



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1.177, de 2021, do Senador Rodrigo Cunha, que *institui o Programa de Monitoramento da Competitividade Nacional - COMPETIR, que estabelece diretrizes para orientar a formulação e a avaliação de políticas públicas e ações governamentais voltadas a aprimorar o ambiente de negócios e desenvolver a competitividade da economia nacional.*

Relator: Senador **WILDER MORAIS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.177, de 2021, de autoria do Senador Rodrigo Cunha, que *institui o Programa de Monitoramento da Competitividade Nacional - COMPETIR, que estabelece diretrizes para orientar a formulação e a avaliação de políticas públicas e ações governamentais voltadas a aprimorar o ambiente de negócios e desenvolver a competitividade da economia nacional.*

O PL é composto por cinco artigos. O primeiro estabelece o objetivo da proposição: criar o programa COMPETIR, com vistas a promover melhoras na qualidade da intervenção estatal em setores regulados e monitorar o desempenho e a efetividade das ações governamentais, assegurando a transparência para o gasto público e para os resultados alcançados.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

O art. 2º prevê que as políticas públicas, ações governamentais e medidas regulatórias que afetem o ambiente de negócios e a competitividade empresarial no país deverão observar determinadas diretrizes na sua formulação e execução, tais como: descrição prévia da questão ou problema a ser enfrentado, apresentação dos objetivos a serem perseguidos com a intervenção estatal, definição de prazo máximo para alcance dos objetivos estabelecidos, vedação à continuidade da ação governamental sem que haja aferição dos seus resultados em até 2 anos do prazo estipulado, vedação à imposição de limites à quantidade de participantes de um mercado, inclusive por meio do comércio exterior, entre outros. O PL determina, ademais, que os projetos de lei orçamentária anual respeitarão as diretrizes estabelecidas no artigo e que é passível de nulidade qualquer intervenção que não as tenha respeitado. Prevê, ainda, como competência do Tribunal de Contas da União a averiguação da compatibilidade entre despesas e subsídios previstos no Orçamento Geral da União e as diretrizes estabelecidas no artigo em análise.

O art. 3º trata de medidas previstas no âmbito do art. 15 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que *dispõe sobre a gestão, organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, entre outras providências*. O art. 15 prevê o dever das agências de elaborar relatório anual de suas atividades, no qual destaca o cumprimento da agenda do setor, do plano estratégico vigente e do plano de gestão anual. Conforme o PL nº 1.177, de 2021, na formulação das políticas setoriais deverão ser estabelecidos, no mínimo, os objetivos setoriais, os beneficiários e o montante de recursos públicos necessários para a consecução dos objetivos.

O art. 4º cria o Observatório Nacional da Competitividade, com a finalidade de *monitorar a evolução do ambiente de negócios e a qualidade da atuação estatal na promoção da competitividade da economia nacional*. Prevê, ainda, a transparência para o público, em geral, dos resultados alcançados e da efetividade das ações orçamentárias abrangidas no escopo da lei e a comparabilidade internacional, estipulando, para isso, que os indicadores de monitoramento das políticas estejam em linha com os indicadores definidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para aferir a qualidade da regulação e seus efeitos sobre o desempenho econômico.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Morais

O quinto artigo prevê a entrada em vigor da Lei na data de sua publicação.

O Senador Rodrigo Cunha inicia sua justificação afirmando que o desenvolvimento socioeconômico dos países está estreitamente relacionado com a qualidade e intensidade da intervenção estatal na economia. Nesse quesito, segundo o Senador, o Brasil vai mal, permanecendo sempre classificada nos últimos lugares em *rankings* de competitividade internacionais, principalmente em virtude da baixa qualidade da intervenção estatal no país. O PL apresentado visa atacar esse problema, estabelecendo que as intervenções estatais na economia sejam concebidas *a partir de uma descrição clara, baseada em números, do problema a ser enfrentado, seguida pela definição dos objetivos a serem perseguidos, bem como da forma e do prazo para aferir os resultados alcançados.*

O projeto foi encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa. Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O PL nº 1.177, de 2021, vem ao exame da CAE para que esta opine sobre seus aspectos econômico e financeiro, em cumprimento ao disposto no art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Como ele foi distribuído em caráter terminativo para esta Comissão, analisaremos, brevemente, também seus aspectos constitucionais.

No tocante a esses aspectos, não vemos óbices à aprovação do projeto. Em termos formais, o PL preenche os requisitos exigidos pela Constituição: não afronta cláusula pétrea, respeita o princípio da reserva de iniciativa e materializa-se na espécie adequada de lei. Além disso, o projeto versa sobre matéria que está no âmbito de competência legislativa da União e das atribuições dos membros do Congresso Nacional.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Do ponto de vista material, não observamos igualmente qualquer inconstitucionalidade. O projeto está em harmonia com os preceitos da Lei Maior, particularmente com o disposto no art. 170, que estabelece que a ordem econômica nacional está fundada na livre iniciativa, e no art. 174, que caracteriza o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Ademais, o projeto não apresenta vícios de juridicidade e de regimentalidade.

Quanto ao mérito, não há dúvidas de que a proposição merece prosperar. O diagnóstico realizado pelo Senador Rodrigo Cunha na justificação do PL nº 1.177, de 2021, foi certo: de fato, no Brasil, são inúmeros os exemplos de políticas públicas sem propósito definido e mensurável, sem transparência a respeito dos problemas que motivaram sua criação e dos resultados esperados e que se alongam indefinidamente sem qualquer tipo de monitoramento ou avaliação acerca de sua eficiência e efetividade. Os resultados são óbvios: por um lado, um desperdício significativo de recursos públicos; por outro, um desincentivo à atividade empreendedora, que se vê, muitas vezes, afetada por intervenções mal desenhadas, mal justificadas e improdutivas.

O projeto se insere, assim, em um conjunto de iniciativas recentes que visam à criação de diversos deveres para o Poder Público com o objetivo de reduzir o grau de arbitrariedade de agentes públicos em suas decisões e aumentar a segurança jurídica para os agentes privados. O exemplo recente mais significativo nesse sentido foi a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabeleceu diversas garantias de livre mercado.

Em que pese o mérito do projeto, entendemos, contudo, que há um problema de técnica legislativa que deve ser endereçado por esta Comissão. Conforme previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, cada lei tratará de um único objeto e o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei. Ora, já existe no ordenamento jurídico nacional uma lei que visa estabelecer *normas de*





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Trata-se, justamente, da Lei nº 13.874, de 2019. Da mesma forma, como reconhece o próprio PL nº 1.177, de 2021, também já existe uma Lei que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras: a Lei nº 13.848, de 2019.

A existência de diplomas distintos que tratam do mesmo objeto, além de afrontar o previsto na Lei Complementar nº 95, de 1998, pode gerar consequências que prejudicam o objetivo do próprio PL, reduzindo a segurança jurídica para o empreendedor. Um exemplo é o próprio art. 3º da proposição, que estabelece obrigações a serem seguidas na formulação das políticas setoriais pelas agências reguladoras, entre elas: estabelecer os objetivos setoriais, os beneficiários e o montante de recursos públicos envolvidos. Ora, o art. 6º da Lei 13.848, de 2019, traz obrigação de natureza semelhante, prevendo que *a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.* O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta esse dispositivo, traz para as agências obrigações detalhadas acerca do conteúdo da AIR, abrangendo, em seu art. 6º, um conjunto de requisitos muito mais amplo do que o previsto pelo PL nº 1.177, de 2021.

Esse é apenas um exemplo da dificuldade gerada pela existência de dois diplomas legais regulando o mesmo assunto – e, provavelmente, uma das principais razões que se estabeleceu como padrão da boa técnica legislativa que o mesmo assunto não seja disciplinado por mais de uma lei.

Em que pese esse problema, não temos dúvidas sobre a necessidade de aprovação do projeto em análise. Como afirmado anteriormente, o projeto contribui diretamente para o aumento da qualidade das políticas públicas nacionais, reduzindo o grau de arbitrariedade das intervenções estatais e, conseqüentemente, auxiliando na construção de um ambiente de negócios favorável à criação e ao desenvolvimento de novos negócios.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Como forma de superação dos problemas apontados, sugerimos a aprovação do PL nº 1.177, de 2021, na forma das emendas abaixo detalhadas. As emendas trazem poucas alterações de conteúdo no projeto, tendo como objetivo principal retirar da proposição o caráter de lei autônoma, transformando os principais dispositivos do projeto em alterações às Leis nº 13.848, de 2019, e nº 13.874, de 2019.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.177, de 2021, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº -CAE

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 1.177, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 2º** A Lei nº 13.874, de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o atual Capítulo V para Capítulo VI:

Art. 4º-B A formulação e execução de políticas públicas, ações governamentais ou medidas regulatórias pela administração pública e por demais entidades que se vinculam a esta Lei deverão observar as seguintes diretrizes:

I – descrição prévia da questão ou problema a ser enfrentado, cujo diagnóstico será previamente elaborado com base em dados de fonte crível ou auditável;

II – apresentação dos objetivos a serem perseguidos com a intervenção estatal, descritos com base em indicadores mensuráveis e metas quantitativas fundamentadas;

III – definição de prazo máximo para alcance dos objetivos estabelecidos, que servirá de referência para o início da aferição dos resultados;

IV – vedação à continuidade da ação governamental, inclusive o aporte de recursos orçamentários, sem que tenha



**Senado Federal**

Gabinete do Senador Wilder Moraes

sido concluída a aferição de resultados em até dois anos após o decurso do prazo a que se refere o inciso III;

V – vedação ao uso de empresas públicas e sociedades de economia mista como instrumento de ação governamental que não tenha cumprido as diretrizes estabelecidas anteriormente, respeitadas as disposições da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016; e

VI – vedação à imposição de limites à quantidade de participantes de um mercado, inclusive por meio do comércio exterior, salvo por razões relacionadas à saúde pública e à defesa e segurança nacionais.

§ 1º Os projetos de lei orçamentária anual respeitarão, para as políticas, programas e ações cobertas por esta Lei, as diretrizes estabelecidas neste artigo.

§ 2º A compatibilidade entre as despesas e subsídios previstos no Orçamento Geral da União e as diretrizes estabelecidas neste artigo será aferida periodicamente pelo Tribunal de Contas da União.

§ 3º São passíveis de nulidade quaisquer intervenções estatais dirigidas a questões ou problemas não previamente descritos com base em dados ou cujos objetivos não tenham sido estabelecidos a partir de indicadores que permitam aferir os resultados da intervenção.” (NR)

(...)

“CAPÍTULO V**DO OBSERVATÓRIO NACIONAL DE
COMPETITIVIDADE**

Art. 5º-A Fica criado o Observatório Nacional de Competitividade, com o propósito de monitorar a evolução do ambiente de negócios e a qualidade da atuação estatal na promoção da competitividade da economia nacional.

§ 1º Será garantido o monitoramento pelo público em geral, por meio eletrônico, dos resultados alcançados e da efetividade das ações orçamentárias relacionadas a políticas públicas que afetem o ambiente de negócios e a competitividade empresarial no País.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

§ 2º Para assegurar comparabilidade internacional, deverão ser empregados no monitoramento os indicadores definidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para aferir a qualidade da regulação e seus efeitos sobre o desempenho econômico, sem prejuízo da inclusão de outros indicadores de eficiência e eficácia da ação governamental, conforme regulamento.” (NR)

EMENDA Nº -CAE

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 1.177, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 3º** O art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019, passa a vigorar acrescida dos seguintes parágrafos:

Art. 6º

§ 6º Na elaboração da AIR de que trata o *caput* serão definidos, no mínimo, os seguintes elementos:

I – objetivos a serem alcançados, nas perspectivas dos consumidores e das empresas públicas ou privadas, traduzidos na forma de indicadores e metas mensuráveis;

II – beneficiários do ato;

III – impacto orçamentário para consecução dos objetivos e metas estabelecidos, quando houver.

§ 7º Os objetivos de que trata o inciso I do §6º deverão ser revistos imediatamente caso não haja disponibilidade orçamentária ou capacidade de execução compatíveis com o montante previsto no inciso III do §6º em qualquer exercício do ciclo orçamentário.” (NR)





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

EMENDA Nº -CAE

Suprima-se o art. 4º do Projeto de Lei nº 1.177, de 2021, e renumere-se o seguinte.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

