

***LIBERDADE ECONÔMICA NO BRASIL: A LEI MUDOU, MAS O ESTADO APRENDEU A LIMITAR-SE? –
UMA REFLEXÃO SOBRE A LEI Nº 13.874/2019, A INSEGURANÇA JURÍDICA E O PESO DA
BUROCRACIA ESTATAL***

Em 20 de setembro de 2019, o Brasil promulgou a Lei nº 13.874, conhecida como Lei da Liberdade Econômica. Seu propósito declarado foi instituir uma Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecer garantias de livre mercado, proteger a livre iniciativa e disciplinar a atuação do Estado como agente normativo e regulador. A Lei procurou concretizar fundamentos que já se encontravam inscritos na Constituição Federal, especialmente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a propriedade privada, a livre concorrência e o direito ao livre exercício de atividades econômicas, salvo nas hipóteses em que a lei exija autorização estatal.

Entretanto, a primeira reflexão que a Lei provoca não diz respeito apenas ao conteúdo de seus dispositivos, mas à própria necessidade de sua existência. *Se a livre iniciativa já constituía fundamento da República e da ordem econômica, por que foi necessário editar, mais de trinta anos depois da Constituição de 1988, uma lei destinada a declarar direitos de liberdade econômica?* A resposta talvez esteja na distância historicamente existente entre a *liberdade formalmente reconhecida* e a *liberdade concretamente vivenciada*. O ordenamento brasileiro nunca deixou de proclamar a importância do trabalho, da propriedade, da empresa e da iniciativa privada; o problema é que, ao mesmo tempo em que reconhecia esses valores, permitia o *crescimento de uma estrutura administrativa que frequentemente submetia seu exercício a autorizações, licenças, cadastros, certidões, fiscalizações, interpretações e controles sucessivos*.

A Lei nº 13.874/2019 deve, portanto, ser compreendida não apenas como uma reforma pontual do ambiente empresarial, mas como uma tentativa de correção de uma tendência profundamente enraizada na formação institucional brasileira, *a tendência de considerar que a atividade privada somente se torna legítima depois de autorizada, examinada ou tolerada pelo Estado*. A inovação mais importante da Lei não está propriamente na dispensa de determinados alvarás, na digitalização de documentos ou na simplificação de registros, embora todas essas medidas sejam relevantes. Sua inovação central é de natureza filosófica e jurídica, a afirmação de que *a liberdade não é uma concessão administrativa*, mas uma condição originária da pessoa diante do poder público.

Essa inversão é mais profunda do que parece. Em um regime genuinamente comprometido com a liberdade, o cidadão não deveria precisar demonstrar previamente ao Estado que possui razões suficientes para agir. É o Estado que deveria demonstrar a existência de fundamento legítimo, necessário e proporcional para restringir sua ação. A liberdade antecede a autorização, a restrição é que necessita de justificativa. A Lei da Liberdade Econômica procurou restaurar essa ordem ao estabelecer como princípios a liberdade no exercício das atividades econômicas, a boa-fé do particular perante o poder público, a intervenção subsidiária e excepcional do Estado e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular diante da máquina estatal.

A menção à vulnerabilidade do particular perante o Estado merece atenção especial. Normalmente, a palavra “vulnerabilidade” é utilizada para caracterizar a posição do consumidor, do trabalhador ou de grupos que necessitam de proteção jurídica específica. A Lei, entretanto, reconheceu que também *o cidadão e o*

empresário podem ser vulneráveis diante da Administração Pública. Essa vulnerabilidade decorre da evidente assimetria de poder existente entre as partes. O Estado legisla, regulamenta, fiscaliza, interpreta, autua, multa, cobra, inscreve débitos, restringe atividades e, em determinadas circunstâncias, condiciona a própria continuidade da empresa. O particular, por sua vez, precisa reunir documentos, cumprir prazos, contratar especialistas, apresentar defesas, suportar custos e, muitas vezes, aguardar anos até obter uma decisão definitiva.

A relação entre o Estado e o particular não é, portanto, uma relação entre forças equivalentes. O agente público atua apoiado por uma estrutura permanente, custeada por receitas tributárias e dotada de prerrogativas legais. O empresário enfrenta essa estrutura com seus próprios recursos, retirados do patrimônio que precisa preservar para continuar produzindo, empregando, investindo e cumprindo suas obrigações. Uma exigência burocrática aparentemente pequena pode ser irrelevante para uma grande organização, mas representar um obstáculo significativo para uma microempresa. Uma interpretação administrativa inesperada pode ser absorvida por um grande grupo econômico, mas destruir o fluxo de caixa de um empreendimento familiar. Uma autuação equivocada, ainda que posteriormente anulada, pode produzir danos que nenhuma decisão futura conseguirá reparar integralmente.

Essa assimetria explica a importância da presunção de boa-fé. Ao afirmar que o particular deve ser presumido de boa-fé perante o poder público, a Lei procurou afastar uma cultura administrativa baseada na suspeita generalizada. Durante muito tempo, a burocracia brasileira pareceu operar sob uma premissa silenciosa: se o cidadão não for intensamente fiscalizado, provavelmente descumprirá a lei; se o empresário não for submetido a controles prévios, talvez pratique fraude; se uma atividade não depender de autorização, haverá desordem. A consequência dessa mentalidade foi a construção de um sistema em que todos são submetidos a custos e controles antecipados para prevenir condutas ilícitas que apenas alguns poderiam praticar.

O resultado é paradoxal. Em nome do combate à irregularidade, o Estado cria um ambiente tão complexo que o próprio cumprimento das regras se torna difícil, dispendioso e incerto. O excesso de normas não elimina necessariamente a ilegalidade; pode, ao contrário, multiplicar situações de descumprimento involuntário. Quando o cidadão precisa conhecer uma quantidade crescente de leis, decretos, regulamentos, instruções normativas, portarias, resoluções e atos administrativos, a distinção entre a infração deliberada e o erro de interpretação torna-se cada vez mais relevante. Um sistema jurídico excessivamente complexo pode transformar pessoas de boa-fé em infratores formais sem que tenham praticado qualquer conduta materialmente lesiva.

Por isso, *a liberdade econômica não deve ser confundida com ausência de regras.* Nenhuma sociedade complexa pode prescindir de normas de proteção ambiental, sanitária, trabalhista, concorrencial, urbanística ou consumerista. A verdadeira questão não é escolher entre regulação absoluta e ausência completa de regulação. O problema consiste em determinar *quais regras são efetivamente necessárias*, quais benefícios produzem, quais custos impõem e se existem meios menos restritivos para alcançar a mesma finalidade. Regular não significa necessariamente controlar previamente todos os atos; muitas vezes, significa estabelecer padrões objetivos, fiscalizar posteriormente e responsabilizar de maneira proporcional aqueles que efetivamente causarem danos.

A Lei nº 13.874 procurou introduzir exatamente essa racionalidade. A dispensa de atos públicos para atividades de baixo risco representa a substituição do controle prévio generalizado por uma fiscalização posterior orientada pelo risco. A aprovação tácita procura impedir que o silêncio administrativo transforme o tempo do Estado em prejuízo do particular. A proibição de exigências abusivas busca conter a criação de obstáculos sem relação proporcional com os impactos da atividade. A análise de impacto regulatório exige que a Administração examine custos, benefícios e consequências antes de criar novas obrigações.

Esses mecanismos revelam uma concepção mais madura de atuação estatal. Um Estado eficiente não é aquele que exige mais documentos, realiza mais fiscalizações ou produz mais regulamentos. É aquele que identifica corretamente os riscos relevantes, concentra recursos onde há maior possibilidade de dano e reduz exigências onde o risco é pequeno. A qualidade de uma administração pública não pode ser medida pela quantidade de controles que ela institui, mas pela capacidade de proteger direitos com o menor custo social possível.

Entretanto, essa transformação depende de algo que nenhuma lei consegue impor integralmente: uma mudança de mentalidade dentro da própria Administração. É possível revogar um formulário por decreto, mas é muito mais difícil eliminar a cultura que acredita na necessidade do formulário. É possível reduzir formalmente o número de licenças, mas órgãos e entidades podem recriar exigências semelhantes sob outras denominações. É possível estabelecer a presunção de boa-fé, mas o agente público pode continuar interpretando a conduta privada a partir de uma lógica de desconfiança. É possível exigir análise de impacto regulatório, mas ela pode converter-se em mais uma etapa burocrática, preenchida apenas para legitimar uma decisão já tomada.

Esse é um dos grandes desafios institucionais brasileiros, *a burocracia não é apenas um conjunto de procedimentos, é também uma forma de compreender o poder*. Todo órgão tende a considerar indispensáveis as competências que exerce, os documentos que solicita e os controles que administra. Raramente uma repartição conclui espontaneamente que determinada atribuição deixou de ser necessária. A estrutura burocrática possui uma tendência natural à conservação e à expansão. Cada problema identificado pode justificar a criação de um novo controle; cada falha de fiscalização pode gerar outro relatório; cada novo relatório pode exigir um cadastro; cada cadastro pode demandar uma certificação; e cada certificação pode criar um novo mercado compulsório de serviços destinado apenas a demonstrar conformidade perante o próprio Estado.

Nesse processo, *perde-se frequentemente a percepção de que toda exigência possui um custo*. O custo burocrático não se limita à taxa paga pelo alvará ou ao valor cobrado por uma certidão. Ele compreende as horas dedicadas ao preenchimento de formulários, os profissionais contratados para interpretar normas, os sistemas adquiridos para transmitir informações, as garantias prestadas para discutir cobranças, os investimentos adiados enquanto se aguarda uma autorização e as oportunidades abandonadas diante da incerteza. Mesmo quando o Estado não cobra diretamente por uma obrigação, alguém suporta economicamente o custo de cumpri-la.

Esse custo acaba incorporado ao preço dos produtos e serviços, reduz a capacidade de investimento, dificulta a entrada de novos concorrentes e favorece organizações que possuem maior estrutura para

administrar a complexidade. A burocracia excessiva, embora frequentemente apresentada como instrumento de igualdade e controle, pode produzir o efeito inverso: proteger os agentes já estabelecidos e dificultar a entrada dos menores. Grandes empresas conseguem manter departamentos jurídicos, tributários, regulatórios e de compliance; o pequeno empreendedor, em muitos casos, precisa exercer simultaneamente as funções de administrador, vendedor, cobrador, comprador e responsável pelo atendimento das exigências públicas.

A complexidade regulatória pode, assim, produzir uma espécie de reserva de mercado não declarada. Não é necessário que uma norma proíba expressamente a entrada de novos concorrentes. Basta que os custos de conformidade sejam tão elevados que apenas empresas de maior porte consigam suportá-los. A liberdade de entrada existe formalmente, mas torna-se economicamente impraticável. É justamente por isso que a Lei proíbe o abuso do poder regulatório destinado a criar reservas de mercado, impedir a entrada de competidores, impor especificações desnecessárias, retardar a inovação ou aumentar custos de transação sem demonstração de benefícios.

A expressão “custos de transação” ocupa lugar central nessa discussão. *Toda operação econômica exige algum grau de informação, negociação, elaboração contratual, fiscalização e solução de controvérsias.* Esses custos nunca serão completamente eliminados. Contudo, instituições estáveis podem reduzi-los, enquanto instituições imprevisíveis os ampliam. Quando as regras são claras, os contratos são respeitados e as decisões administrativas seguem critérios consistentes, as partes conseguem planejar com maior segurança. Quando as normas são obscuras, as interpretações oscilam e os precedentes não são respeitados, cada decisão empresarial precisa incorporar uma margem adicional de proteção contra o comportamento do próprio Estado.

É nesse ponto que a liberdade econômica se encontra com a segurança jurídica. Não há liberdade econômica efetiva quando o particular pode agir, mas não consegue prever as consequências jurídicas de sua ação. Também não há verdadeira liberdade contratual quando as partes não sabem se a alocação de riscos negociada será posteriormente preservada. A liberdade exige um espaço de ação, mas também necessita de estabilidade temporal. *O empreendedor não investe apenas no presente, ele compromete recursos atuais em troca de resultados futuros.* Para fazer isso, precisa confiar minimamente na continuidade das regras que fundamentaram sua decisão.

A insegurança jurídica não se manifesta apenas quando uma lei é revogada. Ela surge quando o mesmo texto recebe interpretações incompatíveis de órgãos distintos; quando uma orientação consolidada é abandonada sem transição, quando uma exigência que antes era aceita passa a ser rejeitada; quando decisões administrativas semelhantes recebem tratamentos diferentes, quando contratos são revistos sem critérios suficientemente objetivos, ou quando o particular somente descobre a interpretação oficial depois de ser autuado.

A imprevisibilidade produz uma espécie de tributação invisível. Não se trata de tributo formalmente instituído, mas de um prêmio adicional de risco incorporado a cada decisão econômica. O investidor exige retorno maior, o credor cobra juros mais elevados, o empresário mantém reservas adicionais, o contrato se torna mais extenso e a operação passa por mais níveis de aprovação. *Recursos que poderiam ser destinados à*

produção, à inovação ou à contratação de pessoas são consumidos na tentativa de antecipar ou reduzir riscos institucionais.

Mercados são naturalmente marcados pela incerteza. Nenhum empresário sabe com absoluta segurança como se comportará a demanda, qual tecnologia prevalecerá ou como reagirão os concorrentes. Esse risco faz parte da atividade econômica e constitui uma das razões pelas quais o lucro não é garantido. Diferente, porém, é o risco criado pela instabilidade institucional. O empreendedor pode estudar o consumidor, analisar o mercado e acompanhar a concorrência. *Difícilmente consegue proteger-se de maneira completa contra uma mudança inesperada de interpretação estatal ou contra uma decisão que desconsidere as premissas jurídicas sobre as quais construiu seu investimento.*

Nesse sentido, a Lei da Liberdade Econômica procurou fortalecer a autonomia patrimonial e contratual. A inclusão do art. 49-A no Código Civil reafirmou que a pessoa jurídica não se confunde com seus sócios, administradores ou instituidores e reconheceu a autonomia patrimonial como instrumento legítimo de alocação e segregação de riscos. A reformulação do art. 50 buscou restringir a desconsideração da personalidade jurídica às situações efetivas de abuso, caracterizadas pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial. A mera existência de grupo econômico deixou de ser fundamento suficiente para atingir o patrimônio dos sócios.

Essas alterações não devem ser interpretadas como proteção à fraude. Ao contrário, a fraude continua autorizando a responsabilização daqueles que dela se beneficiaram. O que a Lei procurou impedir foi a transformação da exceção em regra. A personalidade jurídica e a limitação de responsabilidade existem justamente para permitir que pessoas assumam riscos econômicos sem expor indiscriminadamente todo o patrimônio pessoal. Se qualquer insucesso empresarial pudesse resultar automaticamente na responsabilização dos sócios, o risco de empreender tornar-se-ia excessivamente elevado, reduzindo a disposição para investir em atividades novas ou incertas.

A autonomia patrimonial não é um privilégio concedido ao empresário. É uma tecnologia jurídica que permite reunir capital, organizar empreendimentos, distribuir riscos e assegurar continuidade às organizações. Evidentemente, essa separação não pode servir como instrumento de fraude ou lesão a credores. Contudo, também não pode ser afastada apenas porque a empresa atravessou dificuldades ou porque integra um grupo societário. *O fracasso econômico não constitui, por si só, ilícito.* Uma economia que somente aceita empreendimentos bem-sucedidos não compreende a natureza da atividade empresarial, pois toda inovação relevante envolve a possibilidade concreta de erro.

A Lei também reforçou a liberdade contratual, a intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão dos contratos. Estabeleceu que os contratos civis e empresariais devem ser presumidos paritários e simétricos, admitindo que as partes definam parâmetros de interpretação, critérios de revisão e alocação de riscos.

Esse ponto possui importância econômica e moral. O contrato não é apenas um documento técnico. É a expressão de uma promessa juridicamente reconhecida. Quando duas partes livres definem obrigações, preços, prazos e riscos, organizam suas condutas futuras a partir da expectativa de que o acordo será respeitado. Se a revisão contratual se torna excessivamente ampla ou imprevisível, o contrato perde parte

de sua função coordenadora. As partes passam a negociar não apenas o conteúdo do acordo, mas também a possibilidade de que uma autoridade modifique posteriormente aquilo que foi pactuado.

Isso não significa que todo contrato seja intocável. Existem situações de abuso, fraude, coação, desequilíbrio estrutural e violação de normas de ordem pública que justificam a intervenção. Mas a existência dessas situações não pode converter-se em fundamento para relativizar indistintamente os compromissos assumidos. Uma economia baseada na confiança exige que a revisão seja excepcional e amparada em critérios objetivos. Caso contrário, o benefício imediato concedido a uma das partes pode produzir um custo coletivo maior: a redução da confiança nos contratos futuros.

A *liberdade econômica*, portanto, não se resume à faculdade de abrir uma empresa. Ela compreende a *possibilidade de organizar o patrimônio, celebrar contratos, definir preços, contratar trabalhadores, adquirir insumos, investir, inovar e encerrar atividades dentro de regras compreensíveis e relativamente estáveis*. Não há liberdade econômica verdadeira quando abrir é simples, mas operar é excessivamente complexo; quando registrar uma sociedade leva pouco tempo, mas cumprir suas obrigações tributárias, trabalhistas, ambientais, regulatórias e acessórias exige uma estrutura desproporcional ao tamanho do negócio.

A fragmentação federativa agrava esse problema. A empresa brasileira não se relaciona com uma única estrutura estatal. Submete-se simultaneamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além de autarquias, agências reguladoras, conselhos profissionais e outros entes com competências próprias. Cada esfera possui normas, cadastros, interpretações, prazos e sistemas. A descentralização pode ser positiva quando aproxima a decisão pública das realidades locais, mas transforma-se em fonte de insegurança quando produz sobreposição de competências, duplicidade de exigências e ausência de coordenação.

O mesmo empreendimento pode receber tratamento diferente conforme o Município em que esteja localizado. Atividades semelhantes podem ser classificadas de modo distinto por autoridades diferentes. Uma obrigação considerada cumprida por um órgão pode ser reputada insuficiente por outro. O particular acaba obrigado a interpretar não apenas a lei, mas as práticas administrativas de cada repartição. Em vez de impessoalidade, surge a dependência do conhecimento informal sobre o funcionamento da máquina pública.

Esse fenômeno demonstra que o peso do Estado não pode ser medido apenas pelo montante dos tributos ou pelo número de servidores. O Estado também pesa por meio do tempo que consome, da incerteza que produz, das decisões que demora a tomar e das oportunidades que impede. Uma autorização concedida após o momento econômico adequado pode equivaler, na prática, a uma autorização negada. Uma decisão favorável obtida depois do desaparecimento da oportunidade não repara integralmente o dano. Para a Administração, o processo pode ser apenas um entre milhares; para o particular, pode representar a sobrevivência do negócio.

A *aprovação tácita prevista na Lei é uma tentativa de enfrentar essa assimetria temporal*. Ao estabelecer que o particular deve ser informado do prazo máximo para análise de sua solicitação e que, em determinadas hipóteses, o silêncio administrativo pode produzir aprovação, o legislador reconheceu que a inércia estatal também causa danos. A omissão da Administração não pode transferir indefinidamente ao cidadão o custo

de sua incapacidade decisória.

Todavia, a aprovação tácita encontra limites e exceções, alguns plenamente justificáveis, especialmente em matérias de maior risco. O problema surge quando a *exceção se expande de tal maneira que esvazia a regra*. Essa é uma tendência recorrente no direito brasileiro: formula-se um princípio geral de liberdade, mas acrescentam-se tantas condicionantes, regulamentações e ressalvas que sua aplicação concreta se torna incerta. A liberdade permanece no caput; a restrição multiplica-se nos parágrafos, decretos e atos infralegais.

A existência de uma Lei da Liberdade Econômica, por si só, não garante liberdade econômica. Leis podem estabelecer princípios, direitos e limites, mas sua efetividade depende da interpretação administrativa e judicial. Um texto orientado pela liberdade pode ser aplicado segundo uma mentalidade intervencionista. Uma norma que exige fundamentação pode receber justificativas meramente formais. Uma análise de impacto regulatório pode ser transformada em ritual burocrático. Uma garantia de boa-fé pode ser afastada por presunções genéricas de irregularidade.

Por essa razão, a segurança jurídica exige mais do que estabilidade legislativa. Exige coerência institucional. O cidadão precisa poder confiar que órgãos públicos respeitarão os próprios precedentes, que situações equivalentes receberão tratamentos equivalentes e que mudanças de orientação serão acompanhadas de motivação e transição adequadas. Não basta que a norma seja publicada; é necessário que seja compreensível. Não basta que o procedimento exista; é necessário que produza decisão em prazo útil. Não basta que haja possibilidade de recurso; é necessário que o custo de recorrer não torne o direito praticamente inacessível.

A liberdade econômica também não deve ser interpretada como oposição entre Estado e sociedade. O Estado desempenha funções indispensáveis: protege direitos, garante contratos, preserva a concorrência, reprime fraudes, fornece infraestrutura institucional e atua em situações nas quais a ação privada isolada é insuficiente. A crítica ao excesso de intervenção não equivale à defesa da ausência de autoridade. Um Estado incapaz de fazer cumprir contratos ou de proteger a propriedade também destrói a liberdade econômica.

O verdadeiro dilema não está entre Estado forte e Estado fraco, mas entre Estado limitado e Estado arbitrário. Um Estado limitado pode ser institucionalmente forte: possui competências claras, atua de maneira previsível, fiscaliza com eficiência e aplica sanções proporcionais. Um Estado arbitrário pode ser simultaneamente grande e ineficiente: intervém em muitos campos, produz inúmeras regras, exige grande quantidade de documentos, mas não consegue oferecer segurança, coerência ou celeridade.

A limitação do poder não enfraquece o Estado de Direito; constitui precisamente sua força. O Estado torna-se legítimo quando também se submete às normas, respeita os espaços de autonomia privada e reconhece que nem toda decisão social precisa ser tomada pela autoridade pública. A sociedade não existe como extensão administrativa do governo. Famílias, empresas, associações, comunidades e indivíduos possuem capacidade própria de organização. O papel do poder público não é absorver essa capacidade, mas assegurar o ambiente institucional dentro do qual ela possa desenvolver-se.

Passados quase sete anos desde a promulgação da Lei nº 13.874/2019, sua avaliação não deve limitar-se à contagem de procedimentos eliminados ou empresas abertas. É necessário perguntar se houve mudança

efetiva na relação entre o Estado e o particular. O cidadão passou a ser realmente presumido de boa-fé? As intervenções regulatórias tornaram-se verdadeiramente subsidiárias e excepcionais? As análises de impacto examinam de forma concreta os custos impostos à sociedade? Os precedentes administrativos são respeitados? O silêncio estatal deixou de bloquear investimentos? A autonomia contratual passou a ser tratada como regra? As diferentes esferas federativas coordenam suas exigências?

Essas perguntas talvez sejam mais importantes do que qualquer celebração ou condenação abstrata da Lei. A Lei da Liberdade Econômica não deve ser vista como obra concluída, mas como programa institucional ainda incompleto. Ela estabeleceu uma direção, mas não eliminou a cultura burocrática que pretendia limitar. Criou direitos, mas sua efetividade continua dependente da atuação diária de milhares de agentes, reguladores, fiscais, procuradores, magistrados e gestores públicos.

Talvez seu maior mérito tenha sido tornar explícito um problema que durante muito tempo permaneceu naturalizado: a liberdade econômica brasileira era frequentemente tratada como espaço residual, exercido apenas depois do atendimento de todas as exigências estatais. A Lei procurou afirmar o contrário: a atividade privada é legítima por origem, e a intervenção estatal precisa ser justificada.

Essa afirmação possui alcance que ultrapassa o ambiente empresarial. A liberdade econômica decorre da dignidade e da responsabilidade da pessoa. Trabalhar, produzir, poupar, contratar, investir e empreender são formas pelas quais o indivíduo transforma conhecimento, esforço e recursos em bens úteis para si e para os demais. A economia não é uma máquina abstrata controlada exclusivamente por grandes empresas ou governos. Ela é uma rede de cooperação humana formada por milhões de escolhas, trocas, promessas e expectativas.

Quando o Estado impede ou dificulta excessivamente essas escolhas, não restringe apenas balanços, contratos ou indicadores econômicos. Restringe projetos de vida. Por trás de cada empresa existem pessoas que arriscaram patrimônio, tempo e reputação. Existem trabalhadores que dependem da continuidade da atividade, fornecedores que organizaram sua produção, clientes que esperam produtos e comunidades que se beneficiam da circulação de renda. A burocracia nunca atinge apenas uma pessoa jurídica abstrata; seus efeitos alcançam toda a rede humana organizada em torno dela.

A liberdade econômica não promete que todos os empreendimentos prosperarão. Ela não elimina os riscos, os erros ou as desigualdades de capacidade. Sua promessa é mais modesta e, ao mesmo tempo, mais fundamental: permitir que pessoas busquem seus objetivos legítimos sem obstáculos arbitrários, assumindo as consequências de suas escolhas e respondendo pelos danos que efetivamente causarem.

Nesse sentido, a Lei nº 13.874/2019 representou um avanço importante, mas insuficiente. Uma lei pode declarar a liberdade; somente uma cultura institucional consegue respeitá-la. Uma lei pode limitar a burocracia; somente uma revisão permanente do Estado pode impedir que ela se recomponha. Uma lei pode exigir segurança jurídica; somente a coerência das decisões pode produzi-la.

O desafio brasileiro não consiste apenas em criar novas normas favoráveis ao empreendedorismo, mas em desenvolver a capacidade de deixar de criar normas desnecessárias. Não basta simplificar hoje para voltar a complicar amanhã. É preciso estabelecer mecanismos permanentes de revisão regulatória, eliminar

obrigações que perderam sua finalidade, integrar bases de dados, impedir que diferentes órgãos solicitem repetidamente as mesmas informações, responsabilizar a Administração por atrasos injustificados e conferir efetividade aos precedentes administrativos.

Mais profundamente, é necessário abandonar a ideia de que todo problema social ou econômico exige uma nova proibição, autorização ou estrutura pública. A prudência legislativa também é uma virtude institucional. Antes de criar uma obrigação, o Estado deveria perguntar se o problema realmente existe, qual sua dimensão, quem suportará os custos da nova regra, quais efeitos não intencionais poderão surgir e se a sociedade não dispõe de mecanismos menos invasivos para enfrentá-lo.

A Lei da Liberdade Econômica permanecerá incompleta enquanto for vista apenas como legislação empresarial. Sua verdadeira proposta é uma transformação da relação entre poder e liberdade. Ela recorda ao Estado que regular não significa dominar, que fiscalizar não significa presumir culpa, que proteger não significa substituir a escolha individual e que governar não significa ocupar todos os espaços da vida econômica.

Ao final, a pergunta formulada em 2019 continua aberta: a liberdade será realmente reconhecida como regra ou permanecerá dependente da autorização administrativa? A resposta não será encontrada apenas no texto da Lei, mas na maneira como União, Estados, Distrito Federal e Municípios se comportarem diante dos cidadãos que trabalham, produzem, investem e empreendem.

O Brasil não necessita de um Estado ausente. *Necessita de um Estado que conheça seus limites; suficientemente forte para garantir a lei, mas suficientemente contido para não se colocar acima dela. Capaz de proteger a sociedade sem sufocar sua iniciativa.* Presente onde sua atuação é indispensável e prudente onde a liberdade humana pode produzir respostas melhores.

A Lei nº 13.874/2019 abriu uma porta institucional importante. *O problema é que a liberdade econômica não se realiza apenas quando a porta é formalmente aberta.* Ela somente existe quando o cidadão consegue atravessá-la sem encontrar, logo adiante, um novo balcão, outro formulário e mais uma autoridade exigindo autorização para que ele exerça aquilo que a própria Constituição já havia reconhecido como direito.

APÊNDICE: SÍNTESE DA LEI

A Lei nº 13.874/2019, conhecida como *Lei da Liberdade Econômica*, representa uma das mais importantes reformas institucionais do ambiente de negócios brasileiro nas últimas décadas. Seu objetivo central foi *reduzir a burocracia, fortalecer a livre iniciativa, aumentar a segurança jurídica e limitar a intervenção estatal nas atividades econômicas privadas*, concretizando princípios constitucionais previstos nos arts. 1º, IV, 170 e 174 da Constituição Federal.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

1. Finalidade da Lei

A Lei estabelece uma verdadeira *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*, buscando criar um ambiente mais favorável ao *empreendedorismo*, ao *investimento* e à *geração de riqueza*.

Parte da premissa de que: a iniciativa privada é o motor do desenvolvimento; o Estado deve atuar de forma subsidiária e excepcional; a boa-fé do particular deve ser presumida; contratos devem ser respeitados; a propriedade privada constitui fundamento da atividade econômica.

2. Princípios Fundamentais

A Lei é construída sobre quatro pilares:

- I. *liberdade para empreender;*
- II. *presunção de boa-fé do cidadão perante o Estado;*
- III. *intervenção estatal apenas quando estritamente necessária;*
- IV. *reconhecimento da vulnerabilidade do particular diante do Poder Público.*

Essa mudança possui enorme significado filosófico: o Estado deixa de presumir que o empresário está tentando fraudar e passa a presumir sua boa-fé.

3. Direitos de Liberdade Econômica

A lei cria diversos direitos objetivos, entre os principais:

Dispensa de licenciamento para atividades de baixo risco - Atividades classificadas como baixo risco podem funcionar sem necessidade de alvarás ou licenças prévias, ficando sujeitas apenas à fiscalização posterior.

Liberdade de funcionamento - A empresa pode operar em qualquer dia ou horário, inclusive domingos e feriados, desde que respeite: legislação trabalhista; direito de vizinhança; normas ambientais; contratos privados.

Liberdade de preços - Nos mercados não regulados, os preços devem decorrer da oferta e demanda, sem intervenção estatal indevida.

Presunção de boa-fé - Dúvidas interpretativas passam a ser resolvidas favorecendo: autonomia privada; contratos; investimentos; liberdade econômica.

Aprovação tácita - Se o empresário entregar toda a documentação exigida e o órgão público não decidir dentro do prazo legal, o pedido poderá ser considerado aprovado automaticamente, ressalvadas exceções previstas em lei.

Digitalização de documentos - Documentos digitais passam a ter o mesmo valor jurídico dos físicos quando observados os requisitos legais.

4. Limitação do Poder Regulatório

Talvez seja um dos capítulos mais relevantes, a Administração Pública *fica proibida* de editar normas que: *criem reserva de mercado*; dificultem a entrada de novos concorrentes; *imponham especificações técnicas desnecessárias*; *impeçam inovação tecnológica*; *umentem custos sem benefício comprovado*; *criem exigências cartoriais injustificadas*; *limitem a livre constituição de empresas*.

É uma mudança importante na lógica regulatória brasileira: *o regulador passa a ter o dever de justificar economicamente suas exigências*.

5. Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Toda norma federal relevante para atividades econômicas deve ser precedida de uma *Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. Essa análise deve *demonstrar: custos; benefícios*; impactos econômicos; *razoabilidade da regulamentação*.

Busca-se evitar normas produzidas apenas por conveniência burocrática.

6. Alterações Profundas no Código Civil

A Lei promoveu importantes mudanças.

a) Fortalecimento da autonomia patrimonial - Foi inserido o art. 49-A: A pessoa jurídica não se confunde com seus sócios. Esse dispositivo reforça que abrir empresa não significa automaticamente colocar todo o patrimônio pessoal em risco.

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Parágrafo único. A autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

b) Desconsideração da personalidade jurídica - O art. 50 foi completamente reformulado. Agora a desconsideração somente pode ocorrer quando houver efetivamente: desvio de finalidade; confusão patrimonial. Além disso: grupo econômico, por si só, não autoriza a desconsideração; expansão das atividades não caracteriza fraude; exige-se demonstração concreta do abuso. Isso aumentou significativamente a segurança jurídica dos empresários.

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, desvio de finalidade é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por: (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa; (Incluído pela

Lei nº 13.874, de 2019)

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconconsideração da personalidade da pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

c) Contratos - Talvez seja uma das mudanças mais importantes para advogados e empresários. A Lei introduziu os princípios de: *intervenção mínima do Judiciário; excepcionalidade da revisão contratual; respeito à alocação de riscos feita pelas partes; presunção de equilíbrio entre empresas*. Na prática o contrato volta a ser considerado lei entre as partes.

d) Sociedade Limitada Unipessoal - A Lei permitiu que sociedades limitadas sejam constituídas por apenas um sócio, eliminando a necessidade de sócios meramente formais.

7. Digitalização

A Lei impulsionou a transformação digital do Estado. Entre as mudanças: documentos digitais; registros eletrônicos; juntas comerciais digitais; CTPS Digital; registros eletrônicos equivalentes aos físicos.

8. Simplificação Empresarial

Diversas medidas reduziram burocracias: arquivamentos automáticos nas Juntas Comerciais; prazos máximos para registro; dispensa de autenticações desnecessárias; integração de cadastros; extinção simplificada de empresas.

9. Relações Trabalhistas

A Lei alterou diversos dispositivos da CLT. Destacam-se: CTPS Digital; utilização do CPF como identificação do trabalhador; registros eletrônicos; simplificação das anotações; registro de ponto por exceção mediante acordo.

10. Filosofia da Lei

Mais do que uma lei de desburocratização, trata-se de uma mudança de paradigma. Antes, predominava a lógica de que: *"Tudo depende de autorização estatal."* Após a Lei: *"A liberdade é a regra; a restrição precisa ser justificada."*

Essa mudança aproxima o ordenamento brasileiro do modelo das economias mais livres, conferindo maior previsibilidade às relações econômicas.

Impactos Práticos - Para empresas, investidores e profissionais, a Lei trouxe benefícios como: maior segurança jurídica; redução da burocracia; fortalecimento da autonomia contratual; proteção da

personalidade jurídica; incentivo ao empreendedorismo; simplificação dos registros empresariais; estímulo à inovação; digitalização de processos; maior previsibilidade regulatória; redução dos custos de transação.

Conclusão

A Lei nº 13.874/2019 representa um *marco na modernização do ambiente de negócios brasileiro*. Ao reafirmar princípios como a livre iniciativa, a boa-fé, a autonomia privada e a intervenção mínima do Estado, ela procura deslocar o eixo do sistema jurídico de uma cultura de controle prévio para uma cultura de confiança e responsabilização posterior. Embora sua efetividade dependa da aplicação pelos órgãos públicos e pelo Poder Judiciário, a Lei consolidou importantes instrumentos de segurança jurídica para empresários, investidores e operadores do Direito, tornando-se referência obrigatória em temas de direito empresarial, contratual, regulatório e de governança corporativa.