

RELAÇÃO DICOTÔMICA ENTRE ESTADO E MERCADO? UMA ANÁLISE DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO**DICHOTOMIC RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND MARKET? AN ANALYSIS OF THE LAW OF ECONOMIC FREEDOM IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION**

Janriê Rodrigues Reck¹
Cynthia Gruending Juruena²

RESUMO

O presente artigo analisou a recentemente editada Lei 13.874/19 – Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – e seus reflexos no Direito Administrativo Econômico, concedendo especial ênfase ao poder regulatório do Estado. Em um primeiro momento, analisou-se o Estado regulador na Constituição da República Federativa de 1988, sobretudo com a reforma gerencial (1995), que implicou em mudanças nos âmbitos da Administração Pública e da ordem econômica. Após breve contextualização dos fundamentos e finalidade da ordem econômica na Constituição, examinou-se a exposição de motivos redigida pelos autores do projeto que originou a Lei 13.874/19. Ao final, realizou-se análise de alguns aspectos da legislação à luz da Constituição de 1988, principalmente no que tange à regulação. O problema de pesquisa que norteou a elaboração deste trabalho foi a avaliação da compatibilidade da Lei de Liberdade Econômica com os preceitos da Constituição de 1988. A metodologia de pesquisa adotada foi o método hipotético-dedutivo, partindo-se da hipótese de que a legislação se coaduna com a CRFB/88. Os resultados preliminares foram no sentido de que a Constituição não realiza uma separação dicotômica entre Estado e Mercado, mas sim, uma atuação conjunta e complementar a fim de alcançar os pressupostos constitucionais.

Palavras-chave: lei de liberdade econômica; regulação; Constituição de 1988; livre iniciativa; Estado.

ABSTRACT

This article analyzed the recently edited Law 13.874/19 - Declaration of the Rights of Economic Freedom - and its reflexes in Administrative Economic Law, giving special emphasis to the regulatory power of the State. At first, the regulatory state was analyzed in the Constitution of the Federative Republic of 1988, especially with the managerial reform (1995), which implied changes in the areas of Public Administration and the economic order. After a brief contextualization of the fundamentals and purpose of the economic order in the Constitution, the explanatory statement

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul/RS, Brasil). Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Procurador Federal. Afiliação: Universidade de Santa Cruz do Sul Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3902851448681234> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9162-8941> E-mail: janriereck@unisc.br

² Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul/RS, Brasil). Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Procurador Federal. Afiliação: Universidade de Santa Cruz do Sul Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3902851448681234> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9162-8941> E-mail: janriereck@unisc.br

written by the authors of the project that originated Law 13.874/19 was examined. In the end, an analysis of some aspects of the legislation was carried out in the light of the Constitution of 1988, mainly with regard to regulation. The research problem that guided the elaboration of this work was the evaluation of the compatibility of the Economic Freedom Law with what the Brazilian Constitution provides. The research methodology adopted was the hypothetical-deductive method, based on the hypothesis that the legislation is consistent with CRFB/88. The preliminary results were in the sense that the Constitution does not make a dichotomous separation between State and Market, but a joint and complementary action in order to achieve constitutional assumptions.

Keywords: economic freedom law; regulation; Constitution of 1988; free initiative; State.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira dos anos 1980 estabeleceu texto constitucional analítico e dirigente, de caráter prestacional. Essas características advêm do contexto de promulgação, isto é, a saída de um longo período de governo ditatorial cívico-militar. Na tarefa de pormenização, o constituinte dedicou capítulo à ordem econômica, dispondo objetivos, valores e normas.

Ainda que o tema esteja mais detalhadamente tratado num capítulo, deve-se considerar que a leitura da Constituição impõe a compreensão integrada e global de seus dispositivos a fim de se concretizar os objetivos constitucionais. Assim, a ordem econômica na ordem jurídica deve buscar a realização dos fins constitucionalmente postos.

O Mercado, muitas vezes, atua na prestação de serviços públicos e na concretização de direitos, sendo correto dizer, por outro, que há uma fundamentada preocupação de como tentar suprimir suas eventuais falhas – tais falhas podem impactar em diversos sentidos, como, por exemplo, no meio-ambiente, na defesa dos consumidores ou usuários de serviços públicos, no abuso de poder econômico.

Com uma preocupação voltada à regulamentação do princípio da livre iniciativa estabelecido na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, foi editada a Lei 13.847/19, que traz significativas alterações para o Direito Administrativo Econômico, especialmente no âmbito regulatório, visando assegurar maior liberdade econômica.

Diante disso, o problema da presente pesquisa centrar-se-á em analisar se a referida legislação é compatível com o que estabelece a Constituição de 1988. Para responder ao problema, a pesquisa será estruturada da seguinte forma, a qual corresponde aos objetivos específicos: análise do Estado regulador na CRFB/88; exposição dos motivos e justificativas dos autores do projeto legislativo; e, por fim, verificar se a Lei 13.874/19, de alguma forma, restringe o poder regulatório ou vai de encontro com o que preceitua o texto constitucional.

A metodologia utilizada foi a hipotético-dedutiva, com a elaboração de uma hipótese geral – a compatibilidade da Lei 13.874/19 com a Constituição – e o respectivo teste, o qual aqui se desenvolve no âmbito argumentativo. O método de procedimento foi o bibliográfico.

2 O PODER REGULATÓRIO DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição da República Federativa de 1988 consagra um capítulo dedicado à ordem econômica, o qual dispõe sobre os princípios e diretrizes no sentido de estabelecer como se dará a relação entre Estado e Mercado. A regulação do mercado entra no campo da ordem econômica, cuja função regulatória estatal foi, de certo modo, fortalecida com a Constituição de 1988, e isso se deu, principalmente, em razão das políticas reformistas do Estado (OLIVEIRA, 2017, p. 28).

Com relação às políticas reformistas do Estado, que ocorreram em 1995 no governo do Fernando Henrique Cardoso (políticas reformistas também conhecidas como “reforma gerencial” ou “reforma Bresser”³), destacam-se as mudanças no campo do controle da Administração Pública e privatizações em diversos setores.

As Emendas Constitucionais n. 05, 06, 07, 08 e 09 de 1995 implicaram em diversas alterações no âmbito da ordem econômica. Entre as principais modificações introduzidas, ressalta-se a revogação do artigo 171, que estabelecia vantagens às empresas de capital nacional em face das estrangeiras, ainda que constituídas no país (para os serviços públicos) e a alteração do inciso IX do artigo 21 da Constituição de 1988, que estabelecia que somente seria permitida a delegação de serviços de telecomunicação a empresas sob controle acionário estatal. A alteração constitucional permitiu que empresas privadas também tenham acesso a esse mercado por meio de autorizações, concessões ou permissões (BRASIL, 1995).

As alterações realizadas pela reforma gerencial de 1995, que reduziram a intervenção direta do Estado na ordem econômica, não implicam imediata redução de *toda* intervenção estatal nesse campo. Em paralelo, tem-se o intervencionismo indireto, que é a atuação do Estado na regulamentação, no fomento, na fiscalização, no planejamento e na ordenação da economia (MARQUES NETO, 2000, p. 73-74).

E é isso que dispõe o dispositivo 174 da Constituição de 1988 ao estabelecer que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Já o artigo 170 da Constituição de 1988 dispõe que a ordem econômica será

³ É intitulado “reforma Bresser” por ter sido Luiz Carlos Bresser Pereira - o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado à época - que orientou a reforma. Ainda, os termos “nova gestão pública” e “reforma administrativa gerencial” também são utilizados como sinônimos para reforma gerencial. Sobre a segunda e terceira onda de privatizações e fuga do Direito Administrativo – ver: RECK, 2019.

fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano⁴, conforme ditames da justiça social, e elenca princípios que devem ser observados por todos (BRASIL, 1988).

Com relação à intervenção estatal no domínio econômico, que se orienta principalmente pelos princípios do artigo 170 da CRFB/88, Villela Souto (2004, p. 46) explicita que quando o desenvolvimento da atividade econômica se der de modo a não atender o bem-estar geral e o interesse público, o Estado está legitimado a intervir no âmbito econômico.

“Como agente normativo e regulador, o Estado, portanto, não se substitui ao mercado na configuração estrutural da economia” (GRAU, 2003). Assim, verifica-se que o capítulo dedicado à ordem econômica na Constituição da República Federativa de 1988 rejeita o princípio da autorregulação da economia e determina que o Estado detenha certo poder regulatório.

Há algumas maneiras em que se estabelece a intervenção estatal na ordem econômica; o planejamento, por exemplo, ocorre de modo a alcançar um dos objetivos constitucionais, qual seja, o desenvolvimento⁵. Primeiro se faz necessário um diagnóstico para detectar os anseios da sociedade, para, então, estabelecer um prognóstico, com o desenvolvimento de ações (RECK, 2016). O planejamento, conforme elucida o artigo 174 da Constituição, é indicativo para o setor privado; se determinado setor econômico, no entanto, atender o interesse público e estiver correlacionado com o desenvolvimento, o Estado poderá intervir (SOUTO, 2014, p. 48-49).

As empresas estatais também são uma maneira de intervenção na ordem econômica, funcionando como um instrumento de ação do Estado. No que tange seu regime jurídico, são consideradas “privadas”, mas as empresas públicas e sociedades de economia mista atuam também como instrumentos da ação governamental. Visto que a Constituição de 1988 determina a sua criação por “imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo”, o Estado cria estatais como forma de implementação de políticas públicas e concretização de direitos sociais (SUNDFELD, 2000, p. 264-265).

Há algumas formas de intervenção no domínio econômico que ocorrem ao realizar o planejamento, sendo uma delas a intervenção positiva (ou instrumento da segunda técnica de

⁴ Importante crítica é tecida por Bercovici (2020, p. 124), de que a valorização do trabalho humano - fundamento da ordem econômica ao lado da livre iniciativa - foi um tema convenientemente esquecido pelo texto da Lei 13.874/19.

⁵ Villela Souto (2004, p. 48) se refere à necessidade do planejamento para atingir o desenvolvimento econômico e Salomão Filho (2008, p. 46) relaciona regulação ao desenvolvimento econômico. No entanto, o presente artigo adota uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento a ser alcançada, visto que, dentre os princípios da ordem econômica, encontra-se a defesa do meio-ambiente e tem como um de seus objetivos a concretização da justiça social. Logo, entende-se que somente o desenvolvimento econômico não contemple essas outras facetas do desenvolvimento, enquanto conceito multifacetado. O autor Clève (2012, p. 16) destaca, ainda, que o texto constitucional deve ser analisado à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, por conseguinte, aplica-se ao conceito de desenvolvimento. Nesse sentido, Wunder Hachem (2013, p. 151) elucida que “A definição contemporânea de desenvolvimento leva em consideração diversas dimensões, não se restringindo à seara econômica. A interdependência desta com a esfera humana e social é justamente um dos pontos cruciais do conceito, que o diferenciam da noção de crescimento”.

intervenção), que é o fomento econômico. Visto que, em decorrência do princípio da livre iniciativa, o particular não pode ser obrigado a determinada atuação econômica, o que pode ser concedido é um incentivo por parte do Estado, como mediante incentivos fiscais e empréstimos públicos (SOUTO, 2014, p. 49).

Outra forma de intervenção estatal disposta na Constituição de 1988 é a repressão ao abuso do poder econômico. O artigo 173, parágrafo 4º estabelece que “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (BRASIL, 1988). Em linhas gerais, essa situação ocorre quando uma empresa, que se encontra em posição de superioridade econômica, se utiliza ilegitimamente ou de forma desarrazoada do poder que possui, prejudicando o funcionamento do mercado. A livre iniciativa, livre concorrência e defesa dos consumidores são ditames constitucionais com o objetivo de coibir ao abuso do poder econômico.

Em novembro de 2011, a Lei nº 12.529 (Lei Antitruste brasileira) foi aprovada, e entrou em vigor em maio de 2012. Essa legislação operou modificações na autarquia, sobretudo sob a perspectiva organizacional e processual, de modo que reestruturou o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. A legislação opera na prevenção e repressão às infrações à ordem econômica (BRASIL, 2011) ⁶.

Neste sentido, a Constituição de 1988 trouxe a previsão de algumas formas da intervenção estatal no domínio econômico, buscando-se que haja um equilíbrio entre Estado-Mercado-Sociedade. Conforme verificado, houve modificações na forma de intervenção, reduzindo monopólios e estatais, a título exemplificativo. Ressalta-se que “a intervenção do Estado na economia é admitida quando para garantir a justiça social e as liberdades individuais” (MESSIAS; NUNES, 2019, p. 72).

Marques Neto (2000, p. 74) destaca que a redução da intervenção direta do Estado deve importar em um aumento na intervenção indireta. “Tanto entre nós como em vários exemplos que podemos colher da experiência européia, nota-se que à retirada do Estado do exercício direto da atividade econômica correspondeu um crescimento da intervenção (indireta) estatal sobre esta atividade específica”.

Diante das deficiências inerentes ao sistema liberal, o Estado constitui-se como o agente regulador da economia capitalista. “A própria constituição do modo de produção capitalista dependeu da ação estatal. Em outros termos, não existiria o capitalismo sem que o Estado cumprisse

⁶ As decisões antitrustes se configuram essenciais para a defesa da concorrência e do consumidor. José Matias Pereira (2006, p. 63-64) realizou um estudo das decisões, abrangendo o período de 1994 a 2004, e constatou que apenas em um dos casos se utilizou de cálculos sofisticados. Ademais, que o governo federal não tem informado adequadamente à sociedade da importância das decisões proferidas pelo sistema de defesa da concorrência para o desenvolvimento do país. Ainda, tece uma crítica no sentido de que é fundamental que os atos e as decisões sob a responsabilidade dos órgãos que integram o sistema de defesa da concorrência passem a ter maior celeridade.

a sua parte, desenvolvendo vigorosa atividade econômica, no campo dos serviços públicos [transporte público de carga, saúde, etc.]” (GRAU, 2003, p. 26).

Além de o modo de produção capitalista carecer da atuação estatal para se desenvolver e atingir um equilíbrio, no momento em que o domínio econômico passa a assumir uma atuação que antes era do Estado, manifesta-se ainda mais a necessidade de se ter o agente público enquanto agente regulador.

Dessa forma, o fenômeno da regulação no Brasil ocorre especialmente nas últimas décadas do século XX, quando essas modificações demandaram essa forma de intervenção indireta do Estado, de modo a buscar o equilíbrio entre os interesses privados e as necessidades coletivas. Além disso, a intervenção estatal é imprescindível para garantir a promoção humana e social, conforme estabelece a Constituição de 1988 (MOURA, 2014, p. 199-207).

Além de haver uma preocupação maior com a ordem econômica, no momento em que serviços públicos passam a ser executados por agentes privados, o autor Guerra (2017, p. 113) também destaca que “[...] o Estado deve ainda conter os excessos perpetrados pelos agentes que detêm o poder econômico privado, de acordo com valores e princípios garantidos pela força normativa da Constituição Federal”.

De acordo com Guerra (2017, p. 136-137), a regulação se trata de uma intervenção estatal indireta, exercida por autoridade que deverá ser dotada de independência técnica, voltada à implementação de políticas públicas e à realização dos direitos sociais na execução de serviços públicos e realização de atividades econômicas em setores complexos.

A regulação estatal da economia é realizada através de um conjunto de medidas legislativas e administrativas, que podem ser concretas ou abstratas, pelas quais o Estado, de forma restritiva ou indutiva determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos. Esse papel que o ente estatal assume, de agente regulador, ocorre de maneira a evitar que sejam lesados os interesses sociais consagrados no marco da Constituição da 1988 e orientando os agentes econômicos (RECK, 2018) em direções socialmente desejáveis (ARAGÃO, 2001, p. 74).

Destaca-se a importância da regulação não tão-somente para um equilíbrio entre Estado-Mercado-Sociedade, mas como forma de concretização de direitos fundamentais sociais. É nesse sentido que Eros Grau (2003) afirma que a ordem econômica expressa no texto constitucional é um instrumento para a construção do Estado Democrático de Direito.

Conforme abordado inicialmente, a transformação principal do Estado brasileiro no aumento de sua característica regulatória ocorreu nos anos 90. As privatizações implicaram na mudança substancial do papel do Estado, e, com esse processo transformativo, tem-se a criação de agências reguladoras independentes (PECI, 2007, p. 80).

A primeira referência às agências reguladoras⁷ foi feita pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (que resultou em profundas alterações na Administração Pública) (BRASIL, 1995, p. 59)⁸. As agências reguladoras⁹ têm seu surgimento em vistas a propiciar uma ação mais efetiva do Estado na regulação, especialmente para o controle com relação aos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país. A abrangência da reforma regulatória se expande a partir de 1997, quando começam a se instalar também nos âmbitos estadual e municipal (PECI, 2007, p. 80-81).

Alguns autores nomeiam essa proliferação das agências reguladoras de “agencificação”, quando ocorre o alastramento de entes com personalidade jurídica própria – fenômeno anterior - é substituída por privatizações, surgindo, assim, uma necessidade maior de regulação. Tem-se, com essa transformação, a implantação de um Direito Administrativo Econômico, conceito relacionado à atuação da Administração na ordem econômica e cujos contornos devem sujeição aos parâmetros constitucionais (OLIVEIRA, 2000, p. 330-331).

Destaca-se, ademais, que há situações na relação Estado-Mercado-Sociedade que não são possíveis de serem estabelecidas previamente pelo Poder Legislativo, por isso, as agências reguladoras dispõem de poder normativo¹⁰. Somente o gerenciamento diário vai permitir a solução de choques de interesses que surgem entre essas três esferas. A atividade de regulação implica na capacidade de dirimir conflitos tanto coletivos quanto individualizados (SUNDFELD, 2000, p. 28-30).

No entanto, essa atuação pelas agências reguladoras deve ocorrer dentro dos *standards* dados pelo legislador, no sentido de regularem apenas questões técnicas (MOTTA, 2004, p. 122). Motta (2004, p. 122) ressalta que deve também ocorrer um controle dessas agências, de modo a evitar que esse poder normativo não adentre na esfera do legislativo.

A instituição de entes reguladores autônomos surge no sentido de viabilizar uma ação regulatória mais preocupada e conectada com os interesses da sociedade, e, além disso, que propicie uma ordenação de interesses colidentes num dado setor da economia. Atuando, dessa forma, na

⁷ O Plano Diretor, na verdade, utilizou-se da expressão "agências autônomas", sem fazer distinção entre agências reguladoras, voltadas para a intervenção em mercados específicos regulando a relação entre oferta - com qualidade e preço acessível - e demanda (SOUTO, 1999, p. 127).

⁸ Uma crítica que a autora tece é no sentido de que a criação das agências reguladoras não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação, e não houve a participação da sociedade civil nessa construção (PECI, 2007, p. 80).

⁹ Leila Cuéllar (2001, p. 77) destaca certa indefinição do termo agências reguladoras, conceituando-as como pessoa jurídica de direito público “[...] com estrutura formal autárquica e competência para regulamentar, contratar, fiscalizar, aplicar sanções e atender aos reclamos dos usuários/ consumidores de determinado serviço público ou atividade econômica”.

¹⁰ O poder normativo é um dos pontos mais controversos das agências reguladoras; primeiramente, em razão da separação de poderes e de como estabelecer os limites desse poder normativo. Outra questão é relativa à possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelas agências reguladoras. Egon Bockmann Moreira (2007, p. 114-115) defende que nesta seara os limites de atuação devem ser ainda mais estreitos.

promoção de interesses públicos difusos, especialmente daqueles que não possuem representação no e perante o aparelho estatal (MARQUES NETO, 2000, p. 82).

Neste viés, verifica-se que esse papel regulatório do Estado é amplificado quando o ente estatal reduz drasticamente a sua condição de executor e interventor direto, assumindo, assim, a intervenção indireta na ordem econômica, de modo a controlar se está na persecução do desenvolvimento, da justiça social, dos princípios da ordem econômica. Ou seja, uma observância integrada da Constituição de 1988. Por vezes, não se demonstra tarefa fácil essa leitura do texto constitucional no sentido de alcançar o equilíbrio entre Estado, Mercado e Sociedade.

3 EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA (LEI 13.874/19)

A exposição de motivos de lei constitui-se de elementos identificadores dos discursos de justificação de uma determinada norma, muito embora, claro, não esgote suas razões fundantes (GUNTHER, 2004).

Foi proposta a Medida Provisória 881 em 11 de abril de 2019 no governo Bolsonaro, que iniciou seu mandato em janeiro de 2019. O contexto político que se tem é de continuidade com as políticas governamentais iniciadas no governo Temer e de ruptura com os governos Lula e Dilma. Houve um contingenciamento de gastos públicos em áreas de despesas primárias,¹¹ e, com isso, a implementação de medidas alinhadas a esse racionamento.

Em 20 de setembro de 2019, houve a conversão da Medida Provisória 881 de 2019 em lei, que é intitulada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – também conhecida como Lei da Liberdade Econômica. Esta legislação implica em alterações para diversas áreas do Direito, e, naturalmente, impacta no Direito Econômico. Cabe analisar, primeiramente, o contexto econômico e social em que a lei foi editada, e, além disso, os motivos que embasaram a proposta da Medida Provisória (após convertida na “Lei da Liberdade Econômica”). Uma boa elucidação dos discursos de justificação pode levar a uma interpretação no momento da solução das controvérsias, uma vez existindo conexão entre os discursos de justificação e aplicação (HABERMAS, 2020).

É necessário explanar a conjuntura política do país, visto que isso reflete diretamente nas medidas econômicas e sociais que são adotadas pelo governo. Ademais, para compreender melhor o cenário em que a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/19) é editada e as finalidades a que se buscam, passa-se à análise dos motivos que embasaram a sua edição.

¹¹ No governo Temer, houve a promulgação da Emenda Constitucional 95/16, que estabelece o congelamento de despesas primárias. A política adotada foi que a redução do endividamento público seria preponderante às necessidades da sociedade, favorecendo, consequentemente, a iniciativa privada em detrimento da atuação pública (VAIRÃO JUNIOR; ALVES, 2017, p. 72).

Inicia-se a motivação trazendo, em linhas gerais, o escopo principal a que a MP 881 – agora Lei 13.874/19 – se destina. “[...] proposta de Medida Provisória que visa instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e **estabelecer garantias de livre mercado**, conforme determina o artigo 170 da Constituição Federal” (BRASIL, 2019a) (grifo próprio). Primeiramente, ressalta-se que o artigo 170 da CRFB/88 estabelece princípios a serem observados pela ordem econômica. O parágrafo único dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Poderia ter constado na exposição de motivos que era em relação ao parágrafo único que a MP se destinava.

Prosseguindo-se na análise da motivação, descreve-se liberdade econômica como “[...] 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” (BRASIL, 2019a). O conceito em si está adequado, porém, os conceitos precisam de parâmetros para sua aplicação e as balizas postas pela Lei 13.874/19 se revelam reducionistas em relação à globalidade da Constituição de 1988.

Outro aspecto importante é que a lei visa instituir garantias de livre mercado, tratando, especificamente, do artigo 170, parágrafo único da CRFB/88. O dispositivo trata do livre exercício de qualquer atividade econômica, e, em sequência, é conceituada liberdade econômica. Causa a impressão de que se utiliza como sinônimo “livre exercício da atividade econômica”¹² e “liberdade econômica”. Entende-se aqui que “livre exercício da atividade econômica” denota uma concepção mais restrita do que “liberdade econômica”. O livre exercício da atividade econômica correlaciona-se ao princípio da livre iniciativa – artigo 1º, IV da Constituição de 1988 -, da liberdade de comércio e indústria e da livre concorrência¹³.

¹² Com relação ao livre exercício da atividade econômica, Luís Roberto Barroso (2001, p. 196) explicita que há alguns limites, e que estes estão no texto constitucional. Ele exemplifica com a atividade econômica que não zeze pelo meio-ambiente, “o agente econômico, público ou privado, não pode destruir o meio ambiente a pretexto de exercer seu direito constitucionalmente tutelado da livre iniciativa. Um ambiente saudável é o limite ao livre exercício da atividade econômica e, para defendê-lo e garantir a sadia qualidade de vida da população, o Estado tem o poder-dever de intervir na atuação empresarial, mediante a edição de leis e regulamentos que visem a promover o desenvolvimento sustentado”. Marçal Justen Filho (1998, p. 131) também assevera que “o princípio da liberdade de exercício das atividades econômicas não é incompatível com a restrição à adoção de práticas incompatíveis com o interesse público geral”.

¹³ Eros Grau (2003, p. 184) faz uma divisão do que se pode extrair de “livre exercício da atividade econômica”, entendendo que esse conceito implica em liberdades públicas e privadas. “Inúmeros são os sentidos, de toda sorte, podem ser divisados no princípio, em sua dupla face, ou seja, enquanto liberdade de comércio e indústria e enquanto liberdade de concorrência. A este critério classificatório acoplado-se outro, que leva à distinção entre liberdade pública e liberdade privada, poderemos ter equacionado o seguinte quadro de exposição de tais sentidos: a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico): a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado - liberdade pública; a.2) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei - liberdade pública; b) liberdade de concorrência: b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através de concorrência desleal - liberdade privada; b.2) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência - liberdade privada; b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública”.

Ainda, a necessidade de uma Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é justificada pelos autores do projeto no sentido de que “existe a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda” (BRASIL, 2019a).

Não é possível, no entanto, realizar-se uma comparação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento realizando apenas esse recorte específico da atividade econômica, e, a partir disso, determinando resultados dessa diferença. Evidentemente que tais resultados também se relacionam a um contexto histórico de tardia industrialização da periferia (centro e sul das américas). Os países do Norte começaram a se desenvolver industrialmente a partir do século XVIII, enquanto países periféricos alertaram-se para o desenvolvimento industrial depois do término da segunda guerra mundial (FURTADO, 2007, p. 310-311).

Além disso, Quijano (2005, p. 45) refere ser inviável aos países não desenvolvidos atingir os padrões de desenvolvimento do modelo imposto. Isto porquê esse modelo imposto de desenvolvimento foi obtido pelo colonialismo e pelo imperialismo. Assim, esse padrão produz e reproduz a auto-percepção de inferioridade com relação aos países desenvolvidos.

O desenvolvimento nessa forma imposta aos países em desenvolvimento seria mais uma ideologia; isto é, sustentar o dever de desenvolvimento “[...] segundo o modelo EUA-Europa para países que não têm colônias econômicas ou culturais, ou que ocupam a posição periférica de fornecedor de mão de obra e de matéria prima, implica, na implicitude, a negação desse dever (FOLLONI, 2014, p. 70).

Importante ressaltar que as políticas econômicas veiculadas pelo Direito são muito particularizadas em cada país, uma vez que as diferenças estruturais reclamam políticas econômicas e políticas públicas igualmente distintas. No entanto, há uma tendência, certa tradição cultural, de receber influência dos chamados países do Norte¹⁴, em um eurocentrismo que muitas vezes não se adequa à nossa realidade.

Ademais, a Constituição de 1988 é clara ao estabelecer, como regra geral, a liberdade de exercício de atividade econômica. Esta liberdade, como dito, encontra-se no núcleo da liberdade de iniciativa, e, conforme elucida Barroso (2001, p. 190) “[...] é da essência do regime de livre iniciativa a liberdade de contratar, decorrência lógica do princípio da legalidade, fundamento das demais liberdades, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CRFB, art. 5º, II)”.

¹⁴ Ver mais em: SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim de um império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul.** São Paulo: Autêntica, 2019.

Ressalta-se que a livre iniciativa enquanto fundamento da ordem econômica e da Constituição de 1988 também está expressa para proteger e conceder preferência aos setores em desvantagem quando confrontados com grupos econômicos mais privilegiados. Isto é, a livre iniciativa como fundamento constitucional condiciona os detentores de privilégios e poder econômico à conformidade com o interesse coletivo, legitimando a atuação do ente estatal na execução dos preceitos constitucionais (BERCOVICI, 2020, p. 126).

A exposição de motivos do projeto também aponta uma relação entre essa falsa percepção do Mercado com a livre iniciativa e a situação atual vivenciada pelo país, afirmando que “esse desempenho coaduna com a triste realidade atual de mais de 12 milhões de desempregados, a estagnação econômica e a falta de crescimento da renda real dos brasileiros nos últimos anos. A realidade urge uma ação precisa, mas cientificamente embasada, de caráter imediato e remediador” (BRASIL, 2019a). Importa destacar que ainda se sente os reflexos das recentes crises – entre 2014-2016, a crise econômica¹⁵ no Brasil, e que em muito se relaciona com a também vivenciada crise política¹⁶. Note-se que tais argumentos comportam uma cosmovisão *mainstream* na política e na econômica. É como se com mais liberdade econômica mais empregos surgiriam. Tais proposições já foram amplamente rechaçadas pela literatura. O objetivo deste artigo, contudo, não é realizar tal avaliação e tampouco a reconstituição da argumentação de base.

Na proposta legislativa, é realizada a referência a estudos empíricos que embasaram a proposição; no entanto, não se localizou na ficha de tramitação do sítio da Câmara Legislativa as notas técnicas. O embasamento utilizado na análise empírica evidenciou que “[...] investimentos em produção, educação e tecnologia, quando realizados em um país com mau desempenho em liberdade econômica, não produzem crescimento e desenvolvimento” (BRASIL, 2019a). No entanto, são referenciados os estudos empíricos na proposta de lei sem apontar a fonte de onde foram extraídos, não sendo possível verificar se o estudo é confiável, nem qual foi o método utilizado para a sua realização.

Analisando-se os rankings de desenvolvimento científico e tecnológico (EXAME, 2018) e de liberdade econômica (HERITAGE, 2019) percebeu-se que alguns países figuram no topo de ambos os rankings, ressalta-se que muitos já se consolidaram como países desenvolvidos há alguns anos. Assim, a associação de liberdade econômica e investimentos em educação e tecnologia não

¹⁵ Aqui, diversos fatores que influenciaram na crise econômica estão relacionados, dentre eles, o cenário externo. “Entre os fatores externos mais relevantes para a economia brasileira estariam a queda nos preços nas commodities e a desaceleração chinesa. Como resultado desses dois fenômenos, o valor negociado das exportações brasileiras caiu e, mesmo com o real desvalorizado, as exportações para a China tiveram baixa de quase 20% no primeiro semestre na comparação com 2014 (BBC, 2015).

¹⁶ Em 2015, iniciou-se o processo de *impeachment* de Dilma, que também gerou efeitos na economia brasileira, pois a instabilidade política gera receio em investidores externos e contribui negativamente para o comércio internacional.

pode ser realizada sem a análise de outros fatores, como, por exemplo, o lapso temporal e outras facetas do desenvolvimento.

Há de se ter precaução ao realizar essas comparações entre países, ainda mais ao levar-se em conta elementos como liberdade econômica e desenvolvimento. Mark Tushnet (2006, p. 76), comparatista estadunidense, destaca o método contextualista de comparação e “[...] enfatiza o fato de que o direito constitucional está profundamente incorporado nos contextos institucional, doutrinal, social e cultural de cada nação, e provavelmente vamos na direção errada se pensarmos em um instituto ou doutrina específicos sem apreciarmos a forma em que se relaciona diretamente com os contextos dentro do qual existem” (tradução livre)¹⁷. A importância do contexto no direito comparado se estende às demais áreas.

Além do mais, a exposição de motivos traz que esse rol de medidas propostas pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica irá “[...] alterar situações consideradas paradigmáticas, que repercutirão sobre todo o sistema jurídico por inverterem o pressuposto vigente de anti-liberdade e anti-desenvolvimento” (BRASIL, 2019a). Novamente realiza-se uma associação direta entre liberdade econômica e desenvolvimento, dessa vez sem especificar se é em determinada perspectiva de desenvolvimento ou desenvolvimento como conceito multifacetado. É afirmado na exposição de motivos da proposta legislativa que há um pressuposto vigente no sistema jurídico de antidesenvolvimento; contudo, a Constituição de 1988 tem grande preocupação com o desenvolvimento (TAROCO, 2020).

A autora Schier (2019, p. 70-71) evidencia que a CRFB/88¹⁸ firma um compromisso do Estado com o desenvolvimento em todas suas variáveis, em uma perspectiva de desenvolvimento humano, social, econômico e sustentável. Furtado (2000, p. 203-204) defende a ideia de que o Brasil somente ultrapassará a condição de subdesenvolvido com uma profunda alteração nas estruturas sociais, defendendo políticas de desenvolvimento que contemplem tanto o desenvolvimento econômico como o social.

Realizou-se a sumarização do que se propõe no corpo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que acaba se refletindo nos atuais dispositivos da lei. Dessa forma, passa-se a análise da lei à luz do texto constitucional.

¹⁷ “[...] emphasizes the fact that constitutional law is deeply embedded in the institutional, doctrinal, social, and cultural contexts of each nation, and that we are likely to go wrong if we try to think about any specific doctrine or institution without appreciating the way it is tightly linked to all the contexts within which it exists” (original).

¹⁸ Além de haver menções esparsadas ao desenvolvimento na CRFB/88, no capítulo que dispõe acerca dos princípios gerais da atividade econômica tem-se que “Art. 174 § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988).

4 A LEI 13.874/2019 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: RESTRIÇÕES AO PODER REGULATÓRIO?

Diante da elucidação da importância do papel do Estado enquanto agente regulador, especialmente com a promulgação da Constituição de 1988 e com as reformas realizadas em 1995 (reforma do Estado), cumpre verificar se a lei 13.874, editada em 2019 e conhecida como Lei da Liberdade Econômica, está em conformidade com o texto constitucional.

Em um primeiro momento, cabe destacar que a lei é intitulada “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, ou, como vem sendo chamada pelos juristas, simplesmente “Lei da Liberdade Econômica”. Na exposição de motivos (que já foi analisada brevemente no ponto anterior), há um comparativo pelos autores do projeto de países que lideram em liberdade econômica e em IDH. É interessante ressaltar que a análise realizada nos países para verificar a pontuação em liberdade econômica abrange diversas questões: direitos de propriedade, efetividade do Judiciário, integridade do governo, carga tributária, gastos do governo, saúde fiscal, liberdade empresarial, liberdade trabalhista, liberdade monetária, liberdade de comércio, liberdade de investimento e liberdade financeira (HERITAGE, 2019).

Dessa forma, verifica-se que diversos são os aspectos observados nos índices de liberdade econômica. Analisando-se a pontuação do Brasil em cada um desses aspectos, é possível detectar que os pontos que o Brasil fica com pontuação mais baixa são: efetividade do Judiciário, integridade do governo e liberdade financeira¹⁹. No entanto, a Lei de Liberdade Econômica não se direciona a esses aspectos, mas sim, principalmente, à liberdade de comércio, liberdade empresarial e liberdade de investimento. Ou seja, é importante o conhecimento de que liberdade econômica não se traduz apenas em liberdade do Mercado.

Note-se que, tão logo a lei foi promulgada, já foi questionada perante o STF. Não há decisões até o momento²⁰.

O artigo 2º da lei em comento traz princípios que norteiam o disposto nesta legislação. Passa-se a análise destes. O inciso I estabelece “a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas” (BRASIL, 2019b). A Constituição de 1988 também estabelece a liberdade como garantia no exercício da atividade econômica, conforme visto no ponto anterior. No entanto,

¹⁹ As pontuações do ranking são realizadas da seguinte forma, em ordem decrescente, em que a pontuação é atribuída isoladamente para cada requisito: 80-100, 70-79.9, 60-69.9, 50-59.9, 0-49.9, N/A (sem informações). Em relação à efetividade do Judiciário, integridade do governo e liberdade financeira, o Brasil pontuou de 0-49.9, sendo 44.9, 41.5 e 49.1, respectivamente (HERITAGE, 2019).

²⁰ Trata-se da ação direta de inconstitucionalidade nº 6.528, movida pelo Partido Socialista Brasileiro, a qual questiona especificamente a aprovação tácita de empreendimentos no caso de não concessão de licença socioambiental em 60 dias. (CONJUR, 2020).

ainda não é possível extrair quais serão os parâmetros de aplicação do princípio e a extensão da liberdade que se pretende garantir.

Mendonça e Jordão (2019b, p. 40-41) destacam que a Lei 13.874/19 visa suprir uma omissão com relação à regulamentação da livre iniciativa. Muitas vezes ocorrem intervenções estatais desarrazoadas, e a legislação busca alternativas para o enfrentamento de tal prática.

O inciso II dispõe “a boa-fé do particular perante o poder público” (BRASIL, 2019b). Nalin (2008, p. 99) destaca a importância da boa-fé e a dimensão que ela alcança, visto que “é a partir dela que se impõe o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (inc. III, art. 1º), frente ao também princípio constitucional da livre iniciativa (inc. IV, art. 1º)”. Ademais, ressalta-se que o artigo 113 do Código Civil – diploma normativo que baliza, subsidiariamente, as demais áreas do Direito - expressa que “os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração” (BRASIL, 2002). Assim, o princípio da boa-fé é uma diretiva básica e geral que deve orientar o intérprete na aplicação do direito, tanto nas relações privadas, como em relação ao particular frente ao poder Público (AMARAL, 2008, p. 83).

O artigo 2º, III estabelece “a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas” (BRASIL, 2019b). Visto que não foi realizada uma distinção, se está se tratando da intervenção direta ou indireta do Estado no domínio econômico, aduz-se que está se referindo ao intervencionismo *lato sensu*. Este princípio, no entanto, não se compatibiliza com o que preceitua a Constituição de 1988. No primeiro ponto do artigo, explicitou-se a importância da intervenção indireta do Estado na ordem econômica.

Cada vez mais serviços essenciais estão sendo prestados pela iniciativa privada, o Estado tem a incumbência de verificar se está havendo uma proteção do consumidor, do meio-ambiente, se esta proteção está alinhada aos objetivos da Constituição. “Aumenta a necessidade regulatória porque, deixando o Estado de ser ele próprio provedor do bem ou serviço de relevância social, tem ele que passar a exercer algum tipo de controle sobre esta atividade, sob pena de estar descurando de controlar a produção de uma utilidade dotada de essencialidade e relevância” (MARQUES NETO, 2000, p. 75).

Ademais, a Constituição da República Federativa de 1988 dispõe o papel normativo e regulador do Estado na ordem econômica, que é forma de intervenção estatal. Nesse sentido, Aragão (2001, p. 63) dispõe que a noção de regulação implica que diversas funções se integrem; e, para mais, pressupõe que um quadro seja imposto às atividades econômicas, devendo-se respeitar um certo equilíbrio dos interesses das forças sociais que atuam.

Dessa forma, conceber uma intervenção subsidiária e excepcional do Estado na atividade econômica é caminhar na direção contrária do equilíbrio entre as forças sociais atuantes. A regulação é forma de deixar a atuação com o Mercado, porém, deve o Estado estar atento na

regulação de monopólios – quando há uma competição restrita ou inviável -, a regulação para a competição, de modo a assegurar a livre concorrência e verificar atividade econômicas importantes ao interesse público, e a regulação dos serviços públicos, de forma a garantir um serviço público adequado (ARAGÃO, 2001, p. 64)²¹.

Ademais, na Constituição de 1988 há capítulo dedicado à promoção e ao incentivo²² do Estado em busca do desenvolvimento científico, da pesquisa, da capacitação científica e tecnológica e da inovação, em redação dada pela Emenda Constitucional 85/15 (BRASIL, 1988).

Assim, a leitura ostensiva do princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Estado vai de encontro a diversos dispositivos em que o ente público atua como fomentador da ordem econômica, no que tange o desenvolvimento tecnológico. Sem embargo, a intervenção maçante apregoada em diversas searas do Direito Administrativo também é incompatível com os parâmetros constitucionais, uma vez que o texto de 1988 consagra a necessária atuação do mercado.

O artigo 218 da CRF/88 dispõe que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”. Além disso, que a pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, e que este estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, na execução das atividades (BRASIL, 1988). Esses são apenas alguns exemplos da intervenção direta e conjunta do Estado em busca da concretização do desenvolvimento.

Com relação ao princípio da subsidiariedade, Gabardo (2009, p. 211) ressalta que “a segurança jurídica exige regras claras sobre as situações em que deve ser permitida a atuação do Estado e naquelas em que não é permitida, principalmente no tocante às atividades econômicas”. O jurista aduz que grande parte da doutrina, em relação à atuação do Estado na ordem econômica, costuma partir do pressuposto de que a regulação é uma função típica do ente estatal, sendo subsidiárias outras formas interventivas (GABARDO, 2009, p. 211).

No entanto, não é possível adotar esse posicionamento como regra geral. O principal motivo para não se adotar o princípio da subsidiariedade como princípio da ordem econômica se relaciona à consubstanciação do interesse público. Nota-se que a reforma administrativa que tramita atualmente (PEC n. 32/2020) visa inserir este princípio no art. 37 da Constituição de 1988, como um dos princípios da Administração Pública. Mesmo que se logre sucesso em tal tentativa, há ainda

²¹ Alexandre Aragão (2001, p. 64) destaca as principais searas da regulação, que são: “(a) a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos; (b) regulação para a competição, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e (c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo”.

²² Com relação ao fomento por parte da Administração Pública no Mercado, a jurista Schier (2019, p. 105-112) relaciona a possibilidade desse instituto como instrumento à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

a necessidade de harmonização com as demais normas constitucionais, o que é altamente problemático. Ao que parece, contudo, a subsidiariedade lá colocada está relacionada com o afastamento do Estado dos serviços sociais como educação e saúde, e não propriamente da regulação estatal.

A intervenção excepcional e subsidiária do Estado na regulação da atividade econômica não está em consonância com os preceitos da Constituição de 1988; é possível inclusive que se caracterize em inconstitucionalidade²³, visto que intervenção subsidiária do Estado na regulação é incompatível com as funções que o ente estatal deve exercer enquanto agente normativo e regulador. Para o exercício do incentivo, planejamento e fiscalização da atividade econômica, de modo que a atuação esteja alinhada com a concretização dos objetivos e fundamentos constitucionais, a intervenção do ente estatal não pode ocorrer apenas de forma subsidiária e excepcional.

Bacellar Filho (2008, p. 198) sustenta que não é possível equiparar a Administração Pública e os particulares, tendo em vista que a Constituição de 1988 consagra que “[...] por trás de uma atividade econômica explorada pelo Estado-Administração há, necessariamente, um interesse público que dela não se dissocia, não se separa”.

Assim, a prevalência do interesse público sobre o privado não se coaduna com o princípio da subsidiariedade, uma vez que, estando presente a exigência de relevante interesse coletivo (termo utilizado pela CRF/88, entendendo-se como sinônimo de interesse público), será legítima a participação estatal direta na atividade econômica (GABARDO, 2009, p. 214-215).

Inobstante, é possível a congruência do interesse público com a atividade de mercado, uma vez que um dos princípios basilares da economia é de que o mercado pode ser bom para todos, atendendo ao interesse da coletividade (MANKIWI, 2009, p. 08).

O último princípio que norteia a legislação é “IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado” (BRASIL, 2019b). Entretanto, a lei trata da vulnerabilidade do particular (no caso, se referindo aos agentes do Mercado) sem distinguir a vulnerabilidade de um comerciante local, por exemplo, com uma multinacional de grande porte instalada no Brasil.²⁴ Há uma desproporcionalidade da aplicação do conceito, considerando que todo particular sempre será vulnerável em relação ao Estado.

O parágrafo único estabelece que “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” (BRASIL, 2019b). É importante determinar as balizas de hipersuficiência, tendo em

²³ Sarmiento (2020, p. 160-163) levanta esta questão de haver uma incompatibilidade, ainda que parcial, entre o princípio da subsidiariedade previsto na Lei n. 13.874/2019 e a Constituição de 1988.

²⁴ Cita-se, exemplificativamente, a Odebrecht, um conglomerado empresarial brasileiro que atua em mais de 20 países e que, em 2016, admitiu o pagamento de propina em 12 países para centenas de políticos – inclusive no Brasil, vide Operação Lava-jato. Este é um famoso caso em que se verifica a influência do Mercado no Estado.

vista que há muitos casos que agentes do Mercado não se configuram em vulneráveis perante ao Estado, mas sim, exercem influências no poder político e que se refletem no ente público.

O capítulo terceiro da legislação também merece destaque, visto que determina garantias de livre iniciativa. Há um único dispositivo, o artigo 4º, que se desdobra em nove incisos. Passa-se à análise de alguns desses incisos.

O artigo 4º da Lei 13.874/19 dispõe que “É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente” (BRASIL, 2019b). O dispositivo trata da regulamentação de norma, que deve evitar o abuso do poder regulatório, estabelecendo, nos incisos seguintes, o que não deverá ser feito pela Administração Pública.

O inciso I traz que a regulamentação não poderá, indevidamente, “criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes” (BRASIL, 2019b). Este inciso vai ao encontro do que estabelece a Constituição de 1988 – princípios da livre iniciativa, livre concorrência, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico - e da estruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica (Lei 12.529/11).

O favorecimento de grupo econômico deve ser enfrentado, de modo a garantir o cumprimento dos princípios constitucionais acima elencados. O poder de determinado grupo consiste em uma falha de mercado, que pode ocorrer quando há uma total desregulação. Para evitar esse poder a um determinado segmento ou pequeno nicho, o Estado pode atuar de forma a minimizar essas falhas mercadológicas. No entanto, não poderá se utilizar da intervenção regulatória justamente para fim diverso ao texto constitucional.

O inciso II estabelece que não se poderá, indevidamente, “redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado” (BRASIL, 2019b). Isso impacta positivamente no princípio da oferta-demanda, aumentando-se um dos fundamentos econômicos, que é o da concorrência. Merece destaque, ainda, o inciso IV, que aduz que não é possível “redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco” (BRASIL, 2019b). Nesse sentido, há Mercado e Estado caminhando juntos em busca do desenvolvimento tecnológico, conforme preceitua a Constituição de 1988.

E, como objeto final da análise da legislação, o artigo 5º da Lei 13.874/19 propõe modificações na maneira em que ocorre atualmente a regulação no Brasil. A redação do dispositivo consiste em determinar que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas pela Administração

Pública federal, serão precedidas de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo, a fim de verificar a razoabilidade do seu impacto econômico (BRASIL, 2019b).

Uma regulação pautada no impacto econômico vai ao encontro com o artigo 20 da recentemente modificada LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, e que também tem repercussão na Administração Pública. O artigo 20 da LINDB traz que “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (BRASIL, 2018). Assim, tanto o artigo 5º da Lei de Liberdade Econômica como o artigo 20 da LINDB tem sua ênfase no consequencialismo²⁵.

Uma das principais críticas que é feita ao consequencialismo é a falta de aparato técnico disponível, isto porque não se traduz em fácil tarefa a avaliação das consequências sob à ótica dos valores constitucionais e que estas disponham de racionalidade. Em havendo uma estruturação adequada para realizar essa análise prévia, é salutar que haja modificações na forma em que ocorre esta regulação.

O Tribunal de Contas da União vem enfatizando os benefícios da análise de impacto regulatória (AIR). Dentre alguns dos apontamentos realizados em relatório, destaca-se aqui que a AIR visa garantir a eficiência da regulação proposta no atingimento da política pública objeto da regulação, garantindo que os seus benefícios sejam superiores aos custos totais; ainda, que os “benefícios” e “custos totais” devem ser considerados em suas dimensões quantitativas e qualitativas, para que consumidores, agentes regulados, a agência reguladora e a sociedade se beneficiem (BRASIL, 2015).

Mendonça e Jordão (2019a, p. 30-31) tratam da revisão do modelo regulatório com ênfase na análise prévia de impacto, destacando, principalmente, a revisão regulatória que vem ocorrendo nos EUA, desde o governo Obama. É importante que experiências internacionais sejam investigadas, entretanto, é preciso sempre se ter em conta que a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 institui direitos sociais e um Estado prestacional, e que a forma como se dá o intervencionismo deve se atentar à leitura da Constituição em sua integralidade.

Há uma ordem econômica intervencionista (e aqui tratando-se de intervenção lato sensu), e essa transformação se dá “[...] quando as ordens econômicas (mundo do dever-ser) passam a

²⁵ Mendonça (2018, p. 45-46) explicita que muitas vezes, no ordenamento jurídico brasileiro, os argumentos baseados em consequências acabam sendo mascarados por argumentos de cunho formal ou normativo, em virtude de uma ainda presente resistência dos operadores do Direito em relação ao papel do juiz e aplicação do direito. Nesse sentido, o jurista Dallari (2019, p. 127) traz que um problema que gera discussões em relação à utilização do consequencialismo é o seu mau uso, quando convicções ideológicas são utilizadas como fundamento para a decisão, a fim de se chegar a resultados previamente escolhidos.

instrumentar a implementação de políticas públicas, visando o aprimoramento da ordem econômica (mundo do ser), sua preservação e não sua ruptura” (GRAU, 2003, p. 72).

Quando há intervenção estatal na ordem econômica, ela deve ocorrer para alcançar os objetivos fundamentais estabelecidos pela CRFB/88, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a ordem econômica e o ente estatal devem atuar de maneira a integrar os seus esforços na concretização do projeto constitucional. Nem Mercado e Estado são ou podem vir a ser um fim em si mesmos; a atuação estatal e a atividade econômica devem estar em consonância com a busca pela concretização dos objetivos constitucionais e, assim, harmonizados, sendo falsa a oposição dicotômica geralmente posta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 dedica capítulo específico à ordem econômica, e prevê que o Estado assuma a função de agente normativo e regulador para evitar abuso do poder econômico, danos ao meio-ambiente, assegurar a proteção do consumidor – de modo que pessoas e grupos vulneráveis tenham seus direitos protegidos e assim possa haver certa equidade entre agentes econômicos. Realizada a análise da Lei 13.874/19 - Lei da Liberdade Econômica – e de sua exposição de motivos, verifica-se que a legislação traz importantes reforços do que consta no texto constitucional, como a repressão de abuso do poder econômico e a garantia da livre iniciativa – que é fundamento da ordem econômica e da Constituição de 1988.

Contudo, há alguns pontos controversos entre a legislação e a CRFB/88, como a leitura que é realizada do princípio da subsidiariedade, no qual se estabelece em determinado dispositivo da Lei 13.874/19 uma intervenção subsidiária e excepcional do Estado no domínio econômico. Isso vai de encontro com os preceitos da Constituição de 1988, em que o ente estatal regula e fiscaliza a ordem econômica para que ocorra a consubstanciação dos objetivos e fundamentos constitucionais – assegurar os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a dignidade da pessoa humana, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades sociais e regionais.

No entanto, as controvérsias apresentadas podem ser dirimidas na interpretação global do texto constitucional, considerando que a conjuntura social determinará o grau necessário de liberdade e de intervenção. A Constituição de 1988 traz também atividades econômicas em que há atuação complementar entre Estado e Mercado, a fim de que ambos estejam alinhados para a

concretização dos propósitos constitucionais. Somado ao Estado e Mercado, a Sociedade Civil compõe a tríade cuja atuação deve buscar a garantia dos objetivos e fundamentos constitucionais.

Conclui-se, de modo afirmativo, que a Constituição não traz de modo preciso a mediação entre atividade econômica e estatal. Por outro lado, traz diretrizes para que o legislador ordinário efetive a referida mediação. Esta mediação se dá a partir da divisão entre serviços públicos, reservados ao Estado, e atividade econômica, destinada aos particulares. Esta divisão, contudo, não faz com que os domínios sejam totalmente impermeáveis, de modo que é necessário que existam institutos ponte entre um domínio e outro. Isto é realizado, dentre outros institutos, pela regulação. Entretanto, a regulação prevista na Constituição possui certa modelagem, já que condicionada, dentre outros princípios, pelo desenvolvimento e pela livre iniciativa.

Uma ferramenta essencial de harmonização entre o intervencionismo estatal e o domínio econômico é a regulação, que teve modificações introduzidas pela Lei de Liberdade Econômica. A Constituição de 1988 estabelece um Estado normativo e regulador, porém, não impõe um modelo estanque. Resta verificar como se dará a análise prévia de impacto regulatório, se terá o olhar de modo a estabelecer um equilíbrio entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

O Estado enquanto agente normativo, fiscalizador e regulador se faz essencial justamente pois muitas atividades prestadas pelo Mercado são essenciais para garantia do desenvolvimento nacional e em atendimento ao bem-estar geral e ao interesse público. Além disso, há atividades prestadas pelo ente estatal e pela iniciativa privada, bem como parcerias que ocorrem entre Poder Público e entidades privadas para execução de serviços de interesse coletivo. Assim, não se verifica uma relação dicotômica entre Estado e Mercado, em que ambos se encontrariam em polos diametralmente opostos, mas sim, uma relação em que a atuação deve estar alinhada com a Constituição.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: introdução. 7. ed. rev. mod. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ARAGÃO, Alexandre. O conceito jurídico de regulação econômica. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 6, p. 59-74, 2001.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 226, p. 187-212, out./dez. 2001.

BBC. **Como se chegou à pior recessão desde os anos 90?** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_pib_terceirotri2015_ru>.

BERCOVICI, Gilberto. As inconstitucionalidades da “Lei da Liberdade Econômica” (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019). In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord). **Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 123-152.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>.

BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf>.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm>.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1>.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019b**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>.

BRASIL. Sítio oficial da Câmara dos Deputados. **Inteiro teor da MPV 881/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=43219829822A2C3277B39F0E1FFBDAAD.proposicoesWebExterno1?codteor=1782899&filename=MPV+881/2019>.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Relatório de Auditoria do TCU – Grupo II – Classe V – Plenário. TC 031.996/2013-2, em 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc>.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para Uma Dogmática Constitucional Emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CONJUR. **PSB contesta impactos ambientais da Lei da Liberdade Econômica**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-10/psb-contesta-impactos-ambientais-lei-liberdade-economica>>.

CUÉLLAR, Leila. **As Agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Consequencialismo no âmbito do direito administrativo. In: CHALITA, Gabriel; MARTINS, Ives Gandra da Silva; NALIMI, José Renato (coords.). **Consequencialismo no poder judiciário**. Indaiatuba: Editora Foco, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199763>>.

EXAME. **Os 20 países mais inovadores do mundo (incluindo a China)**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/os-20-paises-mais-inovadores-do-mundo-segundo-o-gii-2018/>>.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social**. 2009. 409 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: justificação e aplicação**. São Paulo: Landy, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do Direito e da Democracia**. São Paulo: Unesp, 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HERITAGE. 2019 *Index of Economic Freedom*. Disponível em: <<https://www.heritage.org/index/heatmap>>.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, ordem econômica e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 212, p. 109-133, abr./jun. 1998.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia: princípios de Micro e Macroeconomia**. 2. ed. São Paulo: Cenage Learning, 2012.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes, p. 72-98. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDONÇA, José Vicente; JORDÃO, Eduardo. A lei de liberdade econômica e a “regulação experimentalista”. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 5, p. 30-31, maio 2019a.

MENDONÇA, José Vicente; JORDÃO, Eduardo. Uma lei de liberdade econômica como “norma geral”: o que isso significa? **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 73, n. 4, p. 40-41, abr. 2019b.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; NUNES, Geilson. Caminhos para o desenvolvimento sustentável: A dignidade da pessoa humana como elemento estruturante da ordem econômica constitucional. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 04, p. 69-87, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas: reflexões iniciais acerca da conexão entre os temas, p. 95-120. In: PECI, Alketa (org). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, Paulo. Direito da Regulação e Ideologia. **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 107-128, jan./mar. 2004.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências reguladoras na promoção do desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014.

NALIN, Paulo. **Do Contrato: conceito pós-moderno (Em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional)**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Terceiro setor e o Direito Administrativo. In: Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] (coord). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito administrativo e constitucional**. Tomo II. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A ANEEL e Serviços de Energia Elétrica, p. 329-351. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

PECI, Alketa. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios, p. 72-92. In: PECI, Alketa (org). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, José Matias. Políticas de Defesa da Concorrência e de Regulação Econômica: as Deficiências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 51-73, abr./jun. 2006.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Tradução de Júlio César Casarin Barroso Silva. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez, 2016.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, p. 241-264, 2019.

RECK, Janriê. Observação Pragmático-Sistêmica das Políticas Públicas e sua Relação com os Serviços Públicos In BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas Públicas e Matriz Pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2018a.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim de um império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul**. São Paulo: Autêntica, 2019.

SARMENTO, Daniel. Pode ser subsidiária e excepcional a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas? O artigo 2º, III, da Lei nº 13.874/19 e a Constituição. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord). **Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 153-168.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. Curitiba: Íthala, 2019.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências Reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 125-162, abr. /jun. 1999.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. A participação privada nas empresas estatais, p. 264-285. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras, p. 17-38. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAROCO, Lara Santos Zangelorme. A proteção constitucional ao meio ambiente e a retórica do desenvolvimento: o caso da usina hidrelétrica de belo monte. **Revista de direito e sustentabilidade**, v. 6, p. 116-138, 2020.

TUSHNET, Mark. Some reflections on method in comparative constitutional law, p. 67-83. In: CHOUDHRY, Sujit. **The migration of constitutional ideas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

VAIRÃO JUNIOR, Newton Sergio; ALVES, Francisco José dos Santos. A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 54-75, maio/ago. 2017.

Trabalho recebido em 22 de outubro de 2020

Aceito em 19 de julho de 2021