



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## **PROJETO DE LEI N.º 1.113-A, DE 2021**

**(Do Sr. Francisco Jr.)**

Altera a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providencias”, a fim de inserir classificação das entidades sem fins lucrativos como atividades econômicas de baixo risco; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, pela rejeição (relator: DEP. LUIZ GASTÃO).

**NOVO DESPACHO:**  
ÀS COMISSÕES DE:  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIAÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI N° , DE 2021. (Do Sr. Francisco Jr.)

Apresentação: 29/03/2021 16:26 - Mesa

PL n.1113/2021

Altera a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providencias”, a fim de inserir classificação das entidades sem fins lucrativos como atividades econômicas de baixo risco.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O artigo 3º da Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.3º .....

.....  
§1º .....

IV- As entidades sem fins lucrativos devem ser inseridas na classificação de atividades econômicas de baixo risco de todos os entes federativos Municipais, Estaduais e Distritais (NR).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

As entidades sem fins lucrativos têm ocupado e desempenhado um papel cada vez mais importante na dinâmica da sociedade e sua importância torna-se evidente quando verificamos as atividades que elas desenvolvem:

- Atuam com uma variedade de questões que afetem a sociedade na área da assistência social, cultura, saúde,

Documento eletrônico assinado por Francisco Jr. (PSD/GO), através do ponto SDR\_56424, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato ExEdita Mesan. 80 de 2016.



\* C D 2 1 2 6 4 9 8 0 3 0 0 \*



meio ambiente, lazer, esporte, educação, entre outros;

- Prestam atendimento a pessoas e famílias à margem do processo produtivo ou fora do mercado de trabalho, sobretudo nas áreas da assistência social, educação e saúde;
- Trabalham na garantia e defesa dos direitos dessa população;
- São de caráter privado, mas desenvolvem trabalhos de interesses públicos;
- Geram emprego, e estimulam o voluntariado.

Não obstante, tais entidades estão sujeitas a um conjunto de exigências legais para a sua implantação e operação em face da alta formalidade para se implantar quaisquer tipos de atividades no país.

Adicionalmente observa-se que as entidades sem fins lucrativo que pretendem exercer atividades de baixo risco estão protegidas pelo art. 3º, inciso I da lei 13.874/19 - A Lei de Liberdade Econômica - a qual determina que as pessoas físicas e jurídicas possam desenvolver atividades de baixo risco sem que precisem, para tanto, de licença da Prefeitura Municipal em forma de alvará.

A Lei nº 13.874/19 é considerada norma geral de direito econômico, ou seja, parte do ordenamento brasileiro que orienta o tratamento das atividades econômicas. Assim, essa matéria é de competência concorrente, sendo função de a União legislar sobre as regras gerais. A Lei de Liberdade Econômica, portanto, traz regras que devem ser cumpridas pelos Municípios e Estados, inclusive no que se refere a licenças de caráter geral incluindo o alvará de funcionamento.

Assim, aquelas atividades consideradas de baixo risco, sejam de entidades sem fins lucrativos ou não, estão isentas de qualquer ato público, incluindo taxas, licenças e alvarás visando a liberação para início das suas atividades econômicas.

A maioria dos estados e municípios entretanto, não desenvolveu ainda legislação específica referente à classificação das



\* C D 2 1 2 6 4 9 8 0 3 0 0 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

atividades de baixo risco, o que impede a correta aplicação da Lei nº 13.874/19.

Assim sendo, a propositura, ora desenvolvida, visa sanar esta lacuna, especificamente no que tange às entidades sem fins lucrativos, inserindo-as na Lei nº 13.874/19, como atividades econômicas de baixo risco no âmbito estadual, municipal e distrital.

Desta forma será possível conferir agilidade nas implantações de tais usos, permitindo o seu usufruto pela sociedade.

Em face de todo o exposto, solicitamos aos nobres pares a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das sessões,                  de                  de 2021.

**Deputado Francisco Jr.**

**PSD/GO**

Apresentação: 29/03/2021 16:26 - Mesa

PL n.1113/2021

Documento eletrônico assinado por Francisco Jr. (PSD/GO), através do ponto SDR\_56424, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



\* C D 2 1 2 6 4 9 8 0 3 0 0 0 \*  
LexEditada Mesa n. 80 de 2016.

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
**Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG**  
**Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL**  
**Seção de Legislação Citada - SELEC**

**LEI N° 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019**

Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....  
**CAPÍTULO II**  
**DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA**

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

II - desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais, observadas:

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público;

b) as restrições advindas de contrato, de regulamento condominial ou de outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluídas as de direito de vizinhança; e

c) a legislação trabalhista;

III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infitalegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos;

VII - (VETADO);

VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, exceto normas de ordem pública;

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equipará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público;

XI - não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:

a) (VETADO);

b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida;

c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada;

d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou

e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação; e

XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo:

I - ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica;

II - na hipótese de ausência de ato do Poder Executivo federal de que trata o inciso I deste parágrafo, será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim); e

III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.

§ 2º A fiscalização do exercício do direito de que trata o inciso I do caput deste artigo será realizada posteriormente, de ofício ou como consequência de denúncia encaminhada à autoridade competente.

§ 3º O disposto no inciso III do *caput* deste artigo não se aplica:

I - às situações em que o preço de produtos e de serviços seja utilizado com a finalidade de reduzir o valor do tributo, de postergar a sua arrecadação ou de remeter lucros em forma de custos ao exterior; e

II - à legislação de defesa da concorrência, aos direitos do consumidor e às demais disposições protegidas por lei federal.

§ 4º (*Revogado pela Medida Provisória nº 915, de 27/12/2019, convertida na Lei nº 14.011, de 10/6/2020*)

§ 5º O disposto no inciso VIII do *caput* deste artigo não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista definidas nos arts. 3º e 4º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

§ 6º O disposto no inciso IX do *caput* deste artigo não se aplica quando:

I - versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas;

II - a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; e

III - houver objeção expressa em tratado em vigor no País.

§ 7º A aprovação tácita prevista no inciso IX do *caput* deste artigo não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau, dirigida a autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da administração pública em que desenvolva suas atividades funcionais.

§ 8º O prazo a que se refere o inciso IX do *caput* deste artigo será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os princípios da imparcialidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento.

§ 9º (VETADO).

§ 10. O disposto no inciso XI do *caput* deste artigo não se aplica às situações de acordo resultantes de ilicitude.

§ 11. Para os fins do inciso XII do *caput* deste artigo, é ilegal delimitar prazo de validade de certidão emitida sobre fato imutável, inclusive sobre óbito.

### CAPÍTULO III DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do *caput* do art. 3º desta Lei.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Comissão de Desenvolvimento Econômico

#### PROJETO DE LEI Nº 1.113, DE 2021

Altera a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providencias”, a fim de inserir classificação das entidades sem fins lucrativos como atividades econômicas de baixo risco.

**Autor:** Deputado FRANCISCO JR.

**Relator:** Deputado LUIZ GASTÃO

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.113, de 2021, do Deputado Francisco Jr., busca alterar a Lei nº 13.874, de 2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica, de maneira a estabelecer que as entidades sem fins lucrativos devem ser inseridas na classificação de atividades econômicas de baixo risco de todos os entes federativos Municipais, Estaduais e Distritais.

Para tanto, a proposição busca inserir novo inciso IV ao § 1º do art. 3º da referida Lei nº 13.874, de 2019, de maneira a inserir essa disposição.

A proposição, que tramita em regime ordinário, inicialmente foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará quanto à técnica legislativa, juridicidade e constitucionalidade da proposição.

Em 31/05/2021, durante a tramitação da matéria na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em foi apresentada emenda de autoria Geninho Zuliani, EMC 1 CDEICS, que tinha por objetivo classificar as entidades sem fins lucrativos como atividades econômicas de baixo risco em todos os níveis federativos, excluindo dessa classificação sindicatos, associações de classe, organizações partidárias, entidades que

Apresentação: 16/04/2024 16:42:27.540 - CDE  
PRL 2 CDE => PL 1113/2021

PRL n.2



comercializam planos de saúde, instituições hospitalares e escolas privadas não gratuitas.

Posteriormente, a proposição foi redistribuída para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, em substituição à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, extinta pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 1/2023. No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O presente Projeto de Lei nº 1.113, de 2021, do Deputado Francisco Jr., busca alterar a Lei nº 13.874, de 2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica, para estabelecer que as entidades sem fins lucrativos devem ser inseridas na classificação de atividades econômicas de baixo risco no âmbito de todos os entes federativos municipais, estaduais e distritais.

Em 31/05/2021, ainda na extinta Comissão de Desenvolvimento Indústria, Comércio e Serviços, o deputado Geninho Zuliani, apresentou EMC 1/2021 CDEICS, com o objetivo de classificar as entidades sem fins lucrativos como atividades econômicas de baixo risco em todos os níveis federativos, excluindo dessa classificação sindicatos, associações de classe, organizações partidárias, entidades que comercializam planos de saúde, instituições hospitalares e escolas privadas não gratuitas.

Acerca do tema, deve-se esclarecer que não há uma definição uniforme para as atividades econômicas de baixo risco (ou de risco irrelevante ou inexistente), uma vez que essa regulamentação pode ser efetuada também por Estados e, sobretudo, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, a quem cabe, conforme o art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, legislar sobre assuntos



\* C D 2 4 2 8 9 4 9 6 5 9 0 \* LexEdit

de interesse local, e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.<sup>1</sup>

Todavia, a referida Lei de Liberdade Econômica dispõe que ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica.

Ademais, prevê ainda que, na hipótese de ausência de ato do Poder Executivo federal a respeito, será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSim), independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

Assim, no caso de Estados e Municípios que não legislaram a respeito, torna-se aplicável em particular as normas do CGSim<sup>2</sup> sobre risco de atividade econômica, em particular a Resolução CGSim nº 51, de 2019, com as alterações promovidas pelas Resoluções CGSIM nºs 57 e 59, ambas de 2020, e as Resoluções CGSim nºs 62, de 2020, e 68, de 2022, e, subsidiariamente, o Decreto nº 10.178, de 2019, que regulamentou a Lei de Liberdade Econômica.

Em nosso entendimento, as normas do CGSim são substancialmente pormenorizadas, abrangendo riscos sanitários e ambientais, inclusive relativos a incêndio, pânico e demais riscos no local de trabalho, especificando ainda requisitos específicos a serem seguidos no exercício de atividades econômicas.

As resoluções do CGSim são aplicáveis a Estados, Distrito Federal e Municípios que não legislaram sobre o tema. Caso o façam, sua legislação prevalecerá sobre essas normas, pois é competência dos Municípios e do Distrito Federal legislar sobre temas de interesse local, e é competência dos

<sup>1</sup> Por sua vez, o art. 25 da Constituição Federal dispõe, em seu *caput*, que “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” E, em seu § 1º, que “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

<sup>2</sup> As normas do CGSim estão disponíveis em: <[<Resoluções CGSIM — Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços \(www.gov.br\)>](http://Resoluções CGSIM — Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (www.gov.br))>. Acesso em: mar.2024.



\* C D 2 4 2 8 9 4 9 6 5 9 0 \*

Estados legislar sobre temas que não lhes sejam vedados pela Constituição Federal. Nesse sentido a proposição – que busca estipular que o risco referente ao exercício de atividades pelas entidades sem fins lucrativos é baixo – retiraria essa atribuição desses entes subnacionais.

Além da questão formal, é imperioso ressaltar que as classificações de risco nas atividades econômicas têm o papel de orientar tanto empresários quanto reguladores sobre as precauções e normativas específicas a serem seguidas.

A determinação dessas classificações baseia-se em critérios que deveriam refletir os riscos inerentes a cada atividade, facilitando assim uma gestão mais eficaz e proporcional do ponto de vista regulatório. No entanto, quando a classificação se baseia primariamente no tipo de pessoa jurídica, o sistema falha em capturar a essência dos riscos operacionais específicos de cada atividade.

Conclui-se, portanto, que a definição da classificação de atividades econômicas de baixo risco deve ser feita com base na natureza da atividade em si, em vez de se basear no tipo de pessoa jurídica. Essa abordagem é mais apropriada e pode contribuir para uma melhor gestão dos riscos envolvidos nas atividades econômicas.

Assim, em face do exposto, nosso voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.113, de 2021 e da Emenda 01/2021 da CDEICs.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

Deputado LUIZ GASTÃO  
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

### PROJETO DE LEI Nº 1.113, DE 2021

#### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.113/2021, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Gastão. A Emenda nº 1 apresentada na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços foi retirada de tramitação, a pedido do autor, em 22/06/2022.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Danilo Forte - Presidente, Daniel Almeida e Luiz Gastão - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Any Ortiz, Augusto Coutinho, Denise Pessoa, Félix Mendonça Júnior, Florentino Neto, Glaustin da Fokus, Julio Cesar Ribeiro, Mersinho Lucena, Saulo Pedroso, Zé Neto, Antônia Lúcia, Felipe Francischini, Mauro Benevides Filho, Sidney Leite e Vitor Lippi.

Sala da Comissão, em 24 de abril de 2024.

Deputado DANILO FORTE  
Presidente

Apresentação: 07/05/2024 15:49:34.690 - CDE  
PAR 1 CDE => PL 1113/2021

PAR n.1

