

## Gleydson Oliveira: Lei de Liberdade Econômica e livre iniciativa

O modelo adotado pela Constituição Federal, no que se refere à ordem econômica, reconhece a importância fundamental do princípio da livre iniciativa, que, entre vários significados, traduz-se na ideia abstrata de que o cidadão tem a liberdade para desempenhar atividades econômicas sem que haja a



A livre iniciativa possui diversos sentidos, envolvendo o livre

exercício de qualquer atividade econômica, a liberdade de trabalho, ofício ou profissão e a liberdade contratual, e revela a projeção da liberdade do cidadão para desempenhar atividade no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados (*cf.* Miguel Reale, "Medidas Provisórias — Choque na Economia — Controle de Preços — Liberdade Empresarial — Penalidades e Discricionariedade", *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, 1989, v. 9, p. 68-75).

É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (Constituição Federal, artigo 170, parágrafo único).

De outro lado, a Constituição Federal autoriza, a par dos princípios dos valores sociais do trabalho, da dignidade da pessoa humana, da proteção do consumidor, da concorrência leal, da proteção do patrimônio histórico-cultural, da função social da propriedade e do meio ambiente sustentável, a interferência estatal na economia, por meio da regulamentação e da regulação de setores que desempenham atividade econômica.

A previsão de que o Estado pode agir na regulamentação do setor econômico não autoriza a violação ao princípio da livre iniciativa, que, repita-se, constitui fundamento da República e da ordem econômica.

Ao longo do século XX, foram editadas diversas leis voltadas à proteção dos mais variados valores sociais (por exemplo, Consolidação das Leis do Trabalho, Código de Defesa do Consumidor, Lei de Infração à Ordem Econômica, Lei de Locação, Código Florestal, Lei de Tombamento, Lei de Planos de Saúde, dentre outras). Entretanto, durante o referido período, nada obstante a clareza do texto constitucional em prestigiar os valores fundantes da livre iniciativa, o legislador nacional não editou

---

legislação que viesse a disciplinar e a regulamentar os significados, os parâmetros e a extensão da livre iniciativa.

A promulgação da Lei 13.874/2019, denominada de Lei de Liberdade Econômica, representa a manifestação de um compromisso inarredável ao fortalecimento da livre iniciativa, do livre mercado e do empreendedorismo, que são mecanismos jurídico-econômicos vitais para o progresso econômico brasileiro e para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Dos vários temas disciplinados pela Lei de Liberdade Econômica, podem ser destacados os seguintes:

- 1) Trata-se de lei geral de Direito Civil, Econômico, Empresarial, Urbanístico e Trabalho;
- 2) Adoção de desburocratização das atividades econômicas de baixo risco, mediante a dispensa de prévio alvará/licença de funcionamento;
- 3) Alteração do papel das agências reguladoras diante da imposição da prévia análise do impacto regulatório;
- 4) A tipificação de contratos empresariais em que se avulta a importância da autonomia privada, com a predominância da livre estipulação das partes contratantes;
- 5) A reafirmação da separação do patrimônio da pessoa jurídica da pessoa dos seus sócios, mediante a previsão de pressupostos rígidos para a desconsideração da personalidade jurídica;
- 6) Todas as normas de regulamentação de atividades econômicas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade, e que a interferência do Estado na atividade econômica deve ser excepcional e subsidiária;
- 7) Regulamentação dos fundos de investimentos;
- 8) Criação da sociedade unipessoal;
- 9) Nas solicitações de atos públicos de liberação de atividade econômica, o administrador terá um prazo para análise do pedido, findo o qual o silêncio importará aprovação tácita;
- 10) O predomínio do princípio da autonomia privada nos contratos civis e empresariais, de modo que a intervenção estatal deve ser mínima e a revisão contratual torna-se excepcional.

Afigura-se digna de elogio a regra prevista no artigo 3º, inciso I, da Lei de Liberdade Econômica de que o particular pode desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros em área urbana, sem a necessidade de alvará/licença, de modo a desburocratizar o ambiente negocial e isentar o empreendedor do pagamento de taxa de alvará/licença de funcionamento.

A competência atribuída ao poder público municipal para que, mediante alvará de funcionamento, autorize a que o particular possa exercer uma atividade econômica em algum local do seu território

---

decorre da regra constitucional de que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (CF, artigo 30, I), e reportam-se ao exercício do poder de polícia fundado na limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Na falta de regulamentação por lei municipal, inicialmente a Resolução 51/2019 do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios considerou 289 tipos de atividades econômicas como de baixo risco, dispondo também que a atividade deve ser exercida na residência própria ou imóvel de terceiro em edificação com menos de três pavimentos, lotação de até cem pessoas e situado em zona urbana. Posteriormente, foi editada a Resolução 57, de 21 de maio deste ano, que acresceu 14 ramos econômicos à lista de atividades de baixo risco. A Resolução nº 57 também alterou a nomenclatura das categorias de baixo risco, dividindo-as em dois grupos: "baixo risco A", quando o risco da atividade é considerado leve, irrelevante ou inexistente; e "baixo risco B", quando o risco é moderado. Nesse último caso, a nova resolução do CGSIM permite a emissão de licenças, alvarás e similares de caráter provisório para o início da operação do estabelecimento logo após o ato do registro.

Atividades profissionais e comerciais das mais variadas — como por exemplo bares, restaurantes, borracharias, padarias, mercadinhos, atacado/varejo dos mais variados produtos, cigarreiras, ensino, prestação de serviços em geral, representação comercial, reparação em geral de produtos, pequenas fábricas, aluguel de produtos variados, *startups*, micro e pequenas empresas em geral, entre tantas outras — alcançam o número de 10,3 milhões de empresários/pequenos comerciantes dos 17,73 milhões de empresas em atividades hoje, o que equivale a 58% do total.

Trata-se, pois, de uma regra de grande alcance e que facilita em muito a vida do cidadão e do empreendedor, pois a atividade econômica poderá ser exercida imediatamente após o recebimento do CNPJ, sem que o empreendedor precise obter (e pagar) alvará/licença de funcionamento. Para as atividades econômicas de baixo risco, não será mais exigido o alvará ou qualquer outro ato público de liberação para o início da atividade econômica, de modo que, por conseguinte, não poderá exigir do particular o pagamento de taxa de alvará/licença de localização.

Vale dizer, se a Lei de Liberdade Econômica dispensa o alvará para que o particular venha a exercer as atividades econômicas tidas como de baixo risco, não se mostra lógico que o município venha a exercer a atividade de fiscalização (poder de polícia) sobre tais atividades, pelo que não mais se admite a incidência da obrigação tributária de recolhimento de taxa decorrente de alvará de funcionamento.

A excessiva burocracia estatal, além de contrariar o propósito da livre iniciativa, tem o condão de elevar os custos para ofertar bens e serviços e reduz a competitividade da economia do país. Isso se reflete no baixo desempenho do Brasil nos principais índices internacionais que medem a facilidade de se fazer negócios e a competitividade, respectivamente o *Doing Business* do Banco Mundial e o *Global Competitiveness Index* do Fórum Econômico Mundial. Pelo primeiro, o Brasil é o 124º colocado entre 190 países em termos de facilidade de se fazer negócios. Já pelo segundo, o Brasil é 71º colocado entre 141 países em termos de competitividade. O Brasil é o 138º colocado do ranking *Doing Business*, quando o tema é começar um negócio. Já no índice de competitividade global o destaque negativo do Brasil é a carga da regulação governamental. O país assume a última colocação na avaliação que executivos de negócios fazem sobre tão oneroso é para as empresas cumprirem as exigências

regulatórias (como licenças, regulamentos, relatórios). Outro item avaliado pelo índice de competitividade global é o "governo eletrônico", que envolve o acesso digital a informações e serviços públicos. Nesse critério, o Brasil não está mal, pois ocupa a 12ª posição.

A grande burocracia e a excessiva regulamentação estatal consistem em fatores inibidores à criação de empreendimentos, à inovação e à geração de empregos, de modo que a Lei de Liberdade Econômica constitui um importante passo para a construção de um novo ambiente favorável de negócios e de atividades econômicas.

**Date Created**

27/10/2020