatos pela Câmara Municipal; a autonomia auto-organizatória se fundamenta na elaboração da “constituição municipal” – a Lei Orgânica; a autonomia legislativa repousa na construção de um sistema normativo local, composto das espécies legislativas previstas para o ordenamento jurídico municipal; a autonomia administrativa denota a liberdade para a organização e funcionamento da administração pública para a concretização das mais diversas políticas públicas; e a autonomia financeira, a empoderar os Municípios a instituírem e aplicarem os tributos da sua competência, bem como a aplicação autônoma das transferências constitucionais (CORRALO, 2022, p. 197-239).

Assim, possuem os Municípios autonomia para dispor sobre os seus tributos e sobre o desenvolvimento econômico local? A resposta é inequívoca. Podem os Municípios dispor autonomamente sobre os seus tributos, decorrência natural e inatacável da autonomia financeira e legislativa, conforme disposição expressa do art. 30, III, acima exposta. Os tributos municipais – impostos, taxas e contribuições – devem obedecer ao disposto na legislação elaborada pelos próprios Municípios. Da mesma forma, a compreensão das políticas de desenvolvimento, uma vez que o exercício do poder de propulsão (MEIRELLES, 2021, p. 418-419) comporta diversas possibilidades desenvolvimentistas. Pode uma determinada

municipalidade proibir grandes mercados varejistas ou estimular a atração de determinadas empresas, com incentivos, o que vai depender da legislação municipal.

A autonomia municipal faz do Município o grande protagonista do desenvolvimento municipal. Entretanto, a ordem constitucional, de forma inequívoca, confere tratamento privilegiado às microempresas e empresas de pequeno porte, seja ao configurar o tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte enquanto princípio informador da ordem econômica (art. 170, IX da CF), seja ao conferir à lei complementar a elaboração de normas gerais sobre o tratamento diferenciado e favorecido à microempresa e à empresa de pequeno porte (art. 146, III, “d”, da CF), seja pela definição em lei de cada pessoa política de simplificação, redução ou eliminação das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias (art. 149 da CF).

A ordem constitucional requer uma uniformidade normativa mínima, a fim de concretizar um tratamento privilegiado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, a ser definido em lei complementar, sem olvidar o dever de todas as pessoas políticas também agirem nesse sentido. A simetria constitucional, não obstante muito vulgarizada e exageradamente utilizada, nesse caso, resta expressamente prevista, especialmente no caso em comento para o microempreendedor individual.

Como visto, a LC 123/2006, como forma de incentivo às microempresas e às empresas de pequeno porte, dispensou-lhes tratamento especial, notadamente no que diz respeito à desoneração de seus custos. Assim, o seu art. 4.º, § 3.º, reduz a zero todos os custos relativos ao microempreendedor individual – frisa-se, ao microempreendedor individual⁶ – a incluir os atos iniciais de abertura, de renovação da licença para funcionamento e de baixa e encerramento, inclusive os valores referentes às taxas, emolumentos e demais contribuições cobradas por uma série de órgãos estatais. A questão fulcral se encerra na configuração de norma geral desse dispositivo: se considerado norma geral, incidente a todas as pessoas políticas, diferentemente de normas genéricas (RE n. 433.352 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 20/4/2010, 2ª T, DJe 2/5/2010), resta

⁶ Para alcançar a condição de microempreendedor individual é preciso que a renda bruta anula não ultrapasse R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), possuir somente um empregado registrado e não ter outro sócio registrado.

constitucional. Se não for considerada norma geral, seja por adentrar em especificidades que “causem prejuízo ao espaço de competências das demais unidades” (TORRES, 2014, p. 1601), restará inconstitucional. A busca e a concretização de um “regime único de tributação à micro e pequena empresa” é um dos focos da norma geral prevista no art. 146 da Constituição Federal (TORRES, 2014, p. 1602).

Talvez por falta de clareza do dispositivo - ou excessiva clareza -, pode ser visto como controvertida a questão envolvendo a abrangência e a constitucionalidade do benefício da alíquota zero em face da autonomia dos Municípios e de eventual invasão de sua competência legislativa tributária pela União. Prova do que se diz é o grande número de interpretações divergentes dadas pelos tribunais brasileiros à aludida norma. A seguir, expor-se-á sumariamente o dissenso pretoriano em torno da isenção dos custos dos micros e pequenos empreendedores.

A começar pelo entendimento dos que veem no benefício algo de problemático, tem sido frequente o posicionamento do Tribunal de Justiça do Paraná (Ag n. 0032083-19.2021.8.16.0000, 1.ª Câmara Cível, TJPR, Rel. do Des. Everton Luiz Penter Correa, j. 4/10/2021, DJe 4/10/2021; Ag n. 0028448-30.2021.8.16.0000, 2.ª Câmara Cível, TJPR, Rel. do Des. Carlos Maurício Ferreira, j. 29/10/2021, DJe 29/10/2021; AC n. 0004008-34.2018.8.16.0045, 1.ª Câmara Cível, TJPR, Rel. do Des. Fernando César Zeni, j. 12/07/2021, DJe 14/07/2021) no sentido de que não se pode aplicar o benefício previsto no dispositivo em análise às taxas de competência municipal, porque se estaria diante, nesse caso, de uma isenção heterônoma⁷, expressamente vedada pela Carta Política em seu art. 151, III. Na esteira do que diz o Tribunal Paranaense, se se hipertrofiasse a benesse fiscal conferida pela LC a tal ponto que se pudesse aplicá-la também aos Municípios, isso caracterizaria clara interferência de um ente público na esfera competencial tributária de outro, o que acabaria por gerar desequilíbrio e desarmonia nas relações entre as pessoas políticas e violaria frontalmente o princípio federativo, segundo o qual cada ente está em condição de igualdade em relação a todos os demais. A norma benéfica padeceria, então, de vício decorrente de inconstitucionalidade material.

De acordo com a interpretação do Tribunal Paranaense, portanto, o benefício fiscal contempla apenas as taxas cuja exação compete à União,

⁷ Isenção heterônoma, em oposição à autônoma, é aquela concedida e imposta às demais entidades públicas por ente diverso daquele responsável pela instituição de determinado tributo.

porque a lei que o instituiu é federal. A menos que os Municípios mesmos, mediante ato legislativo local, estipulassem a concessão de isenções tributárias, não seria possível fazê-lo sem atropelar os preceitos constitucionais atinentes à forma federativa do Estado e ao sistema tributário nacional. Veja-se que não se trata, segundo a Corte do Paraná, da inconstitucionalidade do dispositivo, apenas é feita a ressalva de que a sua interpretação deve permanecer restrita à literalidade da norma (art. 111 do Código Tributário Nacional), a qual em nenhum momento menciona os Municípios, e às balizas colocadas pela Constituição, que objetivam preservar a autonomia municipal contra ingerências indevidas em sua esfera de competências e, dessarte, o próprio princípio federativo.

De encontro a essa orientação vai o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que, nas oportunidades que teve (Ag n. 5114175-77.2021.8.21.7000, 21.ª Câmara Cível, TJRS, Rel. Des. Marcelo Bandeira Pereira, j. 22/09/2021, DJe 29/09/2021; Ag n. 71009558479, 2.ª Turma Recursal da Fazenda Pública, TJRS, Rel. do Des. Mauro Caum Gonçalves, j. 28/10/2020, DJe 05/11/2020), manifestou-se positivamente quanto à aplicação da isenção às taxas municipais. Consoante o entendimento do Tribunal Gaúcho, a LC veio para atender às disposições constitucionais concernentes às micro e pequenas empresas no que diz com o tratamento especial a lhes ser dispensado (arts. 170, IX, e 179 da CF). Conquanto o Tribunal não tenha, nos acórdãos estudados, se referido nitidamente à controvérsia da constitucionalidade do dispositivo da LC, ao reconhecer a amplitude da previsão e a inexigibilidade das taxas cobradas pela edilidade, reconheceu, concomitantemente, a constitucionalidade da extensão desse benefício às taxas instituídas e recolhidas pelos Municípios.

Semelhante é o posicionamento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Semelhante, mas não idêntico, já que o Tribunal Mineiro, mais especificamente, a sua 4.ª Câmara Cível (AC n. 1.0103.16.000130-3/001, 4.ª Câmara Cível, TJMG, Rel. Des. Kildare Carvalho, j. 20/09/2018, DJe 25/09/2018), ao julgar apelação cível em sede de mandado de segurança, enxergou legitimidade na cobrança das taxas decorrentes do exercício de poder de polícia estatal, ao argumento de que todas as pessoas jurídicas se sujeitam a esse poder fiscalizatório. Contudo, não há concordância quanto a esse aspecto nem sequer no interior do próprio Tribunal, entre os seus órgãos fracionários, eis que tanto a 2ª como a 5ª e a 7ª Câmaras Cíveis (AC n. 1.0103.16.000214-5/001, 2.ª Câmara Cível, TJMG, Rel. Des. Raimundo

Messias Júnior, j. 20/02/2018, DJe 28/02/2018; AC n. 1.0103.16.000109-7/001, 5.ª Câmara Cível, TJMG, Rel. da Des. Áurea Brasil, j. 24/11/2016, DJe 06/12/2016; AC n. 1.0103.16.000111-3/001, 7.ª Câmara Cível, TJMG, Rel. do Des. Peixoto Henriques, j. 29/01/2019, DJe 06/02/2019), ao contrário da 4ª, consideram as taxas do exercício do poder de polícia administrativo abrangidas pela benesse.

No último acórdão mencionado, prolatado pela 7.ª Câmara Cível do TJMG, restou consignado que a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, orientada pelo escopo de facilitar o ingresso no mercado regular e retirar os empreendedores da informalidade, através da redução de seus custos e da desburocratização, teve a sua abrangência ampliada pela LC 147/2014, que acresceu à isenção dos custos envolvidos na abertura e encerramento das micro e pequenas empresas aqueles relativos aos procedimentos necessários ao seu funcionamento e manutenção, inclusive – mas não exclusivamente – das taxas cobradas em decorrência do exercício do poder de polícia.

Elevando a discussão ao âmbito da jurisprudência federal, é de se registrar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, Corte ocupada de uniformizar a interpretação da legislação federal. O Tribunal da Cidadania (REsp 1.812.064/MG, Primeira Turma, STJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 22/09/2020, DJe 16/10/2020) firmou entendimento no sentido de que a intenção do legislador, ao editar a LC, era desobrigar os microempreendedores individuais de todo e qualquer custo cobrado pelo Estado, em todos os níveis de governo, exceto aqueles previstos no próprio estatuto. O principal argumento aduzido pela Corte Superior repousa no tratamento constitucional conferido às microempresas e às empresas de pequeno porte e, principalmente, no fato de que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente no que se refere ao tratamento diferenciado a ser dispensado às micro e pequenas empresas (art. 146, III, “d”, da CF). Esse comando constitucional, que, de certa forma, aparenta atropelar a autonomia municipal, foi atendido pela LC 123/2006, repercutindo na esfera legislativa tributária de todos os entes federados, e não apenas na União. No caso em tela, o TJMG tinha mantido o entendimento *a quo* de que a taxa de vigilância sanitária e a taxa de licença para funcionamento seriam devidas, enquanto que a taxa de cadastro e de prestação de serviços seriam indevidas, nos termos da referida LC, o que foi revertido pelo STJ, a entender a intenção do

legislador de fomentar a saída da informalidade através da formalização dos microempreendedores com a dispensa de qualquer valor cobrado pelo Estado, em todos os níveis, salvo os previstos na própria lei. O exercício da polícia administrativo municipal, incidente às atividades dos microempreendedores individuais, não pode gerar custo, pois estão protegidos pelo sistema nacional tributário simplificado e privilegiado, neste caso, ao microempreendedor individual.

À vista disso, o fato de a espécie legislativa em questão – a lei complementar – ser de autoria do Congresso Nacional, órgão atrelado à dimensão federal, não teria, pois, o condão de macular a isenção concedida, ao argumento de que se estaria diante de uma isenção heterônoma. A bem ver, é isso mesmo que ocorre, entretanto, nesse caso, com o amparo da Constituição, que atribui ao Parlamento Federal, através da elaboração de LC, a missão de legislar normas gerais em matéria de legislação tributária, as quais se impõem a todas as pessoas jurídicas de direito público interno enquanto norma geral para a concretização de tratamento tributário diferenciado e privilegiado.

É interessante fazer breve referência, ainda, à nota informativa n. 12/2018-SEI-GAB-SEMPE/SEMPE, divulgada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e citada pelo Min. Gurgel quando da exposição de seu voto. A referida nota visa a esclarecer às prefeituras que a LC 123/2006 isenta de quaisquer taxas o microempreendedor individual – e todas as demais empresas a que se refere a LC –, tanto para atos de abertura e renovação da continuidade de funcionamento como para o exercício de poder de polícia pela Administração.

Por fim, resguarda-se a autonomia dos entes integrantes do pacto federativo, no caso em tela, das municipalidades para a definição das suas políticas tributárias. Podem os entes municipais avançarem na definição de outros tratamentos tributários diferenciados às microempresas e empresas de pequeno porte, a concretizar mandamento genérico do art. 179 da Constituição Federal. Também podem avançar, em sentido oposto, na definição de taxas para a efetivação das políticas públicas locais, não somente as tradicionais, como as já conhecidas taxas de lixo, de vigilância sanitária, de licenciamento ambiental, dentre outras, mas até mesmo inovar em outras configurações, como é o caso da instigante taxa de mobilidade social a fim de reduzir ou zerar os custos do transporte público, defendido

por Romeu Felipe Bacellar Filho, Daniel Wunder Hachem e Felipe Gussoli (2019). Mas são outros debates, para futuras reflexões.

4. Considerações finais

A ordem constitucional busca conformar a realidade. É a velha busca do Direito em fazer do dever-ser uma realidade efetiva, o que não é tão simples, pois o Direito não possui uma relação de causalidade como se observa nas ciências da natureza. De toda a sorte, a Constituição de 1988 seguiu a senda de um considerável dirigismo constitucional, o que se reflete nas mais diversas dimensões sociais.

Como não poderia deixar de ser, a Constituição de 1988 conformou normativamente a singularidade da Federação brasileira, a abandonar o federalismo clássico para adentar num federalismo trinário com a inclusão das municipalidades, que passam a ostentar a condição de integrantes do pacto federativo. Competências expressas são consignadas aos entes locais, às quais se somam as competências comuns. Por decorrência, os Municípios passam a gozar, da mesma forma que os Estados e o Distrito Federal, de uma efetiva autonomia política, auto-organizatória, legislativa, financeira e administrativa. Instituir, arrecadar e aplicar os seus tributos são corolários naturais do empoderamento – o que por si não é novidade –, o que inclui as taxas decorrentes do exercício da polícia administrativa.

O ordenamento constitucional também disciplina a ordem econômica, numa perspectiva capitalista e liberal, sob os primados da livre iniciativa e ampla concorrência. Entre os princípios informadores da ordem econômica também está o tratamento favorecido às micro e pequenas empresa. Ao mesmo tempo que há o empoderamento para que cada pessoa política, em todos os níveis, defina em lei o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas pela simplificação, redução ou eliminação das mais diversas obrigações empresariais – art. 179 da Constituição Federal: capítulo da ordem econômica –, se adjudica para lei complementar federal disciplinar tratamento diferenciado e favorecido para as micro e pequenas empresas – art. 146, III, “d”, da Constituição Federal: capítulo do sistema tributário nacional –, o que se concretizou com a LC 123/06.

Dentre os diversos dispositivos da LC 123/06, que trouxe um regime único de tributação às micro e pequenas empresas, encontra-se a política de taxa zero para o microempreendedor individual, a incidir em todos os níveis da Federação, o que inclui as taxas pertinentes ao exercício da polícia

administrativa – art. 4.º, §3º. O questionamento que cimentou esta pesquisa é a constitucionalidade da imposição da política de taxa zero para todas pessoas políticas, especialmente os Municípios, sem que estes tenham assim definido nos seus processos legislativos. O pacto federativo, nesses termos, restaria ferido?

As decisões dos Tribunais de Justiça são contraditórias, ora pela legitimidade da política de taxa zero aos microempreendedores individuais, ora pela ilegitimidade. Por mais que o pacto federativo seja cláusula pétrea e a própria autonomia municipal possa ser considerado norma de direito fundamental (CORRALO, 2006), a ordem constitucional inquestionavelmente confere um tratamento diferenciado e privilegiado às micro e pequenas empresas. No mesmo diapasão, a LC 123/06, na condição de lei complementar definidora de normas gerais em matéria tributária atinente às micro e pequenas empresas, instituiu a política de taxa zero somente aos microempreendedores individuais, a parcela mais vulnerável dos microempreendedores. Deu concretude às normas previstas na ordem constitucional. Aliás, nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça no único acórdão sobre a matéria.

Por mais que seja fundamental repensar o pacto federativo, a fim de resguardar a autonomia dos entes que o integram, especialmente diante do uso exagerado e errático do denominado princípio da simetria, no caso em comento, conclui-se pela constitucionalidade da política da taxa zero instituída pelo §.3º do art. 4.º da LC 123/06.

Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder; GUSSOLI, Felipe Klein. Tarifa zero e passe livre no transporte coletivo urbano: possibilidade jurídica de instituição de taxa de mobilidade social para o custeio do serviço. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 661-683, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira.** Curitiba, 2006. 306 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira.** 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2022.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** São Paulo: Malheiros, 1999.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1991.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico.** 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GUASQUE, Barbara. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sob o enfoque da análise econômica do direito e da função social do Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 546-572, set./dez. 2021.

HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 02, p. 5-20, 1993.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 8. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 2019.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522127924>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597027648>>.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/978655593402>>.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530987497>>.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

VOLPI, Matheus Tauan. **Conceito constitucional de microempresa e empresa de pequeno porte**. Ribeirão Preto, 2018. 78 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.