

Uma lei de liberdade econômica como “norma geral”: o que isso significa?

José Vicente Mendonça
Professor da Faculdade de Direito da UFRJ

Eduardo Jordão
Professor da Escola de Direito FGV Rio

Dando sequência à trilogia de artigos a respeito da proposta de uma Lei da Liberdade Econômica, formulada por um grupo de professores do qual participamos, neste segundo texto pretendemos indicar em que consistiria o caráter de *norma geral de Direito Econômico* assumido pela proposta.

Ao contrário do que ocorre com outros valores constitucionais da Ordem Econômica, como a proteção ao trabalho humano (art. 170, *caput*), a defesa do consumidor (art. 170, V) e a preferência às empresas de pequeno porte (art. 170, IX), que contam com leis nacionais – tais valores são regulados, respectivamente, pela CLT, pelo Código de Defesa do Consumidor e pelo Estatuto da Microempresa –, ainda falta uma lei relativa à



livre iniciativa (art. 170, *caput*). Reparar a omissão é importante. Não apenas para cumprir o dever constitucional, mas também para prevenir e reduzir efeitos negativos para cidadãos, empreendedores e empresas.

A ausência de lei geral que estruture a liberdade econômica é uma das causas da falta de clareza sobre quais normas seguir. Por vezes, não se sabe se há normas regulando dada atividade econômica; em outras, normas existem, mas conflitam entre si; e há ainda o problema das leis que *nem deveriam existir*. A respeito da liberdade econômica no Brasil, seria possível até se falar em omissão que gera um estado de coisas inconstitucional. Quem pode informar, com segurança, quais os passos para se

abrir um *food truck*? Entes federativos já alternadamente proibiram ou permitiriam desde a venda de *spray* de espuma (usado em blocos de carnaval) até a de cachaça. Algo tem de ser feito contra isso.

Pois bem: o art. 24, I, e o seu parágrafo primeiro, da Constituição da República, estabelecem competir à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Econômico. Neste caso, a União possui competência para legislar sobre *normas gerais*, vinculantes também para os demais entes federativos. Nossa proposta é, assim, de uma lei de normas gerais de Direito Econômico a ser adotada pela União como legislador nacional (e não como legislador federal).

A proposta se afirma, desde logo, como uma lei de normas gerais de Direito Econômico, definindo-as como todas as normas relativas a competências públicas de ordenação, direta ou indireta, sobre a atividade econômica privada, salvo as de natureza penal e tributária. Não ignoramos a discussão – que se resolve, por vezes, no varejo do casuísmo judicial – acerca do que são normas gerais. Ao longo do tempo, diversos critérios foram propostos, pelos acadêmicos ou pelos tribunais, para auxiliar na construção do conceito: intensidade do impacto econômico, abrangência territorial do comando, estrutura lógica do dispositivo (normas que definem conceitos tenderiam a ser gerais), ausência de detalhamento etc. Nenhum critério é perfeito, mas todos auxiliam na

A ausência de lei geral
que estruture a
liberdade econômica
é uma das causas
da falta de clareza
sobre quais
normas seguir

resposta ao problema. A solução que defendemos é a de se limitar ao terreno do consensual: normas gerais de Direito Econômico são as relativas, entre outras, a atividades econômicas que se desenvolvam, ou gerem impactos, além das fronteiras de estados (e, naturalmente, de municípios); as que fixem direitos básicos do consumidor; as que estabeleçam condições de entrada e permanência de agentes econômicos nos mercados.

Em sendo a proposta transformada em lei, as novas normas gerais brasileiras de liberdade econômica proibiriam os entes subnacionais de, por exemplo, tabelar ou limitar preços, bem como de legislar sobre condições para a abertura de sociedades empresárias. A proposta está em linha de coerência com a nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, pois se preocupa com a harmonização de consequências

concretas. A adoção de soluções homogêneas quanto a normas gerais sobre as atividades econômicas evita, ainda, *fugas regulatórias*, por meio das quais, por vezes, agentes econômicos se aproveitam de disparidades regionais quanto à intensidade da intervenção pública na economia para obter vantagens concorrenciais ou, no limite, forçar uma corrida pública até a desregulação.

O caráter das novas normas gerais se expressará em sua função de sobredireito econômico, mas alcançará também os atos administrativos concretos. A proposta trata das inúmeras licenças e autorizações hoje necessárias às atividades privadas; busca evitar as redundantes, impedir as que não possuam base legal e, paulatinamente, rever, quanto a seus efeitos e custos, as já previstas em lei, num amplo processo que começará na União e, depois, será estendido aos estados e, afinal, aos municípios.

Uma norma geral não será adequada se for genérica demais – pois aí se esvazia – ou se for minudente em excesso – pois aí salta da harmonização e chega até a uniformização. A solução da proposta, centrando-se no consensual, é compatível com o experimentalismo responsável de estados, municípios e Distrito Federal, e não interfere com a gestão de bens ou de serviços públicos locais. A verdade é que a Federação se reforça ao se concretizar a liberdade econômica – que é de todos e, antes, pertence ao Brasil. ■