

**PROJETO DE LEI Nº           , DE 2019**  
(Dos Srs. EDUARDO CURY e ALESSANDRO MOLON)

Dispõe sobre a Governança da  
Ordenação Pública Econômica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece, com base no inciso I do art. 24 da Constituição Federal, normas gerais de governança para a edição, a revisão e a aplicação das normas específicas de direito econômico, ou legislação correlata, em conformidade com os princípios gerais da atividade econômica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º Os órgãos, entidades e autoridades administrativas, inclusive as autônomas ou independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com competência de ordenação sobre as atividades econômicas e sobre outros atos da vida privada, bem como os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, deverão:

I- adotar processos decisórios orientados pela conformidade legal, pela desburocratização e pela indicação de evidências suficientes quanto à necessidade e adequação das decisões;

II- modular as exigências feitas aos administrados segundo a capacidade real de as autoridades públicas tomarem, de modo tempestivo e fundamentado, as providências respectivas a seu cargo;

III- classificar, em função da experiência e das pesquisas disponíveis, as atividades privadas em níveis crescentes de risco, levando em consideração a probabilidade estatística de incidentes, de danos e de outros efeitos negativos, para definir e graduar:

- a) a imposição de deveres e condicionamentos públicos;
- b) a preferência pela autorregulação;
- c) as políticas de liberalização;
- d) os programas e métodos de fiscalização; e
- e) as alternativas de aplicação, dosimetria, dispensa e substituição de sanções administrativas;

IV- editar, como condição prévia da atividade fiscalizatória, normas com parâmetros objetivos para identificar as infrações e para preveni-las, bem como para orientar sua repressão;

V- manter o estoque acumulado de regulamentos, atos e orientações práticas de nível infralegal organizado por temas, com a indicação expressa dos vigentes para cada tema;

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

VII- fazer avaliações periódicas da eficácia, do impacto e da atualidade de todas as medidas de ordenação pública e, quando for o caso, sua revisão;

VIII- estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos institucionais e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de práticas que possam impactar o cumprimento de sua missão e a observância desta lei.

§ 1º Caberá a edição de decreto em cada ente da Federação para:

I- definir metas para a redução da quantidade e dos custos da ordenação pública;

II- uniformizar critérios para a organização por temas do estoque acumulado de regulamentos, atos e orientações práticas de nível infralegal;

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

IV- assegurar o funcionamento do sistema de gestão de riscos institucionais e controles internos.

§ 2º Em cada ente da Federação, órgão designado por lei ou decreto observará a execução deste artigo e realizará consultas públicas periódicas a respeito, submetendo ao Chefe do Executivo seu relatório de avaliação, com propostas de correção ou melhoria.

Art. 3º O exercício de competência pública de ordenação sobre atividades econômicas ou sobre as propriedades privadas não poderá levar, de modo direto ou indireto, à expropriação administrativa unilateral de direitos.

§ 1º Dependerá de desapropriação, com prévia declaração de utilidade pública ou interesse social, nos termos da legislação específica, a eficácia individual da medida de ordenação que, por suas características e abrangência, dificulte a ponto de inviabilizar o exercício de direito patrimonial constituído ou retire parcela substancial de seu valor.

§ 2º Excetua-se do disposto no § 1º deste artigo a medida de ordenação cujos efeitos restritivos possam ser compensados, de modo imediato e suficiente, por formas alternativas de exercício do direito atingido, nos termos da legislação aplicável.

Art. 4º No exercício das competências a que se refere o art. 2º desta lei os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observarão as leis nºs 9.784, de 1999, e 9.873, de 1999, quando não possuírem normas legais próprias suficientes.

Art. 5º São direitos em relação à ordenação pública, de natureza individual, coletiva ou difusa:

I- requerer e obter informação e orientação adequada e clara quanto aos deveres e condicionamentos públicos a que estão sujeitas as atividades econômicas e outros atos da vida privada;

II- obter em prazo razoável decisão clara e exaustiva quanto aos requisitos para o deferimento de pleito negado por decisão administrativa ou judicial anterior;

III- buscar proteção contra as medidas de ordenação pública inválidas, bem como contra os métodos coercitivos ilegais ou desleais e outras práticas irregulares das autoridades; e

IV- ter acesso aos órgãos administrativos e judiciários para prevenção ou reparação de danos patrimoniais individuais, coletivos ou difusos causados pela violação dos direitos.

Art. 6º Em todas as etapas e providências de quaisquer processos ou procedimentos administrativos de ordenação, os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão contar com apoio externo, operacional ou técnico, de entidades, empresas ou profissionais, por eles contratados segundo os critérios da especialização, integridade, independência e confiança, devendo os atos decisórios finais dos processos e procedimentos ser examinados e editados internamente.

Art. 7º Fica incluído, no artigo 1.º da lei 7.347, de 1985, o seguinte inciso IX:

*“IX - à livre organização ou ao exercício da cidadania, da vida civil ou de atividade econômica privada, por interferência, oneração ou barreira burocrática ilegal ou abusiva, bem como por expropriação administrativa ilegal ou abusiva de direitos”.*

Art. 8º. Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro do primeiro ano seguinte à sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente proposição é baseada em parte da *Proposta acadêmica para a reforma das bases jurídicas da regulação e de sua governança nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal*, divulgada em 4 de abril de 2019 e elaborada pelo Grupo Público da Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP e da FGV DIREITO SP, sob a responsabilidade dos

professores Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP, coordenador), Eduardo Jordão (FGV-RJ), Egon Bockmann Moreira (UFPR), Floriano Azevedo Marques Neto (USP), Gustavo Binenbojm (UERJ), Jacintho Arruda Câmara (PUC-SP), José Vicente Santos de Mendonça (UERJ) e Marçal Justen Filho (ex-UFPR).

Como se sabe, o peso da regulação pública – muitas vezes de eficácia duvidosa – é cada vez maior e inibe o empreendedorismo, a inovação, a livre competição e os avanços de produtividade.

Nesse sentido, é preciso aumentar a qualidade das relações entre poder público e privado, aumentando a eficácia quanto às finalidades públicas e eliminando interferências e exigências que não deviam existir ou que já tenham perdido utilidade, as que não gerem bons resultados (por serem improdutivas, limitarem de modo indevido a competição entre agentes econômicos ou afetarem a eficiência econômica, p.ex.) ou ainda que, por excessos de burocracia, incentivem a corrupção.

Para isso acontecer é preciso que, periódica e obrigatoriamente, todas as medidas estatais de ordenação<sup>1</sup> sobre a liberdade econômica passem por avaliação efetiva, dando base técnica para sua revisão pelas autoridades, com ampla participação dos afetados e beneficiados.

As ordenações estatais sobre a economia são sim importantes. Mas também elas precisam ser ordenadas. Afinal, a livre iniciativa é um valor constitucional (CF, art. 1º, IV e art. 170, caput). Mas até hoje ela não mereceu uma lei nacional estruturante, ao contrário de outros valores constitucionais do art. 170, como a proteção do trabalho humano (feita pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e outras leis), do consumidor (Código de Defesa do Consumidor), do meio ambiente (objeto de várias leis nacionais) e mesmo das

---

<sup>1</sup> Por segurança jurídica, o projeto optou pelo termo “ordenação” ao invés de “regulação”, de uso mais comum (o qual, não obstante, nesta exposição inicial também é usado como sinônimo, por neste caso se destinar a um público maior) ou mesmo “poder de polícia”, mais antigo. A palavra “ordenação” é a correta na hipótese pela necessidade de harmonia com a linguagem constitucional. É que o art. 174 da Constituição de 1988 empregou o termo “regulação” como gênero, englobando como espécies não só a função de “fiscalização”, mas também a de “incentivo” e a de “planejamento”. Exemplos de uso dos termos “ordenação” ou “ordenar” em harmonia com o projeto podem ser encontrados nos arts. 21, IX, 178, 182, caput, e 238 da Constituição. Ademais, o termo “ordenação” está presente na doutrina brasileira justamente com o sentido aqui utilizado (p.ex., Carlos Ari Sundfeld, Direito Administrativo Ordenador, S. Paulo, Malheiros, 1993).

empresas de pequeno porte (Estatuto Nacional da Microempresa - lei complementar 123, de 2006).

O que inspira a proposta? A concepção de que as múltiplas ordenações estatais sobre a vida privada não devem ser aceitas como dados naturais ou como desejáveis por princípio, tampouco podem se prolongar por simples inércia. Em si, bons propósitos regulatórios são inúteis. O que vale é a capacidade de realizar fins públicos, ao menor custo para a sociedade. O estado que intervém na economia privada deve ter o ônus permanente da prova. É isso que a presente proposição pretende – e precisa – assegurar.

O que se propõe, portanto, é uma lei que, com breves dispositivos, impeça o exercício descontrolado da função estatal de ordenar a vida econômica privada, evitando a ineficácia da regulação e as capturas, além de garantir o ambiente vital para a atuação dos agentes econômicos, que são regidos pelo direito privado.

A reforma da “Governança da Ordenação Pública Econômica” disposto nesta proposição contém normas gerais, aplicáveis em todos os âmbitos da Federação, sobre a estruturação dos processos decisórios e do controle interno, ligados à ordenação pública. Além disso, regulam em linhas gerais o dever de permanente revisão e avaliação da ordenação para viabilizar a permanente prevenção e eliminação de problemas de eficácia, bem como das ineficiências, desvios e excessos estatais.

Impõe-se aos administradores públicos o dever de implementar amplo programa de compilação e de revisão das exigências regulatórias hoje existentes. O objetivo é dar clareza à regulação existente, além de diminuir a quantidade e os custos da ordenação para a sociedade ou para os agentes econômicos e também eliminar excessos cristalizados, sem prejuízo da proteção das finalidades públicas. O programa de revisão terá caráter permanente, com o engajamento não só dos órgãos setoriais, mas também dos Chefes do Poder Executivo e dos órgãos centrais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Manda-se observar, ainda, em todos os níveis da Federação, no campo da ordenação pública, a legislação federal administrativa geral (como

a lei de processo administrativo federal, que o Superior Tribunal de Justiça já vem aplicando em casos estaduais e municipais, e a lei de prazos de prescrição administrativa relativa ao exercício da fiscalização, entre outras). O objetivo, alinhado com os princípios constitucionais, é proteger a segurança jurídica, a eficiência e a transparência públicas, bem como os direitos dos usuários dos serviços burocráticos da administração. Em suma, a presente proposta é uma oportunidade de organizar e passar a limpo a burocracia brasileira.

Esta é a síntese das razões jurídicas, econômicas e políticas que justificam a reforma aqui sugerida. Dada a importância do tema e da necessidade de aprimorar o desenho institucional da governança para a ordenação pública econômica em todos os entes da Federação, solicitamos o apoio das Senhoras e Senhores Deputados para a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2019.

Deputado EDUARDO CURY

Deputado ALESSANDRO MOLON