

Duas propostas do anteprojeto da Lei Nacional da Liberdade Econômica

José Vicente Santos de Mendonça
Professor da Faculdade de Direito da Uerj

Eduardo Jordão
Professor da Escola de Direito FGV Rio

No dia 30 de abril, o presidente da República editou a Medida Provisória 881, a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”. Embora haja relativa proximidade entre o texto da MP e algumas das finalidades do anteprojeto da Lei Nacional de Liberdade Econômica, eles não devem ser confundidos: são propostas distintas, com autoria, abrangências, aprofundamento e soluções técnicas diferentes.

Falando em soluções técnicas, uma das mais engenhosas do anteprojeto, que não consta da Medida Provisória, é a que está prevista em seu art. 8º. A redação do *caput* é a seguinte: “Para evitar insegurança, omissões ou conflitos, será organizado, divulgado e atualizado a cada ano, no âmbito da chefia do Poder Executivo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, um atlas digital unificado com a indicação de cada uma das competências envolvidas na ordenação sobre as atividades econômicas privadas, com as especificações necessárias, bem como a indicação da entidade, órgão e autoridade por elas responsáveis”.



Um atlas, na definição do dicionário, é um conjunto de mapas, agrupados em um livro.¹ Mas, aqui, o livro é digital, e os mapas pretendem auxiliar os empreendedores a navegar na cartografia complexa da ordenação pública brasileira. A dificuldade decorre de nosso federalismo tripartite, em que algumas competências são residuais, e, outras, extraídas de normas constitucionais com conteúdo vago (“interesse local”²). Em certas hipóteses, também em razão disso, há sobreinclusão de competências, dando origem a conflitos positivos de atribuições legislativas e/ou administrativas. Em outros casos, o conflito decorre de subinclusão: ninguém pretende regular o tema. Perdido nisso, o empreendedor brasileiro, que dispende tempo e recursos financeiros para simplesmente saber *quem* o regula.

Elaborar guias acerca da abertura de empresas é prática consagrada de instituições como bancos de fomento e escritórios de advocacia com clientes internacionais. São comuns títulos como *Doing Business in Brazil*.

zil, que tentam explicar, a estrangeiros, o que já é difícil em português.³ No setor público, a prática não é comum. Crê-se que a ficção jurídica do *princípio da obrigatoriedade das leis* – ninguém se desobriga a seu cumprimento alegando desconhecê-las⁴ – possua, mais do que valência pragmática, conteúdo epistêmico. Não funciona.

O anteprojeto não indica a consequência de o Executivo não elaborar o atlas digital, ou elaborá-lo de modo falho, mas é plausível supor que o dever vá sendo mais bem cumprido aos poucos, refletindo aprendizado contínuo das administrações públicas. Para certas atividades, é natural que dúvidas continuem existindo; a iniciativa privada, que possui os incentivos naturais à inovação, tende a desafiar os limites dos enquadramentos da ordenação pública. Um atlas não é um roteiro, é uma cartografia de espaços em prol do deslocamento e da descoberta.

Outra proposta interessante do anteprojeto, na linha do atlas, é a exigência de que os entes públicos mantenham compilação, dividida por tema, acerca de regulamentos, atos e práticas infralegais que estejam em vigor (art. 9º, II). Embora existam *sites* oficiais do Executivo e do Legislativo, que, em geral, permitem a consulta a leis e regulamentos, a verdade é que há também uma gama de normas, atos e práticas infralegais que voam abaixo do radar do acesso fácil. O administrador público pode exercer uma discricionariedade persecutória apenas tirando da cartola um parecer normativo,

Propostas normativas de proteção à liberdade econômica tendem a se concentrar na eliminação da carga regulatória, com a revogação de restrições excessivas ou desatualizadas

uma carta-circular, um ofício, que se desconhecia até então.

Uma compilação temática permite algo que raramente é possível nos *sites*: a compreensão abrangente e tendencialmente imediata acerca da regulação do assunto. Numa tradicional pesquisa por palavra-chave (digamos: “patinetes”) em *sites*, não há garantia de que todos os atos legais e infralegais hajam sido abarcados. Numa compilação temática, dentro do tópico, ter-se-ia certeza de que todos os atos normativamente importantes, na visão da própria administração, hajam sido selecionados e expostos à consulta.

A compilação temática também parece agir em favor da própria administração, que, mercê de seu esforço de (auto) esclarecimento acerca de quais atos infralegais estarão em vigor (e até do que *seriam eles*), poderá compreender de modo mais claro seu espaço de atuação. Claro que não é porque a norma não cons-

ta na compilação que deixará de valer. Mas a exigência atua em prol da transparência administrativa.

Propostas normativas de proteção à liberdade econômica tendem a se concentrar na eliminação da carga regulatória, com a revogação de restrições excessivas ou desatualizadas. O Atlas e a compilação temática são soluções interessantes para uma dimensão menos evidente da liberdade econômica: aquela que diz respeito à necessidade de clareza sobre a origem e o conteúdo das eventuais restrições que sigam válidas e incidam sobre as mais diversas atividades que se pretendam realizar. Liberdade não é apenas ausência de limitações; é, também, o conhecimento e o domínio das eventuais limitações existentes. ▀

¹Dicionário Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Acessível em: << <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=XMoq>>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

²Art. 30, I, da Constituição da República de 1988:

³Há relatórios elaborados por entidades privadas, como a Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos (Amcham-Brasil), que buscam explicar a legislação brasileira que afeta as decisões empresariais (como empresarial, tributária, trabalhista) a investidores estrangeiros (<https://www.amcham.com.br/howtoabr>). Também grandes consultorias internacionais, com atuação no Brasil, costumam elaborar relatórios do tipo, a fim de auxiliar seus clientes na compreensão dos riscos legais e regulatórios. Por fim, algumas instituições de ensino nacionais com inserção internacional organizam cursos para estrangeiros voltados a introduzi-los aos desafios jurídicos de se investir no Brasil (a FGV, por exemplo, oferece curso com esse nome, voltado exclusivamente para estrangeiros, desde 2001, que sempre contou com aulas voltadas para os aspectos jurídicos de se empreender no país – <http://t.eaesp.fgvsp.br/en/courses/doing>).

⁴Art. 3º, Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).