

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 3.412, DE 2021

Institui a Política Nacional de Responsabilidade Econômica de proteção da atividade privada.

**Autor:** Deputado MARCELO RAMOS

**Relator:** Deputado FELIPE CARRERAS

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.412, de 2021, de autoria do Deputado Marcelo Ramos, de acordo com o que enuncia seu art. 1º, objetiva instituir a Política Nacional de Responsabilidade Econômica de proteção da atividade privada, na criação e imposição de custos e despesas para tal iniciativa, oriundas de demandas da sociedade. Para tal, a proposição estabelece diretrizes, instrumentos e as ações necessárias à formulação e execução da referida política.

O art. 2º dispõe que são diretrizes da referida Política:

- a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos da Constituição Federal e da Lei 13.874/2019, que Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica;
- a observância ao direito civil, tributário, empresarial, econômico, ambiental e do trabalho nas relações público/privado encontradas no âmbito legal e no ordenamento jurídico;



- o reconhecimento da atribuição obrigatória da iniciativa privada, perante a sociedade, de pagamento dos tributos e contribuições estabelecidos por lei;
- a adequação da ação governamental às peculiaridades e diversidades regionais;
- a articulação e colaboração entre os entes públicos federais, estaduais e municipais e o setor privado;
- o estímulo a iniciativa privada e suas economias locais, com redução das interferências públicas na gestão econômica do ente privado e
- a valorização do empreendedorismo, do crescimento econômico privado, da geração de riquezas e da criação de novos postos de trabalho.

O art. 3º prevê como instrumentos da Política:

- a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos setores da iniciativa privada afetados pela criação de nova lei;
- o fomento às parcerias público-privadas;
- a representação empresarial e de suas associações na formulação de lei com impacto em setores da iniciativa privada;
- as informações do mercado nacional e internacional;
- estudos de reflexo social e econômico nas comunidades locais, bem como na perda ou ganho de competitividade e do desenvolvimento da formação de mão de obra qualificada e
- o fomento ao debate, a audiências públicas e à criação de fóruns, câmaras e conselhos setoriais com participação de entidades públicas e privadas.

O art. 4º, por fim, determina que, na formulação e execução da referida Política, os poderes executivo e legislativo deverão:



- fomentar e estabelecer parcerias voluntárias entre a sociedade organizada e o setor privado;
- considerar as reivindicações e sugestões do setor empresarial, em relação a atual intervenção do Estado na concessão de benefícios econômicos para toda ou parte da sociedade, com recursos da iniciativa privada, não configuradas como obrigações tributárias;
- investir recursos públicos já existentes na substituição de recursos privados obrigatórios, para a concessão de benefícios econômicos para toda ou parte da sociedade;
- estabelecer como critério para a criação de novas legislações, que concedam benefícios econômicos à parte ou toda a sociedade com recursos privados, a compensação dos benefícios com obrigações tributárias e contributivas incidentes sobre o setor privado afetado, respeitando o disposto na Lei Complementar nº 101/00 quanto à renúncia de receitas;
- considerar como única e exclusiva, para a concessão de benefícios com recursos da iniciativa privada, a capacidade econômica da parte da sociedade que será beneficiada.

Alega-se na justificção, em síntese, que, no Brasil, a atividade econômica seria frequentemente impactada por intervenções estatais que impõem altos custos e incertezas aos empresários, o que criaria um ambiente de insegurança jurídica e contribuiria para a estagnação econômica e o desemprego. Defende-se que a liberdade econômica, especialmente a proteção à propriedade privada, seria fundamental para o crescimento econômico. Aponta-se que a legislação atual, que imporia às empresas a concessão de benefícios sociais sem contrapartidas adequadas, se revelaria ineficaz e prejudicial ao empreendedorismo. Propugna-se, diante desse cenário, que seria necessário garantir que qualquer novo benefício social imposto à iniciativa privada, que gere custos adicionais, fosse acompanhado de estudo de impacto econômico, análise do setor empresarial afetado e oitiva de



representantes do empresariado. Além disso, propõe-se que seja estipulada uma forma de compensação financeira ou tributária, de modo a não sobrecarregar o empresário. A intenção seria promover um equilíbrio entre a responsabilidade social e a viabilidade econômica dos negócios, estimulando o empreendedorismo e o crescimento econômico no Brasil.

A proposição foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para manifestação sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Tramita em regime ordinário, sujeita-se à apreciação conclusiva.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, o parecer, de 30 de julho de 2024, relatado pelo Deputado Luiz Gastão, foi pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.412, de 2021, na forma de Substitutivo.

A necessidade do Substitutivo foi assim justificada:

*O projeto apresentado estabelece diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Responsabilidade Econômica, mas, ao final, apenas relaciona os aspectos que deverão ser observados na formulação e execução dessa Política.*

*Assim, parece-nos que a proposição, que estabelece diretrizes a serem observadas para a formulação da mencionada Política, não chega a estabelecê-la. Dessa forma, na ausência de ação futura dos poderes Executivo e Legislativo, parece-nos que a proposição em análise, caso convertida em Lei, não acarretaria efeitos concretos imediatos, pois dependeria de ações adicionais para que a Política proposta fosse efetivamente estabelecida.*

*Por outro lado, encontra-se em pleno vigor a Lei nº 13.874, de 2019 – Lei de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, bem como disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.*

*Destaca-se, a propósito, que a referida Lei de Liberdade Econômica apresenta um dispositivo específico que trata da*



*análise de impacto regulatório. Conforme o dispositivo, as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.*

*Ademais, estabelece que a regulamentação da norma – que é o Decreto nº 10.411, de 2020 – disporá sobre o conteúdo e 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.*

*Dessa forma, consideramos que o objeto da proposição em análise poderia ser incluído na própria Lei de Liberdade Econômica, evitando a necessidade de que a Política Nacional de Responsabilidade Econômica proposta venha a ser formulada em um segundo momento.*

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Colegiado.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 3.412, de 2021, bem como o Substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusivamente da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD).

No âmbito da **constitucionalidade formal**, observa-se que as proposições preenchem os requisitos constitucionais, como o da competência legislativa, uma vez que têm como objeto a implementação de uma Política Nacional de Responsabilidade Econômica de proteção da atividade privada, tema relativo a direito econômico, inserido no âmbito da competência



concorrente da União, Estados e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais sobre o assunto (art. 24, I, e § 1º, da CF/88), bem como ser o Congresso Nacional a sede adequada para a sua discussão (art. 48) e ainda ser deferida a iniciativa a parlamentar (art. 61) sobre a questão.

Também se revela adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, visto inexistir exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.

No que diz respeito ao exame da **constitucionalidade material**, não vislumbramos qualquer ofensa aos princípios e preceitos inscritos na Constituição Federal. Ao contrário, as proposições têm por propósito dar concretude ao princípio constitucional da livre iniciativa, que é não somente um dos alicerces da ordem constitucional (art. 170 da Constituição Federal), mas também um direito fundamental (art. 5º, XIII, da Constituição Federal).

Ainda quanto à compatibilidade da matéria com a Carta Magna, vê-se que as proposições são constitucionais, na medida em que não criam novas atribuições aos órgãos e entidades do Poder Executivo, mas apenas dispõem sobre fundamentos e diretrizes de uma política pública já existente.

Com relação à **juridicidade**, são necessários alguns apontamentos.

O controle de juridicidade das proposições abrange os seguintes aspectos: observância da organicidade do sistema jurídico em vigor, a adequação da espécie legislativa adotada e avaliação quanto à efetividade da norma a ser gerada. Deve-se analisar, ainda em termos de juridicidade, se a norma legal a ser produzida possui determinadas características, elencadas pela doutrina, dentre as quais se destacam a novidade, a abstratividade, a generalidade, a imperatividade e a coercibilidade<sup>1</sup>.

Dito isso, e voltando à apreciação das proposições em exame, é preciso primeiramente se atentar para as considerações da Comissão de Desenvolvimento Econômico no sentido de que o Projeto de Lei nº 3.412, de 2021, em sua formatação inicial não se mostra efetivamente apto a determinar

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de juridicidade de proposições legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014.



de pronto a implementação da pretendida Política Nacional de Responsabilidade Econômica de proteção da atividade privada, tendo-se consignado que *“o projeto apresentado estabelece diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Responsabilidade Econômica, mas, ao final, apenas relaciona os aspectos que deverão ser observados na formulação e execução dessa Política. Assim, parece-nos que a proposição, que estabelece diretrizes a serem observadas para a formulação da mencionada Política, não chega a estabelecê-la”*.

A Comissão aponta, a respeito, que *“na ausência de ação futura dos poderes Executivo e Legislativo, parece-nos que a proposição em análise, caso convertida em Lei, não acarretaria efeitos concretos imediatos, pois dependeria de ações adicionais para que a Política proposta fosse efetivamente estabelecida”*.

De tal maneira que se pode dizer que o projeto principal não atinge o objetivo especificado por seu autor, razão pela qual pode-se considerar destituído de eficácia jurídica, elemento que integra a juridicidade das propostas legislativas.

No que diz respeito à eficácia jurídica, é preciso que se verifique se os preceitos de uma proposição têm, de fato, o potencial de gerar as pretendidas repercussões na realidade social, política, econômica ou jurídica que visam regular, não se podendo admitir a edição de atos normativos que, pela vagueza ou indeterminação de seu teor, se revelem inócuos.

Em segundo lugar, é preciso reconhecer, também na esteira do que assinalado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, que se encontra vigente a Lei nº 13.874/2019, inclusive citada no próprio corpo da proposição original, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, a qual já estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, bem como disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador do mercado, na linha do que é pretendido pelo Projeto de Lei nº 3.412/2021.

De forma que, ao invés de constituírem novo diploma separado, os preceitos das proposições em análise devem ser incorporados à



legislação existente sobre o tema, visando preservar a sistematicidade e a organicidade do sistema jurídico e em atenção à regra do art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95/1998, que determina que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei.

Nesse contexto, o Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, por filtrar do projeto original os preceitos que não se mostravam dotados de efetividade e por realizar a incorporação das disposições restantes em diploma pré-existente sobre a temática, corrige as injuridicidades verificadas, já que promove a adequada integração do ato normativo no ordenamento jurídico e evita “a necessidade de que a Política Nacional de Responsabilidade Econômica proposta venha a ser formulada em um segundo momento”, tal como salientado no parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico.

Impende, contudo, e ainda objetivando elidir vício de injuridicidade, realizar mais um reparo no Substitutivo, atinente ao conteúdo de seu art. 3º, que assim dispõe:

*“Art. 3º Inclui-se o art. 5º-A à Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019:*

*‘Art. 5º-A. Caberá aos órgãos e entidades do Poder Executivo realizar, periodicamente, a revisão e a consolidação de atos normativos, de acordo com o estabelecido em plano de trabalho de cada órgão ou entidade.*

*Parágrafo único. A revisão periódica e a atualização normativa devem buscar a simplificação das normas e a redução do custo de observância.’*

Isso porque, a respeito do tópico tratado nesse dispositivo, já existe norma de teor similar, constante dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 95/1998, o que significa que nesse ponto o Substitutivo carece de caráter inovador.

Confira-se o teor dos mencionados artigos:

*Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados*





à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

Quanto ao requisito da novidade, que, conforme já registrado, também integra o aspecto da juridicidade, é preciso lembrar que se, por um lado, somente a lei pode criar direito novo, por outro, os atos normativos só podem ser editados se efetivamente se destinarem a tal objetivo, sob pena de se revelarem desnecessários. Nesse passo, os dispositivos das proposições cujo conteúdo se mostre equivalente àquele já presente em normas vigentes, são injurídicos. Assim, oferecemos emenda para suprimir o art. 3º do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico.

Quanto aos aspectos de técnica legislativa e redação, por fim, também consideramos que as alterações formais feitas pelo substitutivo, de forma geral, aperfeiçoaram o texto original do projeto, merecendo ser igualmente adotadas por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Temos ainda, entretanto, ainda algumas modificações a propor, o que fazemos por meio de duas subemendas anexadas.

A primeira refere-se à correção do teor da ementa do substitutivo, que indica que a proposição “**estabelece a necessidade de compensação de impactos econômicos causados em decorrência da edição ou alteração de atos normativos que concedam benefícios à sociedade**” enquanto o próprio corpo normativo não cogita de referida compensação.

A segunda diz respeito à precisão redacional e clareza textual do §1º do art. 5º da Lei nº 13.874/2019, com a redação dada pelo art. 2º do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, bem como à concordância nominal do texto dos incisos em que ele se desdobra.

Em face do exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.412, de 2021, nos termos do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico**, com as subemendas propostas.



Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado FELIPE CARRERAS  
Relator

Apresentação: 12/12/2024 10:08:27.330 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PL 3412/2021

PRL n.1



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
AO PROJETO DE LEI Nº 3.412, DE 2021**

Estabelece a necessidade de compensação de impactos econômicos causados em decorrência da edição ou alteração de atos normativos que concedam benefícios à sociedade, e dá outras providências.

**SUBEMENDA DO RELATOR Nº 1**

Dê-se à ementa do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico ao Projeto de Lei nº 3.412, de 2021 a seguinte redação:

“Estabelece a necessidade de identificação de impactos econômicos causados em decorrência da edição ou alteração de atos normativos que concedam benefícios à sociedade, e dá outras providências.”

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado FELIPE CARRERAS  
Relator



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AO PROJETO DE LEI Nº 3.412, DE 2021

Estabelece a necessidade de compensação de impactos econômicos causados em decorrência da edição ou alteração de atos normativos que concedam benefícios à sociedade, e dá outras providências.

#### SUBEMENDA DO RELATOR Nº 2

Dê-se o art. 2º Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico a seguinte redação:

Art. 2º A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação, sendo o atual parágrafo único de seu artigo 5º numerado como § 2º:

“Art. 5º .....

§ 1º No caso de edição e de alteração de atos normativos que concedam benefícios à sociedade e acarretem impactos econômicos ao setor privado, a análise de que trata o caput levará em consideração, quando cabível e conforme regulamento:

I - a estimativa dos impactos econômico-financeiros nos setores da iniciativa privada afetados pela criação de novas leis ou normas da administração direta e indireta.



II – a representação empresarial e de suas associações na discussão das propostas legislativas e de normas da administração direta e indireta, em setores de interesse que serão impactados;

III – parâmetros técnicos do mercado nacional e internacional;

IV – estudos de impacto.

§ 2º .....” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado FELIPE CARRERAS  
Relator

Apresentação: 12/12/2024 10:08:27.330 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PL 3412/2021

PRL n.1



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
AO PROJETO DE LEI Nº 3.412, DE 2021**

Estabelece a necessidade de compensação de impactos econômicos causados em decorrência da edição ou alteração de atos normativos que concedam benefícios à sociedade, e dá outras providências.

**SUBEMENDA DO RELATOR Nº 3**

Suprima-se o art. 3º do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico ao Projeto de Lei nº 3.412, de 2021, renumerando-se os seguintes.

Sala da Comissão, em            de            de 2024.

Deputado FELIPE CARRERAS  
Relator

