



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

**PARECER**

INDICAÇÃO Nº 039/2022, sobre o projeto de lei 4783/2020. Relevância do tema. Algumas falhas conceituais; confusão na nomenclatura adotada. Indicação para submissão à Comissão Permanente de Direito Empresarial.

Ementa: Análise do PL 4783/2020 que visa criar o Código de Defesa do Empreendedor, um conjunto de regras que visam desburocratizar o dia a dia do empreendedor e reduzir a interferência do Estado na economia.

**Palavras-chaves:** Empreendedor. Licenciamento. Alvará. Registro. Contestar exigência. Burocracia. Empresário. Liberdade Econômica. Segurança Jurídica.

**RELATÓRIO**

O presente parecer tem por objeto examinar o Projeto de Lei nº PL 4783/2020, de autoria do Deputado Vinicius Poit (NOVO-SP) e outros deputados, que objetiva instituir o Código de Defesa do Empreendedor.

Inspirado na Lei do Estado de São Paulo, Lei 17.530, de 11 de abril de 2022, que instituiu o Código de Defesa do Empreendedor, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, assim como disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Segundo o deputado Vinicius Poit, os dois textos buscam reduzir “a exacerbada interferência do poder público na economia”. No que tange o PL 4783/2020, aduz o deputado Vinicius Poit: “Este projeto



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

tem este intuito, de resguardar e dar liberdade ao empreendedor para que ele possa ajudar o País a crescer”<sup>1</sup>

Dentre as regras que o projeto propõe estão o dever do poder público a chamada fiscalização orientadora: identificada alguma infração, o fiscal orientará a empresa (dupla vista). O texto prevê um período mínimo de 60 dias para entrada em vigor de nova orientação por parte de órgãos públicos e prazos máximos para licenciamento de empresa (30 dias para atividades de médio risco e 60 dias para as de alto risco). O projeto também obriga o Estado a desenvolver sistemas digitais para facilitar a obtenção de documentos relacionados a registro, abertura, funcionamento, modificação e extinção de empresas. O projeto prevê a criação da Contestação de Documentação Desnecessária (CDD) que será acionada sempre que o empreendedor discordar de alguma exigência de órgão público, como documento.<sup>2</sup>

Em 21 de dezembro de 2022, o projeto foi aprovado pelo plenário virtual da Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado.

No Senado o PL 4783/2020 está na Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos, aguardando designação de relatoria.

É o relatório. Passamos a opinar.

O art. 170 da Constituição Federal inaugura o Título VII da Ordem Econômica e Financeira, sendo o capítulo I responsável por descrever os princípios gerais da atividade econômica.

A Constituição Federal criou as condições jurídicas fundamentais para a adoção do *desenvolvimento autocentrado, nacional e popular*, que, não é sinônimo de isolamento ou autarquização econômica, possibilita marchar para um sistema econômico desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham domínio da reprodução da

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/698205-proposta-de-deputados-cria-codigo-de-defesa-do-empendedor/>. Acesso em: 20 de março de 2023.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/698205-proposta-de-deputados-cria-codigo-de-defesa-do-empendedor/>. Acesso em: 20 de março de 2023.



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia.<sup>3</sup>

A legitimação, os limites e a finalidade do exercício da atividade econômica pelo Estado estão expressos nos art. 173 e 174.

O Estado deve desempenhar o papel de estimular o desenvolvimento da sociedade como um todo, observando, sempre, o princípio da livre iniciativa, cabendo-lhe zelar para que tal fato ocorra, ainda que ele próprio tenha que atuar como empreendedor, quando a iniciativa privada não puder ou não tiver condições de desempenhá-lo, conforme prevê a Constituição Federal (art. 173).

No que se refere o apontamento feito na Indicação pela Dra Teresa Cristina Pantoja sobre o artigo 2º do PL 4783/2020, *in verbis*:

“O art. 2.º pretende estabelecer o que vem a ser “empreendedor”, adotando definição distinta daquela utilizada na legislação de regência do Registro Empresarial e até mesmo daquela adotada pelo Código Civil, na medida em que atribui ao empreendedor o interesse direto no desenvolvimento econômico e social do País, fato que não corresponde à verdade, sendo pacífico que o empreendedor agirá em conformidade com suas tendências e objetivos pessoais, contribuindo, mas apenas por via de consequência, para o desenvolvimento do País, ainda que não esteja direta ou pessoalmente motivado por essa consideração de natureza macroeconômica.”

O Projeto de Lei 4783/2020 necessita de alteração para que seja adotada a definição de empresário descrita no artigo 966 do Código Civil: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.”<sup>4</sup> Desta forma, não restará dúvida que seus dispositivos serão aplicáveis a todos os empresários independentemente de enquadramento.

Em 2019 foi promulgada a Lei 13.874, Lei da Liberdade Econômica, que estabelece garantias de livre mercado e dispõe sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador que buscam ampliar a competitividade. Cumpre dizer que o Projeto de Lei 4783/2020 no seu artigo 3º, X, sobre o dever de o Poder Público observar e cumprir a

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª ed. São Paulo, Malheiros: 1998, p. 724.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 20 de março de 2023.



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e as Garantias de Livre Iniciativa,  
dispostas nos artigos 3º e 4º da Lei 13.784/2019.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> **Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:** I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica; II - desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais, observadas: a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público; b) as restrições advindas de contrato, de regulamento condominial ou de outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluídas as de direito de vizinhança; e c) a legislação trabalhista; III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda; IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento; V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário; VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos; VII - (VETADO); VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, exceto normas de ordem pública; IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei; X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equipará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público; XI - não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que: a) (VETADO); b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida; c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada; d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação; e XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei. § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo: I - ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica; II - na hipótese de ausência de ato do Poder Executivo federal de que trata o inciso I deste parágrafo, será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim); e III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma. § 2º A fiscalização do exercício do direito de que trata o inciso I do caput deste artigo será realizada posteriormente, de ofício ou como consequência de denúncia encaminhada à autoridade competente. § 3º O disposto no inciso III do caput deste artigo não se aplica: I - às situações em que o



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Após a Lei 13.874/2019 quatro Decretos foram publicados para regulamentar seus dispositivos. São eles:

- **DECRETO Nº 10.139, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019:** Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.
- **DECRETO Nº 10.178, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019:** Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita e altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, para incluir elementos na Carta de Serviços ao Usuário.
- **DECRETO Nº 10.229, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020:** Regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou

---

preço de produtos e de serviços seja utilizado com a finalidade de reduzir o valor do tributo, de postergar a sua arrecadação ou de remeter lucros em forma de custos ao exterior; e II - à legislação de defesa da concorrência, aos direitos do consumidor e às demais disposições protegidas por lei federal. § 4º (Revogado pela Lei 14.011, de 2020), § 5º O disposto no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista definidas nos arts. 3º e 4º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. § 6º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando: I - versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas; II - a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; e III - houver objeção expressa em tratado em vigor no País. § 7º A aprovação tácita prevista no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau, dirigida a autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da administração pública em que desenvolva suas atividades funcionais. § 8º O prazo a que se refere o inciso IX do caput deste artigo será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os princípios da impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento. § 9º (VETADO). § 10. O disposto no inciso XI do caput deste artigo não se aplica às situações de acordo resultantes de ilicitude. § 11. Para os fins do inciso XII do caput deste artigo, é ilegal delimitar prazo de validade de certidão emitida sobre fato imutável, inclusive sobre óbito. **Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:** I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes; II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado; III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado; IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco; V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios; VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros; VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei. (grifo nosso)



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada de que trata o inciso VI do **caput** do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

- **DECRETO Nº 10.411 DE 30 DE JUNHO DE 2020:** Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Ainda que o Projeto de Lei 4783/2020 esteja em consonância com a Lei da Liberdade Econômica e faça referência aos artigos 3º e 4º da Lei 13.874/2019, por se tratar de um Código de Defesa do Empreendedor é apropriado que tenha artigo disponha sobre os direitos do Empreendedor.

Estabelecer positivamente os direitos do Empreendedor, é necessário para dar segurança jurídica, assim como para reforçar o papel da normal como um instrumento hábil para fomentar e propiciar o ambiente sustentável de negócios, e como forma de prestigiar o parágrafo único do art. 170 da CRFB c/c art. 174 também da CRFB.

Sugerimos a inclusão do art. 3º-A dispendo sobre os direitos do Empreendedor:



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

	<p>3-A São direitos dos empreendedores:</p> <p>I. Ter o Estado como um facilitador da atividade econômica;</p> <p>II. Desenvolver a atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;</p> <p>III. Não ter 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, salvo legislação especial;</p> <p>IV. Gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação da legislação aplicável serão resolvidas de forma a resguardar a autonomia da vontade, salvo se houver disposição legal em sentido contrário;</p> <p>V. Ser informado, imediatamente, nas solicitações que dependiam de atos públicos de liberação da atividade econômica acerca do tempo máximo, para análise de seu requerimento;</p> <p>VI. Não lhe ser exigido certidão ou documento sem prévia e expressa previsão legal atrelada aos fins a que se destina;</p> <p>Parágrafo único: As restrições ou condicionamentos impostos ao exercício da atividade econômica respeitará a razoabilidade e a proporcionalidade, e observará:</p> <p>I) A adequação e simplicidade aos fins a que se destina;</p> <p>II) O princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Estado na iniciativa privada.</p>
--	--

Os incisos V e VI do art. 3º do Projeto de Lei 4783/2020 tratam de licenciamento para atividades de médio e alto risco sem fazer referência aos conceitos do DECRETO Nº 10.178, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019 que regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874 de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica.

O art. 3º do DECRETO Nº 10.178, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019 dispõe:



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Art. 3º O órgão ou a entidade responsável pela decisão administrativa acerca do ato público de liberação classificará o risco da atividade econômica em:

- I - nível de risco I - para os casos de risco leve, irrelevante ou inexistente;
- II - nível de risco II - para os casos de risco moderado; ou
- III - nível de risco III - para os casos de risco alto.

§ 1º Ato normativo da autoridade máxima do órgão ou da entidade especificará, de modo exaustivo, as hipóteses de classificação na forma do disposto no **caput**.

§ 2º O órgão ou a entidade poderão enquadrar a atividade econômica em níveis distintos de risco: (Redação dada pelo Decreto nº 10.219, de 2020)

I - em razão da complexidade, da dimensão ou de outras características e se houver possibilidade de aumento do risco envolvido; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.219, de 2020)

II - quando a atividade constituir objeto de dois ou mais atos públicos de liberação, hipótese em que o enquadramento do risco da atividade será realizado por ato público de liberação. (Incluído pelo Decreto nº 10.219, de 2020)

Assim, o Projeto de Lei 4783/2020 necessita de alterações nos incisos V e VI do art. 3º para descrever a definição de médio e alto risco e, ainda, substituir “licenciamento” por “liberação” para manter a unidade do ordenamento jurídico, considerando que o DECRETO Nº 10.178, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019 dispõe de regras que órgãos e as entidades adotarão para as solicitações de atos públicos de liberação de atividades econômicas.

A desburocratização no procedimento de abertura de empresas foi tratada pela Lei 14.195/2021 que introduziu alterações na Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007 que dispõe sobre o REDESIM.

Chegando ao 5º artigo do Projeto de Lei 4783/2020, nos deparamos com a seguinte redação – a qual será objeto de comentários de forma separada por trechos do preceito, para melhor compreensão da norma pretendida.

*Art. 5º A administração pública tem o dever de velar pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica.*

O *caput* do art. 5º diz o que resulta óbvio de nosso ordenamento jurídico. Ocorre que é o Estado quem regula o mercado e o deve fazer mediante a principiologia insculpida no texto constitucional. Neste sentido, avulta invocar o art. 170 da Carta Magna que reza que a *ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa*,



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

*tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...). E dentre eles: a propriedade privada, sua função social bem como a livre concorrência. Uma das maneiras, evidentemente, de se velar pela liberdade econômica e pela segurança jurídica é exatamente fundar toda e qualquer ação do estado na principiologia exposta na Carta fundamental.*

O parágrafo único do *caput* (juntamente com seus incisos) procura demonstrar de que formas deve o Estado garantir a liberdade econômica e a segurança jurídica.

Antes mesmo de enveredar pela sua análise em trechos, impende reconhecer que qualquer lista como esta somente poderá ser considerada enumerativa. O legislador não pode pretender listar toda e qualquer forma ou instrumento do qual se valha o Estado para garantir os valores já apontados, sob pena de travar as ações e políticas públicas estatais – impedindo-as em hipóteses futuras não previstas.

Pois bem, passemos ao parágrafo:

*Parágrafo único. Para assegurar o cumprimento do disposto no caput deste artigo, o poder público deve:*

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

Este inciso I traz uma série de instrumentos postos à disposição do Estado para assegurar os valores mencionados no *caput*. Tem um início redacional genérico (*adotar processos decisórios*) para demonstrar, a seguir, sob que fundamentos tais processos devem se dar. O primeiro são as *evidências científicas*. Não é novidade que o direito não pode tudo, menos ainda os juristas. Há campos e mais campos de conhecimento cuja contribuição para o desenvolvimento nacional deve ser buscado junto aos seus respectivos conhecedores. Trata-se da colocação, em nível legislativo (como ocorreu na atual lei de licitações) mas em espectro muito mais amplo – do princípio da segregação das funções.

A seguir menciona o inciso I a *desburocratização* (que será objeto de comentário mais adiante) além da realização das consultas públicas. As consultas públicas são um



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

instrumento contemporâneo de, de um lado, conceder maior grau democrático às normas orientadoras e, de outro, à elas conferir maior cientificidade, levando em conta os comentários feitos sobre a questão das evidências científicas. Instrumentos parecidos já estão incluídos, por exemplo, no CAPÍTULO XI-A da Lei 9.784/99 (incluído pela Lei 14.210/21): a DECISÃO COORDENADA. Também pode ser citada a exigência de consulta pública no *processo decisório das agências reguladoras* conforme previsão da Lei 13.848/19, com destaque para seu art. 9º.

Eis o inciso II:

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

Trata-se de medida salutar, visto que o Brasil – realidade já denunciada desde o início do século presente – sofre de uma inflação legislativa e, quando se trata de atos infralegais, pode-se perfeitamente falar, sem figura de linguagem, de *cipoal normativo*. A segurança jurídica sem dúvida passa pela identificação de um marco regulatório claro e definido.

Em seguida, o inciso III:

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

Também se cuida de determinação absolutamente necessária, à semelhança do que deixamos registrado quanto ao item anterior. É corriqueiro que o intérprete se depare com determinações normativas legais ou infralegais destoantes ou mesmo opostas, o que aumenta significativamente a insegurança em qualquer transação no Brasil. Muitas e muitas vezes aqueles encarregados de dizer qual é a real norma incidente sobre determinada situação tem que recorrer à LINDB (o que não seria necessário caso houvesse mais cuidado na edição principalmente de regulamentos administrativos) para



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

tentar resolver a questão a partir dos critérios do conflito aparente de normas – com destaque para seu art. 2º.

Veja-se, agora, o inciso IV:

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

O preceito merece dois comentários apartados. Assim como ocorreu com dispositivos anteriores, inicia-se com uma frase programática geral (*impedir...*) – e aqui relembremos o inciso I que menciona a *desburocratização*, que coincide com a determinação de *impedir a instituição ou manutenção de restrições, exigências ou práticas burocráticas*.

Assim, o compromisso é duplo. Não somente impedir a edição, como extirpar as eventuais exigências ou práticas burocráticas. Mas não só as burocráticas, como também aquelas que, ainda que não o sejam, tem natureza de *ineficazes, ineficientes, onerosas ou excessivas*. O mesmo dispositivo dá a medida desta *ineficácia, ineficiência, onerosidade ou excesso*. E a medida – ou limite de saturação – é produzirem tais práticas, etc., o efeito de *impedir a inovação; induzir à clandestinidade ou corrupção; prejudiquem a livre concorrência, criem privilégio ou reserva de mercado ou favoreça grupo econômico em detrimento dos concorrentes ou impeça a entrada de competidores no mercado*. Os *efeitos* (a partir de *criem privilégio*, etc.) referidos são todos ligados por uma lógica econômica e estão contidos na expressão mais ampla *prejudiquem a livre concorrência*. Há talvez aqui um excesso de preciosismo. No entanto, nada que lance peja sobre o projeto, quer do aspecto legal, quer do aspecto constitucional.

Os próximos trechos a serem examinados – em conjunto – são os incisos V, VI e X:



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

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

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

*(...)*

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

Ambos pretendem a atualização constante das regras editadas pelo estado, principalmente para moderar o já aludido *excesso de regras* como também para avaliar o impacto das regras produzidas sobre o mercado – o que segue a linha inaugurada com as alterações efetuadas na LINDB pela Lei 13.655/18.

A seguir, temos o inciso VII:

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

O dispositivo tangencia uma das mais intrincadas questões do estado moderno, a saber, os órgãos e os métodos de controle interno e externo. Não inova nesse sentido. E também não inova na finalidade definida (*avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar o cumprimento de sua missão institucional e a observância desta Lei*). Isto porque a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/19), a já citada LINDB, a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) já dizem o que pretende dizer o projeto neste particular.

Adiante, tem-se o inciso VIII:



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

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

O citado trecho decorre diretamente da principiologia constitucional das atividades da Administração Pública – visto que a eficiência tem como uma de suas decorrências o cuidado público com a *economicidade*. Já há diplomas que tratam da questão (*economicidade*). Por exemplo, a nova lei de licitações (Lei 14.133) trata, como seu princípio interpretativo, dentre outros, o da *economicidade* (art. 5º). Em aspecto semelhante a Lei de Concessões (Lei 8987/95) já mencionava a *modicidade* das tarifas dos serviços públicos (art. 6º parágrafo 1º e art. 11, *caput*) – que é uma das manifestações da *economicidade*. E, evidentemente, não se pode olvidar a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/00.

Outrossim, a previsão é salutar porque trata mais diretamente da necessária econômica no que respeita à interação do público com o privado.

Vem, em seguida, o inciso IX:

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

Acerca do disposto acima, remetemo-nos aos comentários feitos ao inciso I e IV, especialmente.

Por último, cumpre falar acerca do inciso X:

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

Ainda sobre este preceito, também nos remetemos aos comentários feitos por ocasião do inciso VII.

A criação do programa de ambiente regulatório experimental, o “sandbox regulatório” é essencial para permitir que a inovação no ambiente de negócios ocorra de forma colaborativa. Por meio de um conjunto de condições especiais simplificadas as pessoas jurídicas participantes poderão receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades competentes para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.

Sugerimos a inclusão do art. 7º-A para criação do programa de ambiente regulatório experimental “SANDBOX Regulatório”:

	<p>Artigo 7º-A- Ficam autorizados os órgãos da administração pública direta ou indireta, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programa de ambiente regulatório experimental ("sandbox" regulatório), a afastar a incidência de normas pré-definidas sob sua competência em relação ao objeto da autorização.</p> <p>§ 1º A colaboração a que se refere o "caput" deste artigo poderá ser firmada entre órgãos do Poder Executivo, observadas suas competências.</p> <p>§ 2º - Entende-se por ambiente regulatório experimental ("sandbox" regulatório) o conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.</p> <p>§ 3º - O órgão ou a entidade a que se refere o "caput" deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental ("sandbox" regulatório) e estabelecerá:</p> <p>I. os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;</p> <p>II. a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e</p> <p>III. as normas abrangidas.</p>
--	---



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

**CONCLUSÃO:**

Pelo exposto, opinamos no sentido de que o projeto de lei nº 4783/2020 necessita de alterações e inclusões no texto que tramita no Senado Federal:

- alteração no art. 2º para que seja adotada a definição de empresário descrita no artigo 966 do Código Civil;
- inclusão do art. 3º-A dispondo sobre os direitos do Empreendedor;
- alterações nos incisos V e VI do art. 3º para descrever a definição de médio e alto risco e, ainda, substituir “licenciamento” por “liberação”;
- inclusão do art. 7º-A para criação do programa de ambiente regulatório experimental “SANDBOX Regulatório”.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 13 de abril de 2023.

Érica Guerra da Silva  
Membro Permanente da Comissão de Direito Empresarial

Gustavo Fuscaldo Couri  
Membro Permanente da Comissão de Direito Empresarial

Tarsis Nametala Jorge  
Membro Permanente da Comissão de Direito Empresarial