



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROJETO DE LEI N.º 1.923, 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.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

(*) Atualizado em 22/03/2023 em virtude de novo despacho.

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 CFRB/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 vultuoso 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 impulsionará 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



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

**TÍTULO VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA**

**CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA**

.....

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.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019

Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO III DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA

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.

Art. 4º-A É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas:

I - dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos;

II - proceder à lavratura de autos de infração ou aplicar sanções com base em termos subjetivos ou abstratos somente quando estes forem propriamente regulamentados por meio de critérios claros, objetivos e previsíveis; e

III - observar o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração decorrentes do exercício de atividade considerada de baixo ou médio risco.

§ 1º Os órgãos e as entidades competentes, na forma do inciso II do *caput* deste artigo, editarão atos normativos para definir a aplicação e a incidência de conceitos subjetivos ou abstratos por meio de critérios claros, objetivos e previsíveis, observado que:

I - nos casos de imprescindibilidade de juízo subjetivo para a aplicação da sanção, o ato normativo determinará o procedimento para sua aferição, de forma a garantir a maior previsibilidade e impessoalidade possível;

II - a competência da edição dos atos normativos infralegais equivalentes a que se refere este parágrafo poderá ser delegada pelo Poder competente conforme sua autonomia, bem como pelo órgão ou pela entidade responsável pela lavratura do auto de infração.

§ 2º Para os fins administrativos, controladores e judiciais, consideram-se plenamente atendidos pela administração pública os requisitos previstos no inciso II do *caput* deste artigo, quando a advocacia pública, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos limites da respectiva competência, tiver previamente analisado o ato de que trata o § 1º deste artigo.

§ 3º Os órgãos e as entidades deverão editar os atos normativos previstos no § 1º deste artigo no prazo de 4 (quatro) anos, podendo o Poder Executivo estabelecer prazo inferior em regulamento.

§ 4º O disposto no inciso II do *caput* deste artigo aplica-se exclusivamente ao ato de lavratura decorrente de infrações referentes a matérias nas quais a atividade foi considerada de baixo ou médio risco, não se aplicando a órgãos e a entidades da administração pública que não a tenham assim classificado, de forma direta ou indireta, de acordo com os seguintes critérios:

I - direta, quando realizada pelo próprio órgão ou entidade da administração pública que procede à lavratura; e

II - indireta, quando o nível de risco aplicável decorre de norma hierarquicamente superior ou subsidiária, por força de lei, desde que a classificação refira-se explicitamente à matéria sobre a qual se procederá a lavratura. ([Artigo acrescido pela Lei nº 14.195, de 26/8/2021](#))

CAPÍTULO IV DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 5º 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 federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá 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.

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO
