

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 4.783, de 2020, do Deputado Vinicius Poit e outros, que *institui o Código de Defesa do Empreendedor; e altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.*

Relator: Senador **ALAN RICK**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 4.783, de 2020, de autoria do Deputado Vinicius Poit e outros, que institui o Código de Defesa do Empreendedor e altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

O projeto é composto por onze artigos, organizados em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz as disposições gerais do PL. O art. 1º delimita o objeto do Código de Defesa do Empreendedor: estabelecer *normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica e disposições sobre a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, atuando como agente normativo e regulador.* O art. 2º define “empreendedor” como toda pessoa, natural ou jurídica, que exerce atividade econômica lícita para o desenvolvimento e crescimento econômico e social; e “ato público de liberação da atividade econômica” como o ato exigido por órgão ou entidade da administração pública como condição prévia para o exercício de atividade econômica, tais como licença, autorização, concessão, inscrição, permissão,

alvará, cadastro, credenciamento, registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta como condição para o exercício de atividade econômica.

O Capítulo II dispõe sobre os deveres do poder público para garantia da livre iniciativa. São definidos dez deveres, dentre os quais: facilitar a abertura e a extinção de empresas; garantir a economicidade dos custos de transação referentes à obtenção de atos públicos necessários a liberação, funcionamento e extinção de empresas; disponibilizar, de forma clara e amplamente acessível, os procedimentos necessários ao início e regular exercício de um empreendimento; analisar e responder no prazo máximo de 30 dias o pedido de licenciamento para atividades econômicas de médio risco e, em 60 dias, para atividades de alto risco; e observar e cumprir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e as Garantias de Livre Iniciativa (arts. 3º e 4º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019).

O Capítulo III prevê o direito do empreendedor, diante de requisição de especificação técnica ou documentação que julgar desnecessária para sua atividade econômica, de requerer a apresentação de Contestação de Documentação Desnecessária (CDD), instrumento por meio do qual se contesta a necessidade de apresentação dos documentos solicitados. Dispõe, ainda, sobre os trâmites da CDD dentro de órgãos públicos da administração pública direta ou indireta.

O Capítulo IV trata do regime de governança, prevendo a obrigação de a administração pública velar pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica e estipulando diversos deveres associados a essa obrigação, tais como: adotar processos decisórios pautados por evidências científicas, pela conformidade legal, pela desburocratização e

pela realização de consultas públicas; uniformizar critérios e manter a compilação por temas do estoque acumulado de regulamentos; impedir a instituição ou manutenção de restrições, exigências ou práticas burocráticas ineficazes, ineficientes ou excessivas; fazer revisão constante e avaliação periódica de suas normas; estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos; e definir metas para redução dos custos dos aparatos públicos.

O Capítulo V elenca as disposições finais. O art. 6º prevê que caberá ao Poder Executivo, em cada esfera da Federação, criar, promover e consolidar um sistema *online* de licenciamento e autorizações, integrando diversos órgãos públicos, com o objetivo de facilitar o processo de registro, abertura, alteração e extinção de empresas. O art. 7º dispõe sobre a necessidade de promover a modernização, inovação, simplificação e desburocratização dos procedimentos de registro, de fé pública e de publicidade dos documentos exigidos do empreendedor. O art. 8º permite o uso, pelas empresas, de ferramenta tecnológica que permita a visualização de autorizações, alvarás e outras declarações públicas cuja fixação é obrigatória no interior das empresas. O art. 9º, por sua vez, determina que a solicitação de ato público de liberação da atividade econômica seja realizada, preferencialmente, em meio virtual. Por fim, o art. 10 altera o art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para prever, no escopo das ações previstas no âmbito da lei, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à *livre iniciativa, ao livre exercício de atividade econômica ou ao exercício da cidadania ou dos atos da vida privada, em decorrência de oneração ou da imposição de obstáculo regulatório ilegal ou abusivo, bem como por expropriação administrativa ilegal ou abusiva de direitos.*

O art. 11º estabelece a cláusula de vigência, propondo que a lei decorrente do projeto entre em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

Na justificação, os autores chamam a atenção para a correlação existente entre crescimento econômico e o grau de liberdade econômica de uma nação. Segundo os autores, *o Brasil se encontra no top 10 das economias mundiais, mas nas últimas posições quando levado em consideração o grau de liberdade econômica*. Assim, o objetivo do projeto seria desburocratizar o dia a dia do empreendedor brasileiro, gerando mais liberdade econômica e garantindo maior segurança jurídica.

A proposição foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição e Justiça (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Segundo o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida e sobre proposições pertinentes aos problemas econômicos do País. Como a proposição será analisada posteriormente pela CCJ, em caráter terminativo, iremos nos ater aos aspectos econômicos do PL.

A proposição parte de um diagnóstico correto: no Brasil, há, de fato, um elevado grau de interferência do Estado na economia, em geral, e nas atividades produtivas, em particular, que prejudica o empreendedor

brasileiro e, consequentemente, compromete a capacidade de crescimento do País.

São inúmeros os *rankings* e classificações internacionais que situam o Brasil em posição vexatória quando se analisa a liberdade econômica e a facilidade de se fazer negócios no País: o Brasil ocupa a 127^a posição no Índice de Liberdade Econômica produzido pela *Heritage Foundation*, de um total de 176 países; a 114^a posição no *ranking* de liberdade econômica do Instituto Fraser, de um total de 165 países; e a 124^a posição, de um total de 190 países, na última edição do indicador *Doing Business* do Banco Mundial.

As dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras manifestam-se em diversas etapas da vida empresarial. São comuns exemplos de empresários que aguardam, por meses, a concessão de licenças, alvarás ou qualquer outro tipo de autorização pelo Poder Público para que possa dar início, realizar mudanças ou encerrar seu negócio. Nesse período, as dívidas se acumulam com aluguéis, empréstimos e contratações, o que leva muitos deles a realizar atividades em condições irregulares, premidos pela necessidade de custear suas operações.

Particularmente em um contexto caracterizado por prolongada crise econômica, julgamos extremamente importante qualquer esforço no sentido de conferir maior previsibilidade e segurança jurídica ao empreendedor, eliminando e simplificando procedimentos burocráticos que dificultem o empreendedorismo no País. Tais medidas possuem potencial para contribuir diretamente para a geração de novos negócios, diminuindo custos de transação e, assim, gerando empregos no País.

O projeto guarda uma relação direta com a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Em linha com esse diploma legal, o PL nº 4.783, de 2020, busca definir uma série de “normas programáticas”, ou seja, um conjunto de diretrizes para atuação do Poder Público que têm como norte a melhoria do ambiente de negócios e das relações microeconômicas no País.

O fato de ser estruturado em torno de diretrizes em nada diminui sua importância. Tal como a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, a proposição em análise visa contribuir para a alteração da cultura do setor público brasileiro, despertando a atenção dos agentes públicos para o impacto da burocracia nas empresas brasileiras e estimulando que atuem em prol da liberdade econômica e da segurança jurídica. A consequência é óbvia: criar um ambiente de negócios que facilite que as empresas produzam, invistam e gerem empregos e renda no Brasil.

A proposta contém uma série de medidas concretas que conferirão maior previsibilidade ao exercício da atividade empresarial no País, tais como: a previsão de prazo máximo para análise de pedidos de licenciamento de atividades econômicas de médio e alto risco (art. 3º, incisos V e VI), a observância de um regime de transição mínimo de 60 dias para interpretação ou orientação sobre norma de conteúdo indeterminado (art. 3º, inciso IX); a criação da Contestação de Documentação Desnecessária (art. 4º); a previsão de criação de um sistema *online* integrado de licenciamento e autorizações para o registro, abertura, alteração ou extinção de empresas (art. 6º); e a permissão de uso pelas empresas de ferramenta tecnológica para visualização de alvarás de funcionamento e de outras declarações públicas.

O projeto não se relaciona somente com a Lei nº 13.874, de 2019, mas também, como disposto na justificação, na Lei nº 17.530, de 11 de abril de 2022, do Estado de São Paulo, que replicou em âmbito estadual diversos mecanismos criados pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

A aprovação do Código de Defesa do Empreendedor no Estado de São Paulo foi celebrada por diversas entidades representativas do setor produtivo. Em reportagem publicada em sua página na internet, a FecomercioSP, por exemplo, afirmou enxergar no projeto um “marco no que diz respeito à desburocratização e à simplificação da atividade empresarial no território paulista” e previu que o “ambiente de negócios mais amigável deve incentivar a abertura de novos negócios, o que contribui para o fortalecimento da economia no Estado de São Paulo”.

Há, ainda, outras iniciativas pautadas por diretrizes semelhantes a esses projetos, tal como o Projeto de Lei Complementar nº 17, de 2020, em que sou um dos coautores, que *estabelece normas gerais relativas a direitos, garantias e deveres do contribuinte, principalmente quanto a sua interação perante a Fazenda Pública, e dispõe sobre critérios para a responsabilidade tributária*. O espírito que move esse projeto é o mesmo que inspirou o PL nº 4.783, de 2020: disciplinar a relação entre o contribuinte e o Estado, de forma a coibir comportamentos abusivos por parte do Estado e criar um ambiente de maior segurança jurídica.

Citamos esse conjunto de medidas para demonstrar o esforço político que vem sendo empreendido, tanto em âmbito estadual quanto em âmbito federal, para promover uma mudança cultural nas relações entre o Estado e o cidadão, insurgindo-se contra os excessos de um Estado que, por

vezes, atua de forma excessivamente burocrática, criando obstáculos ao empreendedorismo e, consequentemente, ao desenvolvimento econômico e social do País.

O PL nº 4.783, de 2020, é mais um exemplo de esforço nesse sentido e, como tal, merece ser aprovado por essa Casa.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovAÇÃO** do Projeto de Projeto de Lei (PL) nº 4.783, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator