



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**