

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

CLARA FERNANDES BARBON

**Primeiras impressões sobre a nova Lei de Liberdade Econômica – n.º 13.874/2019: Análise
das alterações legislativas e das interpretações doutrinárias**

UBERLÂNDIA

2022

CLARA FERNANDES BARBON

Primeiras impressões sobre a nova Lei de Liberdade Econômica – n.º 13.874/2019: Análise das alterações legislativas e das interpretações doutrinárias

Artigo final de curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientando: Clara Fernandes Barbon

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Gomes de Brito

UBERLÂNDIA

2022

Primeiras impressões sobre a nova Lei de Liberdade Econômica – n.º 13.874/2019: Análise das alterações legislativas e das interpretações doutrinárias

Artigo final de curso aprovado para a obtenção do título de bacharel em Direito da Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis, Universidade Federal de Uberlândia, pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, de janeiro de 2023.

Prof. Dr. Cristiano Gomes de Brito, UFU/MG

Prof. Erick Hitoshi Guimarães Makiya, UFU/MG

Prof. Paulo Henrique da Silveira Chaves, UFU/MG

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a nova Lei de Liberdade Econômica, n.º 13.874 de 2019 e a exposição analítica dos motivos que a originaram, juntamente com a comparação da Medida Provisória n.º 881/19 que a precedeu, além da observação das alterações legislativas provocadas por essa lei com enfoque nos artigos do Código Civil. Para isso, será feita, além da exposição e comparação legislativa, a análise doutrinária que sugere formas interpretativas da norma, observando a sua repercussão no mundo jurídico e a forma como ela se aprenseta.

Palavras-chave: Liberdade Econômica; Lei n.º 13.874/2019; Medida Provisória n.º 881/19; Alterações Legislativas.

ABSTRACT

The present work has as its object of study the new Economic Freedom Law n.º 13.874 of 2019 and the analytical exposition of the reasons that originated it, together with the comparison of the Provisional Measure n.º 881/19 that preceded it, in addition to the observation of the legislative changes provoked by this law with a focus on the articles of the Civil Code. For this, in addition to the exposition and legislative comparison, the doctrinal analysis that suggests interpretative forms of the norm will be made, observing its repercussion in the legal world and the way it is presented.

Palavras-chave: Economic freedom; Law n.º 13.874/2019; Provisional Measure n.º 881/19; Legislative Amendments

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – Artigo

AIR – Análise de Impacto Regulatório

CC – Código Civil

CF - Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

LLE – Lei de Liberdade Econômica

MP – Medida Provisória

n.º - Número

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1.DA MEDIDA PROVISÓRIA 881/19 À LEI 13.874/2019	9
1.1 Proposições iniciais e manutenções	9
1.2 Mudanças advindas da publicação da Lei 13.874/19	14
2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES E INCLUSÕES AO CÓDIGO CIVIL	19
2.1 Alterações do art. 50 e do art. 421 e inclusões decorrentes	19
2.3 Demais inclusões feitas ao Código Civil	21
3. ANÁLISE DOUTRINÁRIA DOS PRINCÍPIOS DA LEI 13.874/2019	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

INTRODUÇÃO

A Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019¹) é uma novidade legislativa que está calcada nos princípios constitucionais da livre iniciativa, do livre exercício de atividade econômica e da disposição Constitucional que prevê o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Essa novidade vem como um alicerce da Carta Magna para declarar, de forma mais específica, os direitos garantidos constitucionalmente a todo cidadão brasileiro que deseja exercer a atividade econômica.

Apesar de a liberdade econômica ser um direito previsto na Constituição Federal da República², como declara o inciso IV do caput do artigo 1º, do parágrafo único do artigo 170 e o caput do artigo 174, observou-se a necessidade de especificar quais seriam os caminhos que efetivamente levariam a aplicação desses direitos. Essa análise corroborou para a adoção da Medida Provisória nº 881/2019³, pelo Presidente da República, que originalmente apenas instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo garantias de livre mercado, comprometendo-se a análise do impacto regulatório, além de instituir outras providências.

Essa medida, como é determinado constitucionalmente, submetida ao Congresso Nacional para sua conversão em lei, no prazo de 60 dias, passou por algumas alterações – que serão analisadas posteriormente - no Congresso, e originou a Lei n.º 13.874/2019, que vigora com o objetivo expresso de facilitar a criação de novas empresas e propiciar o exercício da atividade empresarial. Objetivamente, a sua finalidade foi revelada à medida em que a lei alterou diversos dispositivos legais no país.

Essa nova lei possui uma gama de alterações legislativas muito abrangentes, conferindo mudanças diversas, que vão do Código Civil às leis trabalhistas, adentrando em algumas especificidades de burocracias para registros, e questões tributárias e administrativas, o que confere a essa norma um aspecto multifacetado. A observância dessas alterações e das razões que as originaram são focos de estudo relevantes da lei, uma vez que é válido analisar o seu estado

¹BRASIL. 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.(Lei de Liberdade Econômica). Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 07dez. 2022.

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 dez. 2022.

³ BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881impresao.htm. Acesso em 07 dez. 2022.

enquanto literatura legislativa, como ela se apresenta no meio jurídico e de que maneira, doutrinariamente essa lei foi recepcionada pelos estudiosos do direito.

A Lei é estruturada em cinco capítulos, os quais ditam sobre as disposições gerais, apresenta a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que aponta os princípios basilares que deram origem à norma, traz as garantias de livre iniciativa, que são os fundamentos mais relevantes de sua criação, apresenta uma análise do impacto regulatório, trazendo expressamente seu regulamento e por fim, o último capítulo, apresenta as alterações legislativas provocadas pela norma, juntamente com as disposições finais necessárias.

Para fins de estudo, seguir-se-á o roteiro que a própria lei apresenta, a fim de verificar as motivações que a originaram, para fazer comparações legais com relação à medida provisória inicial, para observar o estado do mundo jurídico após as alterações sofridas, consolidando-se, por fim, com a exposição jurídica e doutrinária desencadeada após a criação e vigência da Lei 13.874/2019. Tendo em vista que essa norma provocou alterações em várias leis, muito distintas entre si e que abordam assuntos muito amplos, importa fazer um recorte específico dessas alterações e focar nas que foram direcionadas ao Código Civil⁴

Dessa forma, além da análise em uma sistemática geral da situação jurídica atual da presente norma, faz-se necessário expor as especificidades que se apresentam como resultado das alterações legislativas provocadas pela Lei n.º 13.874/2019, bem como trazer comparações entre o modo de expressão do Código Civil anterior às alterações sofridas e a atualidade do mesmo, além de demonstrar a utilidade dessa comparação para a própria produção doutrinária a respeito da lei em questão.

1.DA MEDIDA PROVISÓRIA 881/19 À LEI 13.874/2019

1.1 Proposições iniciais e exposição de motivos legais da MP 881/19

Inicialmente, é de suma importância, no estudo das fontes do Direito Comercial e Empresarial, caracterizar a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que é o principal objeto da Lei 13.874. A Lei de Liberdade Econômica, que traz essa declaração de direitos, é uma das principais fontes primárias do Direito Comercial, no direito positivo brasileiro, e tem como principal objetivo evidenciar as características da privatização e ampliação da esfera de ação do particular no aspecto civil e mercantil, como consequência da minimização da intervenção do Estado, no que diz respeito ao direito privado (FAZZIO JUNIOR, 2020, p. 12).

Além disso, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é como uma baliza para a compreensão do que seria a liberdade econômica do ponto de vista do direito público, constituindo

⁴ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm#indice. Acesso em 07 dez. 2022.

norma geral de direito econômico, que deve ser observada para todos os atos públicos que envolvam atividades econômicas a serem executados, também, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (MAMEDE, 2021, p. 11).

Nesse ínterim, a MP 881/19, expôs os motivos que levaram à sua criação, os quais foram mantidos e imperam na vigência do texto legislativo atualmente. Como destacado anteriormente, os primeiros pontos de exposição apresentam as razões gerais da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e frisam o respaldo constitucional que a sustenta, além da explicitação do que seria, em termo não científicos, a liberdade econômica garantida. Diz-se essa liberdade, nos termos da MP 881/19⁵: “A extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo, aplicada às relações econômicas.”

Além disso, os motivos originalmente publicados, à época que surgiu a necessidade da criação dessa MP, apresentam a ideia de que o exercício da atividade econômica no Brasil, antes da Lei, tão somente conseguiria ser posto em prática se prescrito de uma autorização do próprio Estado, o que demonstra uma liberdade econômica de caráter tolhido, sem ser propriamente livre, atribuindo à atividade do empresário um freio de crescimento se comparado ao resto do mundo emergente. Traz ainda, o texto, a noção de que o empresário no Brasil não se sentiria plenamente seguro para produzir riquezas, gerar emprego e gerar renda, o que explicaria a posição do Brasil no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal⁶, em 150º lugar, dado esse, trazido pelo texto da própria medida.

Notavelmente, foi mencionado na exposição que, a posição apresentada no ranking, teria seu reflexo explicitamente na realidade de desemprego e de estagnação econômica que apresentava o país, o que é valorado como uma pungente realidade do ponto de vista de convencimento para sustentar a existência de uma lei que modifique essa situação fática. As proposições iniciais foram concluídas com a afirmação de que, tendo como base científica os estudos empíricos feitos para analisar posições e índices de desempenho econômico, a liberdade econômica seria um fator fundamental para o desenvolvimento e crescimento econômico do Brasil.

A relevância desse fator se justifica, ainda, uma vez que pelos estudos mencionados, concluiu-se que, mesmo que um país tenha investimentos em aspectos como produção, educação ou tecnologia, tratando-se de um país com baixo desempenho econômico, tais investimentos

⁵ BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881impresao.htm. Acesso em 12 dez. 2022.

⁶ 2022 by The Heritage Foundation. All Rights Reserved. Disponível em <https://indexdotnet.azurewebsites.net/index/explore?view=by-region-country-year&countryids=22®ionids=&yearids=>. Acesso em 12 dez. 2022.

teriam efeitos irrisórios ou nulos. Nos exatos termos da MP⁷, tem-se:

[...] liberdade econômica é cientificamente um pré-requisito necessário, e daí urgente, para que todas as políticas públicas de educação, tecnologia, produtividade e inovação, que estão sendo desenvolvidas pela nova administração, tenham – de fato – um efeito real sobre a realidade econômica do País, sob pena de privilegiar somente uma elite [...]

A medida provisória propôs, em sua análise estatística, que fosse invertida a lógica de ação do Estado para a garantia de crescimento e liberdade econômica, ao fortalecer o particular contra a intervenção estatal, e para isso foram elaborados dez direitos que assegurariam o fortalecimento e a concretização do que seria propriamente a liberdade econômica. A organização desses direitos, que serviram como base para a conversão posterior em Lei 13.874/19, se deu nessa exposição de motivos, a partir do ponto de nº 11, separado em incisos de I a X.

Esses incisos trazem separadamente atribuições de melhorias, cumuladas a críticas ao sistema vigente da época, além de proposições fáticas para responder, como fonte primária do direito, dentro do princípio da legalidade às perguntas de como o Estado deve se manifestar diante de determinadas situações jurídicas (FAZZIO JUNIOR, 2020, p. 9), a questão da liberdade econômica que se apresenta.

O primeiro inciso trata da não necessidade de dispêndio público fiscalizatório, por parte da Administração Pública, para com as atividades de baixo risco econômico, exercidas pelo particular, que seja para o seu sustento próprio ou de sua família. Afirma o texto da medida que esse inciso tem como objetivo proteger e garantir maior liberdade econômica para os micro e pequenos empreendedores, considerados mais vulneráveis. O segundo inciso, que pode ser lido em complementariedade ao primeiro, como modificador da legislação trabalhista, traz garantias de não limitação de horários e dias de trabalho aos pequenos empreendedores, desde que seja respeitado o sossego e as normas de vizinhança.

O terceiro inciso declara a liberdade de fixação de preços no âmbito do mercado não sujeito à regulação estatal, e faz uma observação no que diz respeito ao modelo capitalista de mercado, atribuindo a esse modelo conquistas, como a popularização e massificação de acesso de itens que antes eram consumidos apenas por classes de poderio econômico elevado. Sobre essa observação apontada no texto da medida, faz-se a remissão dos princípios gerais da ordem econômica traçados na CF/88, em que é enumerado como um princípio regente o da livre-iniciativa, que poderia ser um aspecto capaz de embasar a observação adscrita na medida, por se tratar de um valor histórico do liberalismo econômico (GRILLO, 2020, p. 102). Sendo a CF/88 a fonte da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, a doutrina confirma essa declaração pois, segundo alguns

⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881impressao.htm. Acesso em 12 dez. 2022.

autores⁸: “Nos Estados nos quais os valores ideológicos do capitalismo mais sobressaem, o princípio da livre-iniciativa tende a ser predominante sobre os demais princípios e normas de direito econômico.”

Dessa forma, o inciso III, ao utilizar como finalidade da norma a valorização do capitalismo, por esse modelo econômico trazer vantagens, segundo o que foi exposto, pode-se concluir que um dos objetivos desse inciso é justamente o alcance da livre-iniciativa, assim como o de outros princípios disposto no art. 170 da CF/88.

O inciso IV expõe um norteador de interpretações para as normas aplicadas a um particular tendo em vista o princípio da isonomia, que garanta uma interpretação padronizada no sentido de propor as práticas consolidadas pela Receita Federal do Brasil. Esse inciso quer garantir que se respeite, também, o princípio da legalidade, uma vez que ele cita a importância de combater as práticas de corrupção em um sentido geral.

O inciso V propõe que seja presumida a boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, uma vez que a MP considera o particular que deseja empreender como a parte vulnerável na relação estabelecida com o Estado, que tem a função de regular e dispor o direito. Sendo o particular a parte menos favorecida, nas situações de dúvida interpretativa deve-se adotar a forma menos restrita, em favor do particular, respeitados os limites da lei.

O inciso VI afasta dos efeitos de normas que, por força do desenvolvimento tecnológico, ficaram obsoletas se aplicadas às práticas mercantis adotadas na atualidade e se comparadas aos avanços tecnológicos dos países mais desenvolvidos economicamente. Trata-se de um desmembramento expresso da Declaração às normas que apesar de vigentes não tem eficácia no ordenamento jurídico brasileiro.

O inciso VII se apresenta como medida de urgência para inserir o Brasil das inovações tecnológicas, possibilitando que não existam mais barreiras no que diz respeito à abertura do mercado a tecnologias. Além disso, esse inciso menciona expressamente a aspiração de contribuir com o crescimento de *startup*, que é uma novidade mundial do ponto de vista empresarial, no país.

Com esse propósito, as *startups* são definidas por alguns autores como um tipo de empresa ou até mesmo, um estágio de empresa em desenvolvimento, advinda do progresso tecnológico inerente aos séculos XX e XXI⁹, ou até mesmo, como explicita Eric Ries¹⁰: “Uma startup é uma instituição humana projetada para criar novos produtos e serviços sob condições de extrema incerteza.”

⁸ JR., Waldo F. Manual de Direito Comercial. São Paulo – SP: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597024890. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024890/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

⁹ FEIGELSON, Bruno; NYBØ, Erik F.; FONSECA, Victor C. Direito das startups . São Paulo-SP: Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553600311. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600311/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

¹⁰RIES, Eric. A startup enxuta:: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. 2. ed. São Paulo: Grupo Leya, 2012. 210 p. Texto Editores Ltda.

O inciso VIII propõe a utilização das regras do direito empresarial de forma subsidiária, uma vez que é um valor para essa medida que os negócios jurídicos sejam objeto de livre estipulação das partes pactuantes, desde que sejam feitas entre sócios privados e capazes e não produzam efeitos alheios ao Estado e a terceiros, novamente preservando o princípio da legalidade.

Alguns doutrinadores explicam que, especialmente no inciso VIII, reside uma enunciação que alterou de maneira significativa, além do direito material (CC, CLT, Lei das sociedades por ações etc.), o comportamento jurisprudencial no sentido do manejo de instrumentos de larga aplicação ao contencioso civil, como a interpretação dos negócios jurídicos (THEODORO JR, 2022, p. 46), no âmbito da boa-fé como um princípio presumido.

O inciso IX orienta seu conteúdo para observar a necessidade de se respeitar o instituto da razoabilidade nos prazos para liberação da atividade econômica por parte da Administração, tendo esse prazo que respeitar os princípios da impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento. Tal disposição sugere que tendo a solicitação de liberação transcorrido o prazo, diante do silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvando as hipóteses expressamente vedadas em lei (MAMEDE, 2021, p. 13).

Na finalização da mostra dos motivos que foram expostos em incisos separadamente, o inciso X apresenta uma medida prática de grande eficiência ao considerar como igualmente válidos os documentos microfilmados ou digitais, que além contribuir com a celeridade dos atos dos negócios jurídicos estabelecidos entre particulares e o Estado, traz uma vantagem que extrapola as questões meramente econômicas. O texto foca na diminuição do desmatamento, que segundo pesquisas feitas pela organização Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas¹¹, é o terceiro maior emissor de gases efeito estufa, o que contribui com o aumento do aquecimento global. Tal inciso assegura a garantia constitucional que o art. 170 faz em seu sexto inciso:

[...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]

Os motivos apresentados pela MP, em sua totalidade, estão direcionados para garantir, em maior ou menor medida, a liberdade econômica como aliada do particular que deseja abrir o próprio negócio, empreender e potencializar a sua atividade econômica no país. Acompanhado dos direitos expostos anteriormente, o enfoque jurídico para estabelecer o papel do Estado como agente regulador da atividade econômica é de grande importância para o texto legal, e sua fundamentação constitucional consta dos termos do art. 174 da CF.

O Estado em seu papel regulador, quando agir de modo que necessite limitar de certa forma

¹¹ ESTENSSORO, Fernando. A Geopolítica Ambiental Global do Século 21: Os Desafios Para a América Latina. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902755. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902755/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

a liberdade do cidadão, essa regulação deverá ser feita por meio de um processo sistemático baseado em evidências, que busque alcançar as melhores soluções a fim de garantir a liberdade dentro dos limites da lei. Tal processo, como se refere o texto em questão, é denominado como Análise de Impacto Regulatório e tem caráter estritamente legal o que prevê maior segurança jurídica para os particulares em suas relações com os entes da Administração.

A exposição de motivos perpassa em seu texto pelas alterações legais que a MP e posteriormente a Lei 13.874/19 causaram a diversos institutos jurídicos, entre a eles o Código Civil, e cita de forma breve as razões de suas alterações e inclusões de forma exemplificativa. Entre os exemplos mencionados apresenta como forte promessa à estabilidade jurídica e econômica as alterações provocadas no instituto da desconsideração da personalidade jurídica, além das proposições das novas formas de interpretação dos contratos que antes eram caracterizados apenas como contrato de adesão.

Além disso, as mudanças com o objetivo declarado de diminuir os custos de transação para estabelecimento foram apresentadas, trazendo seus objetivos firmados na necessidade de facilitar a canalização de recurso, aumentar a competitividade, atrair programas de desestatização, que é reconhecido como um valor para alcançar a liberdade econômica, além das alterações feitas na legislação das sociedades econômicas para facilitar investimento e redução orçamentária de cada particular.

A exposição é concluída ao reafirmar a relevância e a urgência com que deveriam ser tomadas as medidas propostas pela Medida Provisória 881/2019 e posteriormente com a Lei 13.874/2019, uma vez que o que se espera dessa nova fonte primária do direito, como nova legislação vigente, é propriamente a recuperação da economia no Brasil que se encontra estagnada, o surgimento dos efetivos resultados esperados pelos investimentos em educação e tecnologia, a aceleração no processo de desestatização e de desenvolvimento do país, além da concretização da segurança jurídica, no aspecto econômico do Brasil.

1.2 As principais mudanças advindas da publicação da Lei 13.874/19

A publicação da Lei 13.874/19 aprimorou e efetivou as atribuições trazidas pela MP 881/19, uma vez que, apesar de ter sofrido algumas alterações no roteiro legislativo, manteve substancialmente os princípios basilares para a interpretação e aplicação da Lei como uma forma de criação e alteração do direito. Dessa forma, apresentar-se-ão as mudanças mais efetivas que foram introduzidas com a conversão da MP em Lei, sendo essas mudanças as que permanecem em vigor na legislação do país ainda hoje.

Inicialmente, se comparadas a MP e a Lei, percebe-se uma mudança do corpo do texto no sentido de que a apresentação da Lei traz especificações sobre o que a Lei altera nas demais legislações. Tanto a MP quanto a Lei apresentam a Declaração de Direitos de Liberdade

Econômica como foco e ambas também apresentam as garantias de livre mercado como escopo principiológico, mas por se tratar de uma Lei que provocou diversas alterações legais, a sua apresentação traz quais são essas leis de forma expressa desde o início.

Essas alterações, como delimita o texto legal, se dão na Lei 10.406/2022, o Código Civil; na Lei 6.404/1976, que trata das Sociedade por Ações; na Lei 11.598/2007, que dispõe basicamente sobre diretrizes e procedimentos para registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas; na Lei 12.682/2012, que dita sobre elaboração e arquivamento de documento em meios eletromagnéticos; na Lei 6.015/1973, que dá providências sobre registros públicos; na Lei 10.522/2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais; na Lei 8.934/1994, que trata sobre Registro Público de Empresas Mercantis; no Decreto-Lei nº 9.760/1946, que dita sobre bens imóveis da União e por fim nas alterações que se não no Decreto-Lei nº 5.452/1943, a Consolidação das Leis do Trabalho.

Além de alterações, a Lei 13.874/19 promoveu revogações legais que também constam dispostas na apresentação legal, sendo elas a revogação da Lei Delegada nº 4/1962, que trazia disposições sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo da população; a Lei 11.887/2008, que cria o Fundo de Soberania do Brasil – FSB, que era um fundo especial de natureza contábil e financeira com a finalidade de promover investimento em ativos no país e no exterior entre outras providências e por fim revoga alguns dispositivos do Decreto-Lei nº 73/1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados.

No capítulo I, que traz as disposições gerais, na nova Lei, diferentemente do que se observa na Medida Provisória, no § 2º, do primeiro artigo da Lei é trazida uma novidade que orienta o aplicador da lei a interpretar a norma. O texto desse parágrafo é de fato uma orientação baseada nos princípios norteadores que foram citados oportunamente acima da exposição dos motivos da MP, mas que foram regularizados em uma parte específica da Lei para que não exista dúvidas quanto à sua aplicabilidade.

Dessa forma, o § 2º, art. 1º da Lei 13.874/19, *ipsis litteris*: “§ 2º - Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.” Esse parágrafo é uma confirmação do legislador de que, no âmbito de aplicação da norma deve-se sempre incorrer na observação desses princípios, entendendo-se como uma precaução à prejuízos que poderiam ser causados pela má utilização do texto legal.

Além da inclusão textual do § 2º, do art. 1º, outras expressões que não tinham sido mencionadas na Medida Provisória, estão presentes no corpo da Lei e tem um caráter de explicitar com mais clareza as minúcias que poderiam interferir na interpretação de modo extensivo. Uma mudança sutil, mas elementar se dá no § 1º da Lei, que se encarregou de trazer os caminhos de

aplicação e interpretação da norma nas demais áreas do direito que foram afetadas pela criação legislativa.

Os institutos dos registros públicos, de trânsito e de transporte foram incluídos quando da conversão da MP em Lei por se tratar de matérias que sofreram alterações legislativas, mas não tinham sido mencionadas expressamente. A Medida Provisória 881/19 trazia:

§ 1º O disposto nesta Medida Provisória será observado na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação, e na ordenação pública sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, produção e consumo e proteção ao meio ambiente.

A Lei 13.874/19 agora traz:

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, *inclusive* sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, *registros públicos, trânsito, transporte* e proteção ao meio ambiente.

Outra diferença que se apresenta ao comparar a MP à nova Lei é de que, no § 4º, também do art. 1º, que fala sobre os quatro primeiros artigos da Lei 13.874/19 constituírem norma geral de direito econômico, foi adicionado ao texto legal outros dois parágrafos do art. 24 da CF, que não tinham sido mencionados junto dos §§ 1º e 4º. Essa menção remete à norma Constitucional que dita sobre a competência da União, dos Estados e dos Municípios de legislar e mais especificamente nos parágrafos mencionados sobre a concorrência e superveniência das normas da União e dos Estados e como isso se dá. Tal situação fática, a qual a Lei 13.874/19 é um exemplo, explica a doutrina, é o que viabiliza a formação do ordenamento jurídico nacional, através do direito objetivo que é a própria norma jurídica universalizada (GRILLO, 2020, p. 4).

Expressamente, apresenta-se o tema, no art. 1º, § 4º, da seguinte forma:

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.

A menção na referida Lei é expressa na CF, em seu art. 24, em:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O § 6º, do art. 1º define o que são os atos públicos de liberação, e esses foram expostos na MP e complementados no texto na Lei publicada. Para esse parágrafo da Lei tem-se que os atos públicos são a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos sob qualquer denominação por órgão ou entidade da administração pública. Desses itens, foram adicionamos posteriormente à Lei a concessão, a permissão, o cadastro, o credenciamento, o estudo e o plano.

Esses atos públicos de liberação podem ser exigidos por órgãos ou entidades da administração pública na aplicação da legislação como condição para o exercício de atividade econômica, e são esses atos, podendo ser denominados como atos administrativos, que exteriorizam a vontade do Estado através dos agentes públicos vinculados a esses órgãos públicos (GRILLO, 2020, p. 43). Apesar da Lei, que trazendo a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, transpassar a ideia de que seria possível elevar essa liberdade ao ápice quando não existisse mais a regulação estatal, não seria a essa a interpretação proposta, uma vez que, como afirma alguns autores¹², a liberdade necessita também dos seus limites objetivos e legais. Dessa forma, tem-se:

Certo é que não haverá sociedade pós-moderna e organizada sem um Estado, pois este é a caracterização límpida da relação organizada entre seres viventes de uma mesma localidade que não poderão ser e ter seus direitos assegurados sem a presença desse ente que foi pensado e criado para salvaguardar os seres humanos das arbitrariedades dos próprios humanos.

A lei continua a exposição do § 6º afirmando que a condição determinada pela exteriorização da vontade estatal é que apresenta as balizas para os particulares perante o Estado para o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização de atividade, serviço estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros. Esse inciso, especialmente, é dotado de estrita legalidade, pois ele delimita de forma muito explícita os caminhos que devem ser tomados para que, nos conformes da lei e perante o Estado, o particular seja livre para atuar na economia como deseja.

Como é mencionado no § 4º, o art. 2º da Lei é também caracterizado como norma geral de direito econômico e sendo assim apresenta em seu texto legislativo os princípios que norteiam o que foi disposto na presente Lei. Em seu inciso I é enumerada a liberdade como uma garantia no

¹² SILVA, Giselly P.; QUEIROZ, Paulo Victor O.; THAMAY, Rennan; JUNIOR, Vanderlei G. A Função Social do Contrato – Atualizado de acordo com a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) e o Regime Jurídico Emergencial de Direito Privado (Lei 14.010/2020). Grupo Almedina (Portugal), 2021. p. 45. E-book. ISBN 9786556273044. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273044/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

exercício das atividades econômicas, sendo essa liberdade passível de extensivas interpretações, inclusive no que diz respeito à liberdade profissional, que segundo Leonardo Martins é a atividade individual voltada a subsistência econômica (2012, p. 163)¹³, o que atribui um caráter de maior essencialidade, uma vez que, para muitos empresários e microempresários a atividade empresarial é a fonte de sua subsistência.

A boa-fé do particular, presente no inciso II, do art. 2º, perante o poder público, princípio que norteia o dispositivo legal, conforme o que foi abordado anteriormente nas exposições de motivos, é baseada na ideia de que o particular deve possuir vantagens no sentido de ocupar a posição de vulnerabilidade frente às diversas cláusulas contratuais fornecidas pelo Estado, de modo compulsório, para que a atividade econômica impere na realidade fática. Esse princípio pode ser visto em concorrência com os princípios que nas relações consumeristas são aplicáveis, uma vez que a figura da vulnerabilidade é uma inspiração deste instituto jurídico, para o âmbito do direito comercial.

O inciso III, como já mencionado anteriormente prescreve o princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício da atividade econômica, uma vez que pelas disposições da própria apresentação da Lei, o Estado tem atuação de caráter meramente regulador e não interventor, apesar de que a afirmação pode gerar controvérsias quanto o tamanho da importância da intervenção Estatal para o crescimento econômico.

Os incisos enumerados acima foram originalmente expressos no texto da Medida Provisória e mantidos para o texto da Lei, mas excepcionalmente o inciso IV do art. 2º aumentou o rol de princípios norteadores ao trazer o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Segundo o entendimento expresso no inciso II apresentado, pode-se dizer que a vulnerabilidade deve ser observada em conjunto com a boa-fé, e que a Lei quis aproveitar a estipulação mais especificada apenas para reforçar o entendimento de que, assegurada a boa-fé do particular, presume-se que este frente a uma desvantagem com relação poderio estatal deve ter a sua vulnerabilidade considerada como uma garantia legal.

O segundo capítulo da Lei de Liberdade econômica, em seu art. 3º, organiza os direitos proclamados pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, os quais já foram destrinchados anteriormente, pois a exposição de motivos da MP foi o que originou, contando apenas com algumas mudanças que provocaram o veto de alguns incisos desse artigo.

¹³ MARTINS, Leonardo. Liberdade e Estado Constitucional : leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 9788522481163. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522481163/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

Inicialmente, no texto da Medida Provisória, constava no inciso VII a seguinte disposição:

VII - implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual;

Esse inciso foi vetado na exposição textual da nova Lei, pelas razões expostas na mensagem de veto que é apresentada juntamente à Lei, quando publicada. Segunda a exposição dessas razões os ditames propostos no vetado inciso VII contrariam o interesse público ao deixar de excepcionar hipóteses de segurança nacional, segurança pública ou sanitária e de saúde, ao violarem o dever do Estado de, apesar de mero agente regulador nas relações de atividade econômica, promover a defesa do consumidor, uma vez que tal dever está previsto no inciso XXXII do art. 5º e inciso V do art. 170 da CF. Além disso, o veto, emitido em manifestação de opinião do Ministério da Saúde, embasa a incongruência com os termos do art. 196 da CF, uma vez que a liberação de serviços e produtos como proposto pode ser potencialmente perigoso à saúde.

No âmbito do art. 3º, houve algumas mudanças e alterações da MP para a Lei nova, mas que não se adequam ao objeto de estudo do trabalho e por isso serão apenas mencionadas de forma breve. Uma mudança que se mostra de certa forma significativa para a Lei regente é a inclusão do art. 4º-A, pela Lei 14.195-2021, que dispõe sobre o fim da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e o altera o tipo Sociedade Limitada Unipessoal (SLU), e que, na Lei 13.874/19, incluiu deveres legais à administração pública e às demais entidades que estiverem sujeitas aos ditames propostos pelo texto legislativo. Essas mudanças incorrem principalmente sobre os atos jurídicos a serem tomados e forma de providencia-los de maneira que sejam respeitados os princípios do art. 3º.

2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES E INCLUSÕES AO CÓDIGO CIVIL

2.1 Alterações do art. 50 e do art. 421 e alterações decorrentes

Como mencionado anteriormente, a Lei de Liberdade Econômica alterou e revogou diversas legislações, provocando mudanças em institutos específicos e incluindo normativas inovadoras do ponto de vista legal. Como foco dessas alterações, cabe ao presente estudo analisar aquelas que sofreu o Código Civil, expondo de modo sintético quais institutos sofreram maiores alterações e as comparando com o texto legislativo anterior.

Primeiramente, será analisado as alterações sofridas pelo art. 50 do Código Civil, que trata do instituto jurídico da desconsideração da personalidade jurídica. Esse instituto é um meio

alternativo em que o juiz utiliza, a requerimento da parte, ou do Ministério Público, para adentrar a regra contratual que serviu para personificar a pessoa jurídica. Nesse sentido, o Judiciário quebra a autonomia patrimonial para responsabilizar os sócios pelas dívidas sociais, o que significaria a prática da penhora e venda dos bens para quitar as dívidas da pessoa jurídica (SALOMÃO, 2020, p. 204).

A Lei não modificou de forma brusca o texto proposto inicialmente pelo CC, uma vez que ela apenas circuncidou de forma mais estrita as causas que poderia levar à desconsideração, ao mencionar o termo “certas e determinadas” para as relações e obrigações que estendem-se aos bens dos particulares. No entanto, a medida que gerou impacto de modo mais significativo, nesse sentido, foi a inclusão do art. 49-A ao Código, que, por necessidade, como afirma Luis Felipe Salomao (2020, p. 204), pelo uso indiscriminado da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, culminou na sua redação.

O art. 49-A, estando plenamente de acordo com as intenções de aumento de liberdade econômica e proposição da autonomia do particular da Lei, serviu como um adendo às irregularidades de aplicação do instituto da personalidade, enquanto deveria ser reservados apenas ao casos em que fosse declarada e caracterizada a fraude e o desvio de finalidade. Dessa forma, esse artigo veio como uma proteção à personalidade jurídicas das empresas, o que corrobora com a finalidade da própria Lei de Liberdade Econômica.

Além disso, o art. 421, que versa sobre a função social do contrato, foi modificado pela Lei 13.874, sendo esse instituto jurídico como uma limitação da liberdade contratual, definida pelos doutrinadores mais célebres como cláusula geral, aberta e indeterminadas.¹⁴ Nesse sentido, as alterações da redação do art. 421 constam da exclusão do termo “em razão de”, uma vez que, como afirma Luis Felipe Salomao (2020, p. 315), a autonomia privada não se exerce em consequência da função social do contrato, o qual seria, na verdade, constituído por ela, tendo em vista que o texto do artigo trata da liberdade de contratar.

O parágrafo único do art. 421, que não havia sofrido alterações pela MP 881/19, foi alterado pela LLE em razão do que explicita a doutrina:

O novo parágrafo único do art. 421 do Código Civil, introduzido pela LLE, ao impor a primazia do princípio da intervenção mínima e determinar a excepcionalidade da revisão contratual, teve como objetivo criar baliza à interpretação dos contratos [...] a exposição de motivos da Medida Provisória nº 881/2019 deixa claro que o objetivo era o de criar ambiente de negócios favorável à atração de investimentos e à inovação tecnológica, por meio do fomento à liberdade econômica e à segurança jurídica [...]

¹⁴ SALOMAO, Luis F. Direito Civil - Diálogos Entre a Doutrina e a Jurisprudência - Volume 2. São Paulo-SP: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597026344. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026344/>. Acesso em: 14 dez. 2022.

O art. 421-A, inserido pela LLE, nos termos em que foram trazidos os motivos exposto pela MP 881/19, garante aos contratantes a presunção de que os contratos civis e empresariais são paritários e simétricos, até que seja provada a presença de elementos que justifiquem a incidência da função social do contrato (SALOMÃO, 2020, p. 315) além de aumentar a liberdade contratual para estabelecimento de parâmetros interpretativos das cláusulas negociais (I), estabelecer que a alocação de riscos deve ser respeitada pelas partes contratantes (II) e que a revisão contratual, galgando ao máximo os princípios de intervenção mínima do Estado, somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada (III).

Essas alterações ocorreram com o intuito principal de garantir os direitos estabelecidos como fundamentais para que haja uma menor intervenção do Estado nas relações dos particulares e para que seja possível vislumbrar a presença de maior liberdade econômica, tanto no que diz respeito à segurança de atuação de pessoas jurídicas e seus sócios (art. 50 e art 49-A), quanto da liberdade garantida para que os contratos sejam celebrados de maneira livre e desemperedida, dentro dos conformes da lei, desde que justificada a utilização do princípio da função social do contrato (art. 421 e art 421-A).

2.2 Demais inclusões feitas ao Código Civil

Entre as inclusões realizadas pelas LLE, apresenta-se os §§ 1º e 2º do art. 113 do CC, que inicialmente ditava de forma breve sobre a forma de interpretação dos negócios jurídicos, que deveria ser feita por meio do parâmetro da boa-fé e dos usos do lugar da celebração do negócio. Os negócios jurídicos, que são a sub-categoria das relações jurídicas, necessitam previamente da boa-fé de seus sujeitos mas a LLE percebeu uma superficialidade nessa expressão da lei o que gerou a criação do §1º, que veio com o intuito de instrução para a interpretação de forma mais detalhada.

Como consta *ipsis litteris* no art. 113, §1º, incisos de I a IV do CC, tem-se:

§ 1º A interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que:

I - for confirmado pelo comportamento das partes posterior à celebração do negócio;

II - corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio;

III - corresponder à boa-fé;

IV - for mais benéfico à parte que não redigiu o dispositivo, se identificável; e

V - corresponder a qual seria a razoável negociação das partes sobre a questão discutida, inferida das demais disposições do negócio e da racionalidade econômica das partes, consideradas as informações disponíveis no momento de sua celebração.

O inciso I dita sobre a necessidade de se respeitar a vontade das partes, partindo do princípio da boa-fé, uma vez que a orientação para que se observe o comportamento das partes para a interpretação dos negócios jurídicos, traz às cláusulas propostas nos negócios tenha força

de lei do ponto de vista do sistema particular de cada sujeito participante. O inciso II, por sua vez, corrobora com o princípio de que, quando não for necessária a intervenção legal e Estatal nas relações do particulares, deve-se respeitar a boa práticas que são utilizadas e que funcionam como costumes no mercado e nas relações em que livre iniciativa tem lugar

O inciso III faz uma remissão direta ao caput do art. 113, uma vez que, segundo o que já foi demonstrado anteriormente, a boa-fé e a presença da mesma são valores caros e respeitados pela LLE. O inciso IV remete ao reconhecimento da vulnerabilidade da parte que não é a redatora das cláusulas contratuais, como acontece nas relações consumeristas e como se incista na Declaração de Direito de Liberdade Econômica, quando se fala da relação do particular perante o Estado em relação aos atos de liberação econômica. Finalmente, o inciso V conclui de maneira a abarcar os assuntos anteriormente discutidos, e novamente remete à autonomia e vontade das partes para garantir maior liberdade econômica, quando algo for acordado entre elas.

A inclusão dos §§ 1º e 2º ao art .1.052, diz respeito à responsabilidade de cada sócio na sociedade limitada fazer jus de forma restritiva ao valor de suas quotas mas todos serem solidariamente responsáveis pela integralização do capital social. Os §§ 1º e 2º, incluídos pela LLE, servem como explicações teóricas sobre as possibilidades de constituição da mesma, podendo ser essa constituída por uma só pessoa, como diz o § 1º, e o § 2º apresenta a possibilidade de aplicação das disposições sobre o contrato social, no que couber, quando a sociedade for unipessoal.

Percebe-se que a finalidade de alteração desse artigo se dá uma questão de organização e sistematização lógica do texto legal, uma vez que cabe à LLE, como norma criadora e reguladora do direito, observar a melhor forma de dispor as regras de modo que a interpretação não abra espaços para limitações da liberdade e da individualidade de cada particular.

3. ANÁLISE DOUTRINÁRIA DOS PRINCÍPIOS DA LEI 13.874/2019

A lei de liberdade econômica é uma novidade legislativa que apresenta conceitos amplos, que causam divergência na literatura doutrinária e por isso estão sujeitos a críticas de autores e operadores do direito, como toda legislação existente. Tendo em vista o fato apresentado, faz-se útil a apresentação de alguns autores, que se posicionaram de maneiras diversas a respeito do modal interpretativo da lei, seus princípios, entre outras questões.

O livro Lei de Liberdade Econômica - Análise crítica¹⁵, compendia artigos de diversos autores colaboradores, que se opuseram substancialmente à Lei e desenvolveram um estudo buscando um diagnóstico legislativo dos principais desvio intelectuais cometidos pela norma em questão. Os autores, ao longo do texto, estruturam a análise crítica de acordo com a organização

¹⁵ Frazão, A., Carvalho, A. d. (2022). Lei de Liberdade Econômica - Análise Crítica. [VitalSource Bookshelf version]. Retrieved from vbk://9786559646265

da própria lei, apresentando primeiramente críticas aos art. 1º e 2º da Lei, que ditam sobre as disposições gerais, trazendo os princípios reguladores da livre iniciativa, livre exercício de atividade econômica e das disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. O texto apresentado pelos escritores faz um enfoque temático no que diz respeito aos princípios basilares da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica dispostos na lei.

Para esses autores, a Lei de Liberdade Econômica apresenta de maneira pouco estruturada o ponto de vista dos estudos realizados sobre as ideias do liberalismo econômico, acometendo o estudo da lei o reducionismo dessas ideias. A afirmação que faz a autora Ana Frazão (Frazão, 2022, p. 14) em dizer que só há livres mercados se todos realmente puderem acessá-los e neles permanecerem por seus méritos, confere aos princípios atribuídos à Lei características excessivamente abstratas, que não poderia de fato ser executados na prática.

Apesar de muitos liberais, defensores da liberdade de iniciativa, considerarem essa liberdade a propulsora de competição pelo mérito e o livre mercado como um espaço que daria capacidade de atuação para todos igualmente, os autores responsáveis pela crítica indicam ser essas teorias liberais meras análises utópicas e que desconsideram as interferências de particulares nos direitos de outros (Frazão, 2022, p. 15). Essa desconsideração da lógica liberal, para Ana Frazão¹⁶, é a razão pela qual a Lei 13.874/19 instituiu como princípio a intervenção subsidiária do Estado nas relações comerciais, atribuindo o que ela denominou de ataque ao Estado por um desconhecimento das ações humanas por parte do particular. Ela considera:

A postura caracterizada pelo ataque vigoroso ao Estado e pelo incentivo à falta de fé nos burocratas tem efeitos perversos porque (i) impede que as pessoas vejam que o governo pode ser parte da solução, (ii) diminui os incentivos para que pessoas qualificadas resolvam trabalhar no governo, e (iii) cria uma imagem do governo que afeta a honestidade dos que querem trabalhar para ele.

Aponta ainda que, tendo em vista essa perspectiva, não caberia à norma reguladora trazer a proposta da dicotomia entre a regulação ou a desregulação, mas sim a medida da regulação (Frazão, 2022, p. 16), uma vez que considerar o Estado como o ente causador de toda a incapacidade econômica de um país e desconsiderar a possibilidade de se construir uma infraestrutura jurídica adequada e eficiente para assegurar o funcionamento do mercado é fruto de um simplismo intelectual.

Para a autora, considerar que o Estado deveria cuidar apenas de assegurar a propriedade privada e proteger a população contra os desvios possíveis em uma sociedade, desvincula a aplicabilidade dessa norma na realidade, uma vez que nunca será possível, como sugere inicialmente o texto, que todos os particulares permaneçam no livre mercado por seus méritos igualmente, o que demonstra a necessidade de um Estado como mais do que apenas um regulador

¹⁶ Ibid., p. 22

subsidiário e excepcional, como propõe a Lei.

A Lei apresenta também a ideia da vulnerabilidade do particular perante o Estado e essa garantia traz a percepção de que todos os particulares estariam em um mesmo nível de capacidade econômica entre si, com relação ao Estado. As críticas divergem nesse sentido, uma vez que, considerando a matriz teórica da Lei como libertária, essa corrente de pensamento tende a acreditar que basta, como foi instituído pelo texto normativo, o reconhecimento formal das liberdades para que todos possam retirar benefícios disso, enquanto a posição crítica alerta sobre a margem que é dada pelos livres mercados de que apenas os particulares mais fortes sejam beneficiados e aniquilem a liberdade dos demais (Frazão, 2022, p. 18).

Um ponto de vista que sustenta a existência de particulares com maiores vantagens econômicas, em que os grandes sufocam as liberdades dos pequenos, é o argumento apresentado no texto, que se refere aos estudos de Acemoglu e Robinson¹⁷, onde afirma que da mesma forma que o poderio estatal descomedido é prejudicial à liberdade econômica também um poder privado desgovernado pode comprometer esse ideal. Os autores sustentam¹⁸ a ideia de que, o modelo ideal, que não foi abarcado pela Lei 13.874, é o do “Estado algemado”, em que o mesmo fosse forte, mas estivesse preso em amarras mais seguras ainda. Nas palavras da autora:

É esse igualmente o argumento central de Acemoglu e Robinson²⁹, que chamam a atenção para o fato de que muitos economistas que inspiraram e ainda inspiram os conservadores, inclusive vários dos precursores da Escola de Chicago, já mostravam o receio de que um poder privado incontrolado pudesse comprometer a liberdade econômica e o próprio ideal de livre mercado. Daí por que os autores sustentam que apenas com um Estado forte, porém algemado – o Shackled Leviathan –, será possível assegurar a liberdade econômica para todos, evitando qualquer tipo de dominação abusiva, qualquer que seja a sua origem e independentemente de ser pública ou privada.

A principal crítica feita a norma reguladora estudada se dá justamente na questão de os autores considerarem o livre mercado uma ideologia (Frazão, 2022, p. 25), que não serve a maior parte da população, mas que ao contrário escravizam os particulares que são o foco da referida lei – os microempresários e empreendedores para o sustento próprio – em benefício das grandes empresas já existentes que já são o foco da grande circulação de mercadorias, produtos e serviços.

Essa análise diverge da exposição de motivo da LLE, uma vez que, se for considerada a proposição de que a liberdade econômica seja meramente uma ideologia utópica, a finalidade da existência dessa lei seria imprópria e configuraria sua ineficácia no espaço e no tempo. Ao adentrar aos conceitos de vigência e eficácia nas normas no ordenamento jurídico, tem-se o conceito de vigência segundo o que o Art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito

¹⁷ The Narrow Corridor. States, Societies and the Fate of Liberty. Op. cit.

¹⁸ Ibid., p. 22

Brasileiro¹⁹:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalteráveis, a arbítrio de outrem.

§3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso

Apesar de uma norma estar vigente, não necessariamente ela apresenta eficácia perante a sua aplicabilidade no mundo jurídico. A situação que é proposta pelos críticos da LLE, conduz à reflexão sobre qual seria, do ponto de vista estritamente prático, a eficácia legal dessa norma, uma vez que seus princípios norteadores não abarcam as soluções concretas para os problemas a que se propõe a solucionar. Segundo Reinaldo Couto, em artigo publicado na Revista CEJ²⁰, sobre a discussão entre a questão da vigência e eficácia das normas jurídicas, diz:

A eficácia de uma norma jurídica é a sua idoneidade para provocar, por meio da sotoposição de um fato aos fatos jurídicos descritos pela citada norma, as reações prescritas no seu consequente ou no ordenamento jurídico. A eficácia deriva diretamente dos efeitos da imputação normativa, partindo-se logicamente de uma relação de “dever-ser. [...] Os atos fundamentais emanados do Poder Legislativo são as fontes do Direito pátrio, pois representam mandamentos gerais, vinculantes e de observância obrigatória tanto para os encarregados da aplicação do Direito, quanto para os cidadãos.

A visão crítica apresentada anteriormente, de que, para o sustento da ordem econômica seria necessária a presença de um Estado forte, porém algemado é refutada pela tese da subsidiariedade Estatal, presente no artigo 2º, III, LLE, em que o Estado deve ser fragilizado em sua interferência econômica, e agir como mero regulador, na medida em que não aplica normas regulatórias de modo exorbitante. O princípio da subsidiariedade, para os defensores da LLE, manifesta a otimização que acarretaria o ideal de respeito máximo à livre iniciativa.

Para alguns autores²¹, o papel regulador do Estado é de corrigir erros do mercado e propiciar a proteção dos agentes econômicos, tendo em vista o reconhecimento de que, o direito administrativo, apesar de fundamentar-se no princípio da subsidiariedade e eficiência, deve ser, ao mesmo tempo regulador e regulado, para que não aconteça os excessos regulatórios. Essa lógica

¹⁹ BRASIL, Decreto – Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del4657compilado.htm, Acesso em 07 dez. 2022.

²⁰ COUTO, Reinaldo. CONSIDERAÇÕES SOBRE A VALIDADE, VIGÊNCIA E EFICÁCIA DAS NORMAS JURÍDICAS. Revista Cej - Centro de Estudos Judiciários, Brasília, n. 64, p. 7-12, set. 2014. Semestral. Reinaldo Couto: professor de Direito Administrativo da Universidade Estadual da Bahia e doutorando em Direito pela Université Montesquieu –Bordeaux IV (França).

²¹ MORAIS, Giulliana Niederauer Flores Severo de. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA. 2021. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Cap. 4.

é fundamentalmente oposta à ideia de que o Estado necessariamente deveria ser forte porem controlável, e defende propriamente o intuito da criação da LLE.

Para Bernardo Strobel Guimarães²², o Estado, ao exercer a função normativa regulatória, deve ser sempre observado a fim de que sejam evitados abusos que desconectem da realidade as ações do Estado com relação a vontade da população afetada pela força reguladora. Ele afirma:

Salvo derrogação pontual, os pressupostos da lei devem ser obrigatoriamente observados pela Administração Pública. Contudo, no Brasil, costumamos dizer que há lei que “pegam” e leis que “não pegam”, pelo fato de que o fenômeno de criar ou modificar as leis nem sempre resultará na transformação imediata da realidade. As normas jurídicas, apesar de possuírem comandos imperativos, eventualmente, assumirão uma função de mero instrumento influenciador da cultura de um povo. Nesse processo de eficácia social das normas, há dois aspectos relevantes: primeiro, é imprescindível o empenho do Estado em fiscalizar e sancionar os indivíduos, o que demanda despesa pública; e segundo, de nada adiantará a imposição da norma, se ela não corresponder aos valores sociais daquela coletividade, e, nesse caso, a tendência é que ela seja ignorada e esquecida pelos cidadãos.

Essa lógica, que foi, segundo a autora Giulliana Moraes, contemplada na elaboração da nova lei, dispõe a discussão sobre a qualidade da intervenção em detrimento da quantidade, discussão essa ignorada pelos críticos da lei (MORAIS, Giulliana Niederauer Flores Severo, 2021, p. 86). Quando a principiologia que baseou a criação da lei fundamentou-se na lógica de subsidiariedade foi proposto que o Estado estivesse presente, mas de forma a equilibrar moderadamente situações em que os particulares não pudessem mais agir por si. Fica evidente essa afirmação, pois, nas palavras da autora:

O conteúdo normativo do princípio da subsidiariedade foi delineado a partir do foco da liberdade individual de se exercer a livre iniciativa e se revela em duas faces: a de pleno respeito ao direito fundamental de livre iniciativa e a obrigatoriedade de o Estado intervir sobre o exercício das atividades econômicas quando houver distorções econômicas e sociais insuperáveis pelos agentes econômicos. Ele é, portanto, um princípio que estabelece um limite negativo para o Estado e, subsidiariamente, uma prestação positiva estatal para se atingir o bem-comum.

A intenção desse princípio teve seu desdobramento na criação da Análise de Impacto Regulatório, instituto presente no artigo 5º, parágrafo único da LLE, que diferentemente do que foi afirmado pelos críticos, possui uma técnica de aplicabilidade fática no que diz respeito aos princípios propostos pela Lei. A AIR, como afirma a autora, é uma forma de execução administrativa que utiliza os melhores instrumentos para a qualidade regulatória, e que se apresente como uma tendência de governança contemporânea, uma vez que reduz a complexidade e as incertezas inerentes à pós-modernidade (MORAIS, Giulliana Niederauer Flores Severo, 2021, p. 90). Segundo a tese de mestrado da autora²³:

²² GUIMARAES, Bernado Strobel. SOUZA, Caio Augusto Nazaria. Lei de Liberdade Econômicas e os limites para intervenção do Estado na Economia. In. HUMBERT, George Louis Hage. Lei de Liberdade Econômica e seus Impactos no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Forum, 2020.

²³ Ibid., p. 25

O seu fundamento jurídico deriva do reconhecimento da legitimidade do poder estatal de intervir no domínio econômico, por meio da criação do direito regulatório, e da exigibilidade de que a regulação econômica seja subsidiária e eficiente em resolver as distorções do mercado incontornáveis autonomamente pelos agentes econômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pretendeu, a exposição da Lei 13.874/2019, sua análise comparativa e a apresentação dos comentários críticos aos princípios norteadores da norma, conclui-se que essa é uma norma que, apesar de trazer situações de extrema novidade legislativa é uma lei que, em seu DNA possui um radar de críticas e observações importantes a seu respeito. A lei de liberdade econômica traz repercussões que só poderão ser analisadas na sociedade passados alguns anos de sua aplicação extensiva.

Por se tratar de uma norma que modificou paradigmas, deve ser observada em dados empíricos, pois como afirma os autores que discutiram sobre a mesma, as ideias por ela defendidas e garantidas como direitos devem ser identificadas nos resultados fáticos. Alguns autores entendem que sua aplicabilidade é baseada em metodologias usuais em outros países e que, mesmo que exija um lapso de análises e observações, pode ser considerada uma norma que proporcionou a expressão de alguns direitos constitucionais que antes eram carentes de legislação específica.

Entende-se que, para observar os efeitos dessa norma, apenas dados estatísticos poderão demonstrar a sua real modificação na vida dos particulares, no que diz respeito ao aumento de riquezas, ao crescimento da liberdade econômica, ao crescimento de índices em avanços tecnológicos, considerando sempre a possibilidade de que imprevisto e desastres humanos e sobrenaturais interfiram no campo da economia possível, o que alteraria de forma brusca resultado em estado anterior normal, por se tratar de um campo sujeito à diversas modificações e de extrema volatilidade.

Por fim, a LLE, como novidade legislativa, é uma lei basilar, que por ter provocado alterações em diversos campos no direito, necessitaria de uma análise específica em cada instituto jurídico a que ela se propôs modificar. O presente estudo, com o objetivo generalista, observou a lei e de maneira inconclusiva, propõe a constante observação jurídica dos princípios que a LLE apresente, uma vez que as proposições trazidas por ela são de interesse coletivo à toda sociedade, uma vez que os interesses particulares sempre precisarão ser defendidos e ao menos discutidos frente o Estado e as relações jurídicas que dele derivam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm#indice. Acesso em 07 dez. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 dez. 2022.

BRASIL. 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. (Lei de Liberdade Econômica). Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 07 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881impressao.htm. Acesso em 07 dez. 2022.

BRASIL, Decreto – Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del4657compilado.htm, Acesso em 07 dez. 2022.

COUTO, Reinaldo. **Considerações sobre a Validade, Vigência e Eficácia das Normas Jurídicas**. Revista Cej - Centro de Estudos Judiciários, Brasília, n. 64, p. 7-12, set. 2014. Semestral. Reinaldo Couto: professor de Direito Administrativo da Universidade Estadual da Bahia e doutorando em Direito pela Université Montesquieu –Bordeaux IV (França).

ESTENSSORO, Fernando. **A Geopolítica Ambiental Global do Século 21: Os Desafios Para a América Latina**. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902755. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902755/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

FRAZÃO, A., Carvalho, A. d. (2022). **Lei de Liberdade Econômica - Análise Crítica**. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from <vbk://9786559646265>

FEIGELSON, Bruno; NYBØ, Erik F.; FONSECA, Victor C. **Direito das startups**. São Paulo-SP: Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553600311. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600311/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GUIMARAES, Bernardo Strobel. SOUZA, Caio Augusto Nazaria. Lei de Liberdade Econômicas e os limites para intervenção do Estado na Economia. In. HUMBERT, George Louis Hage. Lei de Liberdade Econômica e seus Impactos no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Forum, 2020.

GRILLO, Marcelo Gomes F. **Instituições de Direito Público e Privado**. Campos Elíseos-SP: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788597023527. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597023527/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

JR, Humberto T. **Código de Processo Civil Anotado**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642892. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642892/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

JR., Waldo F. **Manual de Direito Comercial**. São Paulo – SP: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597024890. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024890/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

MARTINS, Leonardo. **Liberdade e Estado Constitucional: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais**. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 9788522481163. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522481163/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MAMEDE, Gladston. **Manual de Direito Empresarial**. Barueri-SP: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770151. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770151/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

MORAIS, Giulliana Niederauer Flores Severo de. **O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA**. 2021. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Cap. 4.

RIES, Eric. **A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas**. 2. ed. São Paulo: Grupo Leya, 2012. 210 p. Texto Editores Ltda.

SALOMAO, Luis F. **Direito Civil - Diálogos Entre a Doutrina e a Jurisprudência - Volume 2**. São Paulo-SP: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597026344. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026344/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

SILVA, Giselly P.; QUEIROZ, Paulo Victor O.; THAMAY, Rennan; JUNIOR, Vanderlei G. **A Função Social do Contrato – Atualizado de acordo com a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) e o Regime Jurídico Emergencial de Direito Privado (Lei 14.010/2020)**. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273044. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273044/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

The Narrow Corridor. States, Societies and the Fate of Liberty. Op. cit.