



Lido no expediente	082
Sessão de	20/07/22
Às Comissões de:	
(5) JUSTIÇA	
(11) FINANÇAS	
(20) ECONOMIA	
( )	
Secretário	

**PROJETO DE LEI**

PL./0256.1/2022

Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina.

Ao Expediente da Mesa

Em 18/07/22

Deputado Ricardo Alba  
1º Secretário

**CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS**

Art. 1º. A presente Lei estabelece normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense, visando o aprimoramento da liberdade econômica, de acordo com o disposto no art. 170 e seguintes da Constituição Federal.

Art. 2º. A relação da Administração e da Fazenda Pública com o cidadão será regida pela pelos seguintes princípios:

I - presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica;

II - primazia da livre iniciativa nas atividades econômicas;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas;

IV - cordialidade, valendo-se do princípio da expectativa legítima, da transparência, da publicidade dos atos administrativos e fazendários e do mutualismo;

V - reconhecimento da assimetria entre contribuinte e o Estado.

§ 1º. As dúvidas de interpretação da legislação cabível serão resolvidas de forma a preservar a autonomia da vontade.

§ 2º. Os princípios de que trata o presente artigo deverão ser considerados quando da aplicação de penalidades e infrações no âmbito administrativo e tributário.



Art. 3º. São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

I - analisar e responder, em prazo máximo não superior a 30 (trinta) dias, ao pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de médio risco;

II - analisar e responder, em prazo máximo não superior a 60 (sessenta) dias, ao pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de alto risco;

III - exercer primeiramente fiscalização orientadora, e somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva, salvo no caso de situações de iminente dano público ou risco à saúde, para todas as empresas, independentemente de porte, nos termos do art. 55 da [Lei Complementar 123/2006](#);

IV - garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa ao demandado, 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 ou risco à saúde;

V - observar regime de transição mínimo de 90 (noventa) dias para interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, em qualquer grau 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, salvo em resultando situação mais favorável ao demandado;

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

VII - identificar, em cada órgão e/ou Secretaria, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes;

VIII - atuar de modo a impor, sempre que possível, o menor ônus ao cidadão, inclusive no âmbito tributário.

§ 1º. Caso a administração não cumpra o prazo previsto no inciso I, serão concedidas licenças e autorizações provisórias de funcionamento.



§ 2º. A decisão pela necessidade de complementação do pedido interrompe os prazos previstos nos incisos I e II.

§ 3º. As situações previstas no inciso III que ensejarem a fiscalização punitiva deverão ser especificamente justificadas pelo agente fiscalizador, de modo que fique claro o iminente dano público ou risco à saúde, a fim de possibilitar o contraditório específico.

§ 4º. É vedada a exigência de certidão, pela Administração Pública, sem previsão expressa em Lei ou Ato Normativo.

§ 5º. É vedado ao Poder Público instituir exigências de funcionamento para empresas que impliquem criar demanda artificial ou compulsória por produto, serviço, ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros.

Art. 4º. Nenhum empreendedor terá restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda em mercados não regulados.

## **CAPÍTULO II - DA CONTESTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO DESNECESSÁRIA**

Art. 5º. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação que julgar desnecessária para sua atividade econômica, o demandado poderá opor Contestação de Documentação Desnecessária (CDD), no prazo de 20 dias úteis de sua notificação.

§ 1º Os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, que tiverem efetuado a requisição de documentação ao demandado deverão fornecer, sem custo ao solicitante, formulário, preferencialmente em formato eletrônico, para preenchimento da CDD e o demandado 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 20 (dez) dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito do incidente suscitado.



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

§ 4º Não decidida a CDD oposta por empreendimentos de baixo risco no prazo estipulado, considera-se procedente a contestação suscitada pelo demandado.

### CAPÍTULO III - DO USO TECNOLÓGICO

Art. 6º. 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 implementação de tal ferramenta ficará a cargo da empresa interessada, desde que os documentos citados no *caput* deste artigo sejam cópia fiel dos originais, que deverão estar disponíveis para eventual fiscalização.

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

Art. 7º. As solicitações referentes a qualquer atividade econômica, inclusive para atos públicos de liberação, e a formalização de seu deferimento deverão ser realizadas, preferencialmente, em meio virtual.

Parágrafo único. É permitido ao particular arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, desde que realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento, hipótese em que se equiparará a documento físico e original para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ou privado.

Art. 8º. Quando o usuário do serviço público declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.



## CAPÍTULO IV - DO PROCESSO REGULATÓRIO

Art. 9º. 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 estadual, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà 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 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.

Art. 10. A Administração Pública Estadual, em regime de governança voltado ao respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, adotará processos decisórios orientados por evidências, devendo justificar de maneira técnica a adoção de qualquer norma regulamentadora.

Art. 11. A Administração Pública zelará pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, e deverá realizar 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, fará modificações e revisões.

## CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES TRIBUTÁRIAS

Art. 12. Em qualquer lançamento tributário, a administração pública estadual indicará ao cidadão expressamente:

- I - a descrição objetiva do fato gerador;
- II - a indicação dos sujeitos do vínculo obrigacional; e



III - a indicação da base de cálculo, da alíquota adotada e da autoridade fazendária competente para a cobrança;

IV - a indicação expressa da legislação relativa aos tributos e penalidades exigidas e dos prazos para contestação e quitação dos tributos.

Art. 13. As propostas de criação, edição e de alteração de atos normativos e proposições legislativas que instituem e modifiquem taxas, estarão acompanhadas de:

I - relatório do serviço ou da tarefa administrativa a se prestar, ou, tratando-se de poder de polícia, da situação concreta a ser limitada pela atividade estatal; e

II - análise de correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal.

## CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14. Esta lei entra em vigor 60 (sessenta) dias a partir da data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Dep. Bruno Souza



## JUSTIFICATIVA

Tenho o prazer de submeter aos colegas parlamentares a presente proposta que visa criar o Código Estadual de Defesa do Empreendedor, trazendo disposições contra o arbítrio estatal para todos os cidadãos catarinenses.

### I. Constitucionalidade e legalidade

Inicialmente, cumpre destacar que a proposta trata de princípios e deveres a serem observados pela administração pública no trato com o cidadão, além de criar mecanismos dentro da própria administração a fim de dar maior concretude justamente a estes princípios que busca implementar, de modo que não há qualquer invasão de competência privativa federal, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, que confere aos Estados-Membros o poder de auto-organização e autogoverno.

Em relação à iniciativa parlamentar, é necessário atentar-se ao § 2º do art. 50 da Constituição Estadual, bem como ao art. 71 do mesmo diploma. Também não há invasão de qualquer competência privativa exposta nos citados dispositivos.

Há que se pontuar ainda que a proposta, em que pese exija maiores cuidados da administração na tratativa com o cidadão, e crie mecanismos de garantias, não aumenta a estrutura governamental e sequer cria novas atribuições, pelo que não há infringência de qualquer dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Do ponto de vista formal, não se trata de caso reservado à Lei Complementar, pelo que a proposição de Lei Ordinária é a forma adequada.

Por fim, frisa-se ainda que há muita inspiração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, instituída em 20 de setembro de 2019 através da Lei n. 13.874/2019, como, por exemplo, a análise de impacto regulatório e o



armazenamento de documento em formato digital, que na presente proposta ganham maior completude no âmbito da administração pública estadual.

## II. Análise da proposta



O art. 1º expõe o objeto da proposta, não havendo muito o que se desenvolver sobre isso. Já o art. 2º trata-se de carta de princípios a serem observados na relação da Administração Pública com o cidadão, trazendo concretude em seus parágrafos de forma a proporcionar até mesmo maior segurança na defesa contra abusos cometidos por agentes estatais.

O art. 3º, por sua vez, traz deveres e vedações impostas à Administração, com vistas a preservar a livre iniciativa. Trata-se, portanto, de importante instrumento para o particular que necessita da atuação estatal, sendo que nenhum dos dispositivos cria cargos ou funções públicas na administração direta, sendo de total liberdade do Governo Estadual a forma como irá cumprir os preceitos criados.

Além disso, importante destacar que não se trata também de organização dos servidores públicos, tampouco de criação ou extinção de Secretarias, e também não se está legislando em nenhuma das atribuições privativas do Governador do Estado, de modo que não há infringência ao art. 71 da CESC.

O art. 4º, tamanha sua relevância, foi destacado do art. 3º, e dispõe o direito irrestrito de precificação de seus produtos e serviços, em função das alterações da oferta e da demanda dos mercados não regulados. Sendo assim, privilegiamos uma das Leis Econômicas mais importantes das relações econômicas, justamente a Lei da Oferta e Demanda.

No art. 5º, capitulado como DA CONTESTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO DESNECESSÁRIA, cria-se mecanismo de defesa contra abusos regulatórios e exigências descabidas. Sabemos que muitas vezes burocratas improdutivos abusam



de seu poder regulatório e acabam por exigir especificações ou documentações verdadeiramente desnecessárias na atividade objeto de regulação.

Dessa forma, com o dispositivo proposto, cria-se a possibilidade de que aquele que realmente vive o setor afetado no seu dia-a-dia, e que realmente produz como forma de sobrevivência, demonstre de maneira fundamentada que a exigência é descabida e desnecessária, sustando o prazo da exigência enquanto o recurso é pendente de decisão.

Importante destacar, igualmente, a ausência de invasão da competência do Poder Executivo, uma vez que, em que pese cria-se uma nova ferramenta processual, não se invade a competência para definição de funções, nem da organização dos servidores. Ou seja, a mera criação de um procedimento administrativo não pode ser interpretado como invasão de competência do Poder Executivo; nesse sentido, *mutatis mutandis*:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.**

(ADI 2583, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00001)

No capítulo III, com os arts. 6º, 7º e 8º, trata-se o uso da tecnologia para desburocratizar a vida do empreendedor. Novamente não se cria nenhuma



atribuição ao Poder Executivo, mas se faculta ao particular o uso de meios digitais ao invés dos tradicionalmente implementados.

O capítulo seguinte, por sua vez, trata-se de ferramenta inovadora, trazida pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, com capacidade de enorme impacto no processo regulatório, eis que exige das proposições normativas postura baseada em evidências. Não podemos mais permitir atos normativos do Poder Executivo de forma desconectada com os efeitos a serem causados no mundo dos fatos.

É preciso que cada nova regulamentação seja acompanhada da demonstração de seus impactos no setor afetado. Assim, teremos a possibilidade de discussão qualificada da medida, bem como de visualizar o que a nova regulamentação significa, de fato, para as pessoas afetadas.

O que se faz no presente projeto, portanto, é a reprodução da exigência já existente para a administração pública federal, conforme art. 5º da Lei n. 13.874/2019, reproduzindo-se a mesma redação. Nesse sentido, foi reproduzido inclusive o parágrafo único, que reitera a necessidade de regulamentação do próprio Poder Executivo para a aplicabilidade da proposta. Dessa forma, não há qualquer motivo para alegação de antijuridicidade ou vício de constitucionalidade da proposta.

Os dois artigos seguintes do mesmo capítulo tratam de princípios e diretrizes que reforçam o respeito à análise de impacto no processo regulatório.

O capítulo V trata de disposições tributárias, com dois dispositivos. O primeiro deles, art. 13, trata-se de uma exigência de informações precisas quando do lançamento tributário, de forma que o cidadão identifique com clareza os elementos que compõem o lançamento tributário. O segundo dispositivo, por sua vez, exige maior referência de qualquer taxa criada com o serviço a ela referente, de forma que a administração pública, ao criar uma taxa, deverá demonstrar com clareza a correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade.

Por fim, a lei entrará em vigor no prazo de 60 dias, a fim de que eventuais adequações de procedimento no Poder Executivo possam ser implementadas.



Ante o exposto, tendo em vista o caráter relevante da proposição,  
requeiro aos meus pares sua aprovação.

Sala das Sessões,

**Dep. Bruno Souza**



## DISTRIBUIÇÃO

O Senhor Deputado Milton Hobus, Presidente da Comissão, designou RELATOR do Processo Legislativo nº PL./0256.1/2022, o Senhor Deputado João Amin, Membro desta Comissão, com base no artigo 130, inciso VI, do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019).

Em consequência, faça-se a remessa dos autos do Processo Legislativo acima citado ao Senhor Relator designado, observando o cumprimento do prazo regimental.

Sala da Comissão, em 25 de julho de 2022



Michelli Burigo Coan  
Chefe de Secretaria



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

### REQUERIMENTO DE DILIGÊNCIA AO PROJETO DE LEI Nº 0256.1/2022

Trata-se do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, de autoria do Deputado Bruno de Souza, que “Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina”.

Compulsando os autos eletrônicos, verifiquei que a matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 20 de julho de 2022 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, em que, na forma regimental, fui designado à relatoria.

Em sua Justificação de pp. 08 a 12, o Autor assevera que pretende, com a iniciativa, “criar o Código Estadual de Defesa do Empreendedor, trazendo disposições contra o arbítrio estatal para todos os cidadãos catarinenses”.

Prossegue em sua Justificação expondo que:

[...]

Inicialmente, cumpre destacar que a proposta trata de princípios e deveres a serem observados pela administração pública no trato com o cidadão, além de criar mecanismos dentro da própria administração a fim de dar maior concretude justamente a estes princípios que busca implementar, de modo que não há qualquer invasão de competência privativa federal, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, que confere aos Estados-Membros o poder de auto-organização e autogoverno.

[...]

Por fim, frisa-se ainda que há muita inspiração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, instituída em 20 de setembro de 2019 através da Lei n. 13.874/2019, como, por exemplo, a análise de impacto regulatório e o armazenamento de documento em formato digital, que na presente proposta ganham maior completude no âmbito da administração pública estadual.

[...]



Diante da complexidade do tema e com o propósito de trazer aos autos manifestação de órgãos especializados acerca da norma pretendida, com o fito de obter mais subsídios à discussão da matéria, requeiro que, depois de ouvidos os demais Membros deste Colegiado, seja promovida **DILIGÊNCIA** à Casa Civil para que encaminhe aos autos a manifestação da **Procuradoria-Geral do Estado (PGE)**, da **Secretaria de Estado da Administração (SEA)** e da **Secretaria de Estado da Fazenda (SEF)**, especialmente, para obter a posição dos referidos órgãos sobre a constitucionalidade e a legalidade da medida em escopo.

Sala das Comissões,

Deputado João Amin  
Relator



### FOLHA DE VOTAÇÃO

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

- aprovou  unanimidade  com emenda(s)  aditiva(s)  substitutiva global  
 rejeitou  maioria  sem emenda(s)  supressiva(s)  modificativa(s)

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) JOÃO AMIN, referente ao

Processo PL./0256.1/2022, constante da(s) folha(s) número(s) 14 e 15.

OBS.: Requerimento de Deliberação

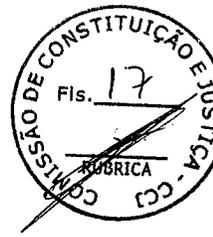
Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Milton Hobus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Ana Campagnolo	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Fabiano da Luz	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. João Amin	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. José Milton Scheffer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Marcius Machado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Mauro de Nadal	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Paulinha	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Valdir Cobalchini	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião ocorrida em 09/08/2022

Coordenadoria das Comissões

Fabiano Henrique da Silva Souza  
Coordenador das Comissões  
Matrícula 3781



## Requerimento RQX/0159.4/2022

Conforme deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, determino o encaminhamento do presente requerimento, referente à proposição PL./0256.1/2022 à Coordenadoria de Expediente para realização de Diligência Externa, a fim de que, regimentalmente, sejam tomadas as devidas providências, conforme folhas em anexo.

Sala da Comissão, 9 de agosto de 2022

Milton Hobus  
Presidente da Comissão

**Fabiano Henrique da Silva Souza**  
Coordenador das Comissões  
Matrícula 3781



Coordenadoria de Expediente  
Ofício nº 0310/2022

Florianópolis, 9 de agosto de 2022

Excelentíssimo Senhor  
DEPUTADO BRUZO SOUZA  
Nesta Casa



Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina", para seu conhecimento.

Respeitosamente,

  
Marlise Furtado Arruda Ramos Burger  
Coordenadora de Expediente

*Recebido por Primeira / 09/08/22*



Ofício **GPS/DL/ 0287 /2022**

Florianópolis, 9 de agosto de 2022

Excelentíssimo Senhor  
**JULIANO BATALHA CHIODELLI**  
Chefe da Casa Civil  
Nesta



Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina", a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

  
Deputado **RICARDO ALBA**  
Primeiro Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL**

Ofício nº 1127/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 28 de setembro de 2022.

Senhor Presidente,

De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0287/2022, encaminhado o Ofício nº 134/2022, da Secretaria de Estado da Administração (SEA), o Parecer nº 385/2022-PGE/NUAJ/SEF, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), e o Ofício nº 389/2022/SDE/GABS, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), todos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina".

Informo ainda que a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) será endereçada a essa Presidência oportunamente.

Respeitosamente,

**Ivan S. Thiago de Carvalho**  
Procurador do Estado  
Diretor de Assuntos Legislativos\*

29.010-4

<b>Lido no Expediente</b>
099ª Sessão de 04/10/2022
Anexar a(o) PL 0256/2022
Diligência
Secretário

Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO MAURÍCIO ESKUDLARK**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, em exercício  
Nesta

\*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558  
Delegação de competência

OF 1127\_PL\_0256.1\_22\_SEA\_SEF\_SDE parcial\_enc  
SCC 13251/2022  
SCC 13278/2022

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



ESTADO DE SANTA CATARINA  
Secretaria de Estado da Administração  
**Consultoria Jurídica**  
Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 – [cojur@sea.sc.gov.br](mailto:cojur@sea.sc.gov.br)

Processo nº SCC 000013276/2022

Interessado(a): *Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL)*

## DESPACHO



Trata-se de Ofício nº 1015/CC-DIAL-GEMAT, oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, solicitando, com fulcro no art. 19 do Decreto nº 2.382, de 28.8.2014, o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que “Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), para análise e manifestação técnica, inclusive quanto a existência ou não de interesse público na presente proposta legislativa, até a data de 25/08/2022.

Após, retornem-se os autos a esta Consultoria Jurídica (COJUR), para demais encaminhamentos e posterior elaboração de resposta à DIAL

Florianópolis, data da assinatura eletrônica.

**Elisângela Strada**  
Procuradora do Estado de Santa Catarina



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **UJ5UD167**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ELISANGELA STRADA** em 17/08/2022 às 17:43:15

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/07/2018 - 14:40:05 e válido até 11/07/2118 - 14:40:05.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc2XzEzMjgzXzlwMjJfVUo1VUQxNjc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013276/2022** e o código **UJ5UD167** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO  
DIRETORIA DE GESTÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



## INFORMAÇÃO Nº 31/2022

Florianópolis (SC), data da assinatura digital.

**Referência:** Processo nº 13276/2022/SCC, que formaliza consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0256.1/2022.

Senhora Procuradora,

A Diretoria de Assuntos Legislativos, subordinada à Casa Civil, por meio do Ofício nº 1015/CC-DIAL-GEMAT, formaliza consulta sobre o pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que “Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Da análise do projeto de lei, depreende-se que o objeto legal é pertinente à ordem econômica e financeira, bem como trata de questões tributárias e do exercício da fiscalização por parte do Poder Público, matérias não afetas ao campo de competência desta Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, quiçá da Secretaria de Estado da Administração, nos termos da Lei Complementar nº 741, de 2019.

Portanto, considerando o conteúdo normativo do projeto de lei, sugerimos que a proposta seja encaminhada para análise e manifestação técnica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE).

À consideração de Vossa Senhoria.

*(assinado digitalmente)*

**Karen Sabrina Bayestorff Duarte**  
Diretora de Gestão de Licitações e Contratos



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **2HK16FZ3**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **KAREN SABRINA BAYESTORFF DUARTE** (CPF: 040.XXX.219-XX) em 23/08/2022 às 17:32:57  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:14:15 e válido até 13/07/2118 - 14:14:15.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc2XzEzMjgzXzlwMjJfMkhLMTZGWjM=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013276/2022** e o código **2HK16FZ3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
Secretaria de Estado da Administração  
**Gabinete do Secretário**  
Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400



Ofício nº 134/2022  
Ref. Ofício nº 1015/CC-DIAL-GEMET

Florianópolis, data da assinatura.

Senhor Secretário-Chefe da Casa Civil,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao ofício nº 1015/CC-DIAL-GEMET (fl. 0002), que visa o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina", oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), remeto informação nº 31/2022 (fl. 0019), da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), desta Secretaria de Estado da Administração, informando que a matéria não é afeta as competências da SEA, sugerindo seu encaminhamento à Secretaria de Estado da Fazenda e da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável.

Por oportuno, os arquivos digitais referentes às informações prestadas pela DGDP se encontram nos autos SCC 13276/2022, disponíveis para consulta no Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico (SGP-e), acessível no link:

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processos/v1/MTAwNjhFU0NDXzEzMjgzXzEzMjc2XzlwMjJfN2U5NTBhMzAtMzdjMCO0ZjQ2LTlhMDEtMjg3M2FhNzQwYzdh>

Atenciosamente,

**Jorge Eduardo Tasca**  
Secretário de Estado da Administração

Ao Senhor  
**Juliano Batalha Chiodelli**  
Secretário-Chefe da Casa Civil  
Nesta



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **I8H56CA2**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **JORGE EDUARDO TASCA** (CPF: 912.XXX.999-XX) em 24/08/2022 às 17:06:13  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 01/10/2019 - 11:38:00 e válido até 01/10/2119 - 11:38:00.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc2XzEzMjgzXzlwMjJfSThINTZDQTI=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013276/2022** e o código **I8H56CA2** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



INFORMAÇÃO GETRI Nº 333/2022

Florianópolis, 22 de agosto de 2022

REFERÊNCIA: SCC 13277/2022

INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

ASSUNTO: Diligência sobre o Projeto de Lei nº 0256.1/2022

Senhor Gerente,

Trata-se de pedido de diligência encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) a respeito do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina".

A Casa Civil encaminhou o processo a esta Secretaria de Estado da Fazenda para análise e emissão de parecer a respeito do Projeto.

**É o relatório.**

O Projeto de Lei nº 0256.1/2022 estabelece normas programáticas acerca do relacionamento do poder público com o cidadão. Vale-se muitas vezes de conceitos ambíguos e demasiadamente abstratos. Ademais, estabelece procedimentos e prazos padronizados mandatórios para toda a Administração, que desconsideram as especificidades das inúmeras atividades realizadas pelo Estado.

Também não é apresentado nenhum estudo sobre os efeitos de tais normas da administração pública estadual e possíveis impactos financeiros para que as regras sejam operacionalizadas. Além disso, muitas vezes extrapola a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições de lei complementar federal.

A seguir, analisaremos especificamente os dispositivos do Projeto de Lei, em especial aqueles que dizem respeito às atividades da Secretaria de Estado da Fazenda.

**1) Arts. 1º e 2º – princípios que devem reger a relação da Administração com o Cidadão**

O art. 1º prevê como objetivo do Código a "proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense", conceito obscuro e incompatível com o Estado Democrático de Direito, que ignora todos os princípios que regem a Administração Pública:

Art. 1º. A presente Lei estabelece normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense, visando o aprimoramento da liberdade econômica, de acordo com o disposto no art. 170 e seguintes da Constituição Federal.

O art. 2º estabelece princípios que deveriam reger a relação da Administração com o cidadão,



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



IV - cordialidade, valendo-se do princípio da expectativa legítima, da transparência, da publicidade dos atos administrativos e fazendários e do mutualismo; (...)

Já o inciso V prevê o abstrato princípio do “reconhecimento da assimetria entre contribuinte e o Estado”. Tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público e buscando atender ao interesse coletivo, tal assimetria é decorrência lógica do Direito Público em geral e especialmente do Direito Tributário, uma vez que o tributo é uma prestação compulsória para o contribuinte, necessária para arrecadação dos recursos que custearão os serviços públicos.

Isso não significa, contudo, que o poder de tributar pode ser exercido ilimitadamente, uma vez que o ordenamento jurídico, especialmente nos arts. 150 a 152 da Constituição Federal, o condiciona a uma série de limitações, para que seja exercido nos exatos limites da lei, sem impor ao contribuinte carga onerosa insuportável.

Sendo assim, não vislumbramos qualquer razão para o reconhecimento do dito princípio por meio de uma lei estadual.

O § 1º do art. 2º estabelece regras para resolver as “dúvidas de interpretação da legislação cabível”, “de forma a preservar a autonomia da vontade” e o § 2º estabelece que a aplicação de penalidades no âmbito tributário deve observar os princípios previstos no mencionado artigo:

Art. 2º.

(...)

§ 1º. As dúvidas de interpretação da legislação cabível serão resolvidas de forma a preservar a autonomia da vontade.

§ 2º. Os princípios de que trata o presente artigo deverão ser considerados quando da aplicação de penalidades e infrações no âmbito administrativo e tributário.

Além de serem regras abstratas sem um objetivo muito claro, o ordenamento jurídico já possui regras específicas para interpretação da lei no caso de omissões, como, por exemplo, no art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro<sup>1</sup>.

Especificamente em matéria tributária, **é competência de lei complementar federal estabelecer normas gerais de Direito Tributário – e, em relação à interpretação da legislação tributária, assim o fez o Código Tributário Nacional** (CTN), que dedica ao tema Capítulo específico:

#### CAPÍTULO IV

##### Interpretação e Integração da Legislação Tributária

Art. 107. A legislação tributária será interpretada conforme o disposto neste Capítulo.

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

- I - a analogia;
- II - os princípios gerais de direito tributário;
- III - os princípios gerais de direito público;
- IV - a equidade.

§ 1º O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

§ 2º O emprego da equidade não poderá resultar na dispensa do pagamento de tributo devido.

Art. 109. Os princípios gerais de direito privado utilizam-se para pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, mas não para definição dos respectivos efeitos tributários.

Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias.

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

- I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;
- II - outorga de isenção;
- III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

Art. 112. A lei tributária que define infrações, ou lhe comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

- I - à canilulação legal do fato;



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



Dessa forma, **os §§ 1º e 2º**, que estabelecem regras interpretativas da legislação tributária com base em princípios abstratos e ambíguos como “presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica” ou “intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas”, **extrapolam a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições do Código Tributário Nacional.**

**2) Art. 3º – “Deveres do Poder Público Estadual”**

O art. 3º prevê “deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa”. Os incisos I e II do *caput* e os §§ 1º e 2º dizem respeito a matéria que foge do âmbito de atuação da SEF<sup>2</sup>.

O inciso III do *caput* do art. 3º pretende limitar a atividade fiscalizatória, estabelecendo que deve ser primariamente realizada “fiscalização orientadora” e “somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva”. O inciso VIII do *caput* estabelece que deverá ser imposto, “sempre que possível, o menor ônus ao cidadão, inclusive no âmbito tributário”.

Art. 3º. São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

(...)

III - exercer primeiramente fiscalização orientadora, e somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva, salvo no caso de situações de iminente dano público ou risco à saúde, para todas as empresas, independentemente de porte, nos termos do art. 55 da Lei Complementar 123/2006;

(...)

VIII - atuar de modo a impor, sempre que possível, o menor ônus ao cidadão, inclusive no âmbito tributário.

(...)

**Contudo, a fiscalização deve sempre observar o princípio da legalidade estrita**, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e balizador da atividade administrativa. Especificamente no âmbito tributário, o art. 3º do CTN dispõe **que tributo é toda prestação “cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”**.

Sendo assim, não cabe à **fiscalização** optar por impor o menor ônus possível ou somente exercer a fiscalização punitiva se a orientadora não for cumprida: ela **está vinculada aos exatos termos da lei, devendo aplicar sempre a regra prevista para cada uma das diversas hipóteses previstas na legislação**. Se for observado o descumprimento de alguma obrigação passível de punição, ela deve ser aplicada, não cabendo à fiscalização optar por não impor ônus ao cidadão.

Como se vê, **as regras previstas nos incisos III e VIII do caput do art. 3º são manifestamente inconstitucionais.**

Ademais, o inciso IV do *caput* e o § 3º do art. 3º estabelecem o seguinte:

Art. 3º São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

(...)

IV - garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa ao demandado, 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 ou risco à saúde;

(...)

§ 3º. As situações previstas no inciso III que ensejarem a fiscalização punitiva deverão ser especificamente justificadas pelo agente fiscalizador, de modo que fique claro o iminente dano público ou risco à saúde, a fim de possibilitar o contraditório específico.

(...)

Trata-se de regras inócuas, uma vez que todo ato administrativo que estabelece sanções deve ser motivado, e o inciso LV do *caput* do art. 5º da Constituição garante sempre aos cidadãos o contraditório e a ampla defesa, inclusive na esfera administrativa.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



Art. 3º São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

(...)

V - observar regime de transição mínimo de 90 (noventa) dias para interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, em qualquer grau 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, salvo em resultando situação mais favorável ao demandado;

(...)

Além da obscuridade do conceito "norma de conteúdo indeterminado", **trata-se de mais uma regra que extrapola a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições do CTN**, que em seu art. 103 já prevê as regras de vigência dos atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas e das decisões administrativas a que a lei atribua eficácia normativa:

Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;

II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;

III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

(...)

Art. 103. Salvo disposição em contrário, entram em vigor:

I - os atos administrativos a que se refere o inciso I do artigo 100, na data da sua publicação;

II - as decisões a que se refere o inciso II do artigo 100, quanto a seus efeitos normativos, 30 (trinta) dias após a data da sua publicação;

III - os convênios a que se refere o inciso IV do artigo 100, na data neles prevista.

### 3) Capítulo II (Contestação de Documentação Desnecessária) e Capítulo III (Do Uso Tecnológico)

O Capítulo II cria a figura da chamada "Contestação de Documentação Desnecessária", estabelecendo procedimentos e prazos para contestar requisição de especificação técnica ou documentação que o demandado "julgar desnecessária para sua atividade econômica":

#### CAPÍTULO II – DA CONTESTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO DESNECESSÁRIA

Art. 5º. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação que julgar desnecessária para sua atividade econômica, o demandado poderá opor Contestação de Documentação Desnecessária (CDD), no prazo de 20 dias úteis de sua notificação.

§ 1º Os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, que tiverem efetuado a requisição de documentação ao demandado deverão fornecer, sem custo ao solicitante, formulário, preferencialmente em formato eletrônico, para preenchimento da CDD e o demandado 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 20 (dez) dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito do incidente suscitado.

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

§ 4º Não decidida a CDD oposta por empreendimentos de baixo risco no prazo estipulado, considera-se procedente a contestação suscitada pelo demandado.

Evidentemente a requisição pela Administração de documentos desnecessários é uma situação que gera uma justa preocupação e é contrária ao princípio da eficiência, **mas o procedimento definido pelo art. 5º ignora completamente a realidade da atividade administrativa.**

Conforme exposto acima, qualquer ato administrativo, inclusive uma requisição de documentos, deve ser pautado pela legalidade estrita, não podendo o agente público exigir documentos sem que haja previsão normativa para tal.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



Ademais, o Capítulo III trata do "uso tecnológico", estabelecendo regras para privilegiar a utilização de documentos em meio digital:

CAPÍTULO III – DO USO TECNOLÓGICO

Art. 6º. 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 implementação de tal ferramenta ficará a cargo da empresa interessada, desde que os documentos citados no *caput* deste artigo sejam cópia fiel dos originais, que deverão estar disponíveis para eventual fiscalização.

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

Art. 7º. As solicitações referentes a qualquer atividade econômica, inclusive para atos públicos de liberação, e a formalização de seu deferimento deverão ser realizadas, preferencialmente, em meio virtual.

Parágrafo único. É permitido ao particular arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, desde que realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento, hipótese em que se equipará a documento físico e original para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ou privado.

Art. 8º. Quando o usuário do serviço público declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

Embora a tendência seja a utilização cada vez maior dos meios digitais na atividade administrativa, **trata-se de mais uma regra genérica que busca uma uniformização em toda a Administração, mas desconsidera as diferentes realidades dos diversos órgãos administrativos.**

Especialmente em matéria tributária, a guarda e o envio de documentos digitais são rigorosamente tratados pela legislação. O Regulamento do ICMS, inclusive, dedica seu Anexo 11 inteiramente às obrigações fiscais em meio eletrônico, grande parte delas alinhadas a normas de padronização aplicáveis em âmbito nacional.

**5) Art. 12 – Disposições Tributárias**

O Capítulo V é dedicado às "Disposições Tributárias". O art. 12 estabelece requisitos a serem observados nos lançamentos tributários:

Art. 12. Em qualquer lançamento tributário, a administração pública estadual indicará ao cidadão expressamente:

I - a descrição objetiva do fato gerador;

II - a indicação dos sujeitos do vínculo obrigacional;

III - a indicação da base de cálculo, da alíquota adotada e da autoridade fazendária competente para a cobrança;

IV - a indicação expressa da legislação relativa aos tributos e penalidades exigidas e dos prazos para contestação e quitação dos tributos.

Contudo, **trata-se de regra desnecessária, uma vez que os requisitos para a notificação fiscal já estão previstos na legislação tributária** – Capítulo III do Título V da Lei nº 3.938, de 26 de dezembro de 1966 (Lei de Normas Gerais de Direito Tributário), sem prejuízo de normas específicas prevendo requisitos adicionais, conforme o caso:

SEÇÃO I  
NOTIFICAÇÃO FISCAL

Art. 165. Sempre que for constatada a falta de recolhimento de tributos, na forma e nos prazos fixados na legislação tributária, o Serviço de Fiscalização da Fazenda promoverá o lançamento



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



V - intimação para pagamento ou contestação, com indicação do respectivo prazo e data do seu início;

VI - a assinatura do notificado, seu representante legal ou preposto idôneo.

§ 1º Prescinde de assinatura do notificante a Notificação Fiscal emitida por processo eletrônico, bem como os respectivos anexos, intimações e termos de início e de encerramento de fiscalização.

§ 2º O prazo para pagamento da notificação fiscal será de 30 (trinta) dias, contados da data em que se considerar efetuada a intimação.

§ 3º É admitida a emissão dos Anexos da Notificação Fiscal em meio eletrônico ou digital.

### 5) Capítulo IV (Do Processo Regulatório) e art. 13

O Capítulo IV estabelece normas para a edição de atos normativos em geral. Já o art. 13, embora esteja no Capítulo V "Das Disposições Tributárias", por ser relativo a taxas, impacta todos os órgãos da Administração, uma vez que as taxas em regra são criadas por norma específica sugerida pelo órgão público responsável pelo serviço público a elas relacionado:

#### CAPÍTULO IV – DO PROCESSO REGULATÓRIO

Art. 9º. 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 estadual, 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 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.

Art. 10. A Administração Pública Estadual, em regime de governança voltado ao respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, adotará processos decisórios orientados por evidências, devendo justificar de maneira técnica a adoção de qualquer norma regulamentadora.

Art. 11. A Administração Pública zelará pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, e deverá realizar 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, fará modificações e revisões. (...)

Art. 13. As propostas de criação, edição e de alteração de atos normativos e proposições legislativas que instituem e modifiquem taxas, estarão acompanhadas de:

I - relatório do serviço ou da tarefa administrativa a se prestar, ou, tratando-se de poder de polícia, da situação concreta a ser limitada pela atividade estatal; e

II - análise de correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal.

Dessa forma, tendo em vista o alcance da matéria, entendemos que seria prudente uma análise mais detalhada do tema pela Casa Civil.

### 6) Conclusão

Por todo o exposto nos itens anteriores, informamos que o Projeto de Lei nº 0256.1/2022:

1. É inconstitucional em relação aos incisos III e VIII do *caput* do art. 3º, que estabelecem limitações para a fiscalização e para imposição de sanções que ofendem o princípio da legalidade estrita, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º do CTN;
2. É inconstitucional por extrapolar a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições gerais previstas no CTN:
  - a) Nos §§ 1º e 2º do art. 2º, uma vez que prevê regras para interpretação da legislação tributária que conflitam com o disposto no art. 112 do CTN e com o disposto na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro; e
  - b) No inciso V do *caput* do art. 3º, tendo em vista que prevê regras de vigência de normas complementares em matéria tributária que conflitam com o disposto no art. 103 do

ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



5. Prevê, em seu art. 12, regras desnecessárias relativas aos requisitos da notificação fiscal, que já são tratados na legislação, no Capítulo III do Título V da Lei nº 3.938, de 26 de dezembro de 1966 (Lei de Normas Gerais de Direito Tributário); e
6. Não é acompanhado de nenhum estudo sobre os efeitos de tais normas no Poder Público Estadual e possíveis impactos financeiros para que as regras sejam operacionalizadas.

Ademais, entendemos que seria prudente uma análise mais detalhada do Capítulo V e do art. 13 pela Casa Civil, uma vez que os dispositivos preveem regras que impactam na elaboração de atos normativos em geral e a normatização de taxas, de competência de diversos órgãos da Administração.

É a informação que submeto à apreciação superior.

**Erich Rizza Ferraz**  
Auditor Fiscal da Receita Estadual  
(assinado digitalmente)

DE ACORDO. À apreciação da Diretora de Administração Tributária.

**Fabiano Brito Queiroz de Oliveira**  
Gerente de Tributação  
(assinado digitalmente)

APROVO a manifestação da Gerência de Tributação. Encaminhe-se à COJUR para as devidas providências.

**Lenai Michels**  
Diretora de Administração Tributária  
(assinado digitalmente)



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **WK2R3601**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **ERICH RIZZA FERRAZ** (CPF: 065.XXX.696-XX) em 22/08/2022 às 14:39:39  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 07/08/2020 - 14:52:16 e válido até 07/08/2120 - 14:52:16.  
(Assinatura do sistema)
  
- ✓ **FABIANO BRITO QUEIROZ DE OLIVEIRA** (CPF: 026.XXX.434-XX) em 22/08/2022 às 15:03:24  
Emitido por: "Autoridade Certificadora SERPRORFBv5", emitido em 09/03/2022 - 16:22:11 e válido até 08/03/2025 - 16:22:11.  
(Assinatura ICP-Brasil)
  
- ✓ **LENAI MICHELS** (CPF: 377.XXX.309-XX) em 22/08/2022 às 18:38:26  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:17:28 e válido até 13/07/2118 - 14:17:28.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc3XzEzMjg0XzlwMjJfV0syUjM2TzE=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013277/2022** e o código **WK2R3601** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



**PARECER Nº 385/2022-PGE/NUAJ/SEF**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 13277/2022

**Assunto:** Diligência em Projeto de Lei

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Ementa:** Diligência. Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que “*Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina*”. Observância dos apontamentos efetuados pela Diretoria de Administração Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda.

## RELATÓRIO

Trata-se de diligência acerca do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que “*Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina*”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1016/CC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) sobre o PL em questão, a fim de subsidiar a resposta do Senhor Governador do Estado à ALESC.

É o relato do essencial.

## FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nos termos do art. 19, § 1º, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, a resposta à diligência deverá tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo elaborado pela consultoria jurídica ou unidade de assessoramento jurídico e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da entidade de administração indireta consultada. Senão vejamos:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

§ 1º A resposta às diligências deverá:



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com **parecer analítico, fundamentado e conclusivo**, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada; e (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

III – ser apresentada em meio digital, observado o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017) (grifou-se)

Pois bem. O pedido de diligência em análise busca obter a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda sobre o PL em questão, tendo em vista a competência da SEF para desenvolver as atividades relacionadas com tributação, arrecadação e fiscalização, nos termos do art. 36, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual nº 741/2019.

O Projeto de Lei nº 0256.1/2022, de iniciativa parlamentar, visa, em síntese, instituir o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina, que “(...) *estabelece normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense, visando o aprimoramento da liberdade econômica, de acordo com o disposto no art. 170 e seguintes da Constituição Federal*”, consoante art. 1º do referido PL (fls. 03-08).

Diante do teor da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria de Administração Tributária (DIAT), a fim de colher sua manifestação.

Em resposta, a Diretoria de Administração Tributária, através da sua Gerência de Tributação (GETRI), emitiu a Informação GETRI nº 333/2022 (fls. 11-17), na qual informou, em síntese, que:

(...)

O Projeto de Lei nº 0256.1/2022 estabelece normas programáticas acerca do relacionamento do poder público com o cidadão. Vale-se muitas vezes de conceitos ambíguos e demasiadamente abstratos. Ademais, **estabelece procedimentos e prazos padronizados mandatórios para toda a Administração, que desconsideram as especificidades das inúmeras atividades realizadas pelo Estado.**

**Também não é apresentado nenhum estudo sobre os efeitos de tais normas da administração pública estadual e possíveis impactos financeiros para que as regras sejam operacionalizadas. Além disso, muitas vezes extrapola a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições de lei complementar federal.**

A seguir, analisaremos especificamente os dispositivos do Projeto de Lei, em especial aqueles que dizem respeito às atividades da Secretaria de Estado da Fazenda.

**1) Arts. 1º e 2º – princípios que devem reger a relação da Administração com o Cidadão**

O art. 1º prevê como objetivo do Código a “proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense”, conceito obscuro e incompatível com o Estado Democrático de Direito, que ignora todos os princípios que regem a Administração Pública:



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



Art. 1º. A presente Lei estabelece normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense, visando o aprimoramento da liberdade econômica, de acordo com o disposto no art. 170 e seguintes da Constituição Federal.

O art. 2º estabelece princípios que deveriam reger a relação da Administração com o cidadão, alguns deles sem correspondência na doutrina do Direito Administrativo e Econômico, como, por exemplo, o “princípio do mutualismo” previsto no inciso IV do *caput*:

Art. 2º. A relação da Administração e da Fazenda Pública com o cidadão será regida pela pelos seguintes princípios:

- I - presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica;
- II - primazia da livre iniciativa nas atividades econômicas;
- III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas;
- IV - cordialidade, valendo-se do princípio da expectativa legítima, da transparência, da publicidade dos atos administrativos e fazendários e do mutualismo;
- V - reconhecimento da assimetria entre contribuinte e o Estado. (...)

Já o inciso V prevê o abstrato princípio do “reconhecimento da assimetria entre contribuinte e o Estado”. **Tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público e buscando atender ao interesse coletivo, tal assimetria é decorrência lógica do Direito Público em geral e especialmente do Direito Tributário, uma vez que o tributo é uma prestação compulsória para o contribuinte, necessária para arrecadação dos recursos que custearão os serviços públicos.**

**Isso não significa, contudo, que o poder de tributar pode ser exercido ilimitadamente**, uma vez que o ordenamento jurídico, especialmente nos arts. 150 a 152 da Constituição Federal, o condiciona a uma série de limitações, para que seja exercido nos exatos limites da lei, sem impor ao contribuinte carga onerosa insuportável.

**Sendo assim, não vislumbramos qualquer razão para o reconhecimento do dito princípio por meio de uma lei estadual.**

O § 1º do art. 2º estabelece regras para resolver as “dúvidas de interpretação da legislação cabível”, “de forma a preservar a autonomia da vontade” e o § 2º estabelece que a aplicação de penalidades no âmbito tributário deve observar os princípios previstos no mencionado artigo:

Art. 2º. (...)

§ 1º. As dúvidas de interpretação da legislação cabível serão resolvidas de forma a preservar a autonomia da vontade.

§ 2º. Os princípios de que trata o presente artigo deverão ser considerados quando da aplicação de penalidades e infrações no âmbito administrativo e tributário.

**Além de serem regras abstratas sem um objetivo muito claro, o ordenamento jurídico já possui regras específicas para interpretação da lei no caso de omissões, como, por exemplo, no art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.**

Especificamente em matéria tributária, é competência de lei complementar federal estabelecer normas gerais de Direito Tributário – e, em relação à interpretação da legislação tributária, assim o fez o Código Tributário Nacional (CTN), que dedica ao tema Capítulo específico:



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



**CAPÍTULO IV**

**Interpretação e Integração da Legislação Tributária**

Art. 107. A legislação tributária será interpretada conforme o disposto neste Capítulo.

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

- I - a analogia;
- II - os princípios gerais de direito tributário;
- III - os princípios gerais de direito público;
- IV - a equidade.

§ 1º O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

§ 2º O emprego da equidade não poderá resultar na dispensa do pagamento de tributo devido.

Art. 109. Os princípios gerais de direito privado utilizam-se para pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, mas não para definição dos respectivos efeitos tributários.

Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias.

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

- I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;
- II - outorga de isenção;
- III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

Art. 112. A lei tributária que define infrações, ou lhe comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

- I - à capitulação legal do fato;
- II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;
- III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;
- IV - à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação.

Como se vê, o art. 112 prevê, inclusive, **regras específicas para interpretação da legislação que define infrações e comina penalidades.**

Dessa forma, **os §§ 1º e 2º**, que estabelecem regras interpretativas da legislação tributária com base em princípios abstratos e ambíguos como "presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica" ou "intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas", **extrapolam a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições do Código Tributário Nacional.**

**2) Art. 3º – "Deveres do Poder Público Estadual"**

O art. 3º prevê "deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa". Os incisos I e II do *caput* e os §§ 1º e 2º dizem respeito a matéria que foge do âmbito de atuação da SEF.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



O inciso III do *caput* do art. 3º pretende limitar a atividade fiscalizatória, estabelecendo que deve ser primariamente realizada “fiscalização orientadora” e “somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva”. O inciso VIII do *caput* estabelece que deverá ser imposto, “sempre que possível, o menor ônus ao cidadão, inclusive no âmbito tributário”.

Art. 3º. São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

(...)

III - exercer primeiramente fiscalização orientadora, e somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva, salvo no caso de situações de iminente dano público ou risco à saúde, para todas as empresas, independentemente de porte, nos termos do art. 55 da Lei Complementar 123/2006;

(...)

VIII - atuar de modo a impor, sempre que possível, o menor ônus ao cidadão, inclusive no âmbito tributário.

(...)

**Contudo, a fiscalização deve sempre observar o princípio da legalidade estrita**, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e balizador da atividade administrativa. Especificamente no âmbito tributário, o art. 3º do CTN dispõe **que tributo é toda prestação “cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”**.

Sendo assim, não cabe à **fiscalização** optar por impor o menor ônus possível ou somente exercer a fiscalização punitiva se a orientadora não for cumprida: **ela está vinculada aos exatos termos da lei, devendo aplicar sempre a regra prevista para cada uma das diversas hipóteses previstas na legislação**. Se for observado o descumprimento de alguma obrigação passível de punição, ela deve ser aplicada, não cabendo à fiscalização optar por não impor ônus ao cidadão.

Como se vê, **as regras previstas nos incisos III e VIII do caput do art. 3º são manifestamente inconstitucionais**.

Ademais, o inciso IV do *caput* e o § 3º do art. 3º estabelecem o seguinte:

Art. 3º São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

(...)

IV - garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa ao demandado, 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 ou risco à saúde;

(...)

§ 3º. As situações previstas no inciso III que ensejarem a fiscalização punitiva deverão ser especificamente justificadas pelo agente fiscalizador, de modo que fique claro o iminente dano público ou risco à saúde, a fim de possibilitar o contraditório específico.

(...)

**Trata-se de regras inócuas, uma vez que todo ato administrativo que estabelece sanções deve ser motivado, e o inciso LV do caput do art. 5º da Constituição garante sempre aos cidadãos o contraditório e a ampla defesa, inclusive na esfera administrativa.**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



Por fim, o inciso V do *caput* do art. 3º estabelece o dever de observar "regime de transição mínimo de 90 (noventa) dias para interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado":

Art. 3º São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

(...)

V -observar regime de transição mínimo de 90 (noventa) dias para interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, em qualquer grau 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, salvo em resultando situação mais favorável ao demandado;

(...)

**Além da obscuridade do conceito "norma de conteúdo indeterminado", trata-se de mais uma regra que extrapola a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições do CTN, que em seu art. 103 já prevê as regras de vigência dos atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas e das decisões administrativas a que a lei atribua eficácia normativa:**

Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;

II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;

III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

(...)

Art. 103. Salvo disposição em contrário, entram em vigor:

I - os atos administrativos a que se refere o inciso I do artigo 100, na data da sua publicação;

II - as decisões a que se refere o inciso II do artigo 100, quanto a seus efeitos normativos, 30 (trinta) dias após a data da sua publicação;

III - os convênios a que se refere o inciso IV do artigo 100, na data neles prevista.

**3) Capítulo II (Contestação de Documentação Desnecessária) e Capítulo III (Do Uso Tecnológico)**

O Capítulo II cria a figura da chamada "Contestação de Documentação Desnecessária", estabelecendo procedimentos e prazos para contestar requisição de especificação técnica ou documentação que o demandado "julgar desnecessária para sua atividade econômica":

**CAPÍTULO II – DA CONTESTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO DESNECESSÁRIA**

Art. 5º. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação que julgar desnecessária para sua atividade econômica, o demandado poderá opor



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



Contestação de Documentação Desnecessária (CDD), no prazo de 20 dias úteis de sua notificação.

§ 1º Os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, que tiverem efetuado a requisição de documentação ao demandado deverão fornecer, sem custo ao solicitante, formulário, preferencialmente em formato eletrônico, para preenchimento da CDD e o demandado 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 20 (dez) dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito do incidente suscitado.

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

§ 4º Não decidida a CDD oposta por empreendimentos de baixo risco no prazo estipulado, considera-se procedente a contestação suscitada pelo demandado.

Evidentemente a requisição pela Administração de documentos desnecessários é uma situação que gera uma justa preocupação e é contrária ao princípio da eficiência, **mas o procedimento definido pelo art. 5º ignora completamente a realidade da atividade administrativa.**

Conforme exposto acima, **qualquer ato administrativo, inclusive uma requisição de documentos, deve ser pautado pela legalidade estrita, não podendo o agente público exigir documentos sem que haja previsão normativa para tal.**

**Contudo, cada órgão da administração pública tem uma realidade distinta e lida com temas dos mais diversos e de maior ou menor complexidade. Por isso, os diferentes tipos de processo administrativo possuem regras específicas, com previsão de prazos para que seja garantido ao cidadão o contraditório e a ampla defesa.**

**Estabelecer prazos e procedimentos mandatórios, uniformes para toda Administração** – sem que nem menos tenha sido feita uma análise dos impactos de tal procedimento na atividade administrativa e nos custos que serão gerados para atender à demanda – **é contraproducente e contrário ao princípio da eficiência.**

Ademais, o Capítulo III trata do “uso tecnológico”, estabelecendo regras para privilegiar a utilização de documentos em meio digital:

#### CAPÍTULO III – DO USO TECNOLÓGICO

Art. 6º. 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 implementação de tal ferramenta ficará a cargo da empresa interessada, desde que os documentos citados no *caput* deste artigo sejam cópia fiel dos originais, que deverão estar disponíveis para eventual fiscalização.

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

Art. 7º. As solicitações referentes a qualquer atividade econômica, inclusive para atos públicos de liberação, e a formalização de seu deferimento deverão ser realizadas, preferencialmente, em meio virtual.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



Parágrafo único. É permitido ao particular arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, desde que realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento, hipótese em que se equiparará a documento físico e original para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ou privado.

Art. 8º. Quando o usuário do serviço público declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

Embora a tendência seja a utilização cada vez maior dos meios digitais na atividade administrativa, trata-se de mais uma regra genérica que busca uma uniformização em toda a Administração, mas desconsidera as diferentes realidades dos diversos órgãos administrativos.

**Especialmente em matéria tributária, a guarda e o envio de documentos digitais são rigorosamente tratados pela legislação. O Regulamento do ICMS, inclusive, dedica seu Anexo 11 inteiramente às obrigações fiscais em meio eletrônico, grande parte delas alinhadas a normas de padronização aplicáveis em âmbito nacional.**

**5) Art. 12 – Disposições Tributárias**

O Capítulo V é dedicado às "Disposições Tributárias". O art. 12 estabelece requisitos a serem observados nos lançamentos tributários:

Art. 12. Em qualquer lançamento tributário, a administração pública estadual indicará ao cidadão expressamente:

- I - a descrição objetiva do fato gerador;
- II - a indicação dos sujeitos do vínculo obrigacional;
- III - a indicação da base de cálculo, da alíquota adotada e da autoridade fazendária competente para a cobrança;
- IV - a indicação expressa da legislação relativa aos tributos e penalidades exigidas e dos prazos para contestação e quitação dos tributos.

Contudo, **trata-se de regra desnecessária, uma vez que os requisitos para a notificação fiscal já estão previstos na legislação tributária – Capítulo III do Título V da Lei nº 3.938, de 26 de dezembro de 1966 (Lei de Normas Gerais de Direito Tributário), sem prejuízo de normas específicas prevendo requisitos adicionais, conforme o caso:**

**SEÇÃO I**

**NOTIFICAÇÃO FISCAL**

Art. 165. Sempre que for constatada a falta de recolhimento de tributos, na forma e nos prazos fixados na legislação tributária, o Serviço de Fiscalização da Fazenda promoverá o lançamento de ofício, através de notificação fiscal.

Art. 166. As características da Notificação Fiscal serão definidas em modelo oficial e seu preenchimento será manuscrito ou datilografado, sem rasuras ou emendas, ou ainda por processo eletrônico, e conterá:

- I - nome, domicílio tributário ou endereço e número de inscrição do notificado;
- II - as importâncias devidas a título de tributo, multa, juros e atualização monetária, conforme o caso;
- III - indicação sucinta da origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



IV - data da emissão e assinatura do notificante;

V - intimação para pagamento ou contestação, com indicação do respectivo prazo e data do seu início;

VI - a assinatura do notificado, seu representante legal ou preposto idôneo.

§ 1º Prescinde de assinatura do notificante a Notificação Fiscal emitida por processo eletrônico, bem como os respectivos anexos, intimações e termos de início e de encerramento de fiscalização.

§ 2º O prazo para pagamento da notificação fiscal será de 30 (trinta) dias, contados da data em que se considerar efetuada a intimação.

§ 3º É admitida a emissão dos Anexos da Notificação Fiscal em meio eletrônico ou digital.

**5) Capítulo IV (Do Processo Regulatório) e art. 13**

O Capítulo IV estabelece normas para a edição de atos normativos em geral. Já o art. 13, embora esteja no Capítulo V "Das Disposições Tributárias", por ser relativo a taxas, impacta todos os órgãos da Administração, uma vez que as taxas em regra são criadas por norma específica sugerida pelo órgão público responsável pelo serviço público a elas relacionado:

**CAPÍTULO IV – DO PROCESSO REGULATÓRIO**

Art. 9º. 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 estadual, 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 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.

Art.10. A Administração Pública Estadual, em regime de governança voltado ao respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, adotará processos decisórios orientados por evidências, devendo justificar de maneira técnica a adoção de qualquer norma regulamentadora.

Art. 11. A Administração Pública zelará pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, e deverá realizar 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, fará modificações e revisões.

(...)

Art. 13. As propostas de criação, edição e de alteração de atos normativos e proposições legislativas que instituem e modifiquem taxas, estarão acompanhadas de:

I - relatório do serviço ou da tarefa administrativa a se prestar, ou, tratando-se de poder de polícia, da situação concreta a ser limitada pela atividade estatal; e

II - análise de correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal.

**Dessa forma, tendo em vista o alcance da matéria, entendemos que seria prudente uma análise mais detalhada do tema pela Casa Civil.**

**6) Conclusão**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



**Por todo o exposto nos itens anteriores, informamos que o Projeto de Lei nº 0256.1/2022:**

1. É inconstitucional em relação aos incisos III e VIII do caput do art. 3º, que estabelecem limitações para a fiscalização e para imposição de sanções que ofendem o princípio da legalidade estrita, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º do CTN;
2. É inconstitucional por extrapolar a competência legislativa estadual, em contrariedade com disposições gerais previstas no CTN:
  - a) Nos §§ 1º e 2º do art. 2º, uma vez que prevê regras para interpretação da legislação tributária que conflitam com o disposto no art. 112 do CTN e com o disposto na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro; e
  - b) No inciso V do caput do art. 3º, tendo em vista que prevê regras de vigência de normas complementares em matéria tributária que conflitam com o disposto no art. 103 do CTN;
3. Vale-se muitas vezes de conceitos ambíguos, como, por exemplo, no art. 1º, no inciso IV do caput do art. 2º, além de prever regras demasiadamente abstratas e desnecessária, como, por exemplo, no inciso V do caput do art. 2º e o inciso IV do caput e o § 3º do art. 3º;
4. Estabelece, nos Capítulos II e III, regras demasiadamente genéricas, prevendo procedimentos e prazos padronizados e mandatórios para todos os órgãos da Administração que desconsidem as especificidades das inúmeras atividades realizadas pelo Estado, de forma contraproducente e contrária ao princípio da eficiência;
5. Prevê, em seu art. 12, regras desnecessárias relativas aos requisitos da notificação fiscal, que já são tratados na legislação, no Capítulo III do Título V da Lei nº 3.938, de 26 de dezembro de 1966 (Lei de Normas Gerais de Direito Tributário); e
6. Não é acompanhado de nenhum estudo sobre os efeitos de tais normas no Poder Público Estadual e possíveis impactos financeiros para que as regras sejam operacionalizadas.

Ademais, entendemos que seria prudente uma análise mais detalhada do Capítulo V e do art. 13 pela Casa Civil, uma vez que os dispositivos preveem regras que impactam na elaboração de atos normativos em geral e a normatização de taxas, de competência de diversos órgãos da Administração. (grifo nosso)

Consoante a manifestação da referida Diretoria, a proposta legislativa em questão apresenta uma série de irregularidades, destacando-se, no que diz respeito às atividades da Secretaria de Estado da Fazenda, em síntese, a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 2º e dos incisos III, V e VIII do *caput* do art. 3º, a previsão de conceitos ambíguos e regras demasiadamente abstratas e prescindíveis, como, por exemplo, no art. 1º, no inciso IV do *caput* do art. 2º e no inciso IV do *caput* e no § 3º do art. 3º, assim como regras demasiadamente genéricas nos Capítulos II e III e regras prescindíveis no art. 12.

A DIAT ressalta, ainda, a ausência de estudo sobre os efeitos das regras para o Poder Público Estadual e os possíveis impactos financeiros para que as regras sejam operacionalizadas.

Por fim, a Diretoria de Administração Tributária sugere a análise mais detalhada do Capítulo V e do art. 13 pela Casa Civil, uma vez que os dispositivos preveem regras que impactam na elaboração de atos normativos em geral e a normatização de taxas, de competência



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



de diversos órgãos da Administração.

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, opina-se<sup>1</sup> pela observância dos apontamentos levantados pela Diretoria de Administração Tributária (DIAT), a fim de que o referido projeto não prejudique as atividades desenvolvidas pelo Poder Público Estadual, em especial as relacionadas à tributação, arrecadação e fiscalização, em violação à Constituição Federal e à legislação tributária federal e estadual.

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

**HELENA SCHUELTER BORGUESAN**  
Procuradora do Estado

<sup>1</sup> Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, "(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **EIQ936Q6**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **HELENA SCHUELTER BORGUESAN** (CPF: 084.XXX.229-XX) em 25/08/2022 às 09:55:33  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:43:48 e válido até 24/07/2120 - 13:43:48.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc3XzEzMjg0XzlwMjJFRUIROTM2UTY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013277/2022** e o código **EIQ936Q6** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEF  
GABINETE DO SECRETÁRIO - GABS



## DESPACHO

**Autos nº:** SCC 13277/2022.

Acolho o Parecer nº 385/2022-PGE/NUAJ/SEF, do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos – PGE/NUAJ.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, para conhecimento e providências pertinentes.

*[assinado digitalmente]*

Paulo Eli

**Secretário de Estado da Fazenda**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **CRU945Y5**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **PAULO ELI** (CPF: 303.XXX.199-XX) em 25/08/2022 às 13:49:01  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/04/2018 - 15:01:52 e válido até 02/04/2118 - 15:01:52.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc3XzEzMjg0XzlwMjJfQ1JVOTQ1WTU=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013277/2022** e o código **CRU945Y5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**Parecer DIEC nº 010/2022**

**Origem:** Consultoria Jurídica – SDE

**1. Assunto:**

Trata de encaminhamento nos termos do Ofício 10014/CC-DIAL-GEMAT, sobre o anteprojeto de lei que “Institui o código de defesa do empreendedor do Estado de Santa Catarina”.

**2. Considerações Gerais:**

Santa Catarina é conhecida nacionalmente por ser um estado competitivo. Tem indicadores de destaque quando comparados com os demais estados da federação segundo o Centro de Liderança Pública que nos coloca como o segundo lugar no país em “eficiência da máquina pública”.

Isto se deve pelo empenho dos servidores de carreira e comissionados comprometidos com o cidadão catarinense e no profissionalismo em melhorar a eficiência e eficácia em gestão. Diversos são as ações bem-sucedidas de desburocratização e redução dos tempos de tramitação de projetos.

Como exemplo, desde a Lei Complementar Federal 123/2006 que Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que em sua norma criou um Fórum Nacional da Micro e Pequena Empresa, nosso Estado no ano seguinte em conjunto com o setor privado representado pelas Federações Empresarias e a época com os parlamentares representantes do povo na Assembleia Legislativa de Santa Catarina nos debates junto as Comissões daquela casa, criou o Fórum Estadual Permanente da Micro e pequena empresa.

Dos anseios ali apontados passaram aos servidores para elaboração e execução de soluções. Uma delas tem sido a implantação da cultura de “orientação ao cidadão” nas esferas, fazendária, ambiental, de infraestrutura entre outros órgãos públicos.

Dito isso, passando a análise do Projeto de Lei 0256.1/2022 percebe-se importante papel de apoio ao cidadão, contudo já em seu artigo 1º existe um exagero pelo proponente quando diz “poderio estatal catarinense”. Ora, é a lei que muitas vezes dura, vem a ser a origem da obrigação e não a vontade do servidor em aplicá-la. Certamente o



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL  
DIRETORIA DE EMPREENDEDORISMO E COMPETITIVIDADE - DIEC



processo pode ser reavaliado e em aprovação de lei na ALESC a busca de reduções de prazos e identificação das desnecessidades de procedimentos.

Quanto a prazos propostos no projeto de lei, existe a necessidade de se questionar junto aos órgãos licenciadores e os de concessão de incentivos quais os atuais prazos de resposta e análise bem como, se não existe choque ou inexistência de competência a exemplo de norma estadual ambiental que poderá conflitar com norma ambiental federal. . Não é possível dizer por achismo é possível tais prazos ou se podem ser menor. A Jucesc por exemplo já faz abertura de empresas que se enquadram nas normas do estado no prazo de 2 a 4 horas. Já o incentivo do PRODEC tem tramitação que acompanha a construção do complexo empresarial tornando o prazo de 60 dias prejudiciais ao cidadão visto que o prazo a contar quando do início da operação da planta.

### **3. Conclusão:**

Por todo acima exposto, a DIEC diante da análise do texto da minuta do anteprojeto de lei que visa instituir “O Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina reconhece a intenção do legislador na proteção ao cidadão mas sugere maior diálogo com os órgãos do estado para a construção de um código aplicável e benéfico ao cidadão catarinense.

É o parecer que submeto a apreciação superior.

Florianópolis, 26 de Agosto de 2022

**ANTONIO RICARDO MACHADO SLOSASKI**  
Gerente de Novos Negócios

**De Acordo,**

**CARLOS ALBERTO ARNS FILHO**  
Diretora de Empreendedorismo e Competitividade

Rod. SC 401, Km 5, nº 4.756, Ed. Office Park, Bloco 2, 2º andar, Saco Grande II –  
CEP: 88032-000 - Florianópolis -SC  
Fone: 3665-4259 - Site: www.sds.sc.gov.br



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **T4744NMZ**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



✓ **ANTONIO RICARDO MACHADO SLOSASKI** (CPF: 910.XXX.059-XX) em 30/08/2022 às 14:01:44  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 19/03/2019 - 17:05:58 e válido até 19/03/2119 - 17:05:58.  
(Assinatura do sistema)

✓ **CARLOS ALBERTO ARNS FILHO** (CPF: 039.XXX.309-XX) em 30/08/2022 às 14:01:51  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 31/03/2021 - 16:45:56 e válido até 31/03/2121 - 16:45:56.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc5XzEzMjg2XzlwMjJfVDQ3NDROTVo=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013279/2022** e o código **T4744NMZ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS DO  
SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS**



**PARECER Nº 115/2022-PGE/NUAJ/SDE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** Processo SCC 13279/2022

**Assunto:** DILIGÊNCIA A PROJETO DE LEI

Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina". Análise nos termos do art. 19 Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014. Regularidade do processo. Aprovação.

## **I. RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de diligência oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), a respeito do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina", a fim de colher manifestação desta Pasta, nos termos do art. 19 do Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014.

É o relato do essencial.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre ressaltar que a presente manifestação fica adstrita aos aspectos formais, gerais, do processo, em função da necessidade de uniformização dos atos jurídicos, nos termos dos arts. 4º, I e 13, do Decreto nº 724, de 18 de outubro de 2007, uma vez que a Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE) foi consultada quanto à legalidade e constitucionalidade do tema.

Por sua vez, o posicionamento acima mencionado se fundamenta tão somente nos elementos formais constantes dos autos, sem pronunciamento desta Consultoria Jurídica acerca do mérito do projeto legislativo em voga, apoiando-se no entendimento das áreas técnicas desta Pasta, afetas à matéria, as quais possuem competência para emitir opinião conclusiva acerca do tema.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS DO  
SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS**



Com efeito, o referido projeto de lei visa estabelecer “normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense, objetivando o aprimoramento da liberdade econômica”, conforme art. 1º do PL em tela.

O deputado Bruno Souza, autor do PL, expôs na justificativa que a proposta “trata de princípios e deveres a serem observados pela administração pública no trato com o cidadão, além de criar mecanismos dentro da própria administração a fim de dar maior concretude justamente a estes princípios que busca implementar [...]”.

Em atenção ao teor do Projeto e considerando o Ofício nº 1017/CC-DIAL-GEMAT, foi instada a Diretoria de Empreendedorismo e Competitividade, que se posicionou por meio do Parecer DIEC nº 010/2022 (fls. 4-5), manifestando-se no sentido de que reconhece a intenção do legislador na proteção ao cidadão, “mas sugere maior diálogo com outros órgãos do Estado para a construção de um código aplicável e benéfico ao cidadão catarinense.”

### **III. CONCLUSÃO**

Ante o exposto e dentro dos limites de atribuição desta Pasta, opina-se<sup>1</sup> pela regularidade do presente processo, recomendando ao Senhor Secretário que, ao considerar as manifestações técnicas acima mencionadas, conclua pelo encaminhamento dos autos, nos termos do Parecer DIEC nº 010/2022.

É o parecer, que se submete à vossa consideração.

**EZEQUIEL PIRES  
Procurador do Estado  
OAB/SC 7.526<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> A função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é, de quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos reais e com o devido e necessário embasamento legal. (TRF1, AG 0003263-55.2012.4.01.0000 / AM – 08/03/2013 – Desembargadora Federal Monica Sifuentes.

<sup>2</sup> Ato n: 957/1994, DOE-SC de 2.9.1994 e Portaria GAB/PGE n. 62/2022, de 25.2.2022.



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **542X2YBC**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **EZEQUIEL PIRES** (CPF: 461.XXX.039-XX) em 02/09/2022 às 18:12:30  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/07/2019 - 13:56:16 e válido até 02/07/2119 - 13:56:16.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc5XzEzMjg2XzlwMjJfNTQyWDJZQkM=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013279/2022** e o código **542X2YBC** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL  
GABINETE DO SECRETÁRIO



Ofício nº 389/2022/SDE/GABS  
Processo SCC 13279/2022

Florianópolis, 1º de setembro de 2022.

Senhor Gerente,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção aos termos do Ofício nº 1017/CC-DIAL-GEMAT, oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, que encaminha, para exame e emissão de parecer, o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina", sirvo-me do presente para encaminhar o posicionamento desta Pasta, por meio do Parecer DIEC nº 010/2022 (fls. 4-5), oriundo da Diretoria de Empreendedorismo e Competitividade e o PARECER Nº 115/2022-PGE/NUAJ/SDE (fls. 7-8), oriundo do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos (NUAJ) da SDE, cujos teores ratifico, manifestando-me, no que se refere às atribuições desta Secretaria, nos termos do art. 32, II, da Lei Complementar nº 741, de 2019, no sentido de ser louvável a proposta parlamentar, sugerindo, no entanto, que se amplie o diálogo com outros órgãos e entidades afetos à matéria.

No mais, coloco-me à disposição para eventuais novos esclarecimentos.

Atenciosamente,

(assinado digitalmente)  
**JAIRO LUIZ SARTORETTO**  
Secretário de Estado, designado<sup>1</sup>

Senhor  
RAFAEL REBELO DA SILVA  
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos  
Casa Civil  
Nesta

<sup>1</sup> Ato nº 722/2022 - Jornal DOE/SC nº 21.741, de 31.03.2022.





# Assinaturas do documento



Código para verificação: **G359UQ5P**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **JAIRO LUIZ SARTORETTO** (CPF: 182.XXX.199-XX) em 05/09/2022 às 16:42:55  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 20/05/2021 - 18:48:17 e válido até 20/05/2121 - 18:48:17.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjc5XzEzMjg2XzlwMjJfRzM1OVVRNVA=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013279/2022** e o código **G359UQ5P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019) em seu artigo 144, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0256.1/2022 para o Senhor Deputado João Amin, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 5 de outubro de 2022

  
Michelli Burigo Coan  
Chefe de Secretaria



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**CASA CIVIL**  
**DIRETORIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS**



Ofício nº 1166/CC-DIAL-GEMAT

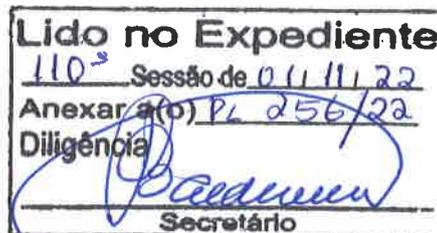
Florianópolis, 27 de outubro de 2022.

Senhor Presidente,

De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil e em complemento ao Ofício nº 1127/2022/CC-DIAL-GEMAT, encaminho o Parecer nº 432/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), em resposta ao Ofício nº GPS/DL/0287/2022, o qual contém pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina".

Respeitosamente,

**Ivan S. Thiago de Carvalho**  
Procurador do Estado  
Diretor de Assuntos Legislativos\*



Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO MOACIR SOPELSA**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Nesta

\*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558  
Delegação de competência

OF 1166\_PL\_0256.1\_22\_PGE\_compL1127\_enc  
SCC 13251/2022

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



**PARECER N. 432/2022-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 13251/2022

**Assunto:** Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 256.1/2022

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina". Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Organização e funcionamento da administração estadual. Atribuição e iniciativa de lei privativas do Chefe do Poder Executivo (CESC art. 50, § 2º, II e art. 71, IV). Afronta à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Comercial e Registros Públicos (CRFB, art. 22, I e XXV). Parecer 472/19/PGE. Violação à competência da União para tratar de normas gerais sobre Direito Econômico e Direito Tributário, e à reserva de lei complementar para fixar normas gerais em matéria de legislação tributária (CRFB, art. 24, I e § 1º, e 146, III). Inexistência de peculiaridade locais. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Lei Federal n. 13.874/2019. Normas Gerais de Direito Econômico (art. 1º, § 4º). Expressa inaplicabilidade aos Direitos Tributário e Financeiro (art. 1º, §§ 1º e 3º). Prazo a ser definido pela Administração Pública (Art. 3º, IX, § 8º). Inconstitucionalidade material, por afronta aos arts. 2º, 146, II, a, 170 e 174 da CRFB. Ofensa ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Regime de Transição. Prazo a ser fixado pela autoridade decisória. Sugestão de arquivamento da proposição.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

## **RELATÓRIO**

Por meio do Ofício n. 1014/CC-DIAL-GEMAT, de 17 de agosto de 2022, a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria sobre o Projeto de Lei n. 256.1/2022, de origem parlamentar, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina", exclusivamente no tocante à constitucionalidade e legalidade da matéria em discussão.

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0287/2022.

Transcreve-se abaixo o conteúdo do Projeto de Lei em questão:

### **CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 1º. A presente Lei estabelece normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense, visando o aprimoramento da liberdade econômica, de acordo com o disposto no art. 170 e seguintes da Constituição Federal.

Art. 2º. A relação da Administração e da Fazenda Pública com o cidadão será regida pela pelos seguintes princípios:

- I - presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica;
- II - primazia da livre iniciativa nas atividades econômicas;
- III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas;
- IV - cordialidade, valendo-se do princípio da expectativa legítima, da transparência, da publicidade dos atos administrativos e fazendários e do mutualismo;
- V - reconhecimento da assimetria entre contribuinte e o Estado.

§ 1º. As dúvidas de interpretação da legislação cabível serão resolvidas de forma a preservar a autonomia da vontade.

§ 2º. Os princípios de que trata o presente artigo deverão ser considerados quando da aplicação de penalidades e infrações no âmbito administrativo e tributário.

Art. 3º. São deveres do Poder Público Estadual, para garantia da livre iniciativa:

- I - analisar e responder, em prazo máximo não superior a 30 (trinta) dias, ao pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de médio risco;
- II - analisar e responder, em prazo máximo não superior a 60 (sessenta) dias, ao pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de alto risco;
- III - exercer primeiramente fiscalização orientadora, e somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva, salvo no caso de situações de iminente dano público ou risco à saúde, para todas as empresas, independentemente de porte, nos termos do art. 55 da Lei Complementar 123/2006;
- IV - garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa ao demandado, 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 ou risco à saúde;
- V - observar regime de transição mínimo de 90 (noventa) dias para interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, em qualquer grau 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, salvo em resultando situação mais favorável ao demandado;
- VI - abster-se de exigir especificação técnica desnecessária ao atingimento do fim desejado;
- VII - identificar, em cada órgão e/ou Secretaria, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes;
- VIII - atuar de modo a impor, sempre que possível, o menor ônus ao cidadão, inclusive no âmbito tributário.

§ 1º. Caso a administração não cumpra o prazo previsto no inciso I, serão concedidas licenças e autorizações provisórias de funcionamento.

§ 2º. A decisão pela necessidade de complementação do pedido interrompe os prazos previstos nos incisos I e II.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



§ 3º. As situações previstas no inciso III que ensejarem a fiscalização punitiva deverão ser especificamente justificadas pelo agente fiscalizador, de modo que fique claro o iminente dano público ou risco à saúde, a fim de possibilitar o contraditório específico.

§ 4º. É vedada a exigência de certidão, pela Administração Pública, sem previsão expressa em Lei ou Ato Normativo.

§ 5º. É vedado ao Poder Público instituir exigências de funcionamento para empresas que impliquem criar demanda artificial ou compulsória por produto, serviço, ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros.

Art. 4º. Nenhum empreendedor terá restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda em mercados não regulados.

**CAPÍTULO II - DA CONTESTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO DESNECESSÁRIA**

Art. 5º. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação que julgar desnecessária para sua atividade econômica, o demandado poderá opor Contestação de Documentação Desnecessária (COO), no prazo de 20 dias úteis de sua notificação.

§ 1º Os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, que tiverem efetuado a requisição de documentação ao demandado deverão fornecer, sem custo ao solicitante, formulário, preferencialmente em formato eletrônico, para preenchimento da COO e o demandado 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 20 (dez) dias úteis para emitir decisão fundamentada sobre o mérito do incidente suscitado.

§ 3º Enquanto a COO estiver pendente de decisão, o prazo para o demandado satisfazer a requisição recorrida fica suspenso.

§ 4º Não decidida a COO oposta por empreendimentos de baixo risco no prazo estipulado, considera-se procedente a contestação suscitada pelo demandado.

**CAPÍTULO III - DO USO TECNOLÓGICO**

Art. 6º. 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 implementação de tal ferramenta ficará a cargo da empresa interessada, desde que os documentos citados no *caput* deste artigo sejam cópia fiel dos originais, que deverão estar disponíveis para eventual fiscalização.

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

Art. 7º. As solicitações referentes a qualquer atividade econômica, inclusive para atos públicos de liberação, e a formalização de seu deferimento deverão ser realizadas, preferencialmente, em meio virtual.

Parágrafo único. É permitido ao particular arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, desde que realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento, hipótese em que se equipará a documento físico e original para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ou privado.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 8º. Quando o usuário do serviço público declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

**CAPÍTULO IV - DO PROCESSO REGULATÓRIO**

Art. 9º. 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 estadual, incluídas as autarquias e às 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 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.

Art. 10. A Administração Pública Estadual, em regime de governança voltado ao respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, adotará processos decisórios orientados por evidências, devendo justificar de maneira técnica a adoção de qualquer norma regulamentadora.

Art. 11. A Administração Pública zelará pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica, e deverá realizar 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, fará modificações e revisões.

**CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES TRIBUTÁRIAS**

Art. 12. Em qualquer lançamento tributário, a administração pública estadual indicará ao cidadão expressamente:

- I - a descrição objetiva do fato gerador;
- II - a indicação dos sujeitos do vínculo obrigacional; e
- III - a indicação da base de cálculo, da alíquota adotada e da autoridade fazendária competente para a cobrança;
- IV - a indicação expressa da legislação relativa aos tributos e penalidades exigidas e dos prazos para contestação e quitação dos tributos.

Art. 13. As propostas de criação, edição e de alteração de atos normativos e proposições legislativas que instituem e modifiquem taxas, estarão acompanhadas de:

- I - relatório do serviço ou da tarefa administrativa a se prestar, ou, tratando-se de poder de polícia, da situação concreta a ser limitada pela atividade estatal; e
- II - análise de correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal.

**CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 14. Esta lei entra em vigor 60 (sessenta) dias a partir da data de sua publicação.

Extrai-se da justificativa do parlamentar proponente que:

"[...] a proposta trata de princípios e deveres a serem observados pela administração pública no trato com o cidadão, além de criar mecanismos dentro da própria administração a fim de dar maior concretude justamente a estes princípios que busca implementar [...]"

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



[...] a proposta, em que pese exija maiores cuidados da administração na tratativa com o cidadão, e crie mecanismos de garantias, não aumenta a estrutura governamental e sequer cria novas atribuições, pelo que não há infringência de qualquer dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal."

[...]

"há muita inspiração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, instituída em 20 de setembro de 2019 através da Lei n. 13.874/2019, como, por exemplo, a análise de impacto regulatório e o armazenamento de documento em formato digital, que na presente proposta ganham maior completude no âmbito da administração pública estadual."

É o relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

O Decreto n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, estabelece o seguinte sobre as diligências:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da dial, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Nesses termos, passa-se à apreciação da proposição.

Conforme se infere do teor do projeto de lei em questão, de iniciativa parlamentar, pretende-se, em síntese, estabelecer princípios e deveres a serem observados pela Administração Pública no trato com o cidadão, com o intuito de garantir a livre iniciativa perante a atuação estatal em análises de pedidos de licenciamento para atividades econômicas e no exercício do poder de polícia.

Em 2019, houve iniciativa parlamentar de instituir um "Código Estadual do Empreendedor" por meio do Projeto de Lei n. 295.8/2019, de autoria do Deputado Estadual Laércio Schuster. Após manifestação da Secretaria do Desenvolvimento Social, da Procuradoria-Geral do Estado e da FIESC no sentido da inconstitucionalidade formal e material do projeto, promoveu-se o seu arquivamento. No Parecer 472/19/PGE, que analisou o projeto de lei referido, o Procurador do Estado, André Doumid Borges, apresentou a seguinte conclusão:

Diante do exposto, o parecer é no sentido de que há vício formal de competência para legislar sobre a matéria objeto do Projeto de Lei n. 295.8/2019 que "institui o Código de Defesa do Empreendedor e dá outras providências", por afronta ao art. 22, I e XXV, Constituição Federal, o qual estabelece como sendo de competência privativa da União, legislar sobre Direito Civil, Comercial e Registros Públicos, além de inconstitucionalidade material, por afronta aos artigos 2º, 146, II, a, 170, 173, dentre outros.

No Projeto de Lei n. 256.1/2022 ora analisado, de autoria do Deputado Estadual Bruno Souza, verifica-se que o texto é semelhante ao do Projeto de Lei n. 295.8/2019, no sentido de dispor sobre princípios que regem as relações entre a Administração Pública e o cidadão, bem como de estabelecer deveres ao Estado como, por exemplo, a realização de análise de impacto regulatório.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Em que pese a intenção do deputado proponente de apresentar proposta em harmonia com as disposições da Lei federal n. 13.874/2019 para dar efetividade, no âmbito estadual, à garantia de proteção ao livre exercício da atividade econômica e às disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, o projeto padece de inconstitucionalidade formal e material, conforme será demonstrado a seguir.

A competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre os entes federativos (art. 24, I, da CF e art. 10, I, da CE/SC). Nesse sentido, compete à União o estabelecimento das normas gerais e aos Estados a suplementação da legislação federal, de acordo com suas peculiaridades regionais (art. 24, §§1º e 2º, da CF e art. 10, §1º, da CE/SC), salvo se inexistir lei federal sobre normas gerais, ocasião em que os Estados exercerão competência legislativa plena, a fim de atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º, da CF e art. 10, §2º, da CE/SC).

No tocante à competência legislativa concorrente, assim entende o Excelso Supremo Tribunal Federal:

(...) O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, §2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, §2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). [ADI 3.098, rei. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] (...) (ADI 2.818, rei. min. Dias T -5- 2013).

Cumpre salientar que, à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, que reconhece, no âmbito da repartição de competências, a existência do princípio da subsidiariedade, o qual impõe deferência aos legisladores regionais e locais, prestigiando o pluralismo político, só haverá inconstitucionalidade sob esse aspecto se a lei editada pela União expressamente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos, conforme se verifica da ementa abaixo transcrita:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption) . 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN,



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17- 11-2017) (grifou-se)

Nesse contexto, foi promulgada a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei Federal n. 13.874/2019), a qual estabelece normas gerais de direito econômico a serem observadas em todos os atos públicos de liberação da atividade econômica pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Destacam-se os seguintes dispositivos da referida lei:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do *caput* do art. 174 da Constituição Federal.

§ 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 neste Capítulo e nos Capítulos II e III desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do *caput* do art. 3º desta Lei.

§ 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.

§ 5º O disposto no inciso IX do *caput* do art. 3º desta Lei não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se:

I - o ato público de liberação da atividade econômica for derivado ou delegado por legislação ordinária federal; ou

II - o ente federativo ou o órgão responsável pelo ato decidir vincular-se ao disposto no inciso IX do *caput* do art. 3º desta Lei por meio de instrumento válido e próprio. (grifou-se)

Em suma, tem-se como normas gerais de direito econômico previstas nos arts. 1º a 4º da Lei n. 13.874/2019:

a) art. 1º: a intenção de estabelecer normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da liberdade econômica e dispor sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador da livre concorrência prevista no art. 170, IV, da CF. Em seu §1º, ressalta que o disposto na lei terá reflexos "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".

b) art. 2º: estabelece quatro princípios que norteiam o disposto na Lei.

c) art. 3º: estabelece direitos de liberdade econômica das pessoas físicas e jurídicas para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do país.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



d) art. 4º: estabelece os deveres da Administração Pública no exercício do poder regulamentar da atividade econômica, com o intuito de evitar o abuso do poder regulatório.

No caso em questão, o Estado possui competência legislativa sobre o tema, porém, restrita à suplementação da legislação federal, de acordo com suas peculiaridades regionais, sendo obrigatória a observância das normas gerais definidas pela União Federal na Lei n. 13.874/2019. Sobre a Lei n. 13.874/2019, Bernardo Strobel Guimarães e Caio Augusto Nazario de Souza lecionam que:

Como se percebe, a **Lei tem incidência nacional**, e condiciona a atuação dos demais entes federativos ao tratar de temas cuja competência legislativa é concorrente. Embora possa haver complementação da legislação federal, ela deverá estar em linha com o conteúdo das normas gerais. Perceba-se, que a primazia legislativa está reservada à Lei produzida pela União, que no que se refere a normas gerais tem abrangência nacional. Logo, **a título de complementar a Lei não se pode buscar deturpar seus princípios.**<sup>1</sup> (grifou-se)

Verifica-se que o Projeto de Lei ora analisado padece de inconstitucionalidade formal por extrapolar a competência constitucional estadual para legislar concorrentemente sobre a matéria.

No capítulo I, o parlamentar proponente pretende estabelecer "normas de proteção ao cidadão contra o poderio estatal catarinense", bem como estipular princípios que devem reger a relação entre a Administração Pública e o cidadão.

Como já mencionado anteriormente, o art. 2º da Lei n. 13.874/19 traz os princípios que norteiam as normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. Já o art. 2º do Projeto de Lei n. 256.1/2022 extrapola os limites da competência concorrente prevista no art. 24, I, da CF, pois os princípios previstos nos incisos I, II, III e V são semelhantes aos da Lei n. 13.874/19, mas o inciso IV é inovação do parlamentar proponente, que não justificou quais seriam as peculiaridades regionais para a sua inclusão no âmbito estadual.

Quanto ao art. 3º, que estabelece deveres do Poder Público Estadual para garantia da livre iniciativa, também há vícios de inconstitucionalidade formal.

Os incisos I e II do art. 3º estabelecem prazos para a Administração Pública analisar pedidos de licenciamento para o funcionamento de atividades de médio e alto risco e o §1º prevê que, se a Administração não cumprir o prazo, serão concedidas "licenças e autorizações provisórias de funcionamento".

Ocorre que a Lei n. 13.874/19 estabelece que cabe ao órgão da Administração pública solicitar fixar o prazo. Veja-se:

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: [...]

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; [...]

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Bernardo Strobel; SOUZA, Caio Augusto Nazario de. **Lei de Liberdade Econômica e os limites para a intervenção do Estado na Economia**. In: HUMBERT, Georges Louis Hage (Coord.). Lei de liberdade econômica e os seus impactos no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 31.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



§ 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 impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento.

Assim, os incisos I e II e §1º do art. 3º do projeto de lei dispõem sobre a organização e o funcionamento da Administração, envolvendo as atribuições de órgãos e servidores do Poder Executivo, cuja iniciativa legislativa é de competência privativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 50, §2º, II, c/c art. 71, IV, alínea "a" da CESC.

No mesmo sentido, é inconstitucional o art. 5º e seus parágrafos, que tratam da "Contestação de Documentação Desnecessária", pois determina prazo à Administração Pública para análise da contestação que, caso não decidida no prazo estipulado, será considerada procedente.

Do mesmo vício de inconstitucionalidade formal padece o inciso III do art. 3º, o qual estabelece que a Administração Pública deve exercer primeiramente fiscalização orientadora, e somente após o descumprimento desta, a fiscalização punitiva, salvo no caso de situações de iminente dano público ou risco à saúde, para todas as empresas, independentemente de porte, nos termos do art. 55 da Lei Complementar n. 123/2006.

Verifica-se que não existe "fiscalização orientadora" geral na Lei n. 13.874/19, de modo a proposta contraria a norma geral constante do art. 4º A, inciso III daquela, não havendo qualquer justificativa do parlamentar proponente acerca de eventual peculiaridade regional ou local para tal inovação no âmbito estadual.

Entende-se, ainda, que o comando fragiliza a aplicação do princípio constitucional da legalidade pela Administração Pública (art. 37 da CF) e do princípio da supremacia do interesse público, além de não ser condizente com normas previstas na Constituição Federal que impõem ao Estado os deveres de proteção ao consumidor (art. 5º, XXXII e art. 170, inciso V), à saúde (art. 7º e art. 197), à segurança pública (art. 7º), ao meio ambiente (art. 225), ao ensino (art. 209) e à proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º), entre outros.

Os incisos I a III e §1º do art. 3º acabam, também, ao interferir nas funções do Poder Executivo, por macular o princípio da independência entre os Poderes (CRFB, art. 2º; CESC/89, art. 32).

Quanto ao inciso IV do art. 3º, que pretende garantir o contraditório e a ampla defesa ao demandado, não se vislumbra a necessidade do dispositivo, uma vez que se trata de direito fundamental previsto na própria Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LV.

Cabe, ainda, apontar que o art. 3º, V, ao impor um prazo mínimo de 90 (noventa) dias para regime de transição, contém disposição que conflita com o disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Em matéria de Direito Administrativo, os entes subnacionais possuem competência para legislar, dentro de sua autonomia estabelecida pela Constituição. Devem, no entanto, respeitar as normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública (art. 37 e ss.), bem como as normas constantes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), de caráter nacional e supralegal, considerada, não sem razão, como "lei sobre as leis", ou "norma que regula outras normas". As relações entre a Administração Pública e os cidadãos é tratada, notadamente, naquelas regras contidas nos arts. 20 a 30, introduzidas pela Lei Federal n. 13.655/18, cujo propósito expresso foi, justamente, o de "promover segurança jurídica e eficiência e na aplicação do Direito Público".

O art. 23 trata exatamente do tema objeto do inciso V do art. 3º, e o faz nos seguintes termos:



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

A disposição legal confere à própria autoridade decisória a fixação do prazo para o regime de transição, além do que essa transição deverá ser prevista quando indispensável, e não em todos os casos, por determinação de legislador estadual ou local. Não é por outro motivo que o art. 7º do Regulamento da LINDB (Decreto Federal n. 9.830, de 2019) declara que, quando cabível, o regime de transição preverá: I - os órgãos e as entidades da administração pública e os terceiros destinatários; II - as medidas administrativas a serem adotadas para adequação à interpretação ou à nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado; e III - o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento de direito seja cumprido.

Repare-se que o prazo a ser fixado pela autoridade decisória poderá ser mais curto ou, inclusive, conforme as circunstâncias concretas, mais longo que o proposto no PL em comento. Ademais, a decisão que abrigar uma interpretação nova que crie obrigação ou condicionamento a direito, mas que não contempla regra de transição, será nula por descumprimento da exigência legal. Sobre o art. 23, corrobora a melhor doutrina:

O poder-dever de previsão de um regime de transição “trata-se da ideia já consolidada entre nós de uma modulação dos efeitos e de um diferimento temporal da aplicação da decisão nova” [...] A ideia de transição, de eficácia diferida de prescrições moratórias já é assentada no nosso ordenamento jurídico”.

[...]

Temos então que presente a *fattispecie* exposta no item anterior, tem o agente, órgão ou ente emissor da decisão, de prever, *no mesmo ato*, regime de transição que, basicamente (i) module temporalmente a eficácia da nova interpretação; e (ii) distribua os ônus e consequências dela derivados dentro de critérios de proporcionalidade. (Floriano de Azevedo Marques Neto, *O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica*. In: Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018. p. 106 e 107)

À vista disso, a proposição do inciso V do art. 3º está em conflito com o art. 23 da LINDB.

Além disso, o § 2º do art. 2º, o inciso VIII do art. 3º e os arts. 12 e 13, que versam sobre matéria tributária, estão eivados de inconstitucionalidade formal.

Ao prescrever, no § 2º do art. 2º, que os princípios sugeridos no *caput* deverão ser considerados quando da aplicação de penalidades no âmbito tributário, e, no §1º do art. 2º, que as dúvidas interpretativas da legislação serão resolvidas “de forma a preservar a autonomia da vontade”, a proposição viola o disposto nos arts. 24, I e § 1º, e 146, III, da CF.

Embora os Estados possam legislar concorrentemente sobre Direito Tributário (CF, art. 24, I), há que se observar a competência da União para estabelecer normas gerais (§1º). E o art. 146, III, da Carta Maior determina que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

É da jurisprudência do STF:

A observância de normas gerais em matéria tributária é imperativo de segurança jurídica, na medida em que é necessário assegurar tratamento centralizado a alguns temas para que seja possível estabilizar legitimamente expectativas. Neste contexto, “gerais” não significa “genéricas”, mas sim “aptas a vincular todos os entes



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



federados e os administrados" (RE 433.352 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 20-4-2010, 2ª T, DJE de 28-5-2010).

O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º) (ADI n. 3.098, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 10/3/06).

O art 2º, §2º, e os arts. 12 e 13 padecem, pois, de inconstitucionalidade formal, ao invadir seara de competência da União para estabelecer normas gerais de Direito Tributário, visto que não versam sobre qualquer peculiaridade local, pretendendo regular, pelo contrário, situações gerais que exigem tratamento centralizado de modo a conferir segurança jurídica a todos.

Lei (recepcionada como) de cariz nacional complementar, o Código Tributário Nacional (CTN), estabelece, em seu art. 107, que a legislação tributária será interpretada conforme o disposto neste Capítulo (CAPÍTULO IV - Interpretação e Integração da Legislação Tributária).

Quanto ao lançamento tributário, objeto do art. 12 do projeto de lei em exame, é disciplinado no Capítulo II, Seção I, arts. 142 e ss., do CTN.

O art. 13 pretende dispor sobre requisitos para as propostas de criação, edição e de alteração de atos normativos e proposições legislativas que instituem ou modifiquem taxas. Mais uma vez, o CTN traz as normas gerais sobre essa modalidade tributária no seu TÍTULO IV, art. 77 a 80, além de outras disposições inseridas em outras parte do Código.

Não por outra razão, a própria Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei Federal n. 13.874/2019) deixou expresso, no §3º do art. 1º, que o disposto neste Capítulo (Disposições Gerais) e nos Capítulos II (Da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) e III (Das Garantias de Livre Iniciativa) desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do *caput* do art. 3º desta Lei.

O presente projeto de lei padece também de inconstitucionalidade material, na medida em que estabelece uma base principiológica incompatível com àquela prevista no Título VII, Capítulo I, da Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios gerais da atividade econômica.

Com efeito, ao estabelecer, dentre outros pontos, que "nenhum empreendedor terá restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços" por alterações da oferta e da demanda em mercados não regulados, o projeto extrapola os contornos dados à ordem econômica e financeira dados pela própria Constituição Federal.

Outro ponto que trata o Projeto de Lei é o processo regulatório. O art. 9º e o parágrafo único são idênticos ao art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 13.874/19. A realização de análise de impacto regulatório no âmbito estadual não é obrigatória, pois o art. 5º não faz parte das normas gerais previstas nos arts. 1º a 4º da referida lei que se aplicam obrigatoriamente aos Estados. Depende, pois, de lei local. Contudo, como cria novas atribuições à Administração Pública, a iniciativa legislativa é de competência privativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 50, §2º, II, c/c art. 71, IV, alínea "a" da CESC.

Ao analisar dispositivo similar do projeto de lei analisado pelo Parecer 472/19/PGE acima mencionado, o Procurador do Estado André Doumid Borges manifestou-se no seguinte sentido:



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



[...] o dispositivo está limitando as competências constitucionais de iniciativa do processo legislativo, tendo vista que o início de tal processo ficará condicionado à realização de análise de impacto regulatório, o que, também, poderia ser compreendido como uma afronta ao princípio da separação dos poderes, assegurado como cláusula pétrea pelo § 4º do art. 60 da Constituição. Além disso, tal disposição malferir o estatuto jurídico das estatais, encartado no §1º do artigo 173 da Constituição Federal de 1988. Atenta também à legalidade e à organização da Administração Pública, dentre outros. (grifou-se)

Ademais, os arts. 10 e 11 são inovações do parlamentar proponente que, assim como o contido no art. 9º, criam novas atribuições à Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é de competência privativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 50, § 2º, II, c/c art. 71, IV, alínea "a" da CESC.

Em suma, as disposições do projeto em análise exorbitam o conteúdo da liberdade econômica estabelecida pela ordem constitucional vigente, a qual conforma a ordem econômica à ordem social, de modo que tal liberdade, portanto, comporte limitações. Nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros." [ADI 319 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 3-3-1993, P, DJ de 30-4-1993.]

"A defesa da livre concorrência é imperativo de ordem constitucional (art. 170, IV) que deve harmonizar-se com o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput). Lembro que "livre iniciativa e livre concorrência, esta como base do chamado livre mercado, não coincidem necessariamente. Ou seja, livre concorrência nem sempre conduz à livre iniciativa e vice-versa (cf. FARINA; AZEVEDO; SAES: Competitividade: mercado, estado e organizações. São Paulo, 1997. cap. IV). Daí a necessária presença do Estado regulador e fiscalizador, capaz de disciplinar a competitividade enquanto fator relevante na formação de preços (...)" Calixto Salomão Filho, referindo-se à doutrina do eminente min. Eros Grau, adverte que "livre iniciativa não é sinônimo de liberdade econômica absoluta (...)". [AC 1.657 MC, voto do rel. p/ o ac. min. Cezar Peluso, j. 27-6-2007, P, DJ de 31-8-2007.]

Além disso, alguns dispositivos extrapolam o conteúdo das normas gerais previstas na Lei n. 13.874/19, sem que fosse demonstrada, pelo parlamentar proponente, a existência de peculiaridades regionais que justifiquem a criação de novas normas no âmbito estadual.

Estes são os pontos ora destacados, sem prejuízo de outras inconstitucionalidades e ilegalidades que possam vir a ser detectadas em eventual exame mais percuciente do Projeto de Lei ora analisado.

## **CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, opina-se pela existência, no Projeto de Lei n. 256.1/2022, de:

- vício de inconstitucionalidade formal, notadamente no art. 3º, I, II, III, V e §1º, art. 5º e art. 11, ante a atribuição e iniciativa privativas do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração estadual (CESC art. 50, § 2º, II e art. 71, IV);

- inconstitucionalidade formal, por afronta à competência privativa da União, para legislar sobre Direito Civil, Comercial e Registros Públicos (CF, art. 22, I e XXV);



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



- inconstitucionalidade formal, ante a competência da União para dispor sobre normas gerais de Direito Econômico (CF, art. 24, I), ausentes peculiaridades locais a justificar o exercício da competência suplementar;

- inconstitucionalidade formal do § 2º do art. 2º, inciso VIII do art. 3º e dos arts. 12 e 13, por violação à competência da União tratar de normas gerais sobre Direito Tributário, e à reserva de lei complementar para fixar normas gerais em matéria de legislação tributária (CF, art. 24, I e §1º, e 146, III);

- inconstitucionalidade material, por afronta aos arts. 2º, 170 e 174 da CF;

- ilegalidade do art. 3º, I a II, frente ao disposto no art. 3º, IX, § 8º, da Lei Federal n. 13.874/2019;

- ilegalidade por ofensa ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

É o parecer.

**EVANDRO RÉGIS ECKEL**  
**Procurador do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **L3U707AS**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**EVANDRO REGIS ECKEL** (CPF: 919.XXX.109-XX) em 17/10/2022 às 14:32:34

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjUxXzEzMjU4XzlwMjJfTDNVNzA3QVM=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013251/2022** e o código **L3U707AS** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

**DESPACHO**



**Referência:** SCC 13251/2022

**Assunto:** Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 256.1/2022

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, cuja ementa foi assim formulada:

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina". Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Organização e funcionamento da administração estadual. Atribuição e iniciativa de lei privativas do Chefe do Poder Executivo (CESC art. 50, §2º, II e art. 71, IV). Afronta à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Comercial e Registros Públicos (CRFB, art. 22, I e XXV). Parecer 472/19/PGE. Violação à competência da União para tratar de normas gerais sobre Direito Econômico e Direito Tributário, e à reserva de lei complementar para fixar normas gerais em matéria de legislação tributária (CRFB, art. 24, I e §1º, e 146, III). Inexistência de peculiaridade locais. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Lei Federal n. 13.874/2019. Normas Gerais de Direito Econômico (art. 1º, §4º). Expressa inaplicabilidade aos Direitos Tributário e Financeiro (art. 1º, §§1º e 3º). Prazo a ser definido pela Administração Pública (Art. 3º, IX, §8º). Inconstitucionalidade material, por afronta aos arts. 2º, 146, II, a, 170 e 174 da CRFB. Ofensa ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Regime de Transição. Prazo a ser fixado pela autoridade decisória. Sugestão de arquivamento da proposição.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALINE CLEUSA DE SOUZA**  
**Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **KL6B2W08**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 17/10/2022 às 15:08:55

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjUxXzEzMjU4XzlwMjJfS0w2QjJXMDg=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013251/2022** e o código **KL6B2W08** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 13251/2022

**Assunto:** Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 256.1/2022, que "Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina". Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Organização e funcionamento da administração estadual. Atribuição e iniciativa de lei privativas do Chefe do Poder Executivo (CESC art. 50, §2º, II e art. 71, IV). Afronta à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Comercial e Registros Públicos (CRFB, art. 22, I e XXV). Parecer 472/19/PGE. Violação à competência da União para tratar de normas gerais sobre Direito Econômico e Direito Tributário, e à reserva de lei complementar para fixar normas gerais em matéria de legislação tributária (CRFB, art. 24, I e §1º, e 146, III). Inexistência de peculiaridade locais. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Lei Federal n. 13.874/2019. Normas Gerais de Direito Econômico (art. 1º, §4º). Expressa inaplicabilidade aos Direitos Tributário e Financeiro (art. 1º, §§1º e 3º). Prazo a ser definido pela Administração Pública (Art. 3º, IX, §8º). Inconstitucionalidade material, por afronta aos arts. 2º, 146, II, a, 170 e 174 da CRFB. Ofensa ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Regime de Transição. Prazo a ser fixado pela autoridade decisória. Sugestão de arquivamento da proposição.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 432/2022-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer n. 432/2022-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALISSON DE BOM DE SOUZA**

**Procurador-Geral do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **2320FQP5**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 17/10/2022 às 15:42:40  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.  
(Assinatura do sistema)
  
- ✓ **ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 17/10/2022 às 17:45:38  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMjUxXzEzMjU4XzlwMjJmMyT0ZRUDU=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013251/2022** e o código **2320FQP5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0256.1/2022

**“Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina.”**

**Autor:** Deputado Bruno Souza

**Relator:** Deputado João Amin

### I – RELATÓRIO

Retornam a este Relator os autos do Projeto de Lei nº 0256.1/2022, de autoria do Deputado Bruno Souza, que “Institui o Código de Defesa do Empreendedor do Estado de Santa Catarina”.

Em sua Justificação de pp. 08 a 12, o Autor assevera que pretende, com a iniciativa, “criar o Código Estadual de Defesa do Empreendedor, trazendo disposições contra o arbítrio estatal para todos os cidadãos catarinenses”.

Prossegue em sua Justificação expondo que:

[...]

Inicialmente, cumpre destacar que a proposta trata de princípios e deveres a serem observados pela administração pública no trato com o cidadão, além de criar mecanismos dentro da própria administração a fim de dar maior concretude justamente a estes princípios que busca implementar, de modo que não há qualquer invasão de competência privativa federal, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, que confere aos Estados-Membros o poder de auto-organização e autogoverno.

[...]

Por fim, frisa-se ainda que há muita inspiração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, instituída em 20 de setembro de 2019 através da Lei n. 13.874/2019, como, por exemplo, a análise de impacto regulatório e o armazenamento de documento em formato digital, que na presente proposta ganham maior completude no âmbito da administração pública estadual.

[...]



Compulsando os autos eletrônicos, verifiquei que a matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 20 de julho de 2022 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, em que, na forma regimental, fui designado à relatoria, ocasião em que solicitei diligência à Casa Civil para trazer aos autos manifestações da Procuradoria-Geral do Estado e das Secretarias de Estado da Fazenda e da Administração (pp. 15 e 16).

É o relatório.

## II – VOTO

Com efeito, de acordo com os arts. 72, I, 144, I, e 210, II, do Regimento Interno deste Poder, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça a análise do presente Projeto de Lei no que tange a sua admissibilidade, à luz dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Inicialmente, no que atina à constitucionalidade, observo o cumprimento dos pressupostos constitucionais formais relativos à espécie da proposição em apreço, haja vista previsão do inciso III do art. 59<sup>1</sup> da Constituição Federal, não se tratando de caso reservado à lei complementar, pelo que a proposição de lei ordinária é a forma adequada à matéria.

Prossigo, retirando da Justificação do Autor o que segue:

Inicialmente, cumpre destacar que a proposta trata de princípios e deveres a serem observados pela administração pública no trato com o cidadão, além de criar mecanismos dentro da própria administração a fim de dar maior concretude justamente a estes princípios que busca implementar, de modo que não há qualquer invasão de competência privativa federal, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, que confere aos Estados-Membros o poder de auto-organização e autogoverno.

<sup>1</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:  
[...]  
III - leis ordinárias;



Em relação à iniciativa parlamentar, é necessário atentar-se ao § 2º do art. 50 da Constituição Estadual, bem como ao art. 71 do mesmo diploma. Também não há invasão de qualquer competência privativa exposta nos citados dispositivos.

Há que se pontuar ainda que a proposta, em que pese exija maiores cuidados da administração na tratativa com o cidadão, e crie mecanismos de garantias, não aumenta a estrutura governamental e sequer cria novas atribuições, pelo que não há infringência de qualquer dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

Por fim, frisa-se ainda que há muita inspiração da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, instituída em 20 de setembro de 2019 através da Lei n. 13.874/2019, como, por exemplo, a análise de impacto regulatório e o armazenamento de documento em formato digital, que na presente proposta ganham maior completude no âmbito da administração pública estadual.

Assim sendo, da análise da matéria, vislumbro as condições à continuidade da tramitação da proposição, haja vista o cumprimento dos requisitos da constitucionalidade, tanto nos aspectos formais, quanto nos materiais, assim como de legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Ante o exposto, com base nos regimentais arts. 72, I e XV, 144, I, parte inicial, 209, I, parte final, e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação **do Projeto de Lei nº 0256.1/2022**, conforme determinado pelo 1º Secretário da Mesa em seu despacho à p. 2 dos autos eletrônicos.

Sala das Comissões,

Deputado João Amin  
Relator



### FOLHA DE VOTAÇÃO

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

- aprovou  unanimidade  com emenda(s)  aditiva(s)  substitutiva global  
 rejeitou  maioria  sem emenda(s)  supressiva(s)  modificativa(s)

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) , referente ao

Processo , constante da(s) folha(s) número(s) .

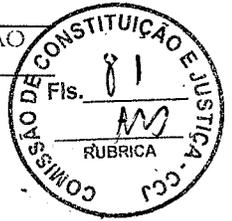
OBS.:

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Milton Hobus	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Ana Campagnolo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Fabiano da Luz	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. João Amin	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. José Milton Scheffer	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Marcius Machado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Mauro de Nadal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Paulinha	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Valdir Cobalchini	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião ocorrida em

  
Coordenadoria das Comissões



## TERMO DE REMESSA

Tendo a Comissão de Constituição e Justiça, em sua reunião de 6 de dezembro de 2022, exarado Parecer pela ADMISSIBILIDADE ao Processo Legislativo nº PL./0256.1/2022, referente ao seu campo temático, procede-se a remessa dos autos à Coordenadoria das Comissões para que se dê curso à tramitação do feito nos termos regimentais.

Sala da Comissão, 6 de dezembro de 2022

  
Michelli Burigo Coan  
Chefe de Secretaria



## DISTRIBUIÇÃO

O Senhor Deputado Marcos Vieira, Presidente da Comissão, designou RELATOR do Processo Legislativo nº PL./0256.1/2022, o Senhor Deputado Altair Silva, Membro desta Comissão, com base no artigo 130, inciso VI, do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019).

Em consequência, faça-se a remessa dos autos do Processo Legislativo acima citado ao Senhor Relator designado, observando o cumprimento do prazo regimental.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2022

  
Rossana Maria Borges Espezin  
Chefe de Secretaria