

PROJETO DE LEI N° , DE 2022

(Do Sr. FELIPE RIGONI)

Acresce dispositivos à Lei N° 13.874, de 20 de setembro de 2019, a fim de aperfeiçoar o processo administrativo e sancionatório na ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1° Esta lei acresce dispositivos à Lei N° 13.874, de 20 de setembro de 2019, a fim de aperfeiçoar o processo administrativo e sancionatório na ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

Art. 2° A Lei N° 13.874, de 20 de setembro de 2019, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

"Art. 4°-B. Na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas, a celebração de termo de ajustamento de conduta ou termo de cessação de conduta, para cessar ou adequar conduta, suspende os processos administrativos instaurados, a exigibilidade de multas e a eficácia de medidas cautelares adotadas, em virtude de infrações objeto do termo de ajustamento de conduta ou compromisso.

§ 1° Os termos a que se refere caput deste artigo, ressalvada disposição em contrário em legislação específica, não poderão ser celebrados após decisão administrativa de primeira instância, e conterão discriminação de prazo para cumprimento de obrigações eventualmente assumidas.

§ 2° A celebração dos termos a que se refere o caput deste artigo não importarão confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilegalidade da conduta analisada.

§ 3° Os termos a que se refere o caput deste artigo poderão comportar redução do valor de multas e juros referente à infração de até 80%, considerados, dentre outros:



I - conveniência, oportunidade e interesse público;

II - grau do dano;

III - reincidência;

IV - boa-fé do infrator; e

V - vantagem auferida.

§ 4º Não cumpridas as obrigações assumidas no termo, dar-se-á continuidade aos procedimentos administrativos anteriormente suspensos, sendo exigíveis multas eventualmente impostas.

§ 5º Na aplicação de multas decorrentes de infração a normas de ordenação econômica, na hipótese do autuado renunciar ao direito de recorrer da decisão proferida em sede de primeira instância administrativa, o valor de multas e juros referente à infração poderá comportar redução de até 60%, observados os requisitos a que se referem os incisos I a V do § 3º do caput deste artigo, aplicado individualmente a cada infração.

§ 6º As disposições deste artigo não prejudicarão legislação específica aplicável a ente da administração apenas quanto à redução de multas e juros.

§ 7º A celebração do termo não impede novas denúncias de infrações, lavratura de autos, instauração de inquéritos, investigações, adoção de medidas cautelares e outros procedimentos sancionatórios não vinculados às infrações objeto do termo, na forma do caput deste artigo."

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A ordenação pública sobre as atividades econômicas é tarefa do Estado, na forma do art. 174 da CF/88, sob o qual o Estado, como agente normativo e regulador, exerce as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Trata-se, portanto, de intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos. Por evidente, tal dever regulamentar deve observar os princípios e fundamentos da ordem econômica, como livre iniciativa e livre concorrência.

Decorre daí o ônus argumentativo que o Estado contrai ao ordenar setores regulados, uma vez que a limitação do sistema de garantia e liberdades constitucionais, que goza de prevalência prima facie, deve preceder exame detido



da situação concreta ou vulnerabilidade a ser limitada e/ou compatibilizada com outro direito constitucionalmente garantido. Assim, extraem-se destas cláusulas de conduta os filtros da proporcionalidade e da razoabilidade, aos quais a ordenação econômica se submete¹².

Ainda, sendo a livre iniciativa fundamento da República e princípio da ordem econômica, notória a intenção do Constituinte em fundar o regime econômico sob este princípio, de modo que o legislador ordinário e os regulamentos não possuem a prerrogativa de esvaziar a cláusula constitucional. Garante o princípio, pois, a liberdade na composição de preços, a livre estruturação de negócios e a intervenção excepcional e subsidiária nos assuntos da vida privada. Na doutrina:

*“Como se infere dos dispositivos supramencionados, só é admissível a atuação supletiva do Estado na atividade econômica, não mais a interventiva, que se vinha praticando com tanta frequência e ilegalidade antes da edição da atual Carta. **Atuar é interferir na iniciativa privada. Por isso mesmo, a atuação estatal só se justifica como exceção à liberdade individual, nos casos expressamente permitidos pela Constituição e na forma que a lei estabelecer.** O modo de atuação pode variar segundo o objeto, o motivo e o interesse público a amparar. Tal interferência pode ir desde a repressão a abuso do poder econômico até as medidas mais atenuadas de controle do abastecimento e do tabelamento de preço, sem excluir outras formas que o Poder Público julgar adequadas em cada caso particular. O essencial é que as medidas interventivas estejam previstas em lei e sejam executadas pela União ou por seus delegados legalmente autorizados.”* (p. 609-610) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002

Na ordenação pública sobre atividades econômicas, ao se constatar infração à norma regulamentar pertinente, instaura-se o procedimento específico, que, por

1 “(...) 2. Direito Constitucional. 3. Lei 16.796/2018, do Estado de São Paulo. ADI Estadual proposta com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade da norma que obriga os comerciantes a diferenciarem a cor do copo a ser utilizado para refrigerantes com açúcar zero. Ação julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 4. **Colisão entre o direito fundamental à saúde e o princípio da livre iniciativa. Necessidade de que as medidas adotadas pelo Estado se pautem no princípio da proporcionalidade e razoabilidade.** Precedentes. 5. No caso, a limitação à livre iniciativa se mostra desproporcional à finalidade pretendida, visto que o objetivo pode ser alcançado por meio de medidas menos restritivas. (...)” (STF, AgR, RE 1249715)

2 “(...) Obrigatoriedade de oferta por restaurantes vendedores de bebidas destiladas de, no mínimo, quatro marcas de cachaças produzidas no estado. Intervenção na atividade empresarial e na livre iniciativa. Restrição desproporcional. Artigos 1º, inciso IV, 170, e 5º, inciso XIII, da Constituição Federal. Violação. Precedentes. Agravo ao qual se nega provimento. 1. **A liberdade de iniciativa garantida pelos arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República, sendo possível ao Poder Judiciário invalidar atos normativos que representem restrição desproporcional a essa liberdade.** 2. **Impõe-se, sob pena de indevida interferência na dinâmica econômica da atividade empresarial, que haja proporcionalidade entre a restrição à atividade econômica proposta e a finalidade de interesse público.** (...) 3. A obrigação de comercialização instituída pela lei estadual carece de razoabilidade, haja vista que **interfere desproporcionalmente na autonomia empresarial e acarreta desnecessário aumento de custos, sendo certo que existem medidas alternativas e menos gravosas aptas a expandir e estimular o comércio de cachaças produzidas no estado sem tamanha ingerência na atividade empresarial e na livre iniciativa.**” (STF, AgR, RE 1254871)



vezes, desagua na lavratura de auto(s) de infração. Lavrado o auto, pode o regulado impugná-lo, em diversas instâncias. Nas agências reguladoras, em sua maioria, o ente regulado possui duas oportunidades de recorrer das decisões (à diretoria colegiada e posterior pedido de reconsideração à própria diretoria), sem contar a impugnação na superintendência ou gerência.

Ocorre que tais procedimentos geram contencioso administrativo indesejável. A lógica do Estado regulador, na forma do art. 174 da CRFB/88, visou dotar os ordenadores da atividade econômica de expertise regulatória para disciplinar as atividades que o legislador compreende pela imperatividade do controle estatal mais retido. No exercício desta incumbência, são lavrados autos de infração e inquéritos administrativos para apurar conduta antijurídica ou inadequada. Na utilização de recursos hierárquicos, havendo irresignação no entendimento da primeira instância administrativa de julgamentos, interpõe-se o recurso hierárquico, que, nas Agências, alcança a Diretoria Colegiada.

É que os Colegiados, em tese, não deveriam se prestar às matérias essencialmente particulares. Ou seja, estas instâncias de deliberação, idealmente, deliberam acerca dos assuntos que afetem o setor econômico regulado respectivo de maneira difusa e ampla. Pise-se que o duplo grau de deliberação administrativa é necessário e a proposta que se apresenta em nada o interfere. Pretende-se, em verdade, dispor mecanismo colaborativo a fim de que o ente regulado sane seus assuntos sem provocar a Diretoria Colegiada, bem como usufrua de vultoso desconto em multas e juros, seja por meio dos TCCs, seja pela renúncia do direito de recorrer.

Ainda, quanto aos TCCs, é necessário consignar que sua celebração interrompe a pretensão sancionatória estatal, de modo que os processos sejam suspensos, multas inexigíveis e medidas cautelares destinadas a coibir a continuidade da infração sejam revogadas. Evidente que tais garantias ao regulado são condicionadas ao cumprimento do termo e que a suspensão da pretensão do Estado pauta-se pela boa-fé objetiva, pois é legítima expectativa do regulado que o regulador não impulsione medidas sancionatórias relativas às infrações ora objeto de ajustamento ou cessação por meio do termo.



Sendo assim, intenta-se mitigar a litigiosidade e estimular a solução perene e conciliatória no contencioso administrativo que exerça ordenação sobre atividades econômicas. Portanto, apresenta-se a iniciativa em epígrafe.

Deputado FELIPE RIGONI

RELATOR

