ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA LEGISLATIVA Pág. 02

PROJETO DE LEI Nº 834/2019

LIDO NO EXPEDIENTE
CONCEDIDO APOIAMENTO À D. L.
Em, 06 NOV 2019
1º Secretário

Institui o Código de Defesa do Empreendedor, estabelece normas para expedição de atos públicos de liberação da atividade econômica, dispõe sobre a realização de análise de impacto regulatório e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituído o Código de Defesa do Empreendedor, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.

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

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

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. Ao Microempreendedor Individual (MEI) e ao empreendedor que exerça uma Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP) será garantido tratamento diferenciado e favorecido nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 3º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a livre iniciativa nas atividades econômicas;

II - a presunção de boa-fé do empreendedor;

III - a intervenção mínima do Estado sobre o exercício das atividades econômicas.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 2/30 - Andamento Nº1

DIRETORIA LEGISLATIVA Fls. 03

SEÇÃO I

DOS DEVERES DO ESTADO PARA GARANTIA DA LIVRE INICIATIVA

Art. 4º São deveres do Estado para garantia da livre iniciativa:

I - facilitar a abertura e encerramento de empresas;

II - disponibilizar informações claras e amplamente acessíveis quanto aos procedimentos necessários ao início, regular exercício e encerramento de um empreendimento.

III - criar, promover e consolidar um sistema integrado de licenciamento;

IV - abster-se de exigir especificação técnica desnecessária ao atingimento do fim desejado;

V - abster-se de criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, em detrimento dos demais segmentos;

VI - abster-se de criar reserva de mercado para determinado grupo econômico ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

VII - conceder tratamento isonômico para o exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores;

VIII - abster-se de exigir atos públicos de liberação da atividade econômica baixo risco desenvolvido por Microempreendedor Individual;

IX - autorizar provisoriamente o exercício da atividade econômica de baixo risco, a partir do momento do protocolo no sistema integrado de licenciamento, aos empreendedores que exerçam microempresas ou empresas de pequeno porte.

X - estipular prazo máximo, não superior a 30 (trinta) dias, para análise do pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de médio risco e que, transcorrido o prazo fixado sem a conclusão da análise, importará em aprovação provisória para todos os efeitos.

XI - estipular um prazo máximo, não superior a 60 (sessenta) dias, para análise do

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR. Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 3/30 - Andamento Nº1

DIRETORIA LEGISLATIVA Pag. 04

pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de alto risco e que, transcorrido o prazo fixado sem a conclusão da análise, importará em aprovação provisória para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

XII - exercer a fiscalização punitiva somente após o descumprimento da fiscalização orientadora, qualquer que seja o órgão fiscalizador;

XIII - abster-se de conceder incentivos, desonerações e politização da disputa pela base tributável;

XIV - simplificação tributária através de alíquotas uniformes, a fim de diminuir o custo operacional dos empreendedores e facilitar a fiscalização tributária;

XV - simplificação do cumprimento das obrigações tributárias acessórias.

Parágrafo único. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação desnecessária, fica autorizado ao empreendedor suscitar Incidente Administrativo de Documentação Desnecessário (IADD), cabendo ao órgão ou entidade requerente decidir no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis sobre o mérito do incidente suscitado.

SEÇÃO II

DOS DIREITOS DO EMPREENDEDOR

Art. 5º São direitos dos empreendedores:

I - ter o Estado como um parceiro e um facilitador da atividade econômica;

II - produzir, empregar e gerar renda, assegurada a liberdade para desenvolver atividade econômica em qualquer horário e dia da semana, observadas:

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de combate à poluição e à perturbação de sossego;

b) as normas atinentes ao direito de vizinhança;

c) a legislação trabalhista;

d) as restrições advindas de obrigações de direito privado.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 18709/2019 da OAB/PR. Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 4/30 - Andamento Nº1

DIRETORIA LEGISLATIVA Fls 05

SEÇÃO III

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 6º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados editadas por órgão ou entidade da administração pública, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. O Poder Executivo, quando da regulamentação desta Lei, disporá sobre a data de início da exigência de que trata o *caput* e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, sobre as hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.

SEÇÃO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º Caberá ao Poder Executivo a criação, promoção e consolidação de um sistema integrado de licenciamento, com vistas a facilitar a abertura e o exercício de empresas.

Art. 8º Caberá ao Poder Executivo promover a modernização, simplificação e desburocratização dos procedimentos de registro, fé pública e publicidade dos documentos de arquivamento compulsório pelo empreendedor.

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

Art. 9º A solicitação de ato público de liberação da atividade econômica, bem como a formalização de seu deferimento, deverá ser realizada preferencialmente em meio virtual.

Art. 10º As informações e documentos necessários à formalização do ato público de liberação da atividade econômica e que impliquem em autorização provisória são de responsabilidade exclusiva do empreendedor pessoa natural ou do administrador do empreendedor pessoa jurídica, que responderá, sob as penas da lei, por informações falsas ou imprecisas que induzam a erro agente público quando da análise do pedido.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR. Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 5/30 - Andamento Nº1

DIRETORIA LEGISLATIVA
Pág. 06

Art. 11º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações próprias.

Art. 12º Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Curitiba, 05 de Novembro de 2019.

Douglas Fabrício

Deputado Estadual

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 6/30 - Andamento Nº1

COMISSÃO DE DIREITO EMPRESARIAL DA OAB/PR

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E DO CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI N. 834/2019, EM TRÂMITE PERANTE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, QUE VISA INSTITUIR NO ESTADO DO PARANÁ O CÓDIGO DE DEFESA DO EMPREENDEDOR, ESTABELECENDO NORMAS PARA A EXPEDIÇÃO DE ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA, BEM COMO SOBRE A REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E DEMAIS PROVIDÊNCIAS.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 13/30 - Andamento Nº5

CURITIBA
MAIO DE 2.020

I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O presente parecer jurídico tem por objetivo avaliar a constitucionalidade do Projeto de Lei n. 834/2019, em trâmite perante a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, sob o ponto de vista da competência legislativa da referida casa popular, bem como fazer apontamentos acerca de seu conteúdo, além da comparação com alguns projetos de lei similares existentes em outros Estados da Federação.

II – A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A primeira questão que surge na análise do projeto de lei ora sob discussão é se o Estado do Paraná detém competência legislativa para dispor sobre normas para a expedição de atos públicos de liberação da atividade econômica, assim como para disciplinar a análise de impacto regulatório e demais providências de que trata o aludido projeto.

O tema da competência legislativa dos Estados, relativamente aos temas enfrentados no Projeto de Lei n. 834/2019, é disciplinado pela Constituição Federal de 1.988, que em seu artigo 24 dispõe sobre a **competência concorrente** entre a União, os Estados e os Municípios a legislar sobre os seguintes temas:

> *I - direito tributário, financeiro, penitenciário, **econômico** e urbanístico;*
> *II - orçamento;*
> *III - **juntas comerciais**;*
> *IV - custas dos serviços forenses;*
> *V - produção e consumo;*
> *VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;*
> *VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;*
> *VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*
> *IX - educação, cultura, ensino e desporto;*
> *IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;*
> *X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;*
> *XI - procedimentos em matéria processual;*
> *XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*
> *XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;*
> *XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;*
> *XV - proteção à infância e à juventude;*
> *XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.*

Por sua vez, a Constituição do Estado do Paraná reproduz, em seu artigo 13, o mesmo conteúdo do artigo 24 da Constituição Federal, confirmando a antes referida competência concorrente acerca das matérias dispostas nos incisos do antes referido artigo da Carta Constitucional.[1]

[1] "Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 14/30 - Andamento Nº5

Dentre os itens acima, destacam-se aqueles relativos à competência concorrencial sobre "**direito econômico"** e "**juntas comerciais"**, objeto dos incisos I e III, os quais guardam correlação com o conteúdo do Projeto de Lei n. 834/2019, relativo ao Código de Defesa do Empreendedor.

E seguindo-se o disposto nos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º[2], do artigo 24, da Constituição Federal, denota-se que compete à União legislar sobre **normas gerais**, relegando-se aos Estados a legislar suplementarmente.

A este respeito, a Lei Federal da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, n. 13.874/2019, aduz em seu § 4º, que o disposto em seus artigos 1º, 2º, 3º e 4º[3] *"constitui **norma geral de direito econômico**, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado **para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados**, pelo Distrito Federal e pelos Municípios".*

Ou seja, todos os temas dispostos na Lei Federal da Declaração dos Direitos da Liberdade Econômica consistem em **normas gerais** da União, a serem observadas pelos Estados, com a ressalva de, em casos omissos, legislar supletivamente.

---

serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desportos; X - criação, competência, composição e funcionamento dos juizados especiais de que trata o art. 109 desta Constituição, observado o disposto no art. 98, I, da Constituição Federal; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil. § 1º. O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União. § 2º. Inexistindo lei federal sobre as normas gerais, o Estado poderá exercer competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000). § 3º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

[2] "§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)"

[3] "§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

§ 3º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º.

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo."

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 15/30 - Andamento Nº5

Assim, pelo que se denota pelo conteúdo do disposto no Projeto de Lei n. 834/2019, as matérias nele tratadas reproduzem normas gerais de direito econômico, já dispostas na Lei Federal da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, as quais são acrescidas, em casos omissos, por temas disciplinados pelo legislador estadual, de forma suplementar.

Assim, conclui-se que o Projeto de Lei n. 834/2019, **respeitou** os limites gerais de competência legislativa definidos pela Constituição Federal em seu artigo 24, bem como pelas determinações contidas na Lei Federal n. 13.874/2019 – exceto, segundo nos pareceu, em um único ponto, relativamente quanto à liberação das atividades de baixo risco, conforme adiante se enuncia.

III – DO CONTEÚDO DO CÓDIGO DE DEFESA DO EMPREENDEDOR E DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS AO LEGISLADOR ESTADUAL

Inicialmente, o projeto de lei define-se, conforme já foi dito, como "Código de Defesa do Empreendedor". Por suas brevidade e simplicidade e pelas características de suas disposições, talvez devesse, à semelhança da Lei federal n.º 13.874/2019, limitar-se a reproduzir em seu preâmbulo o objetivo pretendido ("Lei de Defesa do Empreendedor"), não invocar a ambiciosa denominação de "código".

Em seu art. 1º, o projeto define "empreendedor" (art. 2º, inc. I) como a pessoa natural ou jurídica que exerça atividade econômica lícita[4]. Estende, pois, seu âmbito de aplicação a todos os agentes econômicos, independentemente da forma de sua organização jurídica (natureza jurídica da personalidade, espécie de personalidade jurídica ou tipo societário), das dimensões de sua organização econômica (segundo qualquer critério de aferição) e da natureza da atividade econômica. A lei projetada, assim, não se prede à distinção do direito privado entre empresários e não empresário. Antes estende sua aplicação também os exercentes de atividades rurais e de atividades intelectuais, entendidas estas como aquelas exercidas pelos artistas em geral e pelos profissionais liberais – os quais, por força de leis específicas[5], estão normalmente sujeitos também à regulação e à fiscalização dos respectivos conselhos profissionais.

Na parte em que promoveu **criação legislativa suplementar** acerca de questões vinculadas à defesa do empreendedor, a grande maioria dos dispositivos do Projeto de Lei n. 834/2019, trataram de **normas de conteúdo programático**[6], que dependem de

[4] O art. 2º, inc. I, omite a palavra "econômica" – que, entretanto, é óbvia no contexto do projeto de lei e, sistematicamente, a partir do art. 1º.

[5] Estribadas no art. 5º, inc. IX, da Constituição Federal.

[6] As normas programáticas "são de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial - embora não único - o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjectivos; aparecem, muitas vezes;

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 16/30 - Andamento Nº5

regulamentação para sua aplicabilidade prática e imediata, independentemente de interpretação legislativa.

Exemplo disso foi o artigo 4º, que trata dos deveres do Estado para a garantia de livre iniciativa, tendo seus incisos I, IV, V, VIII, XII, XIV e XV disposto o seguinte:

> *"Art. 4º São deveres do Estado para garantia da livre iniciativa: (...)*
>
> *I – facilitar a abertura e encerramento de empresas; (...)*
> *IV – abster-se de exigir atos públicos de liberação da atividade econômica baixo risco desenvolvido por Microempreendedor Individual;*
> *V – abster-se de criar critério exclusivo para determinado segmento econômico, em detrimento dos demais segmentos;*
> *VI – abster-se de criar reserva de mercado para determinado grupo econômico ou profissional, em detrimento dos demais segmentos; (...)*
> *VIII – abster-se de exigir atos públicos de liberação da atividade econômica de baixo risco desenvolvido por Microempreendedor Individual; (...)*
> *XII – exercer a fiscalização punitiva somente após o descumprimento da fiscalização orientadora, qualquer que seja o órgão fiscalizador; (...)*
> *XIV – simplificação tributária através de alíquotas uniformes, a fim de diminuir o custo operacional dos empreendedores e facilitar a fiscalização tributária.*
> *XV – simplificação do cumprimento das obrigações tributárias acessórias."*

Ou seja, a despeito de sua competência legislativa suplementar, optou o legislador estadual a se valer, em boa parte, de normas-princípio que ainda deverão vir a ser regulamentadas por Decreto.

Em outros casos, porém, verificou-se ter havido a **criação** de dispositivos com **aplicabilidade imediata**, conforme se vê, exemplificativamente, pelos incisos do artigo 4º, a seguir identificados:

> *"Art. 4º São deveres do Estado para garantia da livre iniciativa: (...)*
>
> *II – disponibilizar informações claras e amplamente acessíveis quanto aos procedimentos necessários ao início, regular exercício e encerramento de um empreendimento;*
>
> *III – criar, promover e consolidar um sistema integrado de licenciamento; (...)*
>
> *X – estipular prazo máximo, não superior a 30 (trinta) dias, para análise de pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de médio risco e que, transcorrido o prazo fixado sem a conclusão da análise, importará em aprovação provisória para todos os efeitos;*

---

acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados" ((DIREITO CONSTITUCIONAL – ALEXANDRE DE MORAES, Décima Terceira Edição atualizada com a EC nº 39/02 - São Paulo Editora Atlas S.A. – 2003, assunto 4.3 página 34.)

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 17/30 - Andamento Nº5

XI – estipular prazo máximo, não superior a 60 (trinta) dias, para análise do pedido de licenciamento para atividades econômicas de alto risco e que, transcorrido o prazo fixado sem a conclusão da análise, importará em aprovação provisória para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei. (...)

Parágrafo único. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação desnecessária, fica autorizado ao empreendedor suscitar Incidente Administrativo de Documentação Desnecessário (IADD), cabendo ao órgão ou entidade requerente decidir no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis sobre o mérito do incidente suscitado."

Por outro lado, o projeto reproduziu, praticamente de forma idêntica, o conteúdo de artigos da Lei Federal n. 13.874/2019, sem promover qualquer adaptação que pudesse melhor refletir o cenário estadual. Este é o caso do artigo 5º, inciso II, do Projeto, que se identifica com a redação do artigo 3º, II, da Lei da Liberdade Econômica, veja-se:

Art. 5º PL 834/2019	**Art. 3º, II, LLE**
Art. 5º São direitos dos empreendedores: (...) II – produzir, empregar e gerar renda, assegurada liberdade para desenvolver atividade, econômica em qualquer horário e dia da semana, observadas: a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de combate à poluição e à perturbação do sossego; b) as normas de direito de vizinhança; c) a legislação trabalhista; d) as restrições advindas de obrigações de direito privado.	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: (...) 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;"

Quanto aos atos públicos de liberação de atividades, convém observar-se o contraste entre a sistemática do Projeto em comento e aquela da Lei federal n.º 13.874/2019. Nesta última, assegurou o art. 3º, inc. I, a desnecessidade de tais atos para a exploração de atividades econômicas de **baixo risco** (que, portanto, podem ser

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 18/30 - Andamento Nº5

iniciadas e desenvolvidas sem prévia autorização do poder público). Essa classificação deverá ser definida, dentro de seus limites e mediante lei, por cada ente federativo. Contudo, até que o ente faça uso de sua competência legislativa (isto é, enquanto persistir a omissão na definição local dessa classe de atividades), vigorará a classificação atribuída pelo Poder Executivo federal ou, alternativamente, se também omisso este, a classificação conferida pelo CGSIM[7], independentemente da prévia aderência do respectivo ente à Redesim[8].

Sobre as atividades econômicas de **médio** e **alto risco,** não dispôs a Lei de Liberdade Econômica de regra semelhante à do art. 3º, inc. I. Porém, previu, no inc. IX do mesmo dispositivo sobre os atos públicos de liberação da atividade, uma sistemática de **aprovação tácita** a ser observada pelos entes federados. A regra assegurou ao agente econômico:

> *"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"*

O projeto de lei paranaense observa a sistemática do transcrito inciso IX do art. 3º da Lei de Liberdade Econômica quanto às atividades de **médio** e **alto riscos**. Embora não estabeleça critério de classificação, a lei projetada assinala, quanto a essas duas categorias, prazos de 30 e 60 dias, respectivamente, para apreciação pela administração pública do *"pedido de licenciamento"*[9], sucedendo, em caso de silêncio após tais prazos, a *"aprovação provisória"* tácita do exercício da atividade – naturalmente, é dizer, nos termos requeridos.

Contudo, no tratamento da atividade de **baixo risco**, o projeto de lei diverge da Lei federal n.º 13.874/2019 (art. 3º, inc. I) em três pontos e ainda enseja uma omissão que nos pareceu descabida. Dispõe o texto projetado:

> *"Art. 4º. São deveres do Estado para garantia da livre iniciativa: (...)*
> *VIII – abster-se de exigir atos públicos de liberação da atividade econômica baixo risco desenvolvido por Microempreendedor Individual;*
> *IX – autorizar provisoriamente o exercício da atividade econômica de baixo risco, a partir do momento do protocolo do sistema integrado de licenciamento, aos empreendedores que exerçam microempresa ou empresa de pequeno porte."*

Como se vê, o projeto de lei, *primeiro*, cria uma diferença de tratamento entre as atividades de baixo risco que não está prevista pela norma geral, nacional. *Segundo*, a pretendida distinção estadual não tem por critério elemento objetivo da atividade econômica (relativamente ao grau ou à natureza da potencialidade danosa a terceiros

[7] Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.
[8] Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.
[9] Em prejuízo da boa técnica, não emprega aqui o projetista o *nomen iuris* que a Lei de Liberdade Econômica pretendeu universalizar: *ato público de liberação de atividade*.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 19/30 - Andamento Nº5

que seu exercício proporciona), mas critério subjetivo, isto é, relativo àquele que exerce a atividade (sua natureza jurídica e enquadramento em um dos regimes da Lei Complementar n.º 123/2007[10]), o que contratasta com a sistemática e com as disposições da lei nacional. *Terceiro*, o regime previsto pelo inc. IX contraria a norma geral, que assegura o exercício econômico *"sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica"* – e não, e para alguns casos, com uma "autorização provisória" automática (ainda que, seja dito, a liberdade assegurada pela lei federal possa ser objeto de restrição posterior por exercício do poder de polícia, como fiscalização *ex post*, nos termos de seu art. 3º, § 2º - o que, na prática, torna interditável qualquer atividade iniciada sem prévia autorização). *Por fim,* o regime da proposta de lei estadual omite-se sobre o exercício de atividade de baixo risco por empreendedor que não seja MEI nem se enquadre como ME ou EPP, o que, naturalmente, parece ensejar a aplicação direta da regra prevista pela lei geral.

As divergências apontadas parecem exorbitar a liberdade legislativa de que dispõe o Estado nos termos do art. 24, em seu *caput* e seus parágrafos, da Constituição Federal, uma vez, a esse tempo, a União já exerceu sua competência para editar norma geral. Por outro lado, a omissão apontada pela sistemática do art. 4º do projeto de lei paranaense parece também contrariar os comandos constitucionais do art. 170, inc. IX, e art. 179, por desfavorecer, e não favorecer, se comparado ao regime "geral", as microempresas e empresas de pequeno porte.

A mesma identidade redacional se dá com relação ao artigo 6º do Projeto e o artigo 5º da Lei Federal n. 13.874/2019, que tratam da chamada "Análise de Impacto Regulatório", veja-se:

Art. 6º PL 834/2019	**Art. 5, LLE**
DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Art. 6º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. O Poder Executivo, quando da regulamentação desta Lei,	DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de

[10] MEI é sempre pessoa natural e é definida pelo art. 18-A, § 1º; já microempresa (ME) e empresa de pequeno porte (EPP) são estabelecidas pelo art. 3º, incs. I e II, respectivamente, todos do Estatuto da ME/EPP (Lei Complementar n.º 123/2007).

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 20/30 - Andamento Nº5

disporá sobre a data de início da exigência de que trata o *caput* e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, sobre as hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.	que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

IV – OUTROS ASPECTOS E SUGESTÕES

O Projeto de Lei em comentário está caracterizado, em sua imensa maioria, por regras de conteúdo aberto, preocupando o intérprete, principalmente quanto à submissão de problemas ao Poder Judiciário. Obviamente, um Projeto de Lei, ao anunciar o título de "Código do Empreendedor", deveria carregar comandos mais objetivos vinculados à esfera de competência estadual, principalmente nas questões delegadas pelo DREI (Departamento Nacional de Registro do Comércio e Integração), situações-hipóteses não levadas a efeito.

Quando o Projeto trata de questões operacionais, como é o caso do artigo 4º, incisos II, III, X e XI, por exemplo, não parece tenha havido análise das consequências, nos termos do que dispõe o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, nova redação dada a partir da entrada em vigor da Lei n. 13.655/2018, bem como avaliação de efeito concreto, incluindo-se as tecnologias da informação e comunicação, investimentos e sistemas disponíveis, além de orçamento ampliativo para a criação de novas estruturas.

Aliás, aqui é campo fértil para discussão e avaliação, pois estruturas pesadas e burocratizadas impactarão em qualquer norma de efeito contrário.

Deste modo, é fato que apenas a norma e suas intenções não serão suficientes, sem um trabalho conjunto do Legislativo e do Executivo, para que os conceitos normativos estejam alinhados com o compromisso de implantação de uma nova realidade, de uso e aplicação da Inteligência artificial, a partir do desenvolvimento de novas plataformas, verdadeiramente modernas, com o uso da nova linguagem, de novos *softwares* e *hardwares* emergidos contemporaneamente à norma, para o uso racional da inteligência legislativa compartilhada.

Já se conhecem, inclusive, em Curitiba, *startups* desenvolvendo produtos e sistemas de gerenciamento e de gestão pública, certamente aplicáveis ao empreendedor, que muito poderiam contribuir com as discussões e identificação das ferramentas necessárias para dar eficiência não apenas à norma federal que trata do assunto, mas também à estadual que segue sua esteira, no âmbito de sua operacionalização.

Ainda, especificamente sobre o PL em comentário, o citado artigo 4º, inciso XIV, adentra questões tributárias, no entanto não esclarece quais tributos teriam alíquota uniforme, nem mesmo sobre a competência ou viabilidade deste conteúdo pela via ordinária, ressalvando-se as dificuldades práticas em razão dos diferentes tipos de regimes tributários, não uniformes em relação a todos os empreendimentos. Na mesma linha o inciso XIV do referido artigo quando trata da simplificação das obrigações tributárias, não trazendo qualquer repercussão de ordem prática se não for

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 21/30 - Andamento Nº5

trabalhado o conceito de simplificação e o alcance no âmbito da competência estatual, ensejando, no caso, o envolvimento de outros atores de competência tributária para avaliar e auxiliar na redação de dispositivos do gênero, inclusive de profissionais estatais vinculados à arrecadação.

Ademais, a norma em apreço no contexto da nova economia deveria servir para **evitar** a estagnação e **trazer** incentivos para uma mudança comportamental, tanto para os agentes públicos responsáveis pela regulação como para os agentes econômicos privados (os novos empreendedores), mas não há um posicionamento claro do legislador e, em última análise, do conteúdo da norma, capaz de induzir comportamentos alinhados com a desburocratização e com a criação de ferramentas de inteligência digital para impulsionar as atividades econômicas.

Ressalva-se que o próprio nome dado à referida norma — Código — remete a um compilado mais robusto, mais extenso, portanto inapropriado para a Lei Estadual que objetive estimular a atividade econômica a partir de uma estrutura de atendimento e de incentivo ao empresário. Note-se que, na acepção jurídica (que é, obviamente, o foco do interesse aqui), a aplicação do termo "Código" pressupõe a materialização positivada de algo como uma "compilação" e/ou um "compêndio", açambarcando um conjunto robusto de "normas", "regulamentos" e "leis" atinentes a dada matéria. Ainda que se adotem condições menos ambiciosas para aceitar o termo "Código", sempre haverá a expectativa frente a tal nomenclatura, de que as disposições envolvidas decretem um amplo espectro de alcance legal-normativo às atividades, por si sós, complexas e amplas, como é o caso das rotinas comerciais, econômicas e empresariais do assim chamado "empreendedor". Ou seja, chamar de "Código" obriga e vincula um fôlego respeitável e uma robustez quantitativa e qualitativa, o que ainda não se mostra evidente no Projeto de Lei em comentário.

Dentro do escopo da análise das consequências, devem-se avaliar os custos de transação envolvidos. A norma reduz ou não os custos de transação para o empresário? E para o Estado? De fato há um estímulo para empreender e desenvolver atividades econômicas aderentes ao mercado e à nova economia? Lembre-se que nem sempre a norma trará ônus ao Estado, pois, se houver um trabalho de alinhamento e de envolvimento do Poder Público (Executivo), as novas tecnologias darão respostas à criação de estruturas físicas, funcionais e jurídicas menos onerosas.

Reunir pessoas do segmento, especialmente os novos empreendedores, aqueles vinculados às *startups*, aos projetos que envolvem o Vale do Pinhão e as Cidades Inteligentes (*Smart Cities*), além do diálogo com a Advocacia, com as Entidades de apoio ao comércio, à indústria, à micro e pequena empresa, como é o caso da OAB, ACP, FIEP, SEBRAE é fundamental para um resultado exitoso, desde a origem, além de representantes de todos os Órgãos Estatais de impacto à normatividade.

O projeto reclama, portanto, modernização, linguagem da nova geração de empreendedores e impregnação das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). São retoques fundamentais, cabendo, incialmente, como é a conclusão, sugerir audiências públicas para dialogar sobre o Código ou a Lei Estadual de favorecimento aos empreendedores na nova economia, até mesmo mediante a oficialização de um grupo de trabalhos envolvendo, pelo menos, os Órgãos acima, mas não se limitando a eles.

É fundamental o uso combinado da racionalidade jurídico-econômica no momento da construção do conteúdo da norma, com o objetivo de maximizar o

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 22/30 - Andamento Nº5

proveito do empreendedor a partir de estratégias de estado aderentes ao desenvolvimento econômico do País.

Logo, trazer conceitos econômicos e realizar de fato uma análise econômica da norma do empreendedor paranaense, avaliando os seus efeitos, também é de fundamental importância, pois nem sempre se estará diante de um mercado perfeito, ressalvando-se que caberá ao Estado intervir para resolver questões pontuais decorrentes das falhas de mercado, ocasionadas, invariavelmente pela assimetria informacional, pelo abuso do poder econômico, pelos custos de transação elevados e pelas externalidades negativas, decorrentes da norma emergente. Estudos deste tipo, não parece terem sido realizados, cabendo, assim, uma ponderada reflexão, para que não se crie mais um texto legal desprovido de aplicação e eficiência.

A Lei 13.874/2019, ao declarar os direitos da liberdade econômica, trouxe repercussões importantes para o dia-a-dia da prática empresarial, a saber:

> Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.
>
> § 1º A interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que:
>
> **I** - for confirmado pelo **COMPORTAMENTO** das partes posterior à celebração do negócio; **II** - corresponder aos usos, costumes e **PRÁTICAS DO MERCADO** relativas ao tipo de negócio; **III** - corresponder à boa-fé; **IV** - for **MAIS BENÉFICO À PARTE QUE NÃO REDIGIU O DISPOSITIVO**, se identificável; e **V** - corresponder a qual seria a razoável negociação das partes sobre a questão discutida, inferida das demais disposições do negócio e da **RACIONALIDADE ECONÔMICA DAS PARTES**, consideradas as **INFORMAÇÕES** disponíveis no momento de sua celebração. § 2º As partes poderão **LIVREMENTE** pactuar regras de interpretação, de preenchimento de lacunas e de integração dos negócios jurídicos diversas daquelas previstas em lei. (sem destaques no original).

Como se sabe, o mercado é tido como uma instituição social espontânea, reconhecido como um bem público pela Lei de Defesa da Concorrência. A conhecida Lei da Liberdade Econômica é mais específica e objetiva ao exigir o uso da racionalidade econômica das partes, situações estas sequer trabalhadas pelo Legislador no âmbito da norma estadual, na esfera e na particularidade de sua competência regulatória originária e no âmbito da competência delegada.

O exemplo acima, sobre a norma legal, afeta aos negócios jurídicos, serve apenas para exemplificar o alcance do dispositivo legal, de forma bem mais objetiva, pois, como se sabe, o empresário/empreendedor se relaciona cotidianamente com outros, por meio dos negócios jurídicos, e sua capacidade de negociar agora é presumida, no sentido de respeito aos contratos interempresariais tais como ajustados ou combinados.

Obviamente, cabe manifestar apoio a normas que objetivem dar agilidade às atividades econômicas e diminuir os custos necessários a tal mister, portanto ganha o legislador na iniciativa, mas uma reflexão muito mais profunda e o uso compartilhado de questões multidisciplinares poderão acrescentar riqueza jamais experimentada em outros feitos legislativos do gênero.

Como se vê, no entender dessa Comissão de Direito Empresarial da Ordem dos Advogados do Brasil, Secção Paraná, o legislador estadual, deixou de exercer com plenitude seu poder legislativo suplementar às normas gerais de direito econômico editadas pela União Federal, perdendo a oportunidade única de trazer elementos

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 23/30 - Andamento Nº5

específicos de nossa realidade estadual, com o que poderia dar atendimento mais abrangente.

Destarte, dada a relevância do tema, assim como visando-se à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná o exercício pleno de seu poder de legislar suplementarmente sobre a defesa dos direitos do empreendedor, faz-se imperiosa a realização de audiência pública sobre o tema, consoante admitido pelo artigo 62, parágrafo segundo, inciso II[11], da Constituição Estadual, além da criação de um grupo de trabalho, com subgrupos, envolvendo os agentes econômicos listados no corpo deste parecer.

V – DOS DEMAIS PROJETOS DE LEI EM OUTROS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

Por uma rápida pesquisa na rede mundial de computadores, verifica-se a existência de outros projetos de lei sobre a criação de Códigos de Defesa do Empreendedor, em outros estados da federação.

Chama a atenção o Projeto de Lei n° 755, de 2019, da Assembleia Legislativa de São Paulo[12], cuja redação é, simplesmente, idêntica à do Projeto de Lei n. 834/2019, lembrando que o projeto paulista foi proposto em 11.06.2019, ao passo que o paranaense em 06.11.2019.

No mesmo sentido, vê-se iniciativas nos Estados de Santa Catarina[13] (protocolo em 27.09.2019, n° 295/2019) e da Bahia[14] (Projeto de Lei Nº 23.493/2019), devendo o tema ser objeto de enfrentamento por todas as Assembleias Legislativas Estaduais.

VI – CONCLUSÕES

Da análise do tema proposto, conclui-se:

(i) O Projeto de Lei n. 834/2019 é constitucional, por respeitar o artigo 24, da Constituição Federal, não ultrapassando as balizas constitucionais à legislação concorrente e suplementar pelo Estado em normas gerais definidas pela União Federal – exceto, segundo nos pareceu, em um único ponto, relativamente quanto à liberação das atividades de baixo risco, conforme adiante se enuncia;

[11] "Art. 62. A Assembléia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta Constituição, no Regimento Interno, ou no ato de que resultar a sua criação.
§ 1º. Na constituição da Mesa e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a repres entação proporcional dos partidos, ou dos blocos parlamentares que participam da Assembléia Legislativa.
§ 2º. As comissões, em razão da matéria e sua competência, cabe:
I - discutir e votar o projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa;
II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;"

[12] www.al.sp.gov.br.

[13] http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/gabinetes_single/laercio-protocola-projeto-de-lei-que-institui-o-codigo-estadual-de-defesa-d

[14] https://www.deputadopaulocamara.com.br/projeto-visa-instituir-codigo-de-defesa-do-empreendedor/

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 24/30 - Andamento Nº5

(ii) Faz-se necessária a instituição de uma audiência pública para melhor discutir o tema, inclusive para que as peculiaridades estaduais sejam observadas, além da criação de um grupo de trabalho, com subgrupos, envolvendo os agentes econômicos listados no corpo deste parecer.

(iii) A redação do Projeto de Lei. n. 834/2019 é idêntica ao conteúdo do Projeto de Lei n° 755, de 2019, da Assembleia Legislativa de São Paulo, devendo, portanto, sua redação receber tratamento diferenciado e conforme as necessidades de nosso Estado.

(iv) Deve-se fazer análise econômica da norma, avaliando-se os impactos, além das ferramentas capazes de dar eficiência ao conteúdo final, suscetível, portanto, de emergir depois do amplo diálogo proposto.

Este é o Parecer.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 187097/2019 da OAB/PR.
Colaborador(a): Elisana Sardinha - 23/06/2020 16:34:49 - Página 25/30 - Andamento Nº5