



Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas matérias a que se referem os §§ 1º e 2º deste artigo.

Art. 2º As competências públicas de fomento, planejamento e exploração direta de atividades econômicas, na forma dos arts. 173 e 174 da Constituição Federal, bem como as contratações estatais, continuam regidas por sua legislação específica.

Parágrafo único. Em sua organização, outorga e ordenação, o monopólio da União e os serviços públicos e bens públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios continuam regidos por sua legislação específica, na forma dos arts. 175, 176 e 177 da Constituição Federal, devendo, quando submetidos à exploração por pessoa jurídica de direito privado, observar supletivamente o disposto nesta lei.

## Capítulo II DA PROTEÇÃO ÀS ATIVIDADES ECONÔMICAS PRIVADAS E ÀS FINALIDADES PÚBLICAS

Art. 3º A liberdade econômica abrange as liberdades de iniciativa, de concorrência, de organização da atividade econômica e de inovação, e, ainda, as liberdades de empresa, profissional e contratual.

Parágrafo único. A liberdade econômica deve ser exercida com responsabilidade, lealdade e boa-fé, e com respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, aos direitos do consumidor, à livre concorrência e às medidas e normas de comércio exterior.

Art. 4º O exercício da liberdade econômica sujeita-se apenas aos deveres e condicionamentos públicos que tenham sido previstos em lei ou em regulamento expressamente autorizado em lei.

§ 1º A imposição de deveres e condicionamentos públicos, em especial quando envolver ônus financeiro, respeitará a proporcionalidade, observando:

- I- a adequação aos fins a que se destina;
- II- a mínima intervenção na vida privada;
- III- a viabilidade da atividade econômica e o equilíbrio entre direitos e deveres; e
- IV- a simplicidade e a eficácia.



§ 2º As medidas de ordenação pública poderão exigir do agente a mitigação ou compensação proporcional do impacto de sua atividade e, em casos especiais definidos em lei, a comprovação de regularidade fiscal, mas não vincularão a atuação privada a deveres ou condicionamentos que não sejam imprescindíveis à segurança e licitude dessa atuação.

§ 3º A fixação e a contratação de preços nas atividades econômicas privadas não terão interferência pública, ressalvados apenas os limites, regras e competências previstos em lei federal.

§ 4º Não serão instituídos ou mantidos deveres e condicionamentos públicos sobre a liberdade econômica para proteger agentes econômicos determinados ou setores ineficientes ou obsoletos.

§ 5º A ordenação pública respeitará também:

I - o direito de, independentemente de norma legal ou regulamentar autorizativa, o agente desenvolver e comercializar produtos e serviços decorrentes de novos processos ou tecnologias; e

II - a liberdade de, observadas as leis trabalhistas, o agente realizar em qualquer dia e horário as atividades que não causem perturbação à paz e à segurança públicas.

Art. 5º Interpretam-se em favor da liberdade econômica e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

Parágrafo único. As normas e as autoridades públicas de qualquer esfera estimularão e privilegiarão o cumprimento dos contratos e coibirão os abusos de qualquer das partes ou de terceiros no questionamento dos direitos e obrigações contratuais.

Art. 6º O exercício de competência pública de ordenação sobre atividades econômicas 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, inviabilize 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.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não prejudica o exercício das competências dos incisos XXIV e XXV do art. 5º, do inciso III do § 4º do art. 182 e do art. 184 da Constituição Federal, tampouco, nas hipóteses e limites constitucionais, legais e regulamentares, as medidas de caráter interventivo e a suspensão cautelar ou a extinção de direitos a título sancionatório, observando-se, em todo caso, o devido processo legal.

### Capítulo III DO REGIME DE GOVERNANÇA DA ORDENAÇÃO PÚBLICA

Art. 7º 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 atividades econômicas privadas, bem como os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, têm os deveres de velar pelo respeito à liberdade econômica e à segurança jurídica e de harmonizar sua ação com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social sustentável aprovada na forma da lei.

Art. 8º Para evitar insegurança, omissões ou conflitos, será organizado, divulgado e atualizado a cada ano, no âmbito da chefia do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, um atlas digital unificado com a indicação de cada uma das competências envolvidas na ordenação sobre as atividades econômicas privadas, com as especificações necessárias, bem como a indicação da entidade, órgão e autoridade por elas responsáveis.

Art. 9º. Para assegurar o cumprimento do disposto nesta lei os órgãos, entidades e autoridades a que se refere o art. 7º desta lei deverão:

I- adotar processos decisórios orientados por evidências, pela conformidade legal, pela desburocratização e, quando da edição e revisão de regulamentos, pela realização de consultas públicas;

II- manter compilação por temas do estoque acumulado de regulamentos, atos e práticas de nível infralegal, com a indicação expressa dos vigentes para cada tema;



III- articular e integrar seus regulamentos, processos e atos com os de outros órgãos, entidades e autoridades com competências sobre as mesmas atividades ou outras a elas relacionadas;

IV- impedir a instituição ou manutenção de restrições, exigências ou práticas burocráticas ineficazes, ineficientes, onerosas, excessivas, que impeçam a inovação ou induzam à clandestinidade ou à corrupção, bem como que possam prejudicar a livre concorrência, criar privilégio ou reserva de mercado, favorecer grupo econômico em detrimento dos concorrentes ou impedir a entrada de competidores no mercado;

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

VI- fazer avaliações periódicas da eficácia e do impacto de todas as medidas de ordenação pública, no mínimo a cada cinco anos, e, quando for o caso, sua revisão; e

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

§ 1º Cada ente da Federação poderá editar decreto para:

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

II- uniformizar critérios para a compilação por temas do estoque acumulado de regulamentos, atos e 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 e controles internos.

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

Art. 10 No exercício das competências a que se refere o art. 7º desta lei:



I- 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; e

II- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observarão também as disposições do decreto-lei nº 4.657, de 1942 que sejam aplicáveis ao exercício de competências públicas, bem como as leis nºs 12.527, de 2011, 13.460, de 2017, e 13.726, de 2018, e legislação correlata.

#### Capítulo IV DA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS DE ORDENAÇÃO SOBRE ATIVIDADES ECONÔMICAS PRIVADAS

Art. 11. São de interesse nacional e consideradas normas gerais de competência exclusiva da União todas as normas legais e regulamentares sobre os deveres e condicionamentos públicos vinculados à organização fundamental da economia, especialmente quando relativas:

- I- à integração econômica internacional;
- II- ao comércio exterior e interestadual;
- III- aos investimentos de capital estrangeiro;
- IV- à prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica;
- V- ao Sistema Financeiro Nacional;
- VI- à livre circulação de agentes econômicos, bens e serviços no território nacional;
- VII- às condições para entrada, atuação e permanência de agentes econômicos nos mercados;
- VIII- aos preços;
- IX- aos direitos e obrigações contratuais;
- X- aos direitos básicos do consumidor; e
- XI- às características técnicas para a segurança e harmonização de instalações, equipamentos, atividades e serviços.

§ 1º A atuação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na fiscalização e sanção quanto aos deveres e condicionamentos públicos a que se



refere o caput deste artigo se dará nos casos, limites e condições previstos em lei federal.

§ 2º O disposto neste artigo não impede o exercício pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, de função delegada por outro ente da Federação ou a aplicação das normas legais próprias de natureza urbanística, ambiental, sanitária, tributária, de uso dos bens públicos e de proteção do patrimônio cultural ou dos direitos básicos do consumidor, quando compatíveis com a liberdade econômica, as competências privativas da União, as normas gerais federais e a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social sustentável aprovada na forma da lei.

Art. 12. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não imporão barreiras burocráticas nem onerarão o livre exercício, em seu território, das atividades econômicas privadas, ainda que envolvidos profissional, empresa, estabelecimento, produto ou veículo de outro ente da Federação.

## Capítulo V DOS ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO

Art. 13. As ações da vida privada não dependerão de ato público de liberação, ressalvado o disposto no art. 14 desta lei.

Parágrafo único. Consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a inscrição, o registro, o alvará e quaisquer outros atos exigidos, com qualquer denominação, por União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, como condição prévia para o início, instalação, operação, produção, funcionamento, uso, exercício ou realização, no âmbito privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissional, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Art. 14. Lei federal, estadual, distrital ou municipal poderá, nos limites de sua competência, exigir ato público de liberação para ações da vida privada, e sua renovação periódica, observado o disposto nesta lei e também o seguinte:

I- o projeto de lei, de iniciativa parlamentar ou do Poder Executivo, que propuser a criação de exigência de ato de liberação deverá ser acompanhado de justificativa técnica quanto a sua possível eficácia e de estimativa de seu impacto para os agentes econômicos e para a administração pública;

II- a lei especificará de modo completo os casos e agentes submetidos à exigência de ato de liberação, bem como os limites de sua regulamentação na



esfera administrativa, vedada a delegação de competência legislativa às autoridades administrativas para novas especificações;

III- a lei não poderá exigir ato de liberação:

a) cujo objeto e requisitos se assemelhem aos de ato de liberação já existente, no mesmo ente da Federação ou em ente de maior abrangência;

b) de atividade privada de baixo risco, em especial quando exercida sem empregados e em local privado; e

c) em relação ao fornecimento, a pessoas capazes e mediante consentimento prévio e expresso, de produto ou serviço inovador ou experimental que não envolva risco à saúde de terceiros ou à segurança da coletividade;

IV- os requisitos para obtenção do ato de liberação devem ser previstos com objetividade nas normas, impedindo arbitrariedades ou excessos administrativos na sua expedição, observando-se em especial o art. 4º desta lei; e

V- a renovação periódica do ato de liberação não será exigida em prazos desproporcionais ou que se configurem como insuficientes, exíguos, artificiais ou onerosos para os agentes.

Art. 15. Os dirigentes do órgão com competência para a liberação deverão publicar, até o dia 31 de janeiro de cada ano, no veículo oficial de divulgação, declaração motivada quanto à capacidade técnica, financeira e operacional do órgão para processar os pedidos, encaminhando os estudos pertinentes ao Chefe do Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas.

Art. 16. O acesso público aos processos e atos de liberação será amplo, simplificado e gratuito.

Art. 17. Nos processos relativos aos atos públicos de liberação, o prazo para decisão final do pedido observará o previsto em lei ou regulamento, não podendo, salvo nos casos autorizados em norma geral federal, exceder o prazo total de cento e vinte dias, prorrogáveis uma única vez por até sessenta dias.

§ 1º Havendo risco de prejuízo irreparável à saúde ou à segurança da coletividade, o prazo de prorrogação de que trata o caput poderá ser de até cento e vinte dias.

§ 2º Os órgãos e entidades com competências de liberação sobre a mesma ação da vida privada terão o dever de integrar ou compatibilizar seus processos para viabilizar a fluência concomitante do prazo a que se refere o caput deste artigo.





§ 3º A autoridade examinará o pedido de liberação em sua integralidade e, se constatada insuficiência sanável, intimará uma única vez o agente, com indicação exaustiva e expressa do que deve ser retificado, substituído ou complementado, suspendendo-se o prazo previsto no caput deste artigo, o qual voltará a correr, pelos dias remanescentes, após o completo atendimento da intimação.

§ 4º Em caso de inadequação grave do pedido de liberação, a autoridade intimará o agente, com indicação exaustiva e expressa das providências necessárias, voltando ao início a contagem do prazo após a sua realização.

§ 5º Ultrapassado o prazo sem decisão administrativa final, o pedido de liberação estará automaticamente deferido para todos os fins, salvo se, antes do vencimento, a administração pública, demonstrando risco de prejuízo irreparável, iniciar procedimento de jurisdição voluntária, para o qual o agente será notificado, e requerer autorização judicial para extensão do prazo, que poderá ser deferida no despacho inicial.

§ 6º O agente que, após a obtenção da liberação automática, cometer violação grave, em sua ação, dos demais deveres e condicionamentos públicos, ficará sujeito à cassação desta liberação, observado o devido processo legal, e responderá pelos danos que causar.

Art. 18. A exigência legal de ato público de liberação terá vigência máxima de dez anos e não será estendida por lei sem que a autoridade administrativa elabore, submeta a consulta pública e aprove, com um ano de antecedência, avaliação quanto à eficácia, efeitos, custos, redundâncias e possíveis alternativas.

§ 1º Deixando a exigência de vigorar em virtude do caput deste artigo, o ato público de liberação será substituído por comunicação prévia do agente quanto ao respeito dos demais deveres e condicionamentos públicos e à existência de estudo de impacto, quando aplicável.

§ 2º O agente que, atuando sem ato público de liberação no regime do § 1º deste artigo, cometer violação grave da ordenação pública, ficará sujeito à sanção de suspensão, observado o devido processo legal, e responderá pelos danos que causar.

Art. 19. O agente cuja atuação, em função do disposto neste capítulo, não depender da existência de ato formal de liberação, terá direito à certidão que o declare, a qual será expedida em até dez dias.



Art. 20. A administração pública responderá pelos danos causados pelo deferimento ou indeferimento irregular de ato de liberação ou de sua renovação, bem como por exigência indevida ou excessiva que o postergue ou onere.

Art. 21. O disposto neste capítulo não se aplica:

I- aos atos públicos previstos na legislação de migração;

II- à obtenção de passaportes; e

III- aos atos de registro público previstos na legislação civil ou comercial, relacionados à personalidade natural ou jurídica e à aquisição, transmissão ou proteção de direitos na órbita privada, inclusive os relativos à propriedade intelectual.

Art. 22. 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. 23. Fica suspensa, nos termos do § 4º do art. 24 da Constituição Federal, a eficácia de todas as normas, editadas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios com base no § 3º do art. 24 ou no inciso II do art. 30 da Constituição Federal, que contrariem o disposto nesta lei.

Art. 24. Para as exigências de atos públicos de liberação que, com qualquer denominação, tenham sido criados anteriormente a esta lei, os prazos de vigência a que se refere o art. 18, contados da edição desta lei, serão de:

I- quatro anos, para a União;

II- cinco anos, para os Estados e o Distrito Federal;

III- seis anos, para os Municípios com população superior a quinhentos mil habitantes;

IV- sete anos, para os Municípios com população de quinhentos mil a cem mil habitantes; e

V- oito anos, para os demais Municípios.”



## JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de emenda à da Medida Provisória nº 881/2019, com o intuito de compatibilizar a proposta do Poder Executivo em relação à liberdade econômica, com o Anteprojeto de “Lei Nacional da Liberdade Econômica”, elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Direito São Paulo), sob coordenação do Professor Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP) e de responsabilidade dos Professores 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).

Em síntese, a referida emenda propõe substituir os artigos 1º a 4º da MP 881/2019, pelo texto do Anteprojeto de Lei Nacional da Liberdade Econômica, nos artigos 1 a 25, que, nos termos da apresentação da proposta acadêmica, tem como foco a proteção da liberdade econômica dos particulares.

Para tanto, o anteprojeto propõe uma reforma da função de ordenação, com finalidades públicas, das atividades econômicas privadas, com o uso de medidas de autoridade (ordenação dos serviços privados, da construção civil, das atividades da indústria e da agricultura, etc), que juridicamente se manifesta por meio do “poder de polícia” sobre a liberdade econômica e sobre a propriedade.

Neste sentido, esta emenda propõe a seguinte estruturação da nova redação dos artigos 1º à 4º da MP 881/2019:

“(…) o Capítulo I - Disposições Gerais (arts. 1º a 3º), complementado pelo art. 23, definiu com detalhe o campo de incidência do novo diploma, fazendo sua conexão jurídica – e garantindo a harmonia – com a vasta legislação que já existe sobre as diversas formas de atuação estatal na economia. Como diz o art. 1º, é uma lei com ‘normas gerais para a edição, a interpretação e a aplicação das normas específicas de direito econômico, ou legislação correlata, em conformidade com os princípios gerais da atividade econômica e com os direitos civil e comercial, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’. (...) O art. 1º esclarece que a lei incide em relação à disciplina das profissões, em que muitos excessos burocráticos e corporativos se acumularam com o tempo, levando inclusive à declaração de inconstitucionalidade, por violação da liberdade profissional, de leis sobre corretores de imóveis, jornalistas e músicos. A liberdade profissional tem de ser resgatada no Brasil. A lei não terá por objeto específico a contratação e regulação dos serviços públicos econômicos, que continuam sujeitos às leis próprias, gerais (leis de concessões, de PPP, de licitações, etc.) e setoriais (leis sobre energia elétrica, portos, saneamento, etc.). Ela também não cuidará de fomento estatal, tampouco do funcionamento das empresas estatais.”;



“O Capítulo II – Da Proteção às Atividades Econômicas Privadas e às Finalidades Públicas (arts. 3º a 6º) contém normas fundamentais afirmando o estatuto da liberdade econômica e delimitando as principais intervenções estatais. O objetivo assumido é proteger a liberdade (que vem definida no art. 4º). Para isso, ele consagra regras de interpretação, em favor dessa liberdade, sem prejuízo de outros valores constitucionais como direitos humanos e meio ambiente. Os limites e condições das interferências estatais aparecem nos dispositivos. São exemplos a exigência de mínima intervenção na vida privada, a proibição de privilegiar setores ineficientes ou obsoletos e a vedação da expropriação de direitos operada fora do regime constitucional e legal.”

“O Capítulo III – Do Regime de Governança da Ordenação Pública (arts. 7º a 10) contém normas gerais, aplicáveis em todos os âmbitos da Federação, sobre a estruturação dos processos decisórios e do controle interno, ligados à ordenação pública. Eles exigem, por exemplo, a harmonização e integração da atuação dos vários órgãos estatais com competência em relação às mesmas atividades econômicas. Além disso, regulam em linhas gerais o dever de permanente revisão e avaliação da ordenação. Assim, ademais de consolidar as bases jurídicas da ação estatal e da liberdade econômica, a Lei Nacional da Liberdade Econômica cria um programa de revisão geral da ordenação pública, de âmbito nacional, para viabilizar a permanente prevenção e eliminação de problemas de eficácia, bem como das ineficiências, desvios e excessos estatais.”

“O Capítulo IV - *Da Divisão de Competências de Ordenação sobre Atividades Econômicas Privadas* (arts. 11 e 12) procura harmonizar a atuação das várias unidades da Federação, impedindo o caos nas intervenções dos diversos entes da Federação. É importante que Estados, Distrito Federal e Municípios tenham clareza quanto às suas competências na matéria. Têm sido frequentes as declarações de inconstitucionalidade, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, de leis subnacionais que ultrapassam os limites dos poderes locais, entram em choque com a legislação federal e impedem o livre exercício e a inovação das atividades econômicas. O art. 11 da *Lei Nacional da Liberdade Econômica*, baseado na experiência e na jurisprudência acumuladas quanto a isso, contém a lista básica das matérias privativas da União na organização fundamental da economia. Em complemento, reconhece as competências estaduais, distritais e municipais, articulando-as com as competências federais.”

“O Capítulo V – Dos Atos Públicos de Liberação (arts. 13 a 21) contém regras novas para impedir a ineficácia, os desvios e os excessos quanto às exigências de licenças e autorizações para o exercício de ações na vida privada. As regras tomam o cuidado de assegurar o funcionamento efetivo dessa importante função estatal, equilibrando-a com a liberdade econômica. Entre as novidades (...) impede-se a proliferação de autorizações não previstas em lei, institui-se a proibição de autorizações com objetivos redundantes e fixa-se prazo máximo para a deliberação administrativa. (...). Uma vez que a orientação do projeto é considerar como temporária e provisória toda ordenação estatal sobre a vida privada, prevê-se que as exigências legais futuras de autorizações tenham de ser renovadas a cada 10 anos, sob pena de deixarem de vigorar (art. 18). A

renovação, conquanto envolva deliberação política, terá de ser necessariamente informada por estudos técnicos prévios quanto à sua efetividade e quanto aos efeitos, custos, redundâncias e possíveis alternativas. É um modo de facultar à opinião pública informações de qualidade para impedir que a discussão legislativa acabe capturada pela simples retórica ou por pressões setoriais e corporativas. Quanto às licenças e autorizações instituídas antes da nova Lei Nacional da Liberdade Econômica, uma disposição transitória (art. 25) organiza sua revisão paulatina nos vários níveis da Federação, a começar da União. Estarão automaticamente eliminadas as exigidas em leis federais antigas, se não confirmadas até o fim do quarto ano de vigência da nova lei. Para permitir que o aprendizado e o exemplo do programa federal sejam aproveitados pelos outros entes federativos, preveu-se que os prazos para a confirmação das leis estaduais, distritais e municipais sobre licenças e autorizações se vençam nos anos seguintes, em um cronograma que irá até o oitavo ano.”

Por todo exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares para a aprovação desta emenda.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.



Deputado EDUARDO CURY

