



dano significativo, irreparável e não indenizável; k) não ser exigida, pela Administração Pública, certidão sem previsão expressa em lei.

Prevê-se ainda que o Município poderá oferecer sistema de licenciamento e registros de forma unificada, digital e inteiramente pela internet para atividades de baixo risco e baixa complexidade.

Além disso, o projeto estabelece uma série de deveres da Administração Pública Municipal, tais como: a) facilitar a abertura e encerramento de empresas; b) disponibilizar informações claras e acessíveis quanto aos procedimentos necessários ao início, regular exercício e encerramento de um empreendimento; c) criar, promover e consolidar um sistema integrado de licenciamento; d) abster-se de determinadas condutas. Diante da requisição de especificação técnica ou documentação desnecessária, autorizado o empreendedor a suscitar “Incidente Administrativo de Documentação Desnecessária” (IADD).

Por fim, cria o programa de patrulha e auxílio ao empreendedor no âmbito do Município de São Paulo, para orientação e apoio aos empreendedores da cidade, quando da realização de fiscalização em seus estabelecimentos, com o objetivo de evitar eventuais abusos e excessos durante o procedimento.

O Executivo poderá regulamentar a Lei no que couber, baixando “as normas que se fizerem necessárias, em especial a criação, promoção e consolidação de um sistema integrado de licenciamento, com vistas a facilitar a abertura e o exercício de empresas, promovendo a modernização, simplificação e desburocratização dos procedimentos de registro, fé pública e publicidade dos documentos de arquivamento compulsório pelo empreendedor, permitindo-se inclusive, o uso de certificados e assinaturas digitais em meio virtual”.

A respeito da ordem econômica, a Constituição Federal atribuiu à livre iniciativa a condição de princípio fundamental em seu artigo 1º:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

(grifos acrescentados)

E, cuidando da ordem econômica, o Texto Constitucional dispôs:



Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV – livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(...)

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(grifos acrescentados)

Evidencia-se, desta maneira, a importância da livre iniciativa, enquanto desdobramento da própria liberdade, como fundamento da República e da ordem econômica, possibilitando ao indivíduo, no âmbito de sua autonomia privada, a criação de empresa e a assunção de risco autônomo visando à gestão de seus negócios.

A proposta sob exame alinha-se ao princípio constitucional da livre iniciativa e às normas gerais da ordem jurídica vigente, sendo possível ao Município legislar em matéria de direito econômico em caráter suplementar à legislação da União e dos Estados, que têm competência concorrente nessa matéria (artigos 24, inciso I, e 30, inciso II, da CF).

Importante consignar que a Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado. Há, ainda, o Estatuto da Microempresa, aprovado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

A propósito, é de se transcrever o artigo 4º do Estatuto da Microempresa, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014:

Art. 4º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, deverão considerar a unicidade do processo de registro



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas, para tanto devendo articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, e buscar, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário.

§ 1º O processo de abertura, registro, alteração e baixa da microempresa e empresa de pequeno porte, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento, deverão ter trâmite especial e simplificado, preferencialmente eletrônico, opcional para o empreendedor, observado o seguinte:

I - poderão ser dispensados o uso da firma, com a respectiva assinatura autógrafa, o capital, requerimentos, demais assinaturas, informações relativas ao estado civil e regime de bens, bem como remessa de documentos, na forma estabelecida pelo CGSIM; e

II - (Revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 3º Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, ficam reduzidos a 0 (zero) todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual, incluindo os valores referentes a taxas, a emolumentos e a demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas.

§ 3º-A.

Art. 6º Os requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas, no âmbito de suas competências.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

§ 1o Os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas que sejam responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento somente realizarão vistorias após o início de operação do estabelecimento, quando a atividade, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

§ 2o Os órgãos e entidades competentes definirão, em 6 (seis) meses, contados da publicação desta Lei Complementar, as atividades cujo grau de risco seja considerado alto e que exigirão vistoria prévia.

§ 3o Na falta de legislação estadual, distrital ou municipal específica relativa à definição do grau de risco da atividade aplicar-se-á resolução do CGSIM. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 4o A classificação de baixo grau de risco permite ao empresário ou à pessoa jurídica a obtenção do licenciamento de atividade mediante o simples fornecimento de dados e a substituição da comprovação prévia do cumprimento de exigências e restrições por declarações do titular ou responsável. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 5o

Art. 7o Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro.

Parágrafo único. Nos casos referidos no caput deste artigo, poderá o Município conceder Alvará de Funcionamento Provisório para o microempreendedor individual, para microempresas e para empresas de pequeno porte:

I - instaladas em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive habite-se; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - em residência do microempreendedor individual ou do titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

(grifos acrescentados)

Tendo em vista que o projeto também veicula matéria afeta a tributação (embora não seja este o tema central), durante sua tramitação deverão ser realizadas duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso V, da Lei Orgânica Paulistana.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, incisos I e XII, do mesmo diploma legal.

Pelo exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo que segue, que renumera os artigos do projeto original, que continha dois artigos de mesmo número (artigo 2º).

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0126/21

*Institui o Código de Defesa e a Patrulha de Apoio ao
Empreendedor, dispondo sobre normas relativas à
livre iniciativa, ao livre exercício de atividade
econômica e à atividade regulatória do Município.*

Art. 1º Fica instituído o Código de Defesa do Empreendedor, estabelecendo-se normas relativas à livre iniciativa, ao livre exercício de atividade econômica e dispondo ainda sobre à atividade regulatória no município de São Paulo, como agente normativo e regulador, aplicáveis em todo o território municipal.

§ 1º A atividade econômica é de alçada exclusiva da iniciativa privada, salvo nos casos específicos previstos na ordem constitucional.

§ 2º O Município deve favorecer o empreendedorismo por meio da desburocratização.

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

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

II - ato público de liberação da atividade econômica aquele exigido por órgão ou entidade da administração pública como condição prévia para o exercício de atividade econômica.



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

Art. 3º São princípios norteadores desta Lei:

- I - a intervenção mínima do Estado sobre o exercício das atividades econômicas;
- II - a livre iniciativa e liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas;
- III - a presunção de boa-fé do particular empreendedor perante o Poder Público, até que se prove o contrário;
- IV - a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Município sobre o exercício de atividades econômicas;
- V - o reconhecimento da vulnerabilidade e hipossuficiência do particular empreendedor perante o Município;
- VI - direito às solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, bem como a formalização de seu deferimento, a serem realizadas em meio virtual.

Parágrafo único. Todos os agentes públicos municipais, ao tratar com particulares que explorem qualquer atividade econômica, procurarão dar a solução mais simples, menos custosa e mais desburocratizada para a continuidade da empresa e do empreendimento, atentando ao princípio da mínima intervenção estatal.

Art. 4º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação da atividade econômica quaisquer atos administrativos, vinculados ou discricionários, com qualquer denominação e de competência de qualquer agente público, exigidos como condição prévia para o exercício de atividade econômica.

Art. 5º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do Município, 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 de médio risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, com a emissão, automaticamente após o ato do registro, de alvará de funcionamento de caráter provisório;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

III - desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeito 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, regulamento condominial ou outro negócio jurídico decorrente, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluindo as de direito de vizinhança;
- c) as disposições em leis trabalhistas.

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

V - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da Administração Pública direta ou indireta municipais, em todos os atos referentes à atividade econômica, incluindo decisões acerca de liberações, medidas e sanções, estando o órgão vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

VI - 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 de sua vontade, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

VII - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando os atos normativos infralegais se tornarem desatualizados por força de desenvolvimento tecnológico consolidado nacional ou internacionalmente;

VIII - implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, valendo-se exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses expressamente previstas em lei federal de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a normatização vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual;

IX - ser informada imediatamente, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, se apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, acerca do tempo máximo para a devida análise de seu pedido;

X - 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;

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



- a) distorça sua função mitigatória ou compensatória, de modo a instituir um regime de tributação fora do direito tributário;
- 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 empreendedor para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou 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, utilizada até como meio de coação ou intimidação.

XII - ter acesso público, amplo e simplificado aos processos e atos de liberação de atividade econômica;

XIII - não ser autuada por infração, em seu estabelecimento, quando no desenvolvimento de atividade econômica, sem que seja possibilitado o convite à presença de advogado para sua defesa imediata;

XIV - não estar sujeita à sanção por agente público quando ausentes parâmetros e diretrizes objetivas para a aplicação de normas abstratas ou subjetivas;

XV - ter a primeira visita fiscalizatória para fins orientadores e não punitivos, salvo situações de iminente dano significativo, irreparável e não indenizável;

XVI - não ser exigida, pela Administração Pública direta ou indireta municipal, certidão sem previsão expressa em lei.

§ 1º O Poder Executivo poderá dispor sobre atividades de baixo risco e baixa complexidade, considerando todas as atividades exercidas por microempresas, empresas de pequeno porte, sociedades simples, microempreendedores individuais ou sociedade individual de advogados como de baixo risco e baixa complexidade, salvo quando, por sua natureza, apresentarem risco ambiental, sanitário ou à ordem pública.

§ 2º Para fins do disposto nos incisos I e II deste artigo, consideram-se de baixo e médio risco as atividades econômicas previstas na legislação municipal e desde que não contrariem normas municipais, estaduais ou federais que tratem, de forma específica, sobre atos públicos de liberação.

§ 3º Para as atividades de baixo risco e baixa complexidade, garante-se a possibilidade do início da atividade sem licença municipal, devendo a pessoa física ou jurídica responsável solicitar o ato administrativo municipal em trinta dias do início da atividade, sendo certo que, em qualquer caso de exigência por parte da Administração, o cumprimento em trinta dias garante a continuidade do exercício da atividade.



§ 4º O Município poderá oferecer sistema de licenciamento e registros de forma unificada, digital e feita inteiramente pela internet para atividades de baixo risco e baixa complexidade.

Art. 6º Os direitos de que trata esta Lei devem ser compatibilizados com as normas que tratam de segurança nacional, segurança pública, ambiental, sanitária ou saúde pública.

Parágrafo único. Em caso de eventual conflito de normas entre o disposto nesta Lei e uma norma específica, seja ela municipal, federal ou estadual, que trate de atos públicos de liberação ambiental, sanitária, de saúde pública ou de proteção contra incêndios, estas últimas deverão ser observadas, afastando-se as disposições desta Lei.

Art. 7º Os direitos de que trata esta Lei não se aplicam ao Direito Tributário e Financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do art. 5º, condicionando-se a eficácia desse dispositivo à edição de regulamento que estabeleça a técnica, os procedimentos e os requisitos que deverão ser observados para arquivamento de qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital.

Art. 8º É dever da Administração Pública Municipal e dos demais entes que se vinculam ao disposto nesta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento à previsão explícita em lei:

- I - facilitar a abertura e encerramento de empresas;
- II - disponibilizar informações claras e amplamente acessíveis quanto aos procedimentos necessários ao início, regular exercício e encerramento de um empreendimento;
- III - criar, promover e consolidar um sistema integrado de licenciamento;
- IV - abster-se de exigir especificação técnica desnecessária ao atingimento do fim desejado;
- V - abster-se de criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, em detrimento dos demais segmentos;
- VI - abster-se de criar reserva de mercado para determinado grupo econômico ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- VII - conceder tratamento isonômico para o exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores;
- VIII - abster-se de exigir atos públicos de liberação da atividade econômica baixo risco desenvolvida por Microempreendedor Individual;
- IX - autorizar provisoriamente o exercício da atividade econômica de baixo risco, a partir do momento do protocolo no sistema integrado de licenciamento, aos empreendedores que exerçam microempresas ou empresas de pequeno porte;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

- X - estipular prazo máximo, não superior a 30 dias, para análise do pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de médio risco e que, transcorrido o prazo fixado sem a conclusão da análise, importará em aprovação provisória para todos os efeitos;
- XI - estipular um prazo máximo, não superior a 60 dias, para análise do pedido de licenciamento para atividades econômicas consideradas de alto risco e que, transcorrido o prazo fixado sem a conclusão da análise, importará em aprovação provisória para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;
- XII - exercer a fiscalização punitiva somente após o descumprimento da fiscalização orientadora, qualquer que seja o órgão fiscalizador;
- XIII - abster-se de conceder incentivos, desonerações e politização da disputa pela base tributável;
- XIV - simplificação tributária através de alíquotas uniformes, a fim de diminuir o custo operacional dos empreendedores e facilitar a fiscalização tributária;
- XV - simplificação do cumprimento das obrigações tributárias acessórias.
- XVI - abster-se de criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- XVII - abster-se de criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, que não seja acessível aos demais segmentos;
- XVIII - abster-se de exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
- XIX - abster-se de 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;
- XX - abster-se de aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;
- XXI - abster-se de criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço, ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;
- XXII - abster-se de restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

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

Art. 9º As informações e documentos necessários à formalização do ato público de liberação da atividade econômica e que impliquem em autorização provisória são de responsabilidade exclusiva do empreendedor pessoa natural ou do administrador do empreendedor pessoa jurídica, que responderá, sob as penas da lei, por informações falsas ou imprecisas que induzam a erro o agente público quando da análise do pedido.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Art. 10. Fica criado o programa de patrulha e auxílio ao empreendedor no âmbito do município de São Paulo-SP, que consistirá na orientação e apoio aos empreendedores da cidade quando da realização de fiscalização em seus empreendimentos pelos órgãos públicos visando evitar eventuais abusos e excessos durante a inspeção e apuração pelo Estado.

§ 1º O apoio e orientações ao empreendedor a que se refere o caput do presente artigo, poderá se dar via telefone/on-line.

§ 2º A forma e a estrutura que se realizará a patrulha e apoio ao empreendedor paulistano acontecerá na forma de regulamentação própria.

§ 3º A fiscalização do apoio e orientação ao empreendedor paulistano poderá ser realizado pelo legislativo, podendo atuar com as ferramentas à sua disposição para amparar os empreendedores da Cidade de São Paulo, em especial nos casos em que se omitir o Estado.

Art. 11. O Executivo poderá regulamentar esta Lei no que couber, baixando as normas que se fizerem necessárias, em especial a criação, promoção e consolidação de um sistema integrado de licenciamento, com vistas a facilitar a abertura e o exercício de empresas, promovendo a modernização, simplificação e desburocratização dos procedimentos de registro, fé pública e publicidade dos documentos de arquivamento compulsório pelo empreendedor, permitindo-se inclusive, o uso de certificados e assinaturas digitais em meio virtual.

Art. 12. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

CARLOS ALBERTO BEZERRA JR.

ALESSANDRO GUEDES

FARIA DE SÁ



GILBERTO NASCIMENTO JR.

RUBINHO NUNES

SANDRA TADEU

SANSÃO PEREIRA

Relator

THAMMY MIRANDA

TONINHO VESPOLI