

**LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA: UMA ANÁLISE SOBRE A
EVENTUAL DISPENSABILIDADE DE QUALQUER ATO
PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADE
ECONÔMICA DE BAIXO RISCO E A FLEXIBILIZAÇÃO
DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO**

**LAW OF ECONOMIC FREEDOM: AN ANALYSIS ON THE
EVENTUAL DISPENSABILITY OF ANY ACT
PUBLIC FOR THE DEVELOPMENT OF ACTIVITY
LOW RISK ECONOMICS AND FLEXIBILIZATION
TRADE OPENING HOURS**

André Lipp Pinto Basto Lupi¹

Fernando Gustavo Knoerr²

Jefferson Rosa Cordeiro³

RESUMO

A Lei da Liberdade Econômica trouxe profundas inovações no sistema jurídico brasileiro; trata-se de uma verdadeira alteração que percorre as interpretações dos negócios jurídicos

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2006), com estágio doutoral no Institut de Hautes Études Internationales de Genebra. Realizou Estágio Pós-Doutoral na Universidade de Lisboa (2016-2017). Atualmente é professor do Programa de Mestrado em Direito Empresarial do Unicuritiba.

² Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (2002). Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (1998). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1993). Ex-Procurador Federal. Professor de Direito Administrativo da Escola da Magistratura do Paraná e da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná / FEMPAR. É Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA. Realizou estágio Pós- Doutoral na Universidade de Coimbra, Portugal (2015-2016).

³ Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Bacharel em Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná (2000). Graduado em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1996). Pós-graduado em Direito Público (2001) e em Direito Processual Civil (2003) pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos. Atualmente é Procurador Municipal da Procuradoria Geral do Município de Campina Grande do Sul e Membro da Comissão de Direito Público da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Paraná. E-mail: jeffersonrosacordeiro@hotmail.com.

à alterações de dispositivos e artigos de lei. As mudanças contempladas pela norma foram recepcionadas por boa parte da doutrina de forma positiva, pois argumenta-se que a Lei privilegia a autonomia da vontade das partes e, ao mesmo tempo, desburocratiza o exercício da livre iniciativa. Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo o estudo dos efeitos da Lei nº. 13.874/2019, sobre a eventual dispensa do alvará de licença e funcionamento para o desenvolvimento de atividades econômicas consideradas de baixo risco e a autonomia de flexibilização do horário de funcionamento do comércio. Frise-se, que a problemática do artigo refere-se à necessidade do ato público para o desenvolvimento da atividade empresarial e a permissão para o funcionamento das atividades em certos horários serem de competências legislativas dos municípios. Busca-se compreender se, com o advento da Lei da Liberdade Econômica, estaria revogada a legislação municipal que abrange essa matéria. Para tanto, a metodologia aplicada para alcance dos resultados foi a bibliográfica e jurisprudencial. Assim, foi possível verificar que pouco se discutiu sobre o tema e que tanto a doutrina quanto a jurisprudência ainda não emitiram interpretações sedimentadas sobre os rumos, desdobramentos e implicações que a inovação legislativa trouxe sobre esses dois aspectos. Como resultado, compreende-se que a Lei nº. 13.874/2019 é uma norma geral de Direito e, portanto, arvora-se no seio das competências concorrentes entre União, Estados-membros e Distrito Federal, assim como seus comandos subordinam-se de forma hierárquica e vertical às demais leis. Conclui-se do estudo que as normas locais já existentes (código de posturas) são plenamente válidas, porém sem eficácia e, portanto a atitude mais sagaz a ser tomada pelos órgãos municipais será a adequação de seus códigos e, por conseguinte, a expedição de um decreto capaz de regulamentar e enquadrar as atividades consideradas de baixo risco de acordo com a realidade local, levando-se em consideração as normas de zoneamento, leis ambientais, sanitárias e de segurança. No tocante às leis que dispõem sobre o horário de funcionamento do comércio local, mesmo tendo a Lei da Liberdade Econômica concedido ao empresário o direito de desenvolver suas atividades em qualquer horário e tempo, pareceu acertada a interpretação de que devem ser observadas as normas de proteção ao meio ambiente, poluição sonora e sossego público. Assim, se a fixação de horários de funcionamento prevista em leis municipais fundamenta-se nestes critérios, continuam sendo plenamente aplicáveis e válidas, pois encontram-se de acordo com as exceções da norma geral.

PALAVRAS-CHAVE: alvará de funcionamento; horário do comércio local, Lei da Liberdade Econômica; norma geral de Direito.

ABSTRACT

The Law of Economic Freedom brought deep innovations to the Brazilian legal system; it is a true change that goes from the interpretation of legal business to changes in provisions and articles of law. The changes contemplated by the norm were welcomed by the doctrine in a positive way, since it is discussed that the Law privileges the autonomy of the will of the parties while at the same time makes easier the exercise of free enterprise. In this sense, the present work aims to study the effects of Law No. 13,874/2019, about the possible waiver of license and operation license for the development of economic activities which are considered low risk and the flexibility of opening hours of business. It is emphasized that the problematic of this study is about the necessity of the public act for the development of the entrepreneurial activity and the

permission for the operation of the activities in certain times to be of legislative competence of the municipalities; The study aims to investigate if with the edition of the Law of Economic Freedom would it be repealed the municipal legislation that cover these topics. Therefore, the methodology applied to reach the results is the bibliographic and jurisprudential. Thus, it was possible to verify that little has been discussed on the subject and that both doctrine and jurisprudence do not yet have solid interpretations on the directions, developments and implications that legislative innovation has brought about these two aspects. As a result, it was understood that Law No. 13,874/2019 is a general rule of law and therefore stands within competing competences between the Union, States and the Federal District, thus its commands subordinate hierarchically and vertically to the other laws. It was possible to conclude that the existing local norms (code of behavior) are fully valid, but ineffective, and therefore the wisest attitude to be taken by the municipal agencies would be the adequacy of their codes and therefore the issuance of a decree capable of regulating and framing the activities considered low risk according to the local reality, taking into consideration zoning norms, environmental, sanitary and safety laws. Regarding the laws that regulate local business opening hours, even though the Law on Economic Freedom granted the entrepreneur the right to carry out activities at any time, the interpretation seemed to be correct that the rules of protection must be observed such as environment, noise pollution and public silence. Thus, if the establishment of operating hours provided for in municipal laws is based on these criteria, they remain fully applicable and valid as they are in accordance with the exceptions of the general rule.

KEYWORDS: *business license; local business hours, Economic Freedom Act; general rule of Law.*

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, é importante assinalar que o tema da presente pesquisa é de extrema relevância, novidade e complexidade. A denominada Lei da Liberdade Econômica trouxe inovações jurídicas consideráveis e sem precedentes na história do ordenamento jurídico brasileiro no que tange ao tema das posturas municipais, que ainda não foram devidamente analisadas de forma aprofundada, seja na doutrina ou na jurisprudência.

Trata-se de uma norma jurídica recente, a Lei nº. 13.874/2019, aprovada em 20 de setembro de 2019. Dessa forma, o que se busca discutir são os seus reflexos e sua influência sobre a eventual dispensabilidade de qualquer ato público para o desenvolvimento de atividade econômica de baixo risco e a flexibilização do horário de funcionamento do comércio.

Ocorre que, a maioria das leis municipais, também conhecidas como código de posturas, exige a licença de funcionamento para o desenvolvimento de qualquer atividade econômica. Neste contexto, a problemática a ser enfrentada é entender se com o advento da Lei da Liberdade Econômica estaria revogada a legislação municipal que tratam do tema.

Além disso, pretende-se desvendar a natureza da nova norma, seu alcance e eficácia, bem como compreender se a total liberdade para exercer uma atividade sem alvará abrange a liberdade de localização do empreendimento e se tal norma sobrepõe-se à legislação ambiental e sanitária.

Outro tópico a ser confrontado refere-se ao horário de funcionamento das atividades comerciais. Como já mencionado, a Lei nº. 13.874/2019 também garantiu ao empreendedor a liberdade e o direito de desenvolver sua atividade empresarial em qualquer horário e dia da semana.

Sobre este tema, é de extrema relevância expor que compete aos municípios fixar horário de funcionamento para atividades comerciais. Dessa forma, os regramentos municipais que fixam horário de funcionamento do comércio estariam contrários à nova Lei?

Faz-se valioso esclarecer que o presente artigo, por meio da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, buscou compreender as disposições da Lei da Liberdade Econômica, seus princípios, alcance, efetividade e fazer uma reflexão sobre os limites dessa autonomia concedida ao empreendedor.

2 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA COMO NORMA GERAL DE DIREITO ECONÔMICO

A busca incansável pela autonomia, espontaneidade e independência das ações é um sonho da humanidade. A liberdade almejada por todos é um conceito utópico por ser questionável se o ser humano realmente é um indivíduo livre, ausente de submissão e servidão aos ditames do Estado.

Ao abordar-se o sistema político e financeiro, a liberdade econômica total, aliada ao surgimento da sociedade de consumo de massa nos Estados subdesenvolvidos,

possibilitou-se uma acumulação de capital, surgindo corporações que passaram a dominar a economia internacional, formando-se os trustes e cartéis.

Este cenário da economia desenfreada e da total liberdade, culminou no confronto da primeira Guerra Mundial (1914-1919); posteriormente, em 1929, com a quebra da bolsa de Nova York, surgiram as primeiras teorias intervencionistas do Estado na economia, que abarcavam a ideia da regulação das atividades do setor privado, a estipulação dos preços, a proteção ao trabalhador, a livre iniciativa nas atividades empresariais e, conseqüentemente, a redução das desigualdades sociais.

A partir desta reflexão, inicia-se a discussão sobre a Lei nº. 13.874, de 20 de setembro de 2019⁴, também conhecida como a Lei da Liberdade Econômica. Este diploma legal traz inovações jurídicas consideráveis e ainda sem precedentes na história do ordenamento jurídico brasileiro sobre o tema das posturas municipais no que tange à liberação de alvarás e ao horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais. Devido à edição da Lei da Liberdade Econômica ter ocorrido no segundo semestre de 2019, ainda não há um posicionamento da doutrina e jurisprudência sobre a matéria. Trata, por conseguinte, de uma lei recente, sem jurisprudência formada e sem artigos acadêmicos em quantidade apropriada.

A novidade trazida pelo novo diploma legal está em um terreno inóspito e tênue, sabendo-se que ainda não há respostas únicas e seguras relativas à aplicação da Lei em situações concretas; ao passo que múltiplas interpretações podem ser dadas sobre os limites e a autonomia da atuação da União na expedição de normas de Direito dessa natureza.

Como ponto de partida deste assunto, expostas as considerações que se julgam pertinentes, percebe-se que a Lei nº. 13.874/2019 auto-proclama-se como uma norma geral de Direito Econômico, expressa na literalidade do art. 1º., §4º.⁵, visando estabelecer normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica.

⁴ BRASIL. Lei nº. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

⁵ Art. 1º. Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal. § 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio

O Ministro Carlos Ayres Britto ao lecionar o que é uma norma geral na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.645-9/PR, asseverou que “norma geral, a princípio, é aquela que emite um comando passível de uma aplicabilidade federativamente uniforme”.⁶

Confirmando a opinião esposada acima, o Ministro Carlos Velloso, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.098-1/SP reitera:

Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências.⁷

Dos argumentos acima expostos, pode-se afirmar que as normas gerais são comandos que regulam as condutas humanas e que vedam ou permitem atuações amplas. Trata-se de um grande esboço que vai tomando forma e afunilando-se verticalmente com outros dispositivos legislativos, primeiro no âmbito estadual e depois no municipal, de acordo com a realidade local e de forma hierárquica.

Nesta acepção de que a norma geral de Direito é aquela que contém ideias e princípios amplos, sem aprofundamentos maiores e com comandos simples e objetivos, Flávio Tartuce, ao tratar da Lei da Liberdade Econômica, traz à discussão que “na Lei 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”.⁸

ambiente. § 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas. § 3º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º. § **4º. O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.**

⁶JUSBRASIL. Supremo Tribunal Federal STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 3645 PR. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21025635/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3645-pr-stf>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

⁷JUSBRASIL. Supremo Tribunal Federal STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 3098 SP. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14791727/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3098-sp-stf>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

⁸ GEN JURÍDICO. Lei da Liberdade Econômica: diretrizes interpretativas da nova lei e análise detalhada das mudanças no Direito Civil e nos registros públicos – parte 1. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/09/24/lei-da-liberdade-economica-diretrizes/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

Além dessa perspectiva, o doutrinador reforça que, por tratar-se de uma lei com enunciados genéricos e abstratos, ela apresenta pouca solidez, pois não resolve situações concretas, reforçando, portanto a falta de características típicas de dispositivo legislativo geral. O autor assim conclui seu pensamento:

Além disso, grande parte dos dispositivos não ataca problemas específicos e concretos que eventualmente estejam a opor empecilhos à livre iniciativa, mas apenas faz enunciados genéricos e abstratos de pouca concretude normativa. E isso talvez seja justificado pela enorme controvérsia entre os parlamentares acerca do que, em concreto, deve ser admitido ou não. [...] diante das divergências e dos limites formais ao procedimento de conversão de Medida Provisória em lei, esse texto foi desidratado para a versão atual, que é muito genérica e mais enxuta.⁹

Neste viés, na qualidade de norma geral de Direito, também se pode dizer que a Lei nº. 13.874/2019 arvora-se no seio da chamada competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, e também dos Municípios sob o aspecto do interesse local, conforme previsto no art. 24 da Constituição de 1988.¹⁰

Note-se que o inciso I do referido dispositivo constitucional arrola o Direito econômico no rol de matérias afetas à legislação concorrente. Neste contexto, o papel da União limita-se a estabelecer normas gerais, como descrito no seu § 1º., o que não exclui

⁹ Idem

¹⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

a competência suplementar dos demais entes federativos, como previsto no § 2º, aliado com o art. 30, incisos I e II, também da Carta Magna.¹¹

Vale comentar ainda que, inexistindo norma geral, a competência legislativa dos entes federativos é plena para atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3º. da Constituição); advindo, contudo, uma norma geral nacional, ocorrerá a suspensão da eficácia das normas regionais e locais, no que forem elas contrárias (art. 24§ 4º. da Constituição).

Gilmar Ferreira Mendes assim pronuncia-se sobre a competência concorrente para legislar e o condomínio legislativo que se forma:

A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias, como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente, educação, proteção e integração social da pessoa portadora de deficiência, proteção à infância e à juventude, do patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico, assistência jurídica, defensoria pública etc.¹²

Pode-se dizer com certeza que a competência concorrente para editar leis trata-se de uma divisão de tarefas e atribuições que os entes federativos possuem de forma compartilhada, em comum. Para a União, cabe legislar de forma geral, com normas não exaustivas, princípios amplos e leis que traçam um plano sem tecer pormenores.

¹¹Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

¹²MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 4 ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 870- 871.

Acrescenta-se que aos Estados-membros e ao Distrito Federal cabe criar dispositivos normativos que preencham as lacunas, de forma a suplementar as normas gerais.

Neste contexto, Gilmar F. Mendes pondera sobre a competência complementar:

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal. Opera-se, então, um bloqueio de competência, uma vez que o Estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Caberá ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional.¹³

Após a exposição dos argumentos acima alicerçados nos entendimentos doutrinários, percebe-se, finalmente, que a intenção expressa do legislador federal é o cumprimento pela Lei da Liberdade Econômica do papel de norma geral de Direito econômico para o fim de vincular os demais membros da Federação, como se entende da literalidade do § 4º. do art. 1º. do mencionado texto constitucional.

3 ATOS PÚBLICOS PARA LIBERAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA AUTORIZAÇÃO E LICENÇA.

A garantia da segurança e bem estar na produção das atividades econômicas está diretamente ligada à política de desenvolvimento e crescimento de várias empresas. Além da eficácia da qualidade dos produtos e serviços, a atenção ao meio ambiente, ao consumo e ao desenvolvimento sustentável, aliado à proteção dos interesses do consumidor e dos direitos do trabalhador aquecem o mercado e as vendas com o consequente atendimento das expectativas de clientes e fornecedores.

¹³ Idem.

Por conseguinte, nesta parte da discussão pretende-se analisar os instrumentos administrativos capazes de promover o controle para o funcionamento e a liberação das atividades econômicas.

É importante ressaltar que a Lei da Liberdade Econômica trouxe uma inovação relevante no tema da dispensa dos atos públicos administrativos para o funcionamento e a realização das atividades comerciais; seus impactos e possíveis reflexos serão analisados em momento específico.

Ao tratar especificamente do art. 3º., inciso I, da Lei nº. 13.874/2019¹⁴, determina-se como direito de toda pessoa, natural ou jurídica, o desenvolvimento de atividade empresarial ou comercial de baixo risco, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica, com o intuito de promover o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País.

Convém assinalar que legislação em comento, no seu artigo 1º. §6º¹⁵, cuidou de dispor o que considera como ato público de liberação para o desenvolvimento das atividades. Nesta questão, há duas figuras que merecem aprofundamento e destaque devido às suas distinções e riqueza de conceituação doutrinária, qual seja a licença e a autorização.

Merece atenção o fato de a licença e a autorização tipificarem os atos administrativos quanto à outorga de direitos. No entanto, são termos técnico-jurídicos com interpretações distintas, impossíveis de serem utilizadas como sinônimos.

Apenas para enriquecimento da discussão, parece que a intenção do legislador, ao trazer de forma simplista, ampla e geral a palavra “ato público”, é aproximar o

¹⁴ Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico 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; [...].

¹⁵ Art. 1º. Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal. [...] § 6º. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

intérprete à lei, pois tal conceito torna-se acessível, visto que, caso se valesse das terminações de autorização e licença, causaria grande caos interpretativo por parte daqueles que não gozam de conhecimento jurídico e que por vezes utilizam-se destas expressões de forma simultânea.

Feitas tais considerações, destaca-se que é por intermédio das licenças e autorizações que se exterioriza o ato administrativo, que decorre do exercício da função administrativa sob o regime de Direito público. Firmada tal premissa, é válido assinalar que não há uniformidade nos conceitos do significado de ato administrativo.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o ato como uma “declaração do Estado [...], no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.”¹⁶

José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, entende que o ato administrativo é uma “exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”¹⁷.

Hely Lopes Meirelles, de forma detalhista, ensina que:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.¹⁸

Ao tratar deste tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta que o ato administrativo deve ser entendido como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.¹⁹

¹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 204.

¹⁷ FILHO, J. D. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.165-166.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010, p. 354-355.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 725.

Expostos os diversos conceitos, percebe-se que, embora não haja unicidade entre eles, todos convergem para a exteriorização da vontade do Estado em criar, conceder ou modificar direitos para os administrados ou aos seus agentes.

Desse modo, após compreender o que vem a ser um ato administrativo, resta evidente que os institutos da autorização e licença são frutos desses conceitos em situações concretas e reais. José Cretella Júnior compartilha deste entendimento e argumenta que a autorização é “discricionária e precária mediante a qual a autoridade competente faculta ao administrado, o exercício ou aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento proibido.”²⁰

Em outras palavras, a autoridade administrativa analisa de forma discricionária, dentro dos critérios de conveniência e oportunidade, o requerimento para conceder ou não o uso de um bem público, o desempenho de alguma atividade ou a prática de determinado ato.

Note-se que Hely Lopes Meirelles partilha dessa mesma ideia ao afirmar que através do instituto da autorização “a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.”²¹

A licença, ao revés, é conceituada pela doutrina como ato administrativo vinculado e definitivo, que obriga o Poder Público a atender o requerimento do administrado, se cumpridos certos requisitos legais.

José Afonso da Silva pondera que, “se o titular do direito a ser exercido comprova o cumprimento dos requisitos para o seu efetivo exercício, não pode ser recusada, porque do preenchimento dos requisitos nasce o direito subjetivo à licença”.²²

Édis Milaré comenta sobre a inexistência de poder discricionário ou apreciação subjetiva no ato administrativo:

Não há poder discricionário ou apreciação subjetiva alguma por parte do Poder Público. Não há que se analisar conveniência e oportunidade, já que o beneficiário tem direito líquido e certo ao desfrute de situação regulada pela norma jurídica. Tal é o caso,

²⁰ JUNIOR, José Cretella. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 239.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 36^o. Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010. p. 532.

²² SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 181.

por exemplo, das licenças para construir, para exercer profissão regulamentada em lei etc.²³

Apresentando-se nitidamente a diferença entre os dois institutos, ou seja, a autorização e a licença, Celso Antônio Bandeira de Mello, em apenas algumas palavras às distinguiu: “a autorização é ato constitutivo e a licença é ato declaratório de direito preexistente”.²⁴

Assim, explanadas as diferenciações técnicas e jurídicas desses atos administrativos, é importante mencionar que o instrumento pelo qual ocorre a expedição da licença é denominado alvará.

Neste sentido, Rafael de Oliveira Laje anota que:

É através do alvará que os aludidos atos administrativos se concretizam, passam a existir na esfera jurídica. Enquanto os atos em si compreendem o conteúdo, a matéria, o alvará, como já dito, é a forma pela qual se manifesta a vontade da Administração.²⁵

Adicionalmente, para reforçar tal argumento, socorre-se aos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que interpreta a figura do alvará como:

[...] o instrumento pelo qual a Administrativa Pública confere licença ou autorização para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao poder de polícia do Estado. Mais resumidamente, o alvará é o instrumento de licença ou da autorização. Ele é a forma, o revestimento exterior do ato; a licença e a autorização são o conteúdo do ato.²⁶

Por fim e não menos importante, cabe expor que o legislador, na redação do já citado §6º. do art. 1º. da Lei nº. 13.874/2019, define a figura do alvará como o ato público

²³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão Ambiental em Foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 405

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p.466.

²⁵ LAGE, Rafael de Oliveira. O ato da licença administrativa. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 15184862, Teresina, ano 14, n.2149, 20 mai. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12795>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 631.

de liberação das atividades. Parece que mais uma vez houve a intenção de tornar a norma acessível e conseqüentemente abarcar o maior número possível de definições que as licenças recebem em diferentes localidades do País, tratando-se, assim, de uma verdadeira inovação hermenêutica rumo à democracia do conteúdo legislativo.

4 OS EFEITOS DA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA E A DISPENSABILIDADE DE QUALQUER ATO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADE ECONÔMICA DE BAIXO RISCO E A FLEXIBILIZAÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO

As transformações sociais e culturais vivenciadas em um passado recente impactaram o modo e estilo de vida das pessoas. Pode-se dizer que, com esse desenvolvimento, houve a necessidade de mudança inclusive no ordenamento jurídico, que precisa garantir ao homem o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e sociais e também assegurar as mesmas condições favoráveis para os seus pósteros.

Surge assim a necessidade da reciprocidade entre direito e o dever: “Ao direito de desenvolver-se em um planeta habitável corresponde o dever de cuidá-lo”.²⁷

Neste contexto, com a intenção de resguardar a proteção do meio ambiente e ao mesmo tempo promover a expansão financeira do País, a Lei da Liberdade Econômica aspira ao ideal de desburocratização para abertura de novas empresas e empreendimentos e o desenvolvimento de atividades de baixo risco sem a necessidade da licença – alvará de funcionamento.

Torna-se importante salientar que, antes da vigência da mencionada Lei, todas as atividades econômicas precisavam de autorização pública para operar. Por intermédio das legislações de posturas, os municípios estabelecem critérios para uso do espaço urbano pelos cidadãos e também como se concedem as liberações para atividades profissionais e comerciais.

Em poucas palavras, pode-se dizer que “as posturas municipais compreendem um instrumento jurídico, constituído por um conjunto de normas que regulam a utilização

²⁷ PENNA, Carlos Gabaglia. **O Estado do Planeta**: Sociedade do Consumo e Degradação Ambiental. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 140.

do espaço e o bem-estar público, sendo o principal órgão mantenedor do nível de qualidade de vida urbana do município.”²⁸

Por conseguinte, expostas tais considerações, questiona-se: com o advento da Lei da Liberdade Econômica restariam revogadas todas as legislações municipais que exigiam tais licenças?

A resposta, independentemente da interpretação que se faça, à priori é não. Como exposto anteriormente, a norma geral expedida pela União não revoga a lei dos demais entes federativos, apenas suspende-lhe a eficácia (art.24, §4º., da Constituição Federal).

Consoante observou o Ministro Maurício Correa, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.656-SP, ao discorrer sobre as relações entre lei complementar sobre normas gerais tributárias e as demais leis tributárias, citou que “quando se tratar de competência legislativa concorrente, as normas estaduais porventura existentes e contrárias à legislação federal são consideradas ineficazes, assim como aquelas que digam respeito a regras gerais.”²⁹

Ademais, é imprescindível citar que a suspensão e revogação da norma são atos diversos tecnicamente considerados. A primeira implica no afastamento temporário do preceito no ordenamento jurídico, ao passo que a revogação refere-se à exclusão total da lei.

O conceito de revogação é muito bem explanado por Luiz Flávio Gomes que propõe seu significado e relaciona-se ao costume e desuso:

Revogação da lei significa, portanto, cessação (finalização) da sua vigência formal. A revogação acontece por meio de outra lei e compreende tanto a ab-rogação (revogação total) como a derrogação (revogação parcial). O costume não revoga nem derroga a lei. O desuso tampouco.³⁰

²⁸POSTURASTERE. **A Origem das Posturas Municipais**. Disponível em: <<http://www.posturastere.com.br/post-origem.html>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

²⁹ JUSBRASIL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE : ADI 2656 SP**. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771032/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2656-sp>. Acesso em: 5 jan. 2020.

³⁰ GOMES, Luiz Flávio. Vigência e validade da lei. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1335, 26 fev. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9534>. Acesso em: 6 jan. 2020.

Assim, pode-se considerar que as normas locais existentes são plenamente válidas em relação às atividades não abrangidas pela norma nacional (as que não são consideradas de baixo risco), seja qual for a interpretação que se lhes dê em relação à sua amplitude; em segundo lugar, caso a norma nacional seja revogada ou retirada do ordenamento de por qualquer motivo, voltam a ter plenos efeitos as legislações municipais que não foram retiradas no ordenamento jurídico.

Feito esse esclarecimento prévio, passa-se a analisar a possibilidade da perda da eficácia da legislação local em razão da dispensa do alvará para as atividades de baixo risco e quanto à estipulação de horário para o funcionamento das atividades comerciais.

Ao estudar-se o licenciamento das atividades econômicas percebe-se que é bastante discutível se tal previsão adéqua-se aos limites constitucionais, sem que seja possível, contudo, desconsiderar sua existência e seus possíveis efeitos, em especial a interpretação que o Poder Judiciário dará a essa rede normativa.

Diante do quadro de insegurança hermenêutica, parece seguro afirmar (e, aparentemente, é o desejado pelo legislador federal pelo que já foi mencionado) que a legislação municipal e estadual referentes ao licenciamento de atividades que são contrárias ao que consta da Lei de Liberdade Econômica terão sua eficácia suspensa.

Se a interpretação for essa, em um sentido extremado, a legislação municipal em relação às atividades econômicas é eficaz pela inexistência de norma geral de âmbito nacional; dali adiante não há mais eficácia sem que haja a necessidade de qualquer modificação legal ou regulamentar no âmbito local. Ademais, caso a norma nacional seja futuramente revogada ou retirada do sistema, a legislação local voltará a produzir efeitos normalmente.

No que diz respeito às atividades de baixo risco, é vedada a exigência de prévio licenciamento para o seu funcionamento. Nesta perspectiva, tais atividades devem ser definidas na legislação municipal, e, caso essa seja omissa, aplicar-se-á a previsão do regulamento federal (e, na sua falta, a resolução nº. 51, de 11 de junho de 2019, do CGSIM).

Assertivo seria então, que os municípios, por meio de decreto, regulamentem um rol das atividades consideradas de baixo risco, de acordo com a sua realidade local e até mesmo potencialmente mais restrito, do que as normas já existentes.

A Procuradoria do Município de Londrina no Paraná expediu parecer consultivo e opinativo acerca do tema, e considerou que uma interpretação conservadora do regramento jurídico deveria ser tratada da seguinte maneira:

[...] coadunar o quadro legislativo municipal atual e a previsão da Lei da Liberdade Econômica, e, diante do quadro de falta de previsão legal no âmbito local a regulamentar o exercício do poder de polícia em relação à questão urbanística (localização) e a previsões expressas em lei municipal acerca de questões sanitárias, ambientais, de segurança, etc.³¹

Com ressalvas opinaram pelo seguinte entendimento:

[...] criar-se-ia um procedimento diferenciado para a expedição de tais licenciamentos por meio de um alvará que não vincularia a atividade em relação a seu "funcionamento", garantido de forma livre pela norma geral federal, mas em relação aos demais aspectos atinentes ao interesse local [...].³²

Outro ponto importante para se discutir, é acerca da total liberdade para o desenvolvimento das atividades. Parece-nos que é necessário tecer considerações sobre a localização do estabelecimento, pois esta é dependente da legislação de zoneamento municipal, e nesse sentido o que se parece correto é que tal verificação seja feita a *posteriori*, juntamente com a fiscalização de outros aspectos, como o efetivo enquadramento da atividade como de baixo risco ou questões ambientais, exercendo nesta perspectiva a Administração Pública Municipal o seu poder de polícia.

Odete Medauar define poder de polícia nos termos do Direito Administrativo:

O poder de polícia é a atividade da Administração que impõe limites ao exercício de direitos e liberdades. Essa compreensão dá pertinência à preocupação dos entes municipais diante de uma Lei que, em tese, surge para fazer prevalecer o exercício do direito de liberdade em detrimento de outros direitos não menos

³¹ CUNHA, Carlos Renato. Efeitos da Lei da Liberdade Econômica Sobre a Legislação Municipal de Posturas. Paraná: Procuradoria Geral do Município de Londrina, 2019, p. 10.

³² Idem

importantes, e, especialmente no atual momento de grave crise econômica e fiscal que atravessa o país.³³

Deve-se considerar ainda que, embora a atividade econômica seja de baixo risco (conforme regulamentação local), não pode ela ser exercida em qualquer ponto do território municipal, tendo em vista os limites das leis que determinam o uso e a ocupação do solo, as previsões de distanciamento mínimo por questões de segurança, a proteção à infância, a moralidade, o sossego, bem como a legislação sanitária, além das normas e regramentos expedidos pelo corpo de bombeiros.

Assinala-se que nada disso foi tratado pela norma geral, porém não pode ser descartado e tampouco apagado da legislação local, visto que se trata de regramentos necessários e específicos para estruturar e garantir o desenvolvimento urbanístico ordenado das cidades, capaz de proporcionar segurança e qualidade de vida.

Sobre esta matéria o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, através da Tutela Provisória nº 22856027720198260000, na qual o Relator foi Des. Décio Notarangeli, recentemente negou para um município a autorização para realizar uma feira comercial itinerante sem a expedição do alvará de funcionamento. Os fundamentos invocados no julgado foram muito relevantes, pois restou demonstrado que a legislação local estabelece restrições à realização de feiras itinerantes, mesmo estando essa dentro das atividades consideradas de baixo risco pela Resolução CGSIM nº 51/19:

No caso dos autos é relevante a fundamentação invocada na apelação porque há consistência jurídica na tese sustentada pelo Município, que se acha adstrito ao princípio da legalidade (art. 37, caput, CF), calcada na existência de legislação local que estabelece restrições à realização de feiras itinerantes (artigos 6º e 7º da Lei Municipal nº 4.333/17), bem como em relação à classificação de risco da feira comercial, nos termos da Resolução CGSIM nº 51/19, tendo em vista a ausência de prova literal e inconcussa de que o evento sazonal pretendido se classifica no conceito de evento de baixo risco.³⁴

³³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 401.

³⁴ JUSBRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Tutela Provisória : 22856027720198260000 SP 2285602-77.2019.8.26.0000 - Inteiro Teor**. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/794997910/tutela-provisoria-22856027720198260000-sp-2285602-7720198260000/inteiro-teor-794997930?ref=serp>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

Por fim, resta analisar a questão da flexibilização do horário de funcionamento do comércio. A Lei menciona como direito do empresário o desenvolvimento da atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados (art.3º., inciso II).

Sabe-se que muitos municípios estabelecem horário para o funcionamento de certas atividades, contudo, há dois aspectos a serem objetos da reflexão.

Em primeiro lugar, a norma nacional prevê na alínea "a" do inciso II do art. 3º., que devem ser observadas as normas de proteção ao meio ambiente, poluição sonora e sossego público. Assim, se a fixação de horários de funcionamento prevista em leis municipais fundamenta-se nestes critérios, parece que a mesma deve ser plenamente aplicável, pois está de acordo com a norma geral.

Em segundo lugar, o Supremo Tribunal Federal reconhece que a fixação do horário de funcionamento de estabelecimento comercial encontra-se dentro da competência legislativa municipal por tratar-se de tema de interesse local; e, como expressão maior de reincidente manifestação expediu a Súmula Vinculante nº 38 com este foco:

Súmula Vinculante n. 38 - É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.³⁵

Os Tribunais já pacificaram o entendimento de que a regulamentação do horário de funcionamento dos estabelecimentos compete aos municípios e que tal postura não ofende a livre iniciativa, conforme apreende-se do aresto jurisprudencial do Tribunal de Justiça do estado de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA – LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE FARMÁCIAS - COMPETÊNCIA MUNICIPAL - INEXISTÊNCIA DE OFENSA À LIVRE INICIATIVA. - A limitação do horário de funcionamento das farmácias pelo município não pressupõe a automática violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência constitucionalmente previstos, tendo em vista a competência

³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 38**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.aspsumula=2183>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

que lhe é inicialmente atribuída pelo artigo 30, inciso I, da Constituição da República, nos termos da Súmula nº 419 do Supremo Tribunal Federal. (TJ-MG - AC: 10000160293833004 MG, Relator: Alexandre Santiago, Data de Julgamento: 29/10/0019, Data de Publicação: 05/11/2019).³⁶

Corroborando com o que foi explicitado, Guilherme Wünsch, em seu estudo sobre os impactos da Lei da Liberdade Econômica, realça que o “entendimento é de que prevalecem as legislações municipais e as convenções coletivas das categorias na hora de determinar como ocorre o funcionamento das empresas fora dos dias considerados úteis”.³⁷

Em síntese, se a Administração Pública Municipal, a União Federal e o Poder Judiciário estão submetidos aos mandamentos da referida Súmula Vinculante, no atual contexto normativo e jurisprudencial entende-se serem plenamente eficazes as previsões da legislação municipal quanto à fixação do horário de funcionamento dos estabelecimentos ante a ausência de contrariedade ao art. 3º., inciso II, alínea "a" da Lei de Liberdade Econômica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novamente, destaca-se a importância do tema que o presente artigo abordou. Trata-se de uma verdadeira inovação no sistema jurídico brasileiro ante a promulgação recente da Lei da Liberdade Econômica.

A Lei nº. 13.874/2019 objetivou reduzir as burocracias administrativas para a abertura e funcionamento de novas atividades empresariais e, para tanto, concedeu ao empreendedor o direito de desenvolver suas atividades, contanto que sejam consideradas de baixo risco, sem a necessidade prévia do alvará de funcionamento.

Nesta perspectiva, é importante destacar que não existe até o presente momento jurisprudência formada e poucos artigos acadêmicos abordando o tema. Ao tratar da matéria, caminha-se, portanto, em terreno inóspito e tênue.

³⁶ JUSBRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG - Apelação Cível : AC 10000160293833004 MG.** Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/777759644/apelacao-civel-ac-10000160293833004-mg?ref=serp>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

³⁷ GAUCHAZH. **Lei permite que empresas abram em qualquer horário e dia da semana.** Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/10/lei-permite-que-empresas-abram-em-qualquer-horario-e-dia-da-semana-ck1b358rn02pp01n3xqeransq.html>. Acesso em: 6 jan. 2020.

Mesmo diante dessa adversidade, buscou-se através de pesquisas doutrinárias tecer considerações acerca dos efeitos da Lei da Liberdade Econômica e seus reflexos na dispensa de licenças de funcionamento e na autonomia flexibilizada ao empreendedor quanto ao horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

Ao tratar da dispensa do alvará de funcionamento, diante das múltiplas interpretações possíveis sobre os limites da atuação da União na expedição de normas gerais em matéria de Direito econômico, entendeu-se que as normas municipais que são contrárias à legislação federal tiveram sua eficácia suspensa, conforme dispõe o artigo o art. 24, § 4º., da Constituição.

Neste contexto, pode-se considerar de forma conservadora que as normas locais vigentes são plenamente válidas, porém sem eficácia e, portanto, a atitude mais adequada a ser tomada pelos órgãos municipais é a adequação dos códigos de posturas municipais e a expedição de um decreto capaz de regulamentar e enquadrar as atividades consideradas de baixo risco de acordo com a realidade local, levando-se em consideração também o zoneamento, as leis ambientais e sanitárias e de segurança.

Vale ressaltar que não foi possível apresentar respostas seguras e únicas no presente artigo devido à realidade de as discussões doutrinárias e jurisprudenciais não estarem sedimentadas, o que levará alguns anos. Considera-se, portanto, que o estudo é uma análise contextual prévia para fornecer algumas alternativas de interpretação e demandará aprofundamento sobre temas específicos e amadurecimento pela doutrina e pelo Poder Judiciário. É um primeiro passo.

Quanto ao horário de funcionamento das atividades comerciais, mesmo que a nova Lei tenha concedido ao empresário o direito de desenvolver suas atividades em qualquer horário, salvo melhor juízo, parece acertada a interpretação em favor do cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente, poluição sonora e sossego público. Assim, se há fixação de horários de funcionamento prevista em lei municipal fundamentada nestes critérios, a mesma continua plenamente aplicável, pois está de acordo com a norma geral.

Ademais, ante a edição da Súmula Vinculante nº. 38, entendeu-se que sua aplicação vincula a Administração Pública Municipal, União Federal e o Poder Judiciário e, dessa forma, no atual contexto normativo e jurisprudencial, as leis municipais que

fixam o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais estão de acordo com o disposto no artigo 3º., inciso II, alínea "a", da Lei de Liberdade Econômica.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRANCO, G. F. M. I. M. C. P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 9 out. 2016.

_____. **Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em: 9 out. 2016.

_____. **Lei nº. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 13 jan. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

FILHO, J. D. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GAUCHAZH. **Lei permite que empresas abram em qualquer horário e dia da semana**. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/10/lei-permite-que-empresas-abram-em-qualquer-horario-e-dia-da-semana-ck1b358rn02pp01n3xqeransq.html>. Acesso em: 6 jan. 2020.

GEN JURÍDICO. **Lei da Liberdade Econômica: diretrizes interpretativas da nova lei e análise detalhada das mudanças no Direito Civil e nos registros públicos – parte 1**.

Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/09/24/lei-da-liberdade-economica-diretrizes/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

GOMES, Luiz Flávio. Vigência e validade da lei. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1335, 26 fev. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9534>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

JÚNIOR, José Cretella. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

JUSBRASIL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE : ADI 2656 SP**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771032/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2656-sp>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

JUSBRASIL. **Supremo Tribunal Federal STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2656 SP**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771032/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2656-sp>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

JUSBRASIL. **Supremo Tribunal Federal STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 3098 SP**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14791727/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3098-sp-stf>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

JUSBRASIL. **Supremo Tribunal Federal STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE : ADI 3645 PR**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21025635/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3645-pr-stf>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

JUSBRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG - Apelação Cível : AC 10000160293833004 MG**. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/777759644/apelacao-civel-ac-10000160293833004-mg?ref=serp>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

JUSBRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Tutela Provisória : 22856027720198260000 SP 2285602-77.2019.8.26.0000 - Inteiro Teor.** Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/794997910/tutela-provisoria-22856027720198260000-sp-2285602-7720198260000/inteiro-teor-794997930?ref=serp>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional,** 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O Estado do Planeta: Sociedade do Consumo e Degradação Ambiental.** 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

POSTURASTERE. **A Origem das Posturas Municipais** . Disponível em: <<http://www.posturastere.com.br/post-origem.html>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; MEDEIROS, Elisângela Aparecida de. **FUNÇÃO SOCIAL E SOLIDÁRIA DA EMPRESA: IMPACTOS NA LIBERDADE ECONÔMICA VERSUS BENEFÍCIOS NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.** Revista Jurídica, [S.l.], v. 2, n. 47, p. 99-122, jul. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2028/1307>>. Acesso em: 20 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v2i47.2028>.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 38.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2183>>. Acesso em: 5 jan. 2020.