



Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

Economic Freedom Law: free initiative and limitations on state interventionism

 **José Fernando Vidal de Souza**

Universidade Nove de Julho (Uninove)

Doutor em Direito

São Paulo, SP – Brasil

José Claudio Abrahão Rosa

Universidade Nove de Julho (Uninove)

Mestrando em Direito (UNINOVE)

São Paulo, SP – Brasil

Resumo: O artigo aborda aspectos essenciais da Lei nº 13.874, de 20.09.2019 (Lei da Liberdade Econômica), que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Para tanto, utilizou-se do método dedutivo e comparativo histórico, além de consulta a material bibliográfico e legislação pertinente. Examina-se, assim, a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, diante dos princípios fundamentais, sociais e econômicos previstos na Constituição Federal de 1988, a fim de promover uma análise dos conceitos de liberdade, igualdade e propriedade privada. O objetivo final é promover uma reflexão crítica sobre o atual panorama econômico-social brasileiro diante da edição da lei da liberdade econômica e suas implicações no mercado de trabalho.

Palavras-chave: liberdade econômica; livre Iniciativa; liberdade; igualdade; propriedade privada.

Abstract: The article addresses essential aspects of Law # 13,874, of 9/20/2019 (Economic Freedom Act), which established the Declaration of Economic Freedom Rights. For that, we used the deductive and historical comparative method, in addition to consulting bibliographic material and relevant legislation. Thus, the protection of free enterprise and the free exercise of economic activity is examined, in view of the fundamental, social and economic principles provided for in the Federal Constitution of 1988, in order to promote an analysis of the concepts of liberty, equality and private property. The final objective is to promote a critical reflection on the current Brazilian economic and social scenario in the face of the enactment of the economic freedom law and its implications for the labor market.

Keywords: economic freedom; free initiative; liberty; equality; private propriety.

Para citar este artigo

ABNT NBR 6023:2018

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 477-501, jul./dez. 2022.

<http://doi.org/10.5585/prismaj.v21n2.22873>

1 Introdução

Rompendo tendências intervencionistas e ideias de Estado onipresente nos negócios jurídicos privados em geral, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (LLE), tem como seu fundamento essencial a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, e bem por isso é chamada de “Lei da Liberdade Econômica”, cujo escopo primordial parece-nos ser o de fornecer a devida importância à livre iniciativa e impor limites mais precisos e robustos ao intervencionismo estatal.

Com efeito, a referida LLE dá ênfase ao livre exercício da atividade econômica e à livre iniciativa, visando garantir autonomia para que o particular possa empreender. Para tanto, alterou diversos dispositivos legais, visando restringir a atuação do Estado nas atividades econômicas e nas relações jurídicas, por meio de normas regulamentadoras de profissões, juntas comerciais, produção, trânsito, transporte, relações de consumo e meio ambiente, restringindo, no entanto, a sua aplicabilidade às questões que envolvem segurança nacional, segurança pública ou sanitária e saúde pública.

Ademais, a mencionada lei estabeleceu uma série de direitos que asseguram o desenvolvimento e o crescimento econômico brasileiros, dentre eles a boa-fé e a vulnerabilidade do particular perante o Estado. Contudo, a leitura atenta da novel lei indica que seu principal objetivo não é outro senão permitir ao empreendedor uma maior autonomia para gerir a sua empresa, a partir da diminuição da burocracia, com conseqüente ampliação da liberdade.

Porém, os princípios gerais previstos no art. 2º da LLE, em especial a liberdade no exercício de atividades econômicas e a boa-fé do particular perante o poder público, não podem ser lidos de forma apartada dos princípios fundamentais (art. 1º), dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º), dos direitos sociais (arts. 6º a 11) e dos princípios gerais da atividade econômica (arts. 170 a 181), previstos na Constituição Federal (CF) de 1988, o que implica dizer que o Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica pode e deve intervir na ordem econômica, para exercer de maneira plena as suas funções de fiscalização, incentivo e planejamentos sempre que for necessário, tal como dita o art. 174 da CF/88.

É dentro deste contexto que o presente se propõe a cotejar os conceitos de Liberdade Econômica e Livre Iniciativa que o presente artigo foi idealizado, destacando a sua natureza exploratória, pautado em revisão bibliográfica, desenvolvido com o uso do método dedutivo. A pesquisa tem como objeto promover uma análise sobre os conceitos de liberdade, livre iniciativa

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. *Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal*

e propriedade privada dos meios de produção, tendo em conta aspectos de ordem histórico constitucional. Em seguida, com tais conceitos visa-se compreender a Lei nº. 13.874/2019 e os princípios que regem a liberdade econômica. Busca-se, com isso, como questão de fundo, promover uma análise crítica das limitações ao intervencionismo estatal na ordem econômica vigente no Brasil e, mesmo tempo, enfatizar que as atividades econômicas devem obedecer aos princípios fundamentais, aos direitos e às garantias fundamentais, aos direitos sociais e aos princípios gerais da atividade econômica, previstos na Constituição Federal de 1988, pois só dessa forma pode-se obter um modelo de desenvolvimento que amplie os compromissos sociais previstos na CF/88.

Enfim, é necessário compreender o modelo de sistema econômico aqui vigente, destacando que, se de um lado o agente econômico pode comprar e vender seus produtos, insumos ou suas propriedades, exercendo a liberdade para negociar e manter sua empresa, inclusive por meio da contratação ou demissão de trabalhadores, desde que respeite a legislação vigente, disciplinadora do contrato de trabalho, de outro lado, não é menos relevante dizer que cabe ao Estado garantir a liberdade, a igualdade e a propriedade privada, que são a mola propulsora do sistema que permite a comercialização de mercadorias e sustenta as relações sociais e o estado democrático de direito.

2 Considerações sobre liberdade, livre iniciativa e propriedade privada dos meios de produção no âmbito histórico-constitucional

O art. 1º, inciso IV, da Constituição de 1988, consagra a livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. E para garantir a livre iniciativa há de se proteger a livre concorrência e combater monopólios, bem como faz-se necessário sanar vícios da burocracia excessiva e ilógica.

Há séculos verifica-se no Brasil uma série de obstáculos burocráticos, formais, normativos que somente serviram e ainda servem para emperrar a máquina do desenvolvimento. Assim, vale destacar o registro histórico, datado de 2 de março de 1785, no qual a Rainha Maria I fez publicar o chamado “Alvará de D. Maria I”. O referido documento é assim sintetizado:

Alvará de d. Maria I - que proíbe o estabelecimento de fábricas e manufaturas no Brasil. O principal argumento para a suspensão era que, com o desenvolvimento das fábricas e manufaturas, os colonos deixavam de cultivar e explorar as riquezas da terra, e de fazer prosperar a agricultura nas sesmarias, conforme haviam prometido aqueles que as receberam. Para que a agricultura e a extração de ouro e diamantes não enfraqueçam por "falta de braços", a rainha decide proibir todo tipo de fábrica e manufatura têxtil no Brasil, com exceção daquelas que produzissem tecidos grosseiros que servissem para vestuário dos negros e empacotamento de fazendas e outros gêneros. Caso se desobedecesse ao alvará, o fabricante teria que pagar multa para a justiça e a quem lhe houvesse denunciado (ARQUIVO NACIONAL, 2018).

Nesse momento histórico a Europa Ocidental (notadamente a Grã-Bretanha), os Estados Unidos e diversas nações pelo mundo iniciam o processo de industrialização que, paulatinamente, consolidarão o capitalismo, promovendo grandes transformações econômicas. Porém, na mesma ocasião, o Brasil sofria um impacto negativo em relação à possibilidade de potencial industrialização que aqui era deveras incipiente.

Outrossim, bem mais tarde, em 1936, Monteiro Lobato publica a primeira edição de “O Escândalo do Petróleo”, em que relatava e criticava as barreiras burocráticas vigentes que impunham aos que pretendiam encontrar e extrair petróleo no território brasileiro. Na mesma ocasião Lobato demonstrava quão grave já se revelava o problema da formação de monopólios, cartéis ou oligopólios, que era então completamente dominado por dois poderosos *trusts*, a Standard Oil e Royal Dutch & Shell.

Em razão de tais ideias, Lobato chegou a ser preso e permaneceu encarcerado durante mais de três meses, em 1941, por causa de uma carta tida por injuriosa e atentatória à segurança nacional que escreveu e enviou ao Presidente Getúlio Vargas, seguida de outra que remeteu ao General Góes Monteiro, chefe do Estado Maior do Exército, sendo que em ambas reclamava do que dizia ser displicência do presidente da república em relação à questão da exploração do petróleo no Brasil. Esse episódio revela o frágil reconhecimento que se dava à *liberdade* (de expressão, opinião, crítica, pensamento e de exercício da atividade econômica), mormente se levarmos em conta que na ocasião vivia-se sob a égide do Estado Novo (1937-1946), regime político instalado por Getúlio Vargas, por meio de um golpe de estado, caracterizado pelo nacionalismo, autoritarismo, centralização do poder e intensa repressão ao comunismo.

Observa-se, portanto, que o Brasil sempre sofreu com o intervencionismo estatal, a burocracia e a fragilidade do estado democrático de direito, que dificultam o desenvolvimento da atividade econômica. Algumas dessas dificuldades perduraram até os dias atuais, à vista dos empecilhos que o Estado brasileiro costuma impor a seus cidadãos em face à livre iniciativa e à liberdade de empreender.

De fato, diante da dimensão do entrave burocrático ao desenvolvimento da nação, já houve no Brasil, de 1979 a 1986, um denominado *Ministério da Desburocratização*, cuja finalidade era exatamente a de diminuir a burocracia estatal, que há décadas tanto contribui para emperrar a atividade econômico-empresarial no País. Atualmente, há no Governo Federal a intitulada Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que integra o Ministério da Economia e que tem dentre outras finalidades a desburocratização.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

Parece-nos que, apesar dos aparentes esforços de todos os governos para vencer esse obstáculo, a burocracia estatal continua a ser um dos maiores e importantes empecilhos ao desenvolvimento da atividade econômica. Daí emerge a ideia do legislador em consagrar a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*.

Com efeito, desde a Constituição do Império (1824) já se buscava garantir que “nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos” (art. 179, inciso XXIV). Porém, essa liberdade jamais foi integralmente implementada, e por isso, conforme consta do item 3 da Exposição de Motivos da Lei 13.874/2019, o Brasil, há muito, figura na 150ª posição no ranking de Liberdade Econômica da “Heritage Foundation/Wall Street Journal” (2022), na 144ª posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute” (2019), e na 123ª posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do “Cato Institute/ Fraser Institute” (2019a).

É importante destacar que as organizações burocráticas reproduzem o conjunto de relações sociais determinadas por um modelo de sistema econômico dominante e dos seus modos de produção. A burocracia, então, se revela como uma estrutura organizativa composta por regras e procedimentos determinados, com divisão de responsabilidades. Muitos, no entanto, enxergam-na como algo natural, oriundo da estrutura das organizações.

Neste sentido, Max Weber entende que a burocracia não é algo intrinsecamente ruim, eis que ela poderia tornar a administração eficiente, eficaz, garante rapidez e racionalidade ao trabalho, desde que apresentasse como características as seguintes condições: a) hierarquia rígida; b) autoridade hierárquica inflexível; c) regras, regulamentos e procedimentos inflexíveis e d) relações impessoais.

Não é à toa que Max Weber (1994, p. 141) enfatiza que os quadros administrativos burocráticos são dotados de um modelo próprio de dominação, ou seja, a dominação legal, eis que esta é fundada na “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”.

Tem-se, pois, que a análise que Max Weber faz sobre o conceito de burocracia é aquela oriunda da sociologia política e de suas categorias e não aquela pertinente à teoria das organizações. Neste particular, Vescovi de Aragão (1997, p. 109) explica que “o trabalho basilar de Max Weber deu origem a toda uma tradição de pensar a burocracia, a qual foi fortemente marcante no período da chamada consolidação das bases do Estado keynesiano”, sendo certo, também, que “a visão weberiana pura foi bastante criticada por várias escolas de pensamento em diversos campos de estudo, que procuraram demonstrar que a burocracia sofre uma série de disfunções” (ARAGÃO, 1997, p. 110).

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

Além disso, Vescovi de Aragão (1997, 109) revela com muita precisão que:

Weber foi pioneiro ao apontar o afastamento entre políticos e burocratas no Estado moderno (tipos ideais polares). Os políticos representavam inovação, ética de responsabilidade etc.; a burocracia, o “desencantamento do mundo” e a “rotinização do carisma” (DOWNS, 1967). Assim, as características típicas do líder político são opostas às do burocrata, que deve privilegiar seu dever de ofício. O político, por outro lado, deve demonstrar capacidade criativa e iniciativa política para o enfrentamento das questões. Nesta ordem de ideias, “os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo.

No âmbito do panorama econômico-social brasileiro tratado neste artigo, interessam as disfunções burocráticas oriundas da carga tributária, do déficit de infraestrutura, do excesso de guias e papéis, da precaução do Estado, em decorrência da existência de fraudes, do excesso de normatização sobre determinadas temáticas, autorizações, processos, inserção de dados em sistemas e operações de rotina, dentre outras que se revelam como principais entraves ao desenvolvimento e devem ser superadas como pressuposto para a efetiva implementação dos princípios consagrados no art. 170 da Constituição da República.

Adam Smith (1723-1790), precursor do liberalismo econômico e das ideias sobre livre iniciativa e liberdade de concorrência, já considerava a ampla liberdade de iniciativa elemento essencial ao alcance do desenvolvimento dos povos, e para combater ou evitar a existência de monopólios. Impunha-se, para ele, a elementar necessidade de se atribuir a cada indivíduo a plena liberdade de escolher a profissão que desejasse e a atividade que resolvesse exercer para sustentar a si e à sua família e assim ajudar a criar um círculo virtuoso de desenvolvimento e bem-estar social, com o mínimo possível de intervenção do soberano.

Neste particular, o economista britânico desenvolve o conceito de liberdade natural, que asseguraria a liberdade individual de cada pessoa competir com outra, com a mínima intervenção do Estado. Assim, Adam Smith (1996, p. 44) explicava que:

O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite que ele atue com liberdade e segurança, constitui um princípio tão poderoso que, por si só, e sem qualquer outra ajuda, não somente é capaz de levar a sociedade à riqueza e à prosperidade, como também de superar uma centena de obstáculos impertinentes com os quais a insensatez das leis humanas com excessiva frequência obstrui seu exercício, embora não se possa negar que o efeito desses obstáculos seja sempre interferir, em grau maior ou menor, na sua liberdade ou diminuir sua segurança.

Ademais, no seu entender, a economia sendo livre e sem sofrer intervenção de órgãos externos ou do governo, promoveria uma autorregulação, intitulada de *mão invisível*, capaz de permitir que o próprio mercado pudesse fixar os preços dos produtos, conforme sua necessidade. Por isso, Adam Smith (1996, p. 170) é enfático ao afirmar que:

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres; três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade.

Dentro de uma análise histórica, no âmbito brasileiro, Eros Grau (2002, p. 14), observou que a Constituição do Império, dispunha em seu art. 179, inciso “XXIV que “nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos.” O texto constitucional mencionado evidenciava claramente a adoção do princípio da livre iniciativa, da liberdade de empreendimento, ainda que assim não denominado expressamente, consagrando ainda, em complementação, o princípio da supremacia da ordem pública.

A Constituição de 1934, por sua vez, fez a primeira menção constitucional expressa à “Ordem Econômica e Social”, explicitando a garantia da *liberdade econômica*, a começar pelo disposto no *caput* do art. 115: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.” No mesmo texto constitucional, porém, logo no artigo seguinte, já se punha a expressa autorização à União para, havendo “interesse público”, poder monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, bem como se consagrava nos dispositivos subsequentes um forte traço altamente intervencionista do Estado na atividade econômica, no sistema bancário, na exploração de minas e jazidas, das águas, na produção ou no aproveitamento da energia hidráulica e nas relações de produção e trabalho.

A Constituição de 1934, de curta duração, foi revogada e substituída pela de 1937, que continha a previsão de direitos e garantias individuais, constando do art. 122, item 2, a expressa previsão da garantia de livre circulação do cidadão em todo o território nacional e seu direito de exercer livremente a sua atividade. Na Constituição de 1937 também não faltou a previsão da “Ordem Econômica”, a qual era tratada nos artigos 135 e seguintes, sendo interessante observar o que dispunha o art. 135:

Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

De outro lado, ao tratar dos direitos e das garantias individuais, a Constituição de 1946 dizia, em seu art. 141, § 14, ser “livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”, e cuidava da Ordem Econômica em título destacado, nos artigos 145 a 162. Aquele dizia que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”, o que consagra a inaugural menção expressa à “livre iniciativa”, que viria a ser consagrada como princípio da ordem econômica na Constituição de 1988.

Ademais, a Constituição de 1946 condicionava o uso da propriedade privada ao “bem-estar social” (art. 147) e previa também a necessidade de repressão ao abuso do poder econômico (art. 148), revelando sua estrutura voltada ao reconhecimento da obrigatoriedade de observância da função social da propriedade e da própria atividade econômica, que deve ser exercida sem abuso do poder econômico.

A Constituição de 1967 previa a expressa garantia ao direito de propriedade no art. 150, § 22, e o § 23 do mesmo dispositivo previa o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Além disso, tratava da Ordem Econômica e Social (artigos 157 e seguintes), dizendo que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, enumerando na sequência seis princípios: “I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros”.

Ao examinar esse período da economia brasileira e o rumo dos últimos vinte anos, Ignacy Sachs (2001, p. 491) revela que:

Ao persistir na rota do mau desenvolvimento o Brasil estará caminhando para uma catastrófica *apartação social*. Nos 110 anos após a Proclamação da República em 1889 - o início do longo século XX brasileiro - a economia brasileira cresceu ao invejável ritmo de 4,1% ao ano. De 1950 a 1980, a taxa média anual chegou a alcançar 6,7% para despencar nas 2 últimas décadas para 2,1%, ou seja, um crescimento mais do que modesto de meio por cento por habitante, justo o suficiente para caracterizar o desempenho pífio da economia Brasileira como caminhando de mau para menos mau.

De outro lado, Eros Grau (2002, p. 243) diz que liberdade econômica é um conceito extremamente amplo e que, não obstante, o art. 170, *caput*, da Constituição de 1988 conduz à conclusão, restrita, de que toda a livre iniciativa se esgota na liberdade econômica, e que dela – da livre iniciativa – se deve dizer, inicialmente, que expressa desdobramento da liberdade.

Neste particular, Salomão Calixto (2000, p. 09) explica que a livre iniciativa deve ser “desenvolvida num regime de livre concorrência. Assim, na organização da economia de mercado, deve

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

existir liberdades de iniciativa, se desenvolvendo com mais presença da competitividade, mais constante disputa das livres negociações”.

Essa ideia é complementada pelas palavras de Ramos Tavares (2003, p. 44), o qual defende que: a livre iniciativa “como um princípio de decorrência lógica da proteção ao princípio da livre concorrência, eis que todos devem ter o direito de se inserir no mercado contestando os que já se encontram nele, buscando a melhor qualidade dos produtos e fixando preços mais competitivos”.

Por fim, Josué Petter (2005, p. 95) ressalta que a livre iniciativa consiste “no poder reconhecido aos particulares de desenvolverem uma atividade econômica. É mesmo uma fonte axiológica de liberdade perante o Estado e até perante os demais indivíduos, um atributo essencial da pessoa humana em termos de realização de sua capacidade, suas realizações e seu destino”.

Não obstante todas essas considerações, percebe-se que o Estado constitucional brasileiro jamais renunciou a maior ou menor grau de intervencionismo, inclusive na Constituição atualmente vigente, a qual garante diversos direitos individuais e sociais. Diante desta realidade e para estabelecer alguns limites ao intervencionismo estatal e garantir a liberdade de iniciativa e produção é que se baseia, a nosso ver, a Lei nº. 13.874/2019.

3 A Lei 13.874/2019: declaração de direitos de liberdade econômica – garantias de livre iniciativa – princípios norteadores da liberdade econômica

A Medida Provisória 881, de 2019, foi convertida na Lei nº 13.874/2020 (LLE), a qual ficou conhecida como Lei da Liberdade Econômica. A referida lei diz, em sua parte preliminar, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre iniciativa, altera diversas leis, revoga algumas e dá outras providências.

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, segundo Almeida Junior, Carvalho Filho e Leão (2021, p. 12) pode ser assim resumida:

A Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/19) sancionada em 20 de setembro de 2019, teve a sua origem na Medida Provisória 881, de 30 de abril de 2019, e apresenta como objetivo viabilizar o livre exercício da atividade econômica e a livre iniciativa, no intuito de garantir autonomia do particular para empreender. Referido estatuto estabelece medidas para desburocratização e simplificação de processos para empresas e empreendedores, bem como flexibiliza algumas regras trabalhistas, permite o exercício de atividades econômicas em qualquer dia e horário, desde que não atinja o meio ambiente, a regulação condominial e a legislação trabalhista. A lei prevê, ainda, a figura do abuso regulatório, o qual tem a função de impedir que o Poder Público edite regras que afetem a exploração da atividade econômica.

O art. 170, *caput*, da CF/88 dita que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, de acordo com princípios norteadores listados em nove incisos. O parágrafo único do mesmo artigo, por sua vez, assegura a todos o livre exercício de

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. *Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal*

qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Dentre os nove princípios delineados nos incisos do art. 170 da Constituição da República estão os da propriedade privada (dos bens de produção, inclusive) e da livre concorrência, o que evidencia haver o Estado brasileiro adotado o sistema econômico capitalista temperado, pois função social também deve ser igualmente aplicada à propriedade dos bens de produção, consoante se verifica dos demais princípios previstos no mencionado dispositivo, além do fato de que a interpretação da ordem econômica não pode ser feita de maneira isolada do sistema constitucional vigente, o que equivale dizer que ela deve ser interpretada em consonância com os princípios fundamentais (art. 1º), os direitos e garantias fundamentais (art. 5º), dos direitos sociais (arts. 6º a 11) e os princípios gerais da atividade econômica (art. 170 a 181)

Aliás, neste contexto, Eros Grau (2002, p. 131) enfatiza que:

Tem-se afirmado, sistematicamente, que os dois valores fundamentais juridicamente protegidos nas economias do tipo capitalista são, simetricamente, o da propriedade dos bens de produção – leia-se *propriedade privada dos bens de produção* – e o da liberdade de contratar (ainda que se entenda que tais valores são preservados não em regime absoluto, mas relativo). A verdade, no entanto, é que tais valores não estão dispostos em situação simétrica, sendo mais correto observar que a liberdade de contratar não é senão um corolário da propriedade privada dos bens de produção. Isso porque a liberdade de contratar tem o sentido precípuo de viabilizar a realização dos efeitos e virtualidades da propriedade individual dos bens de produção. Em outros termos: o princípio da liberdade de contratar é instrumental do princípio da propriedade privada dos bens de produção. A atuação do Estado *sobre* o domínio econômico, por isso mesmo, impacta de modo extremamente sensível sobre o regime jurídico dos contratos.

Para alguns, o atual modelo de atuação do Estado sobre o domínio econômico não se mostra eficiente e traz consigo algumas mazelas, que distorcem o sistema econômico, pois consagram monopólios ou oligopólios em vários setores essenciais da Economia (v.g., setor bancário, indústria e comércio de proteína animal, petróleo e gás, mineração etc.).

Entretanto, o art. 1º, *caput*, da Lei da Liberdade Econômica estabelece que:

Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do *caput* do art. 174 da Constituição Federal.

Ademais, o item 5 da Exposição de Motivos da Lei da Liberdade Econômica dita que:

Após a análise de dezenas de estudos empíricos, todos devidamente especificados nas Notas Técnicas, incluindo os dedicados à América Latina, conclui-se que a liberdade econômica é cientificamente um fator necessário e preponderante para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país. Mais do que isso, é uma medida efetiva, apoiada no mandato popular desta gestão, para sairmos da grave crise em que o País se encontra.

Com efeito, o art. 2º da Lei 13.874/2019 consagra quatro princípios norteadores: I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; II - a boa-fé do particular

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

perante o poder público; III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Na atualidade, ainda estamos vivendo as consequências econômicas oriundas da pandemia da COVID-19 que se abateu sobre a Humanidade e promoveu ainda mais o acirramento de disputas político-ideológicas, quase diuturnas, envolvendo as liberdades individuais e as liberdades públicas e coletivas.

Contudo, não obstante a tudo isso, Konder Comparato (2010, p. 13) revela a enorme importância da igualdade (sem a qual não se garante a liberdade plena do indivíduo) ao destacar que:

[...] é a parte mais bela e importante de toda a História: a revelação de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito. Como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém - nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação - pode afirmar-se superior aos demais.

Ademais, complementa seu raciocínio ao afirmar que “procura mostrar como se foram criando e estendendo progressivamente, a todos os povos da Terra, as instituições jurídicas de defesa da dignidade humana contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria.” (COMPARATO, 2010, p. 13). Vê-se, assim, a garantia dos direitos básicos e fundamentais referentes à igualdade e à liberdade, sem os quais torna-se impossível a existência de uma vida digna.

Neste sentido, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e as garantias de livre iniciativa dão ênfase à liberdade contratual (ou autonomia da vontade das partes, autonomia privada etc.), enquanto princípio basilar e fundamental do Direito, ainda que evidentemente balizado pela supremacia da ordem pública e pela função social que o contrato (ou qualquer outro negócio jurídico) devem cumprir.

Parte-se, pois, da premissa de que o potencial contratante é livre, ao menos em princípio, para escolher se quer ou não contratar, com quem, de que forma, onde, quando e como exatamente quer celebrar contratos. E como consequência de tal liberdade assume, em caso de celebração do contrato, a responsabilidade de cumprir bem e fielmente a avença, que faz lei entre as partes (*pacta sunt servanda*).

O contrato decorre, portanto, da livre manifestação da vontade das partes e gera obrigações, cuja inexecução acarretará consequências negativas (prejuízos ao credor e maior ônus ao devedor) aos contratantes. Ademais, a Constituição da República (art. 5º, inciso XXXVI) e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 6º) consagram a garantia

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

do ato jurídico perfeito. E o contrato, como negócio jurídico, desde que livre de vícios sociais ou da vontade, é ato jurídico perfeito, cuja intangibilidade é cláusula pétrea expressamente prevista como tal.

Esse é o fundamento principiológico constitucional do *pacta sunt servanda*, que deve ser observado pelos contratantes e pelo Estado, como modo de se reconhecer a relevância e a preponderância da liberdade de contratar e por consequência garantir o cumprimento da Declaração dos Direitos de Liberdade.

Assim sendo, a ordem econômica delineada a partir do art. 170 da Constituição da República pressupõe livre concorrência e garantia da propriedade privada [dos meios de produção] e a Lei 13.874/2019 buscam enfatizar, reforçar, corroborar, implementar de fato tais princípios – sobretudo o da liberdade [de iniciativa e concorrência] no ambiente de negócios do País. Bem por isso, vê-se no item 5 da Exposição de Motivos da referida Lei:

Após a análise de dezenas de estudos empíricos, todos devidamente especificados nas Notas Técnicas, incluindo os dedicados à América Latina, conclui-se que a liberdade econômica é cientificamente um fator necessário e preponderante para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país. [...].

Assim sendo, o art. 1º, *caput*, da Lei da Liberdade Econômica dita:

Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do *caput* do art. 174 da Constituição Federal.

E sem prejuízo da observância e do atendimento aos demais princípios insculpidos no art. 170 da Constituição da República, a Lei 13.874/2019 reafirma e declara (em reforço ao que já dito pela Lei Maior) dos Direitos de Liberdade Econômica.

Nesta linha de pensar, José Afonso da Silva (1993, p. 211) observa que a “liberdade é conquista constante” e segundo ele (1993, p. 214) pode-se falar em “liberdade e liberdades” e em diversas ou várias “formas de liberdade”, a saber:

- I – liberdade da pessoa física (liberdades de locomoção, de circulação);
- II – liberdade de pensamento, com todas as suas liberdades (opinião, religião, informação, artística, comunicação do conhecimento);
- III – liberdade de expressão coletiva em suas várias formas (de reunião, de associação);
- IV – liberdade de ação profissional** (livre escolha e de exercício de trabalho, ofício ou profissão);
- V – liberdade de conteúdo econômico e social** (liberdade econômica, livre iniciativa, liberdade de comércio, liberdade ou autonomia contratual, liberdade de ensino e liberdade de trabalho) (grifo nosso).

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

Com efeito o inciso IV se refere ao disposto no art. 5º, inciso XIII da Constituição da República: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

De acordo com José Afonso da Silva (1993, p. 233), o dispositivo constitucional em questão “confere liberdade de escolha de trabalho, de ofício e de profissão, de acordo com as propensões de cada pessoa e na medida em que a sorte e o esforço próprio possam romper as barreiras que se antepõem à maioria do povo”.

A liberdade de conteúdo econômico e social (liberdade econômica, livre iniciativa, liberdade de comércio, liberdade ou autonomia contratual, liberdade de ensino e liberdade de trabalho), por sua vez, mencionada no item V adrede transcrito, tratou de analisá-la e melhor descrevê-la entre os “direitos econômicos e sociais”, por entender que tais “liberdades” não integram o campo dos direitos individuais, mas o daqueles.

Assim sendo se estabelece, ao menos uma ideia, ainda que limitada a alguns aspectos de sua conceituação, a definição de *liberdade*, que permite uma análise objetiva e pontual da Lei da Liberdade Econômica. Porém é preciso ter claro que a liberdade está diretamente associada à nossa capacidade de promover escolhas, por meio de análise subjetiva, na qual se pode ou não executar algo diante de um poder decisório interno. Por esta razão, Ferreira Netto e Bassoli (2009, p. 159-160) explicam que:

A fundamentação lógica filosófica de um princípio de liberdade cujo domínio está implícito a livre iniciativa não se confunde com a deontologia dogmática ou a necessidade de imputabilidade jurídica, pois estas pressupõem que a conduta não seja autônoma em relação à vontade e aquele é implicação lógica da própria condição racional. A livre iniciativa não se justifica pelo ordenamento jurídico, sua gênese não se encontra nas leis escritas, mas na própria racionalidade. Antes de um dever ser, a livre iniciativa é uma imposição lógica gerada pela condição humana.

Ademais, Ferreira Netto e Bassoli (2009, p. 160) completam esse raciocínio ao ressaltar que “as ações humanas são, por natureza, fruto de deliberação do espírito livre e racional inerente ao sujeito” e, sendo assim “conclui-se que, conceitualmente, a liberdade subsiste na capacidade racional do homem, ou seja, a liberdade é inerente ao humano e, por consequência, a livre iniciativa justifica-se antes dos seus benefícios econômicos, ou pela própria posituação jurídica, pela faculdade deliberativa do indivíduo”. Com isso, de maneira sintética, “a livre iniciativa antes de um direito, é implícita e necessária pela condição lógica do pressuposto da racionalidade e da liberdade”.

Porém, as liberdades humanas podem contrastar com a ideia de desenvolvimento, em especial se este estiver correlacionado ao produto interno bruto, ao aumento de renda, aos

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. *Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal*

processos de industrialização, ao avanço tecnológico ou de modernização da sociedade. Neste sentido Amartya Sen (2010, p. 16-17) explica que:

As liberdades dependem também de outros determinantes como as disposições sociais e econômicas (por exemplo os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração neste objetivo abrangente e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substanciais dirige a atenção para os fins que o tornam importante em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumento sem precedentes na opulência global o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas - talvez até mesmo à maioria.

Nesse contexto, vale observar que uma das fontes de interpretação e compreensão do alcance da LLE é a Exposição de Motivos da MP que foi convolada em lei. No item 2, *v. g.*, diz que “Liberdade econômica, em termos não-científicos, é 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”, o que evidencia a ideia de garantia da liberdade econômica, que se coaduna com o modelo de desenvolvimento ora mencionado.

4 Limitações ao abuso do intervencionismo estatal

O art. 2º, inciso III, da Lei 13.874/2019 dita que um dos princípios norteadores da referida lei é o da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas.

A Lei da Liberdade Econômica tem por objetivo, conforme já destacado, evitar ou ao menos limitar todas as formas abusivas de regulação e intervenção do Estado na atividade econômica. Nesse diapasão, de acordo com o contido no item 8 da Exposição de Motivos da MP que foi convolada na Lei da Liberdade Econômica, esta propõe:

a adoção de instrumentos diferentes para garantir a eficácia desta iniciativa. Diversas medidas de controle e diminuição do aparelho burocrático buscam aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos. O objetivo desta Medida Provisória diferencia-se das tentativas do passado por inverter o instrumento de ação, ao empoderar o Particular e expandir sua proteção contra a intervenção estatal, ao invés de simplesmente almejar a redução de processos que, de tão complexos, somente o mapeamento seria desgastante e indigno, considerando que os mais vulneráveis aguardam por uma solução.

Bem se vê que algumas das alterações legislativas que a Lei da Liberdade Econômica trouxe para o ordenamento jurídico têm finalidade essencialmente limitadora da intervenção estatal nas relações econômicas privadas (*v.g.*, art. 7º), de modo a servirem como guias

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

norteadoras ao juiz na aplicação das leis aos casos concretos (como de resto deveriam ser todas as leis, na verdade, diga-se).

Vejam, a título de exemplo, o art. 49-A, inserido no Código Civil:

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores.

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.

O dispositivo quer, claramente, realçar o princípio da autonomia da pessoa jurídica em relação aos sócios que a compõem, de maneira a tornar mais segura para estes a atividade empresarial ou o empreendedorismo. O Código Civil de 1916 continha expressa disposição acerca do caráter inconfundível das pessoas jurídicas (inclusive as mercantis) com as pessoas naturais que as integram. Dizia o art. 20 daquele código que “as pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros”, evidenciando assim a chamada autonomia existencial, processual, institucional e patrimonial da pessoa jurídica em relação a seus componentes.

O Código Civil de 2002 não repetiu aquele dispositivo e a questão da autonomia da pessoa jurídica tornou-se, num primeiro momento, algo discutível, mas logo se consolidou o entendimento de que o sistema adotado pelo então novo Código Civil recepcionava a mesma ideia de autonomia das associações e sociedades em relação aos seus sócios ou associados. Via-se, por exemplo, que o disposto no art. 50 do Código Civil (desconsideração da personalidade jurídica) somente se coadunaria com a ideia de autonomia da pessoa jurídica.

No entanto, a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica passou a ser algo, por vezes, vulgar, eis que aplicado de forma indiscriminada, gerando insegurança ao empresário, sobretudo aos micro e pequenos, na medida em que a jurisprudência adotava na prática a chamada teoria menor da desconsideração, fazendo alcançar o patrimônio particular do sócio em qualquer situação de inadimplência da sociedade empresária, o que obviamente desestimula e desencoraja a atividade empresarial.

A Lei da Liberdade Econômica então tratou de reforçar o conceito de autonomia da pessoa jurídica. Esse conceito já era previsto no art. 20 do Código de 1916 e é mantido pelo art. 49-A do Código Civil ora vigente. Ademais, o Código Civil de 2002 definiu com mais precisão e clareza a teoria da desconsideração de personalidade jurídica em seu artigo 50. Com efeito, agora, a LLE, alterou o teor do art. 50 do Código Civil e acrescentou vários parágrafos, conforme se verifica abaixo:

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

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 desconsideração 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).

Nota-se, assim, que agora o art. 50 do Código Civil deverá ser interpretado em consonância com as regras ditadas pela Lei da Liberdade Econômica.

Ainda em relação às alterações e inserções feitas pelo art. 7º da Lei da Liberdade Econômica no Código Civil, cumpre destacar aqueles referentes aos artigos 421, parágrafo único, ao estabelecer que “nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual” e aquele atinente ao art. 421-A, que dita o seguinte:

art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que:

I - as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução;

II - a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e

III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada.

Os dois dispositivos se referem à interpretação de contratos e à possibilidade de revisão, pelo Estado (pelo Poder Judiciário) de atos jurídicos perfeitos, reforçando a necessidade de rigorosa observância, pelo juiz, da norma excepcional contida no art. 478 do Código Civil, cuja redação é a seguinte:

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Por fim, a LLE traz alguns dispositivos que alteraram a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sob argumento de que contribuiriam para o fortalecimento da liberdade

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

econômica, privilegiando até mesmo acordos celebrados entre empregado e empregado, como por exemplo, a flexibilidade no registro das horas trabalhadas, permitindo que empregado e empregador possam celebrar diversos acordos individuais trabalhistas, sem intervenção do Estado e do sindicato ao qual o empregado está vinculado; mudanças na anotação Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), priorizando-se a emissão da CTPS, por meio eletrônico, sendo que esta passa a ser emitida pelo Ministério da Economia, ao invés do Ministério do Trabalho.

Essas modificações se somam àquelas ditadas pela Lei nº 13.467/2017, que promoveu a alteração de mais de 100 (cem) dispositivos da CLT, que já se apresentava à época da reforma como uma colcha de retalhos e, ao que tudo indica, passa a ser uma nova velha colcha de retalhos, com vários dispositivos sendo questionados na esfera trabalhista, muitos inclusive sob o viés da inconstitucionalidade, dentre elas uma nova modalidade de contratação, o denominado contrato intermitente.

Antes de uma breve análise dessa questão é importante termos em conta o que o ideólogo do liberalismo econômico ao examinar as relações trabalhistas já promovera uma análise sobre a divisão do trabalho e o valor das mercadorias. Neste sentido, enfatiza Adam Smith (1985, p. 63):

Todo homem é rico ou pobre de acordo com o grau em que consegue desfrutar das coisas necessárias das coisas convenientes e dos prazeres da vida. Todavia, uma vez implantada plenamente a divisão do trabalho, são muitas poucas as necessidades que o homem consegue atender com o produto de seu próprio trabalho. A maior parte delas deverá ser atendida com o produto do trabalho de outros, e o homem será então rico ou pobre, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de encomendar ou comprar. Portanto, o valor de qualquer mercadoria, para a pessoa que a possui, mas não tenciona usá-la ou consumi-la ela própria, senão trocá-la por outros bens é igual à quantidade de trabalho que essa mercadoria lhe dá condições de comprar o comandar. Consequentemente o trabalho é a medida real do valor de troca de todas as mercadorias.

Além disso, o economista britânico correlaciona o preço das coisas com a atividade laboral explicando que:

O valor real de cada coisa para a pessoa que adquiriu e deseja vendê-la ou trocá-la por qualquer outra coisa, é o trabalho e o incômodo que a pessoa pode poupar a si mesma e pode impor aos outros. O que é comprado com o dinheiro ou com bens, é adquirido pelo trabalho, tanto quanto aquilo que adquirimos com o nosso próprio trabalho. Aquele dinheiro ou aqueles bens na realidade nos poupam este trabalho. Eles contêm o valor de uma certa quantidade de trabalho que permutamos por aquilo que, na oca siam supomos conter o valor de uma quantidade igual. O trabalho foi o primeiro preço, o dinheiro de compra original que foi pago por todas as coisas (SMITH, 1985, v. I, p. 63).

Não obstante essas considerações, Adam Smith (1985, 79) ainda vai mais longe ao sustentar que, por vezes, não há um equilíbrio entre a atividade do trabalhador e aquilo que ele produz, o que em tese pode implicar, inclusive, em questionar se de fato, em tal situação haveria liberdade ou um tipo de escravidão velada, eis que:

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

Por conseguinte, no preço das mercadorias, os lucros do patrimônio ou capital empenhado constituem um componente totalmente distinto dos salários pagos pelo trabalho, sendo regulados por princípio bem diferentes. Já nessa situação, produto total do trabalho nem sempre pertence ao trabalhador. Na maioria dos casos, este deve reparti-lo com o dono do capital que lhe dá emprego. Também já não se pode dizer que a quantidade de trabalho normalmente empregada para adquirir ou produzir uma mercadoria seja a única circunstância a determinar a quantidade que ele normalmente pode comprar, comandar ou pela qual pode ser trocada. É evidente que uma quantidade adicional é devida pelos lucros do capital, pois este adiantou os salários e fornecer os materiais para o trabalho dos operários.

É certo que Adam Smith acreditava na possibilidade de melhoria das capacidades humanas, por meio da educação e da qualificação profissional, pois estas permitiriam mudanças do estilo de vida e das habilidades produtivas. Nesta linha de pensar Amartya Sen (2010, p. 375) revela que:

Existe, na verdade, uma diferença valorativa crucial entre o enfoque do capital humano e a concentração nas capacidades humanas - uma diferença relacionada, em certa medida, à distinção entre os meios e fins. O reconhecimento do papel das qualidades humanas na promoção e sustentação do crescimento econômico - ainda que importantíssimo - nada nos diz sobre a *razão* de se buscar o crescimento econômico antes de tudo. Se, em vez disso, o enfoque for, em última análise, sobre a expansão da liberdade humana para levar o tipo de vida que as pessoas com a razão valorizam, então o papel do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades tem de ser integrado à concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para levar uma vida mais livre e mais digna de ser vivida.

De outra banda, na visão de Keynes (1985, p. 85) o consumo é o objetivo maior das atividades econômicas. Contudo, a sociedade não pode prover o consumo futuro só por mecanismos financeiros, que devem ser tratados com prudência, tendo em conta a necessidade de provisão futura. Assim, a mencionada prudência financeira enseja restrições na procura de bens, que implicam na diminuição do bem-estar e, sendo assim “quanto maior for a provisão que façamos com antecedência para o consumo maior será a dificuldade em encontrar novas necessidades para prover, e maior a nossa dependência do consumo presente como fonte de procura”. Após, essa análise John Maynard Keynes (1985, p. 80) explica a relação entre consumo e demanda, o que pode ser lido, também, diante da garantia de pleno emprego:

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

O consumo se satisfaz, em parte, com os bens produzidos na atualidade e, em parte, com os produzidos anteriormente, isto é, com desinvestimento. À medida que o consumo se satisfaça com os bens do segundo tipo verifica-se uma contração da demanda corrente, visto que na mesma medida, uma parte dos gastos presentes deixa de retornar como parte da renda líquida. Pelo contrário, sempre que se produz uma mercadoria durante o período, com a intenção de satisfazer o consumo posteriormente resulta daí uma expansão da demanda corrente. Ora todo o investimento de capital está destinado a resultar mais cedo ou mais tarde, em desinvestimento de capital. Destarte, o problema de conseguir que os novos investimentos de capital excedam sempre o desinvestimento de capital, na medida necessária para preencher a lacuna que separa a renda líquida do consumo, apresenta dificuldade crescente à medida que o capital aumenta. Os novos investimentos de capital só podem realizar-se em excesso ao desinvestimento atual do capital quando se espera um aumento dos gastos *futuros* em consumo. Cada vez que garantimos o equilíbrio de hoje aumentando o investimento estamos agravando a dificuldade de assegurar o equilíbrio de amanhã afinal uma diminuição na propensão a consumir de hoje só pode conformar-se com o interesse público se esperamos que haja algum dia maior propensão a consumir final isso nos recorda a ‘Fábula das Abelhas’: as satisfações de amanhã são absolutamente indispensáveis para justificar as privações de hoje.

É exatamente por conta desses argumentos que Ignacy Sachs (2001, p. 493) explica que o desenvolvimento exige uma compatibilidade de cinco eficiências distintas, “que não andam juntas sem a ajuda da mão visível do planejado”. Essas eficiências são assim divididas no seu entender: “a primeira associada com o nome de Adam Smith e o mecanismo de mercados competitivos, é a eficiência alocativa”. Depois, observa que “o desenvolvimento não acontecerá sem eficiência macroeconômica, associada a John Maynard Keynes, promovendo o pleno emprego da mão de obra do aparelho produtivo. E arremata ao destacar que “as outras três são a distributiva, a inovativa e, por último, a ecoeficiência”.

De fato, Keynes sempre foi um defensor do pleno emprego como sendo o pilar fundamental para o desenvolvimento econômico, como se percebe na seguinte passagem:

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através do sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte talvez recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam o estado cooperar com a iniciativa privada. (KEYNES, 1985, p. 256).

Diante de todas essas considerações, tem-se que a mencionada reforma trabalhista, ao permitir a flexibilização do contrato de trabalho, por meio do contrato intermitente, que é por tempo indeterminado e com registro da carteira de trabalho, mas condicionado à efetiva prestação do serviço e proporcional ao ganho mensal do trabalhador, com as correspondentes implicações em sua remuneração, pagamento das contribuições previdenciárias, depósitos do FGTS e pagamento dos demais tributos, acaba, ao final, por meio de uma engenharia aritmética, por ensejar seja possível receber menos de um salário mínimo, em pleno desrespeito à regra prevista no art. 7º, IV da CF/88. Assume assim, a lógica de que é preferível ter um emprego qualquer, do que estar desempregado.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. *Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal*

Ora essa realidade nos colocada diante de uma das maiores de nossas mazelas, como revela Ignacy Sachs (2001, p. 497):

O projeto nacional não pode prescindir, por conseguinte, de um feixe de políticas públicas voltadas à questão do emprego urbano. Para tanto, é preciso começar por abrir a caixa preta do assim chamado *emprego informal*, conceito cômodo e hipócrita, porque disfarça a gravidade da crise social brasileira. A *economia real* urbana é constituída por um emaranhado de mercados de trabalho e de produtos - formais informais e até criminosos, além de uma extensa economia doméstica situada fora do mercado, com o são também os serviços públicos gratuitos.

Mas não é só. Tem-se, ainda que esse modelo de flexibilização do contrato de trabalho previsto na Lei nº 13.467/2017, ao invés de proporcionar melhor qualidade de vida aos trabalhadores, tem levado a um processo de precarização no qual é possível se substituir empregados fixos, com contratos tradicionais por trabalhadores intermitentes, sem que isto, de fato, redunde em aumento de postos de trabalho. Esse fenômeno denominado *uberização*, surge em decorrência do alto nível de desemprego, que obriga as pessoas a se submetendo a uma renda mínima para sobreviver.

Neste particular, Jesus, Coelho e Camargo (2020, p. 54), esclarecem que segundo dados de 2019, dos entregadores que fazem uso de bicicleta, “71% desses trabalhadores se declaram pardos ou negros, que são fundamentalmente jovens e que exercem jornadas de nove a dez horas diárias todo dia da semana, recebendo em torno de R\$992,00 por mês”. Ora, esses dados apontam para o fato de a desproporcionalidade entre o salário que o trabalhador recebe tem sido proporcional à riqueza que ele produz, fato que viola as próprias bases do liberalismo clássico, conforme visto anteriormente.

Assim sendo, como essa realidade não se altera há décadas Ignacy Sachs (2001, p. p. 492) já advertia que:

O Brasil enfrenta, junto com outros países que se empenharam em aplicar o consenso de Washington, hoje repudiado até por seus autores, a condição incômoda de perdedor no processo da globalização na sua forma assimétrica atual. O neoliberalismo não cumpriu a sua promessa de prosperidade compartilhada para todos. A mão invisível a qual John Robinson atribuía uma destriedade particular na estrangulação, não consegue sequer reestabelecer as taxas de crescimento econômico alcançadas no passado e, ainda menos, assumir a responsabilidade social para superar o mau desenvolvimento, colocando o Brasil na rota do autêntico desenvolvimento. Isso não acontecerá a não ser pela mão visível de um Estado enxuto mas atuante, que volte a planejar para superar a miopia e a insensibilidade social do mercado a “organizar a fantasia” (na bela metáfora de Celso Furtado) em base a um projeto original de longo prazo que o Brasil já teve no passado, mas que tanto carece atualmente.

Ademais, segundo dados do IBGE (2021), no 4º trimestre 2021, o Brasil contava com 12,0 milhões de desempregados (desocupados) e 4,8 milhões de desalentados, com taxa de desemprego de 11, 1% e taxa subutilização de 24,3%, sendo certo que a mencionada flexibilização do contrato de trabalho, não levou o Estado a construir um mecanismo de

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. *Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal*

compensação para supressão dos vários direitos trabalhista, o que acabou submeter inúmeros trabalhadores ao desemprego, à informalidade, ao subemprego ou à precarização do emprego.

A *uberização* vem crescendo de forma vertiginosa no país, sendo que o fenômeno ainda se agravou e se expandiu com a pandemia da COVID-19, que redundou em isolamento social e consequente aumento das demandas das vendas por aplicativos e serviços de entrega oriundo das plataformas digitais, tais como *iFood, Rappi e Uber Eat*.

Essa situação é tão grave e vexatória que Jesus, Coelho e Camargo (2020, p. 58) resumem-na da seguinte forma:

Assim como o trabalho taylorizado, a uberização dos trabalhadores de entrega por bicicleta tem como característica a repetição de movimentos por longas horas, a busca por rapidez no serviço. Esses elementos descaracterizam a personalidade humana; a transformam apenas em engrenagem de um sistema mais amplo que, apesar de tudo, insiste em indicá-la como livre e autônoma, independente de toda a teia composta pela empresa digital, consumidores, restaurantes e comércio que sobre eles impõem regras e condições de trabalho. E tais elementos são estimuladores do adoecimento mental, ainda mais em contexto de redução de ganhos e aumento de tempo trabalhado.

Porém, a análise da sociedade atual é bem mais profunda e dolorida, pois como explica o filósofo Chul-Han (2015, p. 23) “a sociedade do século XXI não é mais a sociedade disciplinar, mas uma sociedade de desempenho.” Essa sociedade, no seu entender é pautada pelo excesso de trabalho, no qual o desempenho se transforma em uma autoexploração. Assim, no seu entender:

O explorador é ao mesmo tempo o explorado ponto agressor e vítima não podem ser distinguidas. Essa autorreferência habilidade gera uma Liberdade paradoxal que vi em virtude das estruturas coercitivas que lhe são inerentes se transforma em violência. Os adoecimentos psíquicos da sociedade de desempenho são precisamente as manifestações patológicas dessa liberdade paradoxal (HAN, 2015, p. 30).

Tem-se, pois, que o modelo flexibilização dos contratos de trabalhos estão a eliminar direitos, transferindo os riscos e custos para os trabalhadores. Além disso, a desregulamentação e precarização das relações de trabalho não tem proporcionado geração de empregos e, ainda, por via oblíqua estão a produzir o aumento de doenças, angústia, transtornos, sofrimentos e solidão, que inclusive comprometem o conceito de liberdade individual, que está intimamente atrelado ao conceito de desenvolvimento, como demonstrado ao longo do texto.

5 Considerações finais

Ao longo do presente artigo buscou-se apontar que a Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica-LLE) visa reduzir ao mínimo a intervenção do Estado na atividade econômica no país, por meio da redução de custos onerosos e da diminuição de

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal

necessidades burocráticas, fatores que implicam diretamente no impacto dos custos de eficiência operacional das empresas.

Desse ponto de vista, a LLE traz um grande avanço, pois como é sabido, no Brasil, boa parte da tendência intervencionista na economia decorre de processos burocráticos, que dificultam a vida dos cidadãos, limitam as liberdades individuais e geram restrições à liberdade econômica, dificultando, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

Desta maneira a LLE fortalece os princípios da liberdade de ação profissional e liberdade de conteúdo econômico e social já consagrados na Constituição Federal de 1988, eis que propicia o surgimento de novas empresas, bem como o surgimento de novos empreendedores que pretendem ingressar no mercado, fatos que, evidentemente podem melhorar os indicadores micro e macroeconômicos do país.

Tem-se, pois, que ao consagrar a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, o legislador ordinário explicita infraconstitucionalmente aquilo que já é garantido na Constituição da República, o que equivale dizer que os princípios gerais previstos no art. 2º da LLE devem ser interpretados em consonância os princípios fundamentais, os direitos e garantias fundamentais, os direitos sociais e os princípios gerais da atividade econômica, previstos na Constituição Federal de 1988. Por essa razão é errôneo considerar que a LLE implantou no Brasil um modelo neoliberal capaz de alterar por completo os dispositivos constitucionais ora mencionados.

Deste modo, somente para não repetir a expressão usada pouco acima, observa-se que o escopo maior da LLE não é outro senão a implantação de um modelo de desburocratização que permita influenciar no desenvolvimento econômico, gerando um crescimento do país.

No entanto, resta claro que não há como obter um desenvolvimento amplo e sólido só para uma pequena parte da sociedade. Assim, o Brasil precisa enfrentar suas mazelas maiores: desigualdades econômica e social, pobreza extrema de parte significativa da população, desemprego, falta de oportunidades econômicas e ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Nessa linha de pensar, está evidente que a reforma econômica vigente reforçou a flexibilização do contrato de trabalho, prevista na reforma trabalhista de 2017, sob o mote de ampliar o desenvolvimento econômico. Porém, ao longo dos três anos de sua implantação, o que se vê é uma estagnação da economia, com aumento do desemprego, sendo certo ainda que a pandemia da COVID-19 ainda asseverou o fenômeno da *uberização* que apresenta as nefastas características de falta de estabilidade, ausência de salário fixo; intenso esforço ativo do trabalhador, perda de direitos e garantias trabalhistas, previstos na CLT; falta de legislação

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. **Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal**

regulatória de várias atividades profissionais, precarização do trabalho e ausência de remuneração de horas extras.

Esse modelo coloca em xeque inclusive o conceito de liberdade formulado pelos precursores do liberalismo, uma vez que permite uma maior acumulação do capital, com grande expansão do mercado e acentuada deterioração do capital humano.

Desta forma, é preciso se ter claro que liberdade é um conceito poliforme, sem que qualquer tentativa de o associar à figura de desenvolvimento, deve traduzir um compromisso social, no qual seja permitido a ampliação do bem-estar coletivo e não a mera acumulação do capital de alguns poucos privilegiados. É preciso, pois, se compreender que a liberdade do outro, pode elevar a minha ao infinito, se há clareza na compreensão do conceito de alteridade, sendo inadmissível crer que o desenvolvimento econômico possa ser fruto do esgotamento e exaustão de muitas pessoas, para o deleite e o gozo de um número reduzidíssimo de outras pessoas que integram o seio da sociedade.

Referências

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público. Brasília: Enap (Escola Nacional de Administração Pública)**. ano 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso; LEÃO, Simone L.S. e S. Dabés (coordenação). **O Impacto da Lei de Liberdade Econômica no Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20.abr. 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 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 20.abr. 2022.

BRASIL. **LEI nº 13.467, de 13 de Julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 20.abr. 2022.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo; CAMPANHOLE, Adriano. **Constituições do Brasil: compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices**. São Paulo: Atlas, 2000.
COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD: 2019 ANNUAL REPORT. **Fraser Institute**. 2019. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2019-annual-report>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. **Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal**

ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD IN 2017. **Fraser Institute**. 2019a, p. 01-23. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/efw/efw2019/efw-2019-chapter-1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FERREIRA NETTO, Adyr Garcia; BASSOLI, Marlene Kempfer. Livre iniciativa: Síntese filosófica, econômica e jurídica. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 4, n. 1, p. 155-172. jan./abr. 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2002.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Desemprego**, 2021 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 21 abr. 2020.

JESUS, Ana Beatriz Bueno de; COELHO, Bruna da Penha de Mendonça CARMO, Jéssica Lima Brasil. Relações de trabalho por plataforma digital de entrega na pandemia de Covid-19: uma análise crítica das implicações jurídicas e sociológicas. **Rev. TST**, São Paulo, v. 86, n. 4, p. 50-66, out./dez. 2020.

INDEX OF ECONOMIC FREEDOM. **Heritage Foundation/Wall Street Journal**. 2022. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/ranking>. Acesso em: 10 abr. 2022.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).

LOBATO, José Bento Monteiro. **O Escândalo do Petróleo e Georgismo e Comunismo**. São Paulo: Globo, 2011.

PETTER, Lafayete Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**. São Paulo. RT. 2005.

SACHS, Ignacy. **Quo Vadis, Brasil?** Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras. 2001.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as estruturas**. Malheiros. São Paulo. 2000.

SEN, Amartya, **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas**. v. I e II. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).

SOUZA, José Fernando Vidal de; ROSA, José Cláudio Abrahão. **Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal**

ALVARÁ QUE PROÍBE AS FÁBRICAS E MANUFATURAS NO BRASIL. **O Arquivo Nacional e a História Luso-Brasileira**. 2018. Disponível em: http://historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3674:alvara-que-proibe-as-fabricas-e-manufaturas-no-bra&catid=145&Itemid=496. Acesso em: 15 abr. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1994.