A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA. IMPACTOS. PROJEÇÕES

THE ECONOMIC FREEDOM ACT. IMPACTS. PROJECTIONS

Breno Medeiros[1]
Katya Vassilievna Chuc[2]

RESUMO: A Lei de Liberdade Econômica brasileira visa a agilizar e revigorar as atividades econômicas por meio de reformas regulatórias e simplificações burocráticas. Este artigo explora o impacto da Lei nas atividades econômicas, enfatizando princípios e o mecanismo de *silenzio-assenso* (consentimento silencioso), momento em que o silêncio administrativo é interpretado como consentimento após um período definido. Ao examinar a realidade do Brasil, avaliamos como o princípio do *silenzio-assenso* facilita as operações comerciais, reduz os gargalos administrativos e aumenta a confiança do investidor. Perspectivas sobre aplicações futuras e potenciais desafios são discutidos, destacando o papel da Lei na promoção de um ambiente econômico mais dinâmico e competitivo no Brasil, inclusive considerando o contexto do Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE: atividade econômica; Lei de Liberdade Econômica; *silenzio-assenso*; perspectivas.

ABSTRACT: The Brazilian Economic Freedom Act (Lei de Liberdade Econômica) aims to streamline and revitalize economic activities through regulatory reforms and bureaucratic simplifications. This paper explores the impact of the Act on economic activities, emphasizing pillars and the mechanism of silenzio-assenso (silent assent), whereby administrative silence is construed as consent after a defined period. By examining the reality of Brazil, we assess how the silenzio-assenso principle facilitates business operations, reduces administrative bottlenecks, and enhances investor confidence. Prospects for future applications and potential challenges are discussed, highlighting the role of the Act in fostering a more dynamic and competitive economic environment in Brazil, including considering the context of Southern Common Market.

KEYWORDS: economic activity; the Economic Freedom Act; silenzio-assenso; prospects.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Abordagem histórica e principiológica. Desafios; 3 Comentários. *Silenzio-assenso*; 4 Considerações finais; Referências.

---

1 *Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; doutor em Direito pela Universidade 9 de Julho – Uninove; pós-graduado em Engenharia da Qualidade – MBA – Master Business Administration – pela Universidade de São Paulo – USP; graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná; membro fundador da Academia Brasileira de Direito Portuário e Marítimo; professor e palestrante. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2518980276806811. E-mail: gmbm@tst.jus.br.*

2 *Assessora do ministro Breno Medeiros no Tribunal Superior do Trabalho; pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Federal de Goiás – UFG – título de especialista; pós-graduada em Direito Civil – Direito das Obrigações – UFG – título de especialista; mestranda em Direito pela Universidade 9 de Julho – Uninove. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0247076676952041. E-mail:katya.chuc@tst.jus.br.*

1 Introdução

Conforme pontuado por Fabriccio Steindorfer, em sua obra, *Fundamentos da Liberdade Econômica*:

> Embora a expressão "atividade econômica" seja de uso corrente nas linguagens coloquial e técnica, sua delimitação precisa demanda mais aprofundamento do que parece. Não é sem razão que se busca estabelecer balizas acerca do termo, almejando melhor compreensão do tema (Steindoffer, 2024, p. 16).

O Código Civil pátrio, ainda na linha de raciocínio do autor citado, "oferece uma boa pista dos elementos constitutivos do conceito de que tratamos quando considera empresário quem exerce profissionalmente *atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços*" (Steindoffer, 2024, p. 18).

Washington Peluso Albino de Souza, mencionado na mesma obra (Steindoffer, 2024, p. 18), ressalta que a empresa integra a política econômica como sujeito e o Direito Econômico preocupa-se com a sua atuação, traçando normas de conduta e impondo incentivos, obstáculos, limitações e, até mesmo, interferindo no seu próprio destino.

Ainda:

> *Delimitar corretamente a atividade econômica* implica inquirir sobre os limites da própria ação estatal na busca pelo provimento das necessidades individuais e coletivas dos habitantes de um determinado território. A interferência do poder público funciona como importante vetor na condução dos *business affairs*, respondendo diretamente aos anseios da sociedade em prover corretamente a prestação dos serviços essenciais.
>
> *A rigorosa compreensão da sintonia entre a atividade econômica e a prestação dos serviços públicos permite entender uma das molas mestras do capitalismo. Balizas como a livre-iniciativa, a propriedade privada e o direito de herança induzem o indivíduo a produzir a riqueza que proverá não só o seu meio de subsistência, mas também abastecerá o Estado dos recursos necessários à concretização das políticas eleitas como prioritárias pela sociedade* (Steindoffer, 2024, p. 20). (Grifo nosso)

Estabelecidas tais premissas, por certo que o Estado volveu/volve seus olhos, com acuidade, à atividade econômica desenvolvida no país, ajustando-a a

sua política estrutural, no intuito de atender a seus interesses, atento, por certo, à observância da base principiológica constitucional nacional.

J. G. Piquet Carneiro, em sua obra, *Intervenção Estatal na Atividade Econômica – Aspectos Políticos, Econômicos e Jurídicos*, desde há muito, oferece uma análise minuciosa dos diferentes aspectos da intervenção do Estado na economia brasileira. A abordagem ali tecida não se limita a uma perspectiva econômica, igualmente investigando-se aspectos jurídicos da intervenção estatal e discutindo-se impactos na iniciativa privada (Carneiro, edição de out./dez. 1973, v. 7, n. 4).

Historicamente, o Estado brasileiro concentrou e desenvolveu um rígido controle sobre a atividade produtiva interna, intervindo ostensivamente com a edição de regulamentações, exigindo requisitos rigorosos para a abertura e operação de empresas e autorizações prévias, assim opondo grande ingerência em transações e operações.

Contemporaneamente, porém, impulsionado e premido pelos contornos de uma economia globalizada, viu-se (o Estado) compelido a repensar conceitos e abraçar uma nova abordagem.

De fato. Carneiro discute os impactos da intervenção estatal sobre a iniciativa privada. Ele argumenta que, embora a regulação possa ser necessária para garantir a estabilidade econômica e a justiça social, o excesso de controle pode sufocar a inovação e a competitividade.

O autor também considera as influências externas, como as políticas econômicas internacionais e as organizações supranacionais, que impactaram a intervenção estatal no Brasil. Ele oferece uma visão abrangente das complexas interações entre o Brasil e a economia global, destacando as pressões e influências que moldaram as políticas internas (Carneiro, edição de out./dez. de 1973, v. 7, n. 4).

Nesse viés, a Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019, sancionada em 20 de setembro de 2019, consubstancia-se em medida normativa, que visa a simplificar a burocracia e promover a autonomia comercial, aliada ao livre mercado no Brasil. Também intitulada de "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica" – como se estivéssemos a tratar de um "manifesto", e não de uma lei – a LLE já deixa claro que, em muitos dos seus dispositivos, não há o objetivo de inovar o ordenamento jurídico, mas apenas o intento de enfatizar direitos e princípios relacionados à Liberdade Econômica (Almeida, 2021, p. 67-71).

Estabelece regras para a proteção e estímulo da atividade econômica, reduzindo a necessidade de autorizações para empreendimentos de baixo risco

e facilitando o registro de empresas. Visando a amenizar o monopólio e rigidez estatal (abstenção estatal), busca incentivar a geração de empregos e renda.

O diploma legal deita um novo olhar sobre outras leis, tais como o Código Civil, a Consolidação das Leis do Trabalho e o Código de Defesa do Consumidor, tudo com fins a garantir que as normas de ordenação pública sejam interpretadas de forma favorável ao desenvolvimento da economia nacional.

A intenção e o direcionamento maior consistem em criar uma atmosfera de negócios mais previsível e menos formal, assim motivando a inovação e a competitividade. Representa um passo significativo para modernizar o ambiente de negócios no Brasil, alinhando-se aos melhores padrões internacionais.

Detém uma relação interessante com o Mercosul, uma vez que este busca a integração e a circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países-membros – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – e associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

Nessa perspectiva, a implementação do instrumento legal ora tratado tende a fortalecer a posição do Brasil no grupo, tornando o país mais atraente para investimentos estrangeiros e descomplicando a participação em negócios regionais. Para além, a harmonização das regulamentações e a redução de barreiras podem melhorar a eficiência, a visibilidade e o potencial das empresas brasileiras no mercado sul-americano.

2 Abordagem histórica e principiológica. Desafios

A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) nasceu da necessidade de se modernizar e flexibilizar as regras que regem as atividades econômicas no Brasil. Com gênese na Medida Provisória nº 881/2019, apresentada em abril de 2019, experimentou um intenso debate no Congresso Nacional pátrio antes de ser finalmente sancionada em 20 de setembro do mesmo ano.

Seu objetivo principal é criar um ambiente mais favorável aos negócios, incentivando o empreendedorismo e a geração de empregos, ao mesmo tempo em que reduz a complexidade e os custos para a abertura e manutenção de empresas no Brasil.

A lei enfatiza a limitação da intervenção nas atividades empresariais, reforçando a ideia de que o Estado não deve atuar de forma a restringir ou dificultar o exercício da liberdade econômica, exceto nos casos expressamente previstos em lei (publicado por Mota Tobias Advocacia, arquivo eletrônico). Tal se alinha ao princípio da segurança jurídica e da previsibilidade nas relações econômicas.

Embora tenha sido sancionado há mais de uma década, o diploma legislativo em comento ainda está em uma fase embrionária em muitos aspectos. Isso se deve principalmente à complexidade de implementar mudanças tão significativas em um sistema econômico e jurídico tão vasto e tradicionalmente burocrático como o do Brasil.

Natural a resistência à mudança, especialmente quando se trata de reduzir o papel do Estado em atividades econômicas.

Muitas instituições e órgãos governamentais seguem ajustando suas estruturas e processos para se alinhar às novas diretrizes tracejadas pelo texto legal. Há de haver uma mudança cultural dentro das instituições, tanto quanto uma mentalidade mais ágil e orientada para a facilitação de negócios, assim sedimentando uma nova maturidade social/empresarial.

A digitalização de processos e a criação de ferramentas tecnológicas para suportar a desburocratização são passos fundamentais. Tal exige investimento significativo em infraestrutura tecnológica, o que, atualmente, ainda não está satisfatoriamente disponível em todas as regiões e espaços nacionais.

Permito-me afirmar que a eficácia da lei está sendo monitorada, processo esse que envolve a coleta e análise de dados para avaliar se os objetivos de reduzir a burocracia e aumentar a liberdade econômica estão sendo alcançados. Dada essa visão panorâmica e conceitual, relevante destacar os princípios basilares da norma em testilha. São eles, a garantia da livre iniciativa, a proteção à liberdade econômica e a redução da burocracia. Aqui estão, resumidamente, alguns dos seus principais pilares (Steindorfer, 2024, 2. ed., p. 22 e segs.).

Presunção de liberdade no exercício de atividades econômicas: qualquer atividade econômica, aprioristicamente, pode ser realizada, à exceção daquelas que envolvam alto risco.

a) Intervenção subsidiária e excepcional do Estado: o Estado deve interferir o mínimo possível nas atividades econômicas.

b) Boa-fé do particular: as relações econômicas devem ser pautadas na confiança e boa-fé, presumindo-se que os atores sociais estão agindo proba e corretamente.

c) Redução da burocracia: facilita-se a abertura e o funcionamento de empresas, com medidas como a dispensa de alvarás e licenças para atividades de baixo risco.

d) Direito à inovação: estimula-se a inovação, permitindo testes e desenvolvimentos de novos produtos e serviços sem a necessidade de autorizações prévias, desde que respeitados os direitos fundamentais constitucionais.

e) Proteção de dados e documentos: simplificação das exigências documentais e proteção aos dados dos empreendedores.

f) Liberdade contratual (livre estipulação): as partes têm mais autonomia para estabelecer contratos segundo seus interesses, respeitando a função social e as normas de proteção ao consumidor.

g) *Pacta sunt servanda*: os acordos firmados entre partes devem ser respeitados, observada a ordem pública e os bons costumes.

Em modesto resumo, tem-se que a Lei de Liberdade Econômica busca criar um ambiente mais favorável para a atividade empreendedora, incentivando a eficiência e a competitividade. Representa, sim, um avanço significativo na modernização do cenário de negócios no Brasil, alinhando-se com os melhores padrões internacionais.

3 Comentários. *Silenzio-assenso*

Destacam-se, de pronto e porque estruturais, os seus arts. 2º e 3º (da Lei nº 13.874/2019), que, a par de enumerar os princípios e direitos fundamentais da liberdade econômica, incluindo-se a boa-fé do particular, a intervenção mínima e excepcional do Estado e a presunção de que as atividades econômicas são lícitas, igualmente estabelecem que qualquer atividade econômica pode ser realizada sem a necessidade de autorizações prévias, salvo em situações de alto risco.

Reproduz-se – no original não há grifos:

> [...]
>
> Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:
>
> I – a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;
>
> II – a boa-fé do particular 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.
>
> Parágrafo único. Regulamento disporá sobre os critérios de aferição para afastamento do inciso IV do *caput* deste artigo, limitados a questões de má-fé, hipersuficiência ou reincidência.
>
> Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

II – desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais, observadas:

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público;

b) as restrições advindas de contrato, de regulamento condominial ou de outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluídas as de direito de vizinhança; e

c) a legislação trabalhista;

III – definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;

IV – receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

V – gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

VI – desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos;

VII – (VETADO);

VIII – ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, exceto normas de ordem pública;

> *IX – ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei*;
>
> X – arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equiparará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público;
>
> XI – não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:
>
> a) (VETADO);
>
> b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida;
>
> c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada;
>
> d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou
>
> e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação; e
>
> XII – não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei. (Lei de Liberdade Econômica nº 13.874/2019)

Com efeito. Os artigos e incisos acima enumerados revelam ditames codificados, que fundam a transformação do ambiente de negócios, promovendo a desburocratização e a eficiência econômica.

De acordo com o que está registrado, percebe-se um conjunto de princípios que visam à modernização no ambiente de negócios no Brasil, à inovação e à eficiência, ensejando um mercado mais aberto e competitivo e beneficiando tanto os empreendedores quanto a sociedade, e assim estimulando o crescimento econômico sustentável e inclusivo.

Importante assinalar, para melhor contextualização, que a definição de *atividade de baixo risco* é da competência das legislações estadual, distrital ou municipal e, excepcionalmente, do Poder Executivo Federal, se não existirem aquelas (art. 3º, § 1º, I, da Lei da Liberdade econômica)[3].

São, em geral, atividades de menor necessidade, que não traduzem vulnerabilidade significativa à sociedade ou ao meio ambiente, permitindo uma regulamentação simplificada (Issa, *in* Marques Neto; Rodrigues Júnior; Leonardo, 2020, arquivo eletrônico), tais como produção de artesanato, serviços como cabeleireiro, manicure, massagista, ou hospedagem e alimentação em pequenos hotéis ou pousadas.

Saudável gizar que o exercício de atividade de baixo risco, embora não sujeito ao prévio consentimento estatal, não exonera sua fiscalização *ex officio* ou mediante provocação (art. 3º, § 2º)[4].

A norma esclarece que, se não há controle *a priori* de tal sorte que não há necessidade de remoção de obstáculo precedente, ele é *a posteriori*, mediante impulso oficial ou provocação, que poderá, de acordo com a legislação, implicar a imposição de sanções administrativas nela previstas, observado o devido processo legal administrativo.

A propósito – sublinhou-se:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO. ART. 1.022, DO CPC. Apelação e Remessa Necessária. Mandado de Segurança Coletivo impetrado em 23/02/2023, contra ato tido como abusivo e ilegal imputado ao Secretário da Fazenda do Município de Itajaí. Valor atribuído à causa: R$ 5.000,00. Veredicto de parcial procedência, declarando ilegal a exigência de alvará de

3 Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo:

I – ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica;

4 Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

[...]

§ 2º A fiscalização do exercício do direito de que trata o inciso I do *caput* deste artigo será realizada posteriormente, de ofício ou como consequência de denúncia encaminhada à autoridade competente.

> funcionamento como condição para a prestação dos serviços de advocacia autônoma ou prestados por sociedade de advogados. Insurgência da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Santa Catarina. Rogo para que o Município de Itajaí se abstenha de cobrar a TLLFF – Taxa de Licença para Localização e de Fiscalização de Funcionamento em relação aos serviços de advocacia. Lucubração infecunda. Intento baldado. *Dispensabilidade da emissão de licenças e alvarás para o desempenho de atividades de baixo risco, que não afasta a fiscalização pela comuna (art. 3º, § 2º, da Lei nº 13.874/19).* Exigência das taxas em decorrência do poder de polícia municipal (art. 145, inc. II, da CF/88). Precedentes. [...] Deliberação mantida. Recurso conhecido e desprovido. Sentença confirmada em sede de Reexame Necessário.
>
> INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO, OMISSÃO OU ERRO MATERIAL. ARGUMENTOS QUE EVIDENCIAM O INTUITO DE REDISCUTIR TESES JÁ SUBMETIDAS E AMPLAMENTE DEBATIDAS PELO COLEGIADO. MANIFESTAÇÃO NÃO PERTINENTE, E QUE CONSUBSTANCIA MERO INCONFORMISMO COM A SOLUÇÃO DA LIDE. PREQUESTIONAMENTO. INTENTO QUE NÃO SE COADUNA COM A NATUREZA INTEGRATIVA DO INSTITUTO. INVIABILIDADE. PRECEDENTES. "Os embargos de declaração têm cabimento nas hipóteses previstas no art. 1.022 do CPC, concernentes à omissão, contradição, obscuridade ou erro material. Não configurada qualquer dessas hipóteses, devem ser rejeitados, inclusive para fins de prequestionamento" (TJSC, Apelação nº 5006367-07.2022.8.24.0012, rel. Des. Carlos Adilson Silva, Segunda Câmara de Direito Público, j. 20/08/2024).
>
> DECLARATÓRIOS CONHECIDOS E REJEITADOS. (TJSC, Apelação nº 5004300-69.2023.8.24.0033, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 10/09/2024)

Em sequência, tem-se que os artigos de lei mencionados igualmente estabelecem a intervenção subsidiária e excepcional do Estado, limitando a atuação governamental apenas a situações de risco elevado ou interesse público claro. O modelo busca assegurar que a regulação estatal seja proporcional e necessária, minimizando interferências desnecessárias.

A liberdade contratual é outro ponto crucial, permitindo maior autonomia às partes em negociar conforme suas necessidades, respeitados os princípios da função social e da ordem pública. A presunção de boa-fé é reforçada, o

que reduz a necessidade de fiscalização intensa e promove um ambiente de negócios mais confiável.

Colha-se – friso de agora:

> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO PARITÁRIO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO. AUTONOMIA PRIVADA. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. CLÁUSULA ABUSIVA. NÃO DEMONSTRADA. BOA-FÉ. FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO. EXPECTATIVA DAS PARTES.
>
> 1. Cuida-se de ação de cobrança da qual foi extraído o presente recurso especial.
>
> 2. O propósito recursal consiste em definir se a cláusula que desobriga uma das partes a remunerar a outra por serviços prestados na hipótese de rescisão contratual viola a boa-fé e a função social do contrato.
>
> 3**.** *A Lei nº 13.874/19, também intitulada de Lei da Liberdade Econômica, em seu art. 3º, VIII, determinou que são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, exceto normas de ordem pública.*
>
> 4. O controle judicial sobre eventuais cláusulas abusivas em contratos empresariais é mais restrito do que em outros setores do Direito Privado, pois as negociações são entabuladas entre profissionais da área empresarial, observando regras costumeiramente seguidas pelos integrantes desse setor da economia.
>
> 5. A existência de equilíbrio e liberdade entre as partes durante a contratação bem como a natureza do contrato e as expectativas são itens essenciais a serem observados quando se alega a nulidade de uma cláusula *com fundamento na violação da boa-fé objetiva* e na função social do contrato.
>
> 6. Em se tratando de contrato de prestação de serviços firmado entre dois particulares os quais estão em pé de igualdade no momento de deliberação sobre os termos do contrato, considerando-se a atividade econômica por eles desempenhada, inexiste legislação específica apta

a conferir tutela diferenciada para este tipo de relação, devendo prevalecer a determinação do art. 421 do Código Civil.

7. Recurso especial não provido. (REsp nº 1.799.039/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, relatora para acórdão Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 04/10/2022, DJe 07/10/2022)

A legislação em comento, em momento sequente, também promove a instituição da Carteira de Trabalho Digital, facilitando a contratação de mão de obra e o registro de empregados[5].

Noutro giro, especialmente o inciso IX do seu art. 3º[6], realça o conceito fundamental da "aprovação tácita" no silêncio do órgão público ante pedido de autorização ou licença.

Assim dito. Quando uma empresa ou indivíduo solicita autorização, licença ou permissão para operar determinada atividade econômica de baixo risco, o órgão público responsável deve analisar e se manifestar dentro de um prazo pré-determinado. Caso não se pronuncie, a solicitação é automaticamente aprovada, sem necessidade de resposta formal: *silenzio-assenso* (Becker, 2014, arquivo eletrônico).

A essência do assim nominado *silenzio-assenso*, traduzido como *silêncio-consentimento*, está alicerçada em doutrina administrativa vinculada à aprovação tácita de pedidos administrativos, em face da ausência de resposta ou ação da administração pública dentro de um prazo especificado. A entidade é amplamente discutida no direito administrativo italiano e tem paralelos em várias jurisdições, incluindo o Brasil, conforme anunciado.

---

5 Art. 14. A Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:
[...]
"Art. 14. A CTPS será emitida pelo Ministério da Economia preferencialmente em meio eletrônico.
Parágrafo único. Excepcionalmente, a CTPS poderá ser emitida em meio físico, desde que:
I – nas unidades descentralizadas do Ministério da Economia que forem habilitadas para a emissão;
II – mediante convênio, por órgãos federais, estaduais e municipais da administração direta ou indireta;
III – mediante convênio com serviços notariais e de registro, sem custos para a administração, garantidas as condições de segurança das informações."
"Art. 15. Os procedimentos para emissão da CTPS ao interessado serão estabelecidos pelo Ministério da Economia em regulamento próprio, privilegiada a emissão em formato eletrônico."

6 Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
[...]
IX – ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

Deita raízes no princípio da eficiência administrativa e na proteção dos direitos dos cidadãos contra a morosidade burocrática. A ideia é que a administração pública aja de maneira célere e eficiente, e a falta de resposta em um prazo razoável deve ser interpretada como uma aceitação tácita do pedido feito pelo cidadão ou empresa (Becker, 2014, arquivo eletrônico).

Tal pode incluir autorizações, licenças, permissões e outros atos administrativos. A implementação desse mecanismo, como apontado, visa a reduzir a burocracia e acelerar processos administrativos, promovendo maior eficiência e previsibilidade para os solicitantes – ferramenta poderosa para garantir eficiência administrativa e proteger os direitos dos cidadãos e empresas. Ao garantir que a falta de resposta não se traduza em paralisia administrativa, o *silenzio-assenso* promove um funcionamento mais ágil e responsivo da administração pública, beneficiando toda a sociedade.

Todavia, sua operacionalização requer cuidado para equilibrar a eficiência com a segurança jurídica e a proteção de interesses públicos.

Assentada tal proposição, certo que há impedimentos explícitos ao efeito positivo do silêncio.

Deveras. O § 6º do art. 3º em foco estabelece a inaplicabilidade do efeito positivo do silêncio administrativo quando (a) o assunto versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas, (b) a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública, e (c) houver objeção expressa em tratado em vigor no país[7].

No mesmo viés, o § 12 do art. 6º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, incluído pelo art. 3º da Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, declara que o efeito positivo do silêncio administrativo nos atos de liberação de atividade econômica não se aplica às atividades com impacto expressivo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente. Nessa mesma linha, publicou-se a Portaria nº 229, de 24 de janeiro de 2020, do Ibama[8].

---

7 Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

[...]

§ 6º O disposto no inciso IX do *caput* deste artigo não se aplica quando:

I – versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas;

II – a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; e

III – houver objeção expressa em tratado em vigor no País.

8 PORTARIA Nº 229, DE 24 DE JANEIRO DE 2020

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 23 do Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no Diário

O § 7º do art. 3º da Lei nº 13.874/19 contém preceito inspirado nos princípios de moralidade e impessoalidade, albergados na cabeça do art. 37 da Constituição de 1988. Ele nega efeito positivo ao silêncio quando o requerente for (a) agente público ou (b) seu cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, se a competência decisória for do próprio órgão ou entidade administrativa em que desenvolva suas atividades funcionais a qualquer título[9].

Em síntese, o silêncio administrativo, longe de externar mera ausência de resposta, emerge como forte instrumento de eficiência e celeridade no Direito Administrativo. O mecanismo proporciona múltiplos benefícios: protege os direitos dos cidadãos e das empresas contra a morosidade e a inércia administrativa, promovendo um ambiente de negócios mais ágil e seguro; resgata a confiança do administrado nas instituições, estimulando a iniciativa privada e a inovação; serve como incentivo para que a administração pública atue de forma mais célere e eficiente. Ao estabelecer prazos claros e consequências para a falta de resposta, a administração é constrangida a otimizar seus processos internos, resultando em uma gestão pública mais dinâmica e responsiva.

Certo é que o instituto harmoniza-se com os princípios da eficiência, da razoabilidade e da boa-fé, pilares fundamentais para a construção de um Estado mais transparente e orientado para o serviço ao cidadão, não obstante esbarre em obstáculos relacionados a questões intransigíveis de fundo constitucional e legal.

4 Considerações finais

Em conclusão, a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) representa um marco significativo no esforço de modernizar e desburocratizar o ambiente de negócios no Brasil. Ao abreviar os vieses administrativos, promover a presunção de boa-fé e incentivar a inovação, a lei estabelece um fundamento sólido para a livre-iniciativa e a competitividade. No entanto, a sua plena implementação ainda enfrenta desafios institucionais e culturais que exigem adaptação e aprimoramento.

Oficial da União de 25 de janeiro de 2017 e pelo Regimento Interno aprovado pela Portaria Ibama nº 4.396, de 10 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União do dia subsequente, resolve:

Art. 1º Não se aplica aos atos de liberação no âmbito desta autarquia a aprovação tácita prevista no art. 3º, IX, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e no art. 10 do Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019 em virtude do entendimento quanto ao disposto no art. 3º, § 12, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 com a redação dada pela Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019.

9 § 7º A aprovação tácita prevista no inciso IX do *caput* deste artigo não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau, dirigida a autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da administração pública em que desenvolva suas atividades funcionais.

Fundamental ressaltar que a execução efetiva da Lei da Liberdade Econômica depende não apenas da sua promulgação (que, sabe-se, deu-se há quase uma década), mas, também e especialmente, da atuação coordenada dos órgãos públicos e da sociedade civil para garantir a sua correta aplicação e o alcance dos seus objetivos de fomento à atividade econômica e geração de empregos.

No contexto do Mercosul, a habilitação desses princípios pode facilitar a integração regional, tornando o Brasil um parceiro mais atraente e eficiente para os países-membros, contribuindo para um fluxo comercial mais livre e dinâmico, incentivando investimentos e colaborando para o crescimento econômico conjunto. Ao alinhar suas práticas com os melhores padrões internacionais, o Brasil fortalece suas relações comerciais e sua posição estratégica dentro do bloco.

Por último, há de se pontuar que a legislação ora tratada não deve ser vista como um ponto final, mas como um salto decisivo em um processo contínuo de melhoria. Com o tempo, espera-se que as medidas introduzidas pela lei resultem em um cenário comercial mais próspero e inclusivo, em que a inovação e o empreendedorismo possam florescer, beneficiando toda a sociedade brasileira na expectativa de um futuro econômico mais venturoso e interconectado.

Referências

ALMEIDA, João Paulo. *Grandes mudanças da Lei da Liberdade Econômica – LLE (Lei nº 13.874/2019)*. Disponível em: www.jusbrasil.com.br. Acesso em: 04 jun. 2026.

BECKER, Rodrigo Frantz. *A demora na tramitação do processo administrativo e judicial* – Brasil, Itália, o *Silenzio Assenso* e a *Legge* Pinto. Brasília-DF. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/42784/a-demora-na-tramitacao-do-processo-administrativo-e-judicial-brasil-italia-o-silenzio-assenso-e-a-legge-pinto. Acesso em: 04 jun. 2026.

CARNEIRO, J. G. Piquet. Intervenção estatal na atividade econômica – aspectos políticos, econômicos e jurídicos. *Revista de Ciência Política da Fundação Getulio Vargas*, v. 7, n. 4, out./dez. 1973.

ISSA, Rafael. Atividades de baixo risco. *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Comentários à Lei da Liberdade Econômica – Lei 13.874/2019*. São Paulo (SP): Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/comentarios-a-lei-da-liberdade-economica-lei-13874-2019/1196957756. Acesso em: 05 jun. 2026.

MOTA TOBIAS ADVOCACIA. *Qual a Lei da Liberdade Econômica?* Disponível em: www.jusbrasil.com.br. Acesso em: 04 jun. 2026.

STEINDORFER, Fabriccio. *Fundamentos da liberdade econômica*. 2. ed. Leme-SP: Mizuno, 2024.

Como citar este texto:
MEDEIROS, Breno; CHUC, Katya Vassilievna. A Lei de Liberdade Econômica. Impactos. Projeções. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, v. 92, n. 2, p. 19-33, abr./jun. 2026.