



**MPV 1040  
00167**

SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

## **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.040, DE 2021.**

### **EMENDA**

**Art. 1º** Acresçam-se à Medida Provisória nº 1040, de 2021, os seguintes artigos:

**Art.** A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**Art. 1º** .....

.....

§ 3º O disposto nos Capítulos I a III desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o inciso X do *caput* do art. 3º.

.....

#### **CAPÍTULO III DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA**

**Art. 4º** .....

.....

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

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

II – somente proceder à lavratura de autos de infração com base em, ou aplicar sanções derivadas de termos subjetivos ou abstratos quando



SF/21866.35589-67



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

esses forem propriamente regulamentados através 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 como de baixo ou médio risco.

§ 1º Os órgãos e entidades competentes, na forma do inciso II do *caput*, editarão atos normativos para definir a aplicação e incidência de conceitos subjetivos ou abstratos através de critérios claros, objetivos e previsíveis, sendo 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;

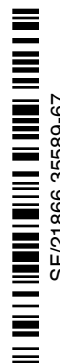
II – os atos normativos editados pela Administração pública federal, na forma do *caput* do § 1º, serão objeto de Análise de Resultado Regulatório – ARR, na forma e prazos dispostos em regulamento; e

III – a competência da edição dos atos normativos infralegais equivalentes, a que se refere este parágrafo, pode ser delegado conforme autonomia do Poder competente, bem como pelo órgão ou 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 do inciso II do *caput* e do § 1º deste artigo, quando a Advocacia pública, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, assim os atestarem.

§ 3º É garantido, a qualquer pessoa natural ou jurídica, o direito de peticionar à Advocacia pública, do ente federativo, para que esta emita ou revise o atestado jurídico a que se refere o § 2º, podendo a Advocacia pública se recusar somente nos casos de requerimentos ilegais, infundados ou de cunho meramente protelatório.

§ 4º A Advocacia pública, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício da função disposta no § 2º deste artigo,



SF/21866.35589-67



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

observará o disposto no § 2º do art. 1º, nos incisos do art. 2º, e no inciso V do *caput* do art. 3º desta Lei.

§ 5º O disposto no inciso III do *caput* se aplica 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 entidades da Administração pública que não a tenham assim classificado, direta ou indiretamente, sendo que se considera que a determinação tenha sido:

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 decorra de norma hierarquicamente superior ou subsidiária, por força de Lei, desde a classificação se refira explicitamente à matéria sobre a qual se procederá a lavratura.

.....

**Art. 2º** Acresça-se o inciso V ao art. 34 da Medida Provisória nº 1040, de 2021:

**Art. 34** .....

.....

V – em 1º de abril de 2022, quanto às alterações na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa adequar o § 3º, do art. 1º, e também inserir o art. 4º-A na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, também conhecida como “Lei de Liberdade Econômica” (LLE).



SF/21866.35589-67



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A referida Lei é um verdadeiro marco dogmático no ordenamento jurídico brasileiro, que efetivamente inverte a lógica de intervencionismo estatal na atividade econômica: **(i)** o Estado perde a sua justificativa genérica e abstrata de intervenção e passa a ter uma limitação material que afasta o seu arbítrio e **(ii)** a atuação intervencionista passa a ser mais controlada e previsível, o que traz mais segurança aos negócios jurídicos e à relação Administração-administrado. Assim, por consequência, é possível “aliviar o peso” do aparelho Estado sobre os empreendedores. Na sequência, será explicado como o novo art. 4º-A busca aperfeiçoar os objetivos da LLE.

Todo o rol de incisos do *caput* do art. 4º-A busca dar conteúdo ao princípio da isonomia, que, em poucas palavras, postula que agentes, em igual situação, devam ser tratados da mesma forma pelo Estado. A consequência da concretização deste princípio tem por resultado **maior segurança jurídica**, sendo que ela é condição para a realização de dois cenários de suma importância para o Brasil: **(i)** aumento da confiabilidade e atratividade do ambiente de negócios brasileiro e **(ii)** controle e redução da corrupção praticada no âmbito da Administração Pública.

Esse entendimento, aliás, já é senso comum na doutrina jurídica internacional. Héctor Aquiles Mairal, ao analisar que a própria legislação argentina incentivava a prática de corrupção, concluiu que a insegurança jurídica de termos subjetivos ou abstratos atua como aliada da corrupção e atua como dissuasivo da corrente de investimentos privados.

Entre os fatores mais importantes listados pelo autor estão o desconhecimento da norma, a falta de clareza ou ambiguidade das normas e o desprezo da lei pelo próprio Estado.<sup>1</sup> E isso não é um problema distante da realidade brasileira.<sup>2</sup> Vejamos como o art. 4º-A tenta articular o controle desses problemas mais à frente.

---

<sup>1</sup> AQUILES MAIRAL, Héctor. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018, pp. 51-111.



SF/21866.35589-67



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

Além da necessária postulação expressa em texto de que **previsível** e **isonômico** deve ser a orientação básica da atuação dos agentes públicos (inciso I), o núcleo do seu conteúdo se encontra logo à frente: todo e qualquer fundamento jurídico para atuação de um particular deve estar muito claramente expresso em texto, como regra, mas, mesmo que não seja possível deixar de recorrer a termos subjetivos e abstratos para fundamentar a ocorrência da infração, o agente somente estará legitimado a lavrar os autos quando estes mesmos termos foram regulamentados (inciso II).

Dizendo de outro modo, mais direto, é o seguinte: se o particular, por exemplo, for atuado com base em “inobservância de um dever de cuidado” previsto em lei, este fundamento só poderá ser utilizado se existir regulamento dizendo que “dever de cuidado” impõe ao particular, naquela situação, praticar os atos X, Y e Z, porque eles são o conteúdo deste dever. Ou seja, os atos X, Y e Z são critérios **claros, objetivos** e **previsíveis** para afirmar que o particular agiu com cuidado ou não.

Os dispositivos seguintes buscam “amarrar” esse controle objetivo à multiplicidade de decisões diárias da Administração Pública. Impõe-se, ainda, a necessidade de dupla visita para atuação, que é a sinalização da Administração Pública de que o particular apenas será punido se insistir na desobediência da lei, possibilitando a adequação do particular de boa-fé (inciso III).

O § 1º aprofunda o conteúdo do núcleo da Emenda: o inciso II do *caput* do art. 4º-A. O rol deste parágrafo busca, em curtas palavras, impor aos órgãos reguladores: **(i)** estabelecimento de procedimento específico para dar um mínimo de previsibilidade a qualquer juízo subjetivo que seja necessário, **(ii)** a necessidade de elaboração de Análise

---

<sup>2</sup> NDMAIS. **Fiscais da prefeitura de Porto Belo são presos suspeitos de corrupção** – Construtores denunciaram dois fiscais, que teriam pedido R\$ 3 mil para emitir o Habite-se de uma obra. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/seguranca/policia/fiscais-da-prefeitura-de-porto-belo-sao-presos-suspeitos-de-corrupcao/>> Acesso em: 23.3.2021.



SF/21866.35589-67



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

de Resultado Regulatório – ARR, como forma de aferir se o ato normativo cumpre a função para a qual foi proposto e não gera ônus desnecessário e (iii) possibilidade delegação de competência para edição dos critérios objetivos.

Para evitar que o disposto no inciso II do *caput* resulte em judicialização excessiva, ou até em insegurança jurídica para os gestores públicos envolvidos, os §§ 2º a 4º determinam a maneira exclusiva para aferição do cumprimento dos requisitos, garantido ainda a autonomia de que ente federativo no tratamento da atividade econômica.

Por fim, o § 5º prevê que o critério de dupla visita não é uma imposição aos agentes públicos quando a atividade econômica que estiver para ser autuada não tiver sido prevista como de baixo risco. Pontue-se que “diretamente” se refere à classificação de baixo risco feita pelo próprio órgão ou entidade assim o classificou, ao passo que “indiretamente” diz respeito àquela classificação oriunda de norma geral, inclusive subsidiária.

Finalmente, uma considerável *vacatio legis* é estabelecida, a fim de que os órgãos e entidades da Administração pública possam proceder à regulamentação de suas cláusulas com segurança e planejamento.

Diante desses fundamentos, entendemos que o Brasil tem muito a ganhar com a aprovação da presente Emenda. Sem dúvidas, o ambiente de negócios precisa ser aperfeiçoado com normativas técnicas, mas a segurança jurídica é o terreno que sustenta todas as regulamentações.

Num cenário de insegurança jurídica crônica qualquer medida paliativa ou setorial tenderá ao fracasso. É preciso resolver o núcleo do problema.

Diante de todo o exposto, e considerando o legítimo interesse público das alterações, calcado, em especial, no prestígio à segurança



SF/21866.35589-67



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

jurídica, esperamos contar com o apoio dos ilustres Pares, na sua aprovação.

Senadora **SORAYA THRONICKE**

PSL – MS



SF/21866.35589-67