

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTICA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 462, DE 2017**

Cria o INOVA SIMPLES, procedimento de apoio à inovação das empresas simples de inovação.

Autores: Deputados OTÁVIO LEITE e VITOR LIPPI

Relator: Deputado GILSON MARQUES

### **II – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de lei de autoria dos ilustres deputados Otávio Leite (PSDB/RJ) e Vitor Lippi (PSDB/SP), que visa criar o INOVA SIMPLES, regime especial simplificado que concede às iniciativas empresariais de caráter incremental e/ou disruptivo, que se autodeclarem como Startups ou empresa de inovação, um tratamento diferenciado visando estimular a sua criação, formalização, desenvolvimento e consolidação como agentes indutores de avanços tecnológicos e da geração de emprego e renda.

Como justificativa, os autores argumentam que “é urgente a necessidade de trazer o Simples Nacional para o século XXI, por meio de inovações e procedimentos mencionados no projeto em tela, sobretudo para facilitar a abertura, o desenvolvimento e eventual baixa das Startups. Trata-se de mecanismo moderno e sumário condizente com os conceitos e características do ecossistema empreendedor da atualidade”.

Submetido à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS), o relator, ilustre deputado Alexis Fonteyne (NOVO/SP), concluiu pela aprovação da proposição, com apresentação de Substitutivo.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), compete pronunciar-me sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

### **II - VOTO DO RELATOR**

Quanto aos aspectos constitucional e jurídico a proposição em questão atende aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e está em conformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Também foram observadas as normas regimentais e de técnica legislativa. Assim, passo a expor os fundamentos constitucionais e jurídicos que sustentam o mérito da proposição em análise.

O Projeto de lei complementar visa atribuir às startups tratamento diferenciado, nos moldes do tratamento legal conferido às micro e pequenas empresas pela LC 123/06 (Lei do Simples Nacional), considerando tratar se de um novo tipo de arranjo produtivo que cresce rapidamente no mercado globalizado.

As startups são empresas de **caráter inovador** que visam a aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais, quando já existentes, caracterizam **startups de natureza incremental**, ou, quando relacionados à criação de algo totalmente novo, caracterizam **startups de natureza disruptiva**.

Vale ressaltar que as startups nacionais têm ganhado cada vez mais mercado e a confiança dos grandes players. Mesmo em um cenário de desaceleração econômica, em 2015, havia 4.151 empresas nascentes. Neste ano, o Brasil conta com 12.763, o que representa um aumento de 207% no período. Além disso, hoje, o País conta com oito unicórnios - empresas com preço de mercado de mais de US\$ 1 bilhão - cenário que há quatro anos não existia. Fonte: Associação Brasileira de Startups (ABStartups).

O momento é oportuno para viabilizarmos tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas de inovação, lembrando que, o art. 170 da CF, estabelece como um dos princípios da ordem econômica “**tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte** constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.” (inciso IX).

Diante da consolidação das startups e do rápido sucesso perante o mercado nacional, mostra-se necessária a elaboração de normas que protejam e incentivem empreendedores a dedicar se em atividades inovadoras.

A Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019, marco legal das startups, promoveu alterações na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para **instituir o Inova Simples**.

O art. 13 da referida lei complementar acrescentou a Seção II que trata “Do Apoio à Inovação e do Inova Simples da Empresa Simples de Inovação”, ao Capítulo X, da Lei do Simples Nacional.

Assim, o art. 65-A refere-se à instituição do INOVA SIMPLES. O Inova Simples é um regime simplificado de criação de startups, prevendo alguns incentivos a atividades inovadoras.

Tal propósito está amparado pelo caput do art. 218 da CF, que estabelece que “**o Estado promoverá e incentivará** o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a **inovação**”. Mais adiante, o parágrafo único do art. 219 dispõe: “**o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação**

**nas empresas**, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia”.

José Afonso da Silva leciona que “a **política de incentivos** há de se preocupar, de modo muito especial, com a **inovação tecnológica**, considerada assim a concepção de novos produtos ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado”. Segue afirmando que “**a inovação deveria, mesmo, ter prioridade na política de incentivos, porque ela é que é responsável pelo progresso tecnológico**”.<sup>1</sup>

Em termos gerais, as questões burocráticas da empresa Inova Simples terão o tratamento diferenciado consistente na fixação de um rito sumário (mais rápido) para abertura e fechamento da Startup de caráter incremental e/ou disruptivo. Tal procedimento se dará de forma simplificada e automática, em sítio eletrônico oficial do governo federal, por meio da utilização de formulário digital próprio, no ambiente digital do portal da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. O Portal Redesim terá o link, disponível em janela ou ícone, para empresas do Inova Simples.

De acordo com a LC 167/19, para a abertura da Startup sob o regime Inova Simples, os titulares de empresa deverão preencher cadastro básico com as seguintes informações:

- qualificação civil, domicílio e CPF de cada sócio;
- descrição do escopo da intenção empresarial inovadora e definição da razão social, que deverá conter obrigatoriamente a expressão “Inova Simples (I.S.)”;
- autodeclaração, sob as penas da lei, de que o funcionamento da empresa submetida ao regime do Inova Simples não produzirá poluição, barulho e aglomeração de tráfego de veículos, para fins de caracterizar baixo grau de risco;
- definição do local da sede, que poderá ser comercial, residencial ou de uso misto, sempre que não proibido pela legislação municipal ou distrital, admitindo-se a possibilidade de sua instalação em locais onde funcionam parques tecnológicos, instituições de ensino, empresas juniores, incubadoras, aceleradoras e espaços compartilhados de trabalho na forma de coworking; e
- em caráter facultativo, a existência de apoio ou validação de instituto técnico, científico ou acadêmico, público ou privado, bem como de incubadoras, aceleradoras e instituições de ensino, nos parques tecnológicos e afins.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 9<sup>a</sup> edição, São Paulo: Malheiros editores, 2014, pág. 837/838

Seguindo a mesma lógica de facilitação e diminuição das questões burocráticas em vários aspectos, para as Startups, o Inova Simples traz inovação também na eventualidade de a empresa não lograr êxito no desenvolvimento de suas atividades. O encerramento da empresa, com a baixa do CNPJ será automática, através de procedimento de autodeclaração do(s) titular(es) no próprio portal da Redesim.

Nota-se que, os dispositivos do PLP 462/17, de autoria dos ilustres deputados Otávio Leite e Vitor Lippi já foram contemplados pela edição posterior da lei complementar 167/19.

Merece destaque o Substitutivo apresentado na CDEICS pelo ilustre relator, deputado Alexis Fonteyne que, acertadamente, propôs a inclusão de dispositivos que complementam as recentes inovações promovidas pela referida lei complementar, aperfeiçoando o INOVA SIMPLES para garantir maior segurança jurídica ao empreendedor. Também estabelece sanções penais em caso de descumprimento das normas legais, contribuindo para maior eficácia dos dispositivos.

Dentre as inovações promovidas pelo Substitutivo, merece destaque o rol de direitos básicos das startups, que visa assegurar a liberdade em detrimento da intervenção estatal burocrática e desarrazoada, que limitam ou criam dificuldades para a atuação dessas empresas.

Ludwig Von Mises dizia que, dentro das burocracias não-comerciais do governo, tudo é um jogo de adivinhação. Você não sabe exatamente o quanto deve gastar em quê; você não sabe se há algum objetivo racional naquilo que você está fazendo; você não sabe se este ou aquele plano será bem-sucedido ou se irá fracassar completamente; você não sabe onde cortar gastos caso tenha de fazê-lo; e você não sabe quais seções e quais pessoas estão fazendo um bom trabalho e quais não estão. O setor público é um setor que, inevitavelmente, por pura lógica econômica, sempre funciona às escuras, sem ter a mínima ideia do que faz, e sempre tendo de fingir que está fazendo tudo certo.<sup>2</sup>

A burocracia é a materialização das ações intervencionistas do Estado. Quanto mais o governo regula, intromete, tributa, erige barreiras, produz inflação, confisca, proíbe e todo o resto, mais a iniciativa privada se torna sujeita à mesma irracionalidade que permanentemente assola o governo.

O governo, em suma, está particularmente sujeito aos bem conhecidos malefícios gerados por uma arrogante, mesquinha, tacanha, ineficiente, morosa e sempre crescente "burocracia".

O Substitutivo privilegia a desburocratização dos procedimentos administrativos necessários a abertura das startups assegurando a almejada celeridade e eficiência dos atos.

---

<sup>2</sup> MISES, Ludwig Von. “Liberalismo”, <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1760>

Inova ao responsabilizar o empreendedor quando os dados, informações e documentos correlatos submetidos ao órgão ou entidade de registro forem fraudulentos, incorretos ou incompletos, **independentemente de dolo ou culpa**. Os atos desarrazoados e excessivamente burocráticos por parte do poder público também serão punidos.

O Substitutivo também amplia a atuação do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, que disciplinará os procedimentos necessários para coibir práticas ilegais ou abusivas por parte dos órgãos e entidades.

A intervenção estatal se faz presente nos casos onde há exposição da vida e da saúde. Conforme disposto no Substitutivo, “a administração pública poderá promover a interdição total ou parcial do estabelecimento, independentemente da fiscalização orientadora e da dupla visita, exclusivamente quando houver: I – exposição da vida e da saúde a perigo direto e iminente; II – violação do sossego, mediante queixa ou representação de cidadão; e III – representação de cidadão por poluição olfativa, mediante queixa ou representação de cidadão”.

Mais adiante, o Substitutivo assegura a **transparência e a publicidade dos atos públicos** ao determinar que “os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas que sejam responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento poderão realizar vistorias a qualquer tempo, independentemente do grau de risco da atividade, **inclusive para atestar a veracidade e completude das informações, dados e documentos disponibilizados**”.

Resta evidente a preocupação do Substitutivo em modernizar o modelo do Simples Nacional para atender as peculiaridades das startups, eliminar barreiras burocráticas, privilegiar a transparência e publicidade dos atos públicos e garantir maior eficácia na aplicação da Lei por meio da previsão de sanções penais pelo seu descumprimento.

Entendo que os dispositivos legais que regem o Simples Nacional devem ser adaptados a esse novo modelo de empreendedorismo do século XXI, por meio de inovações e procedimentos eficientes, sobretudo para facilitar a abertura, o desenvolvimento e eventual baixa das Startups.

O que se propõe é um mecanismo moderno, rápido e eficiente, condizente com os conceitos e características do empreendedorismo da atualidade. Esse é o cenário que atrai os empreendedores de startup.

Vale ressaltar que o relatório *European Potential In 2019: Education, Employment & Business* revelou as melhores nações europeias para abrir seu negócio, explorando os benefícios dos cinco principais países, como impostos mais baixos, mercado em franco crescimento, incentivos governamentais e acesso a profissionais de talento. (<https://www.regus.com.br/work-brazil/the-five-best-european-countries-for-startups/>)

Nos cinco melhores países europeus para startup (Dinamarca, Romênia, Estônia, Suécia e Lituânia), há legislação estabelecendo tratamento jurídico diferenciado, voltado para ações de desburocratização. A Dinamarca ficou em primeiro lugar no referido relatório com relação à facilidade do comércio transfronteiriço e o Banco Mundial atribui este fato à importância dada aos procedimentos on-line, visando a eficácia na administração das empresas. Quase todas as transações analisadas podem ser feitas pela Internet, e a adoção de uma plataforma on-line permite a realização simultânea do registro da empresa e do registro fiscal.

Em relação à técnica legislativa, entendo por oportuno apresentar um Substitutivo com o objetivo de renumerar os dispositivos do Substitutivo apresentado na CDEICS para inserir parte dos mesmos na Seção II do Capítulo X, da LC 123/06, que trata das startups de inovação. Da forma como se encontra, os textos aparecem esparsos pela Lei dificultando a compreensão e gerando confusão na interpretação.

Diante do exposto, o voto é pela prejudicialidade do PLP 462/17, nos termos do art. 163, inciso I do RICD. Pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do Substitutivo apresentado na CDEICS, na forma do Substitutivo que ora apresento.

Sala das Comissões, \_\_\_\_ de novembro de 2019.

---

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)

Relator

## **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 462, DE 2017**

Cria o INOVA SIMPLES, procedimento de apoio à inovação das empresas simples de inovação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 65-B. São direitos básicos das microempresas e empresas de pequeno porte de que trata esta Seção:

I – a interpretação mais favorável das normas relativas ao poder de polícia;

II – a presunção de baixo grau de risco para todas as suas atividades econômicas;

III – a utilização única e exclusiva da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE para descrição de suas atividades econômicas e objeto social perante todos os órgãos e entidades da administração direta vinculada a qualquer dos três âmbitos de governo;

IV – a inaplicabilidade de sanções aos administrados por fatos diretamente relacionados à deficiente prestação do serviço público, inclusive na disponibilização de informações;

V – o processo de registro e legalização único, linear e integrado entre os três âmbitos de governo, disponível na rede mundial de computadores;

VI – a disponibilização, por parte dos entes públicos, de canal de atendimento na internet, para a realização de todos os atos tendentes e necessários à legalização, inclusive para obtenção de: protocolos, certidões, licenças, permissões e alvarás;

VII – o início de suas operações imediatamente 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 grau de risco;

VIII – a inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas condicionada unicamente ao disposto na legislação federal, atos de regulamentação nela previstos e nas normas do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, observado o inciso XXV do art. 22 da Constituição Federal;

IX - o atendimento a seus pedidos de alvarás, licenças, inscrições, certidões e similares, quando cumpridos os requisitos pertinentes e independentemente de prévia

inscrição, cadastro, registro ou situação regular, perante outro ente ou órgão público, que não estejam diretamente relacionados ao ato requerido;

X - a fiscalização orientadora e a dupla visita, nos termos desta lei.

§ 1º Sem prejuízo das sanções penais e cíveis, poderão ser afastados os direitos elencados nos incisos II e VII deste artigo quando os dados, informações e documentos correlatos submetidos ao órgão ou entidade de registro forem fraudulentos, incorretos ou incompletos, independentemente de dolo ou culpa.

§ 2º Em observância à ressalva contida no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, fica afastada a presunção mencionada no inciso II do caput quando lei ou ato normativo do Poder Executivo classificar a atividade como de alto grau de risco e indicar a respectiva Classificação Nacional de Atividades Econômicas e outros parâmetros objetivos atinentes ao risco da atividade, tais como endereço, região, estocagem ou uso de inflamáveis, circulação de pessoas e número de pavimentos.

§ 3º Na hipótese de que trata o §2º, é facultativa a indicação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas quando a classificação como de alto grau de risco for independente da atividade econômica e decorrer dos parâmetros objetivos previstos no parágrafo anterior.

§ 4º Na hipótese de não efetivação dos direitos mencionados incisos V e VI, ficam dispensados os recolhimentos de quaisquer valores, exceto os tributários, independentemente da natureza jurídica ou denominação dada, para a realização dos atos necessários à legalização e para a obtenção de documentos, tais como, protocolos, certidões, licenças, permissões e alvarás.

§ 5º O CGSIM disciplinará os procedimentos necessários para coibir práticas ilegais ou abusivas por parte dos órgãos e entidades, no que atine:

I – ao alvará municipal;

II – aos Fiscos Federal, Distrital, Estaduais e Municipais;

III – à situação perante os órgãos de Defesa Civil, Meio Ambiente, Vigilância Sanitária e demais órgãos licenciadores; e

IV – às informações coletadas nas etapas mencionadas na alínea a, do inciso II do art. 8º desta Lei.

§ 6º O CGSIM disciplinará também 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.

§ 7º A violação ao direito mencionado no inciso IX do caput caracteriza exigência indevida e impede a imposição de sanção quando sua hipótese for a falta dos requeridos alvarás, licenças, inscrições, certidões e similares.

§ 8º Os direitos elencados neste artigo serão efetivados preferencialmente pela adesão dos entes e órgãos à Rede Nacional a que se refere ao inciso III do art. 2º desta Lei.”

Art. 65-C. Os órgãos e entidades de que trata o art. 5º desta lei manterão atualizados os integrantes dos Registros Públicos de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dos Registros Civis de Pessoas Jurídicas e ainda o CGSIM acerca das atividades de alto grau de risco, parâmetros caracterizadores e respectivos fundamentos normativos.

§ 1º Os órgãos de registro poderão celebrar colaborações com os entes de fiscalização para fins de comunicação às microempresas e empresas de pequeno porte, quando do registro de seus atos constitutivos, de que suas atividades são classificadas como de alto risco e, portanto, devem ser previamente licenciadas antes do início de suas atividades.

§ 2º A comunicação do parágrafo anterior substitui a primeira visita no que se refere à aplicação do §1º do art. 55 desta lei.

§ 3º A inobservância ao disposto no caput, ainda que parcial, impede a imposição de sanções, multas e afins às microempresas e empresas de pequeno até que estas sejam devidamente comunicadas de que suas atividades são de alto risco, observado o direito de que trata o inciso X do art. 65-B.

§ 4º A administração pública poderá promover a interdição total ou parcial do estabelecimento, independentemente da fiscalização orientadora e da dupla visita, exclusivamente quando houver:

I – exposição da vida e da saúde a perigo direto e iminente;

II – violação do sossego, mediante queixa ou representação de cidadão; e

III – representação de cidadão por poluição olfativa, mediante queixa ou representação de cidadão.

Art. 65-D. Na forma definida pelo CGSIM, o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e o Registro Civil das Pessoas Jurídicas encaminharão relação dos empresários e pessoas jurídicas registradas aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a fim de que os respectivos órgãos e entidades possam efetuar fiscalização quando julgarem necessária e oportuna.”

Art. 2º A Lei Complementar no 123, de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.6º.....

§ 1º Os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas que sejam responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento poderão realizar vistorias a qualquer tempo, independentemente do grau de risco da atividade,

inclusive para atestar a veracidade e completude das informações, dados e documentos disponibilizados.

§2º.....

§3º.....

§ 4º A classificação de baixo grau de risco permite ao empresário ou à pessoa jurídica o início imediato de suas atividades, independentemente da obtenção do licenciamento de atividade que se dará mediante o simples fornecimento de dados e a substituição da comprovação prévia do cumprimento de exigências e restrições por declarações do titular ou responsável, sem prejuízo do disposto no inciso VII do caput do art. 65-B” (NR)

"Art. 7º Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, será permitido o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro e inscrição no CNPJ, independentemente da emissão de Alvará de Funcionamento Provisório, inclusive para o microempreendedor individual, para microempresas e para empresas de pequeno porte cujos estabelecimentos empresariais estejam localizados:

I – em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive habite se; ou

II – em residência do microempreendedor individual ou de sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas.

Parágrafo único. Os municípios manterão os órgãos ou entidades de registro atualizados a respeito das atividades de alto grau de risco e dos atos normativos que assim as definiram.” (NR)

“Art. 55 .....

§ 1º Será observado o critério da dupla visita para lavratura de autos de infração, aplicação de sanções e interdição, sendo observado o prazo mínimo de 15 dias e o máximo de um ano entre a primeira e a segunda visita, salvo quando for constatada fraude, resistência ou embargo à fiscalização” (NR)

Art. 3º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 319-B e 320-B:

Art. 319-B. Exigir, para qualquer fim, de microempresa ou de empresa de pequeno porte, ainda que em estrita obediência a ordem, alvará, licença, permissão ou qualquer ato público de liberação quando subsistir a presunção de baixo grau de risco para atividade econômica exercida, nos termos da lei:

Pena - detenção, de um a quinze dias, ou multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada até o dobro se houver interdição parcial ou total de estabelecimento, aplicação de multa ou outra sanção.

Art. 320-B. Lavrar auto de infração, aplicar sanção ou impor multa microempresa ou de empresa de pequeno porte, ainda que em estrita obediência a ordem, sem observância ao critério da dupla visita, nos termos estabelecidos na legislação aplicável:

Pena - detenção, de um a quinze dias, ou multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada até o dobro se houver interdição parcial ou total de estabelecimento, aplicação de multa ou outra sanção.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

---

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)

Relator