



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER ÀS EMENDAS DE PLÊNÁRIO AO PL Nº 4.783, DE 2020

PROJETO DE LEI Nº 4.783, DE 2020

Institui, em todo o território nacional, o Código de Defesa do Empreendedor.

Autores: Deputada Adriana Ventura - (NOVO/SP); Deputado Alexis Fonteyne (NOVO/SP), Deputado Gilson Marques (NOVO/SC), Deputado Kim Kataguirí (UNIÃO/SP), Deputado Lucas Gonzalez (NOVO/MG), Deputado Marcel van Hattem (NOVO/RS) Deputado Paulo Ganime (NOVO/RJ), Deputado Tiago Mitraud (NOVO/MG) e Deputado Vinícius Poit (NOVO/SP).

Relator: Deputado Felipe Rigoni (UNIÃO/ES)

I - RELATÓRIO

Durante a discussão da matéria, foram apresentadas três emendas de Plenário.

A Emenda de Plenário nº 1 é modificativa e aumenta para 30 dias úteis o prazo proposto de 5 dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito da Contestação de Documentação Desnecessária.

A Emenda de Plenário nº 2 também é modificativa e cria exceções a nova regra de se exercer primeiramente fiscalização orientadora, quais sejam,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

para os casos de situações de iminente dano público, como nos casos em que há perigo de danos à saúde, à integridade física e à segurança de trabalhadores, consumidores e fornecedores e dos cidadãos em geral.

A Emenda de Plenário nº 3 é aditiva e cria parágrafo de exceção a três novos deveres da administração pública (primeira fiscalização orientadora, contraditório nas ações de ofício e prazo de adaptação para aplicação de mudança, pela administração pública, de orientação ou de interpretação da legislação), quando houver dolo ou má-fé e quando se tratar de fiscalização trabalhista.

II - VOTO DO RELATOR

Relativamente à Emenda de Plenário nº 1, entendemos que o prazo proposto de 5 dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito da Contestação de Documentação Desnecessária é curto e grande parte dos órgãos públicos carece de estruturas e recursos humanos para o atender.

Estes teriam de criar estruturas específicas e qualificadas para apreciá-las, o que pode não ser possível com os recursos existentes, razão pela qual é conveniente estendê-lo.

A ampliação de prazo não prejudica o empreendedor, pois, enquanto não for apreciada a contestação, ele não precisará apresentar os documentos e não sofrerá qualquer sanção. Pelo exposto, estamos acatando a Emenda de Plenário nº 1 e alterando o § 2º do art. 4º do Projeto nesse sentido.

Quanto à Emenda de Plenário nº 2, estamos evoluindo para detalhar melhor a excepcionalidade da primeira da fiscalização orientadora, de forma a abrir a possibilidade de deixar a matéria para regulamento em alguns casos necessários.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Chegou-se à conclusão de que uma lista exaustiva dos casos necessários é inviável, tanto pela dificuldade de se identificar as situações que merecem tratamento diferenciado, como pela imprevisibilidade das normas abstratas contemplarem todos os fatos concretos da realidade.

A solução alternativa à lista exaustiva foi a utilização de um conceito jurídico aberto, que não engesse a lei e garanta flexibilidade para incorporar avanços na aplicação da norma. Escolheu-se o termo “dano irreparável ou grave”, pois, embora seja árduo saber o que é dano irreparável ou grave (aspecto positivo), é tranquilo saber onde não há dano ou se o dano é reparável ou leve (aspecto negativo).

Não obstante essa construção, entendemos importante exemplificar algumas das situações que devem certamente ser excetuadas, como as propostas na Emenda de Plenário nº 2. Dessa forma, acatamos a citada emenda, dando nova redação para o inciso VII do art. 3º, na forma da Subemenda Substitutiva Global em anexo.

Relativamente à Emenda de Plenário nº 3, é razoável que sejam ressalvadas, aos novos deveres para a administração pública, as situações de dolo e de má-fé, em situações inequivocamente comprovadas e devidamente fundamentadas pela Administração Pública, pois ninguém pode se beneficiar da sua própria torpeza (*nemo auditur turpitudinem allegans*), e no caso da fiscalização trabalhista, que já tem regramentos próprios quanto à dupla visita, quanto a procedimentos de ofício e quanto à mudança de entendimentos administrativos na Consolidação das Leis do Trabalho e em legislação específica.

Assim, preserva-se o exercício do poder de polícia da administração pública quando necessário à proteção do interesse público, notadamente quanto à fiscalização do trabalho e à proteção dos trabalhadores. Pelo exposto, acatamos a Emenda de Plenário nº 3, apenas reduzindo sua subjetividade, ao estabelecer que o dolo e a má-fé devem estar inequivocamente comprovados, conforme inclusão de novo parágrafo ao art. 3º.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ademais, foram propostas outras alterações, que aprimoram o conteúdo do texto, além de pequenas correções linguísticas, especialmente quanto a:

a) evitar a utilização da Contestação de Documentação Desnecessária (CDD) para fins protelatórios (novo § 5º ao art. 4º);

b) ressaltar do prazo de 60 dias para analisar e responder pedido de licenciamento as atividades econômicas consideradas de alto risco, quando forem de relevante complexidade, nos termos de regulamento (nova redação para o inciso VI do art. 3º); e

c) alterar o artigo 1º da Lei que disciplina a ação civil pública, para incluir, entre as hipóteses de cabimento da ação civil pública, os danos morais e patrimoniais causados à livre iniciativa, ao livre exercício de atividade econômica ou ao exercício da cidadania ou atos da vida privada, em decorrência de oneração ou imposição de obstáculo regulatório ilegal ou abusivo, bem como por expropriação administrativa ilegal ou abusiva de direitos (novo art. 10).

Quanto a esta última alteração, após amplo diálogo com diversos líderes partidários, chegou-se à conclusão de que o ajuste é de suma importância, pois há a necessidade de um instrumento jurídico que efetive o direito constitucionalmente assegurado da livre iniciativa e o juízo de proporção e racionalidade na ordenação econômica.

Com essa alteração, implementa-se o direito de natureza individual, coletiva ou difusa, quanto aos requisitos e juízos que a regulação econômica deve observar. Difuso pois a ordenação do Estado pode atingir direitos e interesses indivisíveis e indeterminados. Coletivos porque a regulação pode atingir direitos e interesses indivisíveis, mas de entes determináveis e homogêneos, pois a regulação afeta, por vezes, direitos e interesses comuns de vários entes.

Significa que, a partir dessa mudança, os entes já legitimados para a propositura da ação estarão aptos a provocar o Estado ordenador quanto





CÂMARA DOS DEPUTADOS

à obediência dos princípios e diretrizes a serem seguidos na elaboração de normas reguladoras.

Dessa maneira, está justificada a inclusão do citado dispositivo na lei da ação civil pública, a fim de responsabilizar o ordenador da atividade econômica pela imposição de atos que inviabilizam o exercício de direitos ou os expropriam.

Ante o exposto, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, somos pela aprovação das Emendas de Plenário nº 1, 2 e 3, nos termos da Subemenda Substitutiva Global anexa.

Pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, somos pela aprovação das Emendas de Plenário nº 1, 2, 3, na forma da Subemenda Substitutiva Global da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas de Plenário nº 1, 2, 3 e da Subemenda Substitutiva Global da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala das Sessões, em 21 de dezembro de 2022.

Deputado FELIPE RIGONI
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE LEI Nº 4.783, DE 2020

Institui, em todo o território nacional, o Código de Defesa do Empreendedor.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituído, em todo o território nacional, o Código de Defesa do Empreendedor, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, assim como disposições sobre a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, atuando como agente normativo e regulador.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, considera-se:

I – empreendedor: toda pessoa, natural ou jurídica, que exerça atividade econômica lícita para o desenvolvimento e crescimento econômico e social;

II – ato público de liberação da atividade econômica: aquele exigido por órgão ou entidade da Administração Pública como condição prévia para o exercício de atividade econômica.

Parágrafo único. Para os fins dispostos nesta Lei, consideram-se como atos públicos de liberação de documentos: 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, na aplicação legal, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação, a extinção, a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros similares.

CAPÍTULO II **DOS DEVERES DO PODER PÚBLICO PARA GARANTIA DA LIVRE** **INICIATIVA**

Art. 3º São deveres do Poder Público, em todas as esferas, para garantia da livre iniciativa:

- I – facilitar a abertura e a extinção de empresas;
- II – garantir, tanto quanto possível, a economicidade dos custos de transação referentes à obtenção de atos públicos de liberação, de funcionamento e de extinção de empresas;
- III – disponibilizar informações claras e amplamente acessíveis, principalmente em sítios eletrônicos, quanto aos procedimentos necessários ao início, ao regular exercício e ao encerramento de um empreendimento;
- IV – desenvolver e operacionalizar, nos devidos âmbito do Poder Público, sistemas integrados, em plataforma digital, que permitam a obtenção simplificada dos documentos necessários aos processos de registro, de abertura, de funcionamento, de modificação e de extinção de empresas;
- V – analisar e responder, em prazo máximo não superior a 30 (trinta) dias, ao pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de médio risco;
- VI – analisar e responder, em prazo máximo não superior a 60 (sessenta) dias, ao pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de alto risco, ressalvados os casos de relevante complexidade, nos termos de regulamento;
- VII – exercer primeiramente fiscalização orientadora, e somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva, salvo no caso de dano irreparável ou grave, nos termos de regulamento, a exemplo de situações de trabalho análogo ao de escravo, de trabalho infantil, de tráfico de pessoas, de iminente dano público, bem como de iminente e grave risco de dano à saúde, à integridade física e à segurança dos cidadãos em geral, consumidores, trabalhadores e fornecedores;
- VIII – garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa ao empreendedor, ainda que se trate de matéria para a qual seja facultada ao Poder Público agir de ofício, salvo no caso de situações de iminente dano público;
- IX – observar regime de transição mínimo de 60 (sessenta) dias para interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, em qualquer grau





CÂMARA DOS DEPUTADOS

de instância administrativa, que imponha novo dever ou novo condicionamento de direito, em especial nos casos em que o regime de transição seja necessário para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente; e

X – observar e cumprir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e as Garantias de Livre Iniciativa, dispostas, respectivamente, nos arts. 3º e 4º da Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 – Lei de Liberdade Econômica.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto nos incisos VII, VIII e IX nos casos em que houver dolo ou má-fé, em situações inequivocamente comprovadas e devidamente fundamentadas pela Administração Pública.

CAPÍTULO III

DA CONTESTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO DESNECESSÁRIA – CDD

Art. 4º Diante da requisição de especificação técnica ou documentação que julgar desnecessária para sua atividade econômica, o empreendedor poderá requerer Contestação de Documentação Desnecessária – CDD.

§ 1º Os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, que tiverem efetuado requisição de documentação ao empreendedor deverão fornecer, gratuitamente, formulário, preferencialmente em formato eletrônico, para preenchimento da CDD e o empreendedor deverá preenchê-lo com os motivos de sua demanda, anexando-a com todos os documentos e provas que julgar necessários.

§ 2º O órgão recorrido disporá do prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito do incidente suscitado.

§ 3º Enquanto a CDD estiver pendente de decisão, o prazo para o empreendedor satisfazer a requisição recorrida fica susgado.

§ 4º Não decidida a CDD no prazo estipulado, considera-se procedente a contestação suscitada pelo empreendedor.

§ 5º A autoridade competente do órgão da Administração Pública poderá indeferir, em decisão simplificada e fundamentada, a CDD com intuito manifestamente protelatório, e, no caso de reincidência, não se aplica a sustação de que trata o § 3º e nem a procedência tácita do § 4º.

CAPÍTULO IV

DO REGIME DE GOVERNANÇA





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 5º A Administração Pública tem o dever de velar pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica.

Parágrafo único. Para assegurar o cumprimento do *caput* deste artigo o Poder Público deve:

I - adotar processos decisórios orientados por evidências científicas e técnicas, pela conformidade legal, pela desburocratização e, quando da edição e da revisão de regulamentos, pela realização de consultas públicas;

II - uniformizar critérios e manter a compilação, por temas, do estoque acumulado de regulamentos, de atos e de práticas de nível infralegal, com a indicação expressa dos vigentes para cada tema;

III - articular e integrar seus regulamentos, processos e atos com os de outros órgãos, entidades e autoridades com competências sobre as mesmas atividades ou outras a elas relacionadas;

IV - impedir a instituição ou manutenção de restrições, de exigências ou de práticas burocráticas ineficazes, ineficientes, onerosas, excessivas, que impeçam a inovação ou induzam à clandestinidade ou à corrupção, bem como que possam prejudicar a livre concorrência, criar privilégio ou reserva de mercado, favorecer grupo econômico em detrimento dos concorrentes ou impedir a entrada de competidores no mercado;

V - fazer a revisão constante das normas de ordenação pública para reduzir sua quantidade e os custos para os empreendedores, sem prejuízo às finalidades públicas;

VI - fazer avaliações periódicas da eficácia e do impacto de todas as medidas de ordenação pública, pelo menos a cada 3 anos, e, quando for o caso, fazer modificações e revisões;

VII - estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar o cumprimento de sua missão institucional e a observância desta Lei;

VIII - definir metas para a redução dos custos dos aparatos públicos;

IX - orientar os processos de consulta pública, de definição da agenda de revisão e de avaliação da eficácia e do impacto; e

X - assegurar o funcionamento do sistema de gestão de riscos e controles internos.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 6º Caberá ao Poder Executivo, em cada esfera da Federação, a criação, a promoção e a consolidação de um sistema *online* de licenciamento e de autorizações, integrando diversos órgãos públicos, com o objetivo de facilitar o processo de registro, de abertura, de alteração e de extinção de empresas.

Art. 7º O Poder Executivo, em cada esfera da Federação, promoverá a modernização, a inovação, a simplificação e a desburocratização dos procedimentos de registro, de fé pública e de publicidade dos documentos exigidos do empreendedor.

Parágrafo único. Para fins de atendimento ao disposto no *caput* deste artigo será garantido o protocolo e a emissão de documentos produzidos e certificados em meio virtual.

Art. 8º Será facultado o uso de ferramenta tecnológica, que substituirá o modo de visualização das autorizações, alvarás de funcionamento e outras declarações públicas, cuja fixação é obrigatória no interior das empresas.

§ 1º A ferramenta citada no *caput* deste artigo deverá ficar exposta, em local público e de fácil visualização.

§ 2º A criação e a implementação de tal ferramenta ficará a cargo da empresa interessada, desde que os documentos citados no *caput* deste artigo sejam cópia fiel dos originais.

§ 3º Compete à empresa interessada a atualização dos documentos inseridos na ferramenta tecnológica, sob pena de responder pela sua não fixação.

Art. 9º A solicitação de ato público de liberação da atividade econômica e a formalização de seu deferimento deverão ser realizadas, preferencialmente, em meio virtual.

Art. 10. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

"Art. 1º

IX - 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.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

..... (NR)"

Art. 11. Esta lei entra em vigor 60 (sessenta) dias a partir da data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 21 de dezembro de 2022.

Deputado FELIPE RIGONI
Relator

