



O PRAZO ADMINISTRATIVO NA PERSPECTIVA DO INCISO IX, DO ARTIGO 3º, DA LEI N. 13.874/2019 E SEUS EFEITOS NO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE ADMINISTRATIVE DEADLINE FROM THE PERSPECTIVE OF SECTION IX, ARTICLE 3º, OF LAW N. 13.874/2019 AND ITS EFFECTS ON THE SILENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

FERNANDA GRANJA CAVALCANTE DA COSTA

Mestranda em Direito pela Universidade de Curitiba – UNICURITIBA; nanda8143@hotmail.com [ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1094-1301](https://orcid.org/0000-0002-1094-1301)

ELIZABETH ACCIOLY

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade Europeia de Lisboa. Professora visitante do Curso de Mestrado do Centro Universitário de Curitiba-UNICURITIBA. [ORCID: http://orcid.org/0000-0002-1877-5109](http://orcid.org/0000-0002-1877-5109)

FRANCISCO CARDOZO OLIVEIRA

Doutor em Direito pela UFPR, Professor do Mestrado e do Doutorado no Unicuritiba, Juiz de Direito no Paraná. [ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9440-019X](https://orcid.org/0000-0002-9440-019X)

RESUMO

O presente artigo analisa a previsão do inciso IX, do artigo 3º, da Lei n. 13.874/2019, que prevê que nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei. O dispositivo em análise previu que a inércia administrativa será compreendida como aceitação tácita ao pedido para exercício de dada atividade. Ocorre que, apesar de prever o silêncio eloquente, a norma não esclarece de que prazo se está tratando, o que pode dar azo à possíveis efeitos negativos. O estudo se justifica pela ausência de material





bibliográfico tratando do tema, somado ao fato de que se trata de uma legislação recente, ainda carente de estudos. Objetiva-se demonstrar que a falta de regulamentação ou delimitação desta norma pode gerar o risco de a administração vir a fixar prazos de forma casuística. Para a concretização da pesquisa observou-se o método bibliográfico.

Palavras-chave: lei n. 13.874/2019. inércia administrativa. prazo.

ABSTRACT

This article analyzes the provision of item IX of article 3 of Law no. 13.874 / 2019, which provides that in the requests for public acts of liberation of economic activity, presented all the necessary elements for the instruction of the process, the individual shall be immediately and expressly informed of the maximum period stipulated for the analysis of his request and that, after the Within this period, the silence of the competent authority shall entail tacit approval for all purposes, save as expressly prohibited by law. The device under consideration predicted that administrative inertia will be understood as tacit acceptance of the request to exercise a given activity. It turns out that, despite providing for eloquent silence, the rule does not clarify what time frame it is dealing with, which may give rise to possible negative effects. The study is justified by the lack of bibliographic material dealing with the subject, added to the fact that it is a recent legislation, still lacking studies. The objective is to demonstrate that the lack of regulation or delimitation of this standard may create the risk that management may set deadlines on a case by case basis. For the accomplishment of the research the bibliographical method was observed.

Keywords: law n. 13.874/2019. administrative inertia. term.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a analisar a Lei n. 13.874/2019, originada da conversão da Medida Provisória n. 881/2019, que teve como justificativa a necessidade urgente de afastar a percepção de que, no Brasil, o exercício de atividades econômicas depende de prévia permissão do Estado, conforme explica a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n. 00083/2019 ME AGU MJSP, datada de 11 de abril de 2019¹.

¹ Medida Provisória n. 881, de 2019, disponível em:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531> . Acesso em: 20/12/2019.





A Medida Provisória n. 881/2019, instituiu a “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica” e estabeleceu regras para garantir o exercício do livre mercado e a análise de impacto regulatório.

Em sessão do Congresso Nacional do dia 24 de setembro de 2019, a Medida Provisória n. 881/2019, após ter alguns de seus dispositivos vetados, foi convertida na Lei n. 13.874/2019, trazendo algumas repercussões e alterações no âmbito do Direito Civil, do Direito do Trabalho, da Lei de Sociedades Anônimas e da Lei dos Registros Públicos.

Grande parte das medidas previstas na Lei refere-se ao instituto do poder de polícia, com o intuito de diminuir a interferência estatal do agir particular, de modo a estimular o empreendedorismo.

Em seu artigo terceiro, inciso nono, a Lei dispõe sobre o que se tem chamado de silêncio eloquente, afirmando ser direito de toda pessoa ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, apresentados todos os elementos necessários, o particular ser cientificado do prazo máximo para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos.

Especificamente sobre essa proposta de desburocratizar a iniciativa econômica, depositando sobre o aparato estatal o dever de executar em tempo hábil o seu mister, é que configura o problema de análise, visto que a lei não estabelece critérios e limites mínimos e máximos para fixação de tais prazos. Trata-se, portanto, de avaliar até que ponto a manipulação de prazos pode inviabilizar o escopo da legislação.

Para enfrentar o problema proposto, inicia-se pela reconstrução histórica da Medida Provisória n.º 881/2019; na sequência, promove-se a análise do alcance da normatividade da Lei n.º 13.874/2019; no final, a análise evolui para tratar da questão específica do prazo relacionado a serviços necessários para o desenvolvimento de atividade econômica.





Adota-se uma metodologia dedutiva apoiada em referências documentais e bibliográficas.

2. RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 881/2019

A ideia de reconstrução histórica parte da premissa de que a dinâmica da história no tempo não é linear; ao contrário, o tempo histórico comporta avanços e recuos. O paradigma reconstrutivo, no sentido do formulado por Hegel, procura enfatizar o modo como determinadas ideias, princípios, ações ou prática atingiu os objetivos propostos, tomado um determinado contexto do tempo histórico.

Para a situação em análise, trata-se de verificar o modo como a Medida Provisória n.º 881/2019 converteu-se em lei e o que, nesse percurso, assumiu caráter significativo.

As Medidas Provisórias são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República, em situações de relevância e urgência, por ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Poder Legislativo, chamado a discuti-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo².

Sobre essa matéria José Afonso da Silva afirma que:

As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59 como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.³

² LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 18. ed. rev., atual. e ampla. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 668.

³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 17. ed., rev. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 524.





O art. 62, caput, da Constituição Federal de 1988, que traz regras gerais de edição e apreciação das Medidas Provisórias, dispõe que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”, definindo, inclusive, os assuntos e temas sobre os quais as medidas provisórias não podem tratar.

Desse modo, ainda que a Medida Provisória nasça apenas pela manifestação exclusiva do Chefe do Executivo, que a publica no Diário Oficial da União, ela vigorará pelo prazo de 60 dias, prorrogável, uma vez por igual período (art. 62, §7º, CF), contados de sua publicação no DOU.

A Medida Provisória precisa ser apreciada pelas Casas do Congresso Nacional para se converter definitivamente em lei ordinária. Caso sua votação não seja concluída nas duas casas do Congresso, o prazo de 60 dias é prorrogado de modo automático.

Nos termos do parágrafo sexto da Constituição Federal, caso não seja apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, a Medida Provisória entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Logo, uma vez em vigor, a Medida Provisória deve ser submetida, de imediato, ao Congresso Nacional, cabendo a uma comissão mista de Deputados e Senadores o seu exame e posterior emissão de parecer sobre ela, apreciando, nessa ocasião, seus aspectos constitucionais e de mérito, bem como sua adequação financeira e orçamentária, tudo nos termos dos parágrafos 5º e 9º do artigo 62 da Constituição Federal de 1988.

Vale ressaltar que o rito de tramitação interno é disciplinado pela [Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002](#), que exige, por exemplo, em seu art. 2, §1º, que a Comissão Mista verifique o cumprimento, pelo Presidente da República, do envio do texto da Medida Provisória ao Congresso Nacional no dia de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhado da respectiva mensagem e de documento expondo a motivação do ato.





No caso da Medida Provisória n. 881 de 2019, por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n. 00083/2019 ME AGU MJSP⁴, datada de 11 de abril de 2019, a Medida Provisória n. 881, de 2019, foi justificada pela “necessidade urgente de afastar a percepção de que, no Brasil, o exercício de atividades econômicas depende de prévia permissão do Estado. Esse cenário deixaria o particular sem segurança para gerar emprego e renda”. De acordo com o documento, estudos comprovaram a relação entre liberdade econômica e desenvolvimento de um País, de modo que o intuito da Medida Provisória seria evitar excessos de intervenção do Estado, com vistas a estimular o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico.

A Exposição de Motivos afirma ainda que a Medida Provisória n. 881 de 2019 instituiu a “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica” e estabeleceu regras para garantir o livre mercado e a análise de impacto regulatório, tendo em vista que o Estado é agente normativo e regulador da atividade econômica, nos termos dos arts. 170 e 174 da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, Eros Grau explica, ao distinguir intervenção de atuação estatal que a intervenção consubstancia a atuação do Estado além da esfera pública, ou seja, na esfera privada:

(...) o Estado não pratica intervenção quando presta serviço público ou regula prestação de serviço público. Atua, no caso, em área de sua própria titularidade, na esfera pública. Por isso mesmo dir-se-á que o vocábulo intervenção é, no contexto, mais correto do que a expressão atuação estatal; intervenção expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado; atuação estatal, simplesmente, expressa significado mais amplo. Pois é certo que essa expressão, quando não qualificada, conota inclusive atuação na esfera do público.

(...) Em outros termos, teremos que intervenção conota atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito; atuação estatal, ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo.⁵

⁴ Medida Provisória n. 881, de 2019, disponível em:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531> . Acesso em: 20/12/2019.

⁵ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica). 19. Ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2018, pp. 88 e 89.





A Medida Provisória n. 881 de 2019 continha 19 artigos, organizados em 5 capítulos: Capítulo I: Disposições Preliminares (arts. 1º e 2º); Capítulo II: da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (art. 3º); Capítulo III: das Garantias de Livre Iniciativa (art. 4º); Capítulo IV: da Análise de Impacto Regulatório (art. 5º). Capítulo V: Disposições Finais (arts. 6º ao 19).⁶

Dentre as diversas normas trazidas pela MP da Liberdade Econômica destacaram-se a exigência de que o Poder Público dispensasse tratamento normativo adequado e isonômico aos particulares, eliminando incertezas e injustiças, com redução de procedimentos administrativos e burocráticos que dificultem o exercício da atividade econômica. Segundo a proposta governamental, a Medida Provisória n. 881 de 2019 deve favorecer a atração de investimentos e o surgimento de novos negócios no Brasil, com o potencial de geração de 3,7 milhões de novos empregos e crescimento do PIB em 7% em dez anos⁷.

A Medida Provisória n. 881 de 2019 não foi aprovada integralmente. Apesar de ter sido convertida na Lei n. 13.874/2019, foi sancionada pelo Presidente Jair Bolsonaro com cinco vetos, tendo sido publicada no Diário Oficial da União no dia 20 de setembro de 2019.

Na tramitação no Congresso, a Medida Provisória sofreu alterações que, posteriormente, foram objeto de veto do Presidente da República. Ao todo a Medida Provisória recebeu cinco vetos presidenciais, quais sejam o inciso VII, alínea a do inciso XI, e o parágrafo 9º, todos do artigo 3º, o inciso IV do art. 19 e o inciso I do artigo 20.

O artigo 3º da Medida Provisória n. 881 de 2019 dispunha sobre a declaração de direitos de liberdade econômica, afirmando ser “direito de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País,

⁶ Medida Provisória 881 de 30 de abril de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm . Acesso em: 10.12.2019.

⁷ Senado aprova MP da liberdade econômica e retira trecho sobre trabalho aos domingos. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/21/senado-aprova-mp-da-liberdade-economica-e-retira-regras-aprovadas-pela-camara-sobre-trabalhos-ao-domingo.ghtml> . Acesso em: 15/12/2019.





observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#)”, dentre outros, os previstos nos VII e IX, ambos vetados pelo Presidente da República.

O inciso VII, alterado pelo projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara dos Deputados, tratava de “implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual”. Tratava-se, em resumo, do direito de testar novos produtos ou serviços para pessoas capazes, mediante autorização destes. Nas razões do veto presidencial, a justificativa deste consistiu no fato de que a propositura legislativa ao permitir o teste e oferecimento de novos produtos ou serviços sem excepcionar hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, contraria o interesse público⁸.

De acordo com o veto, tal medida colocaria em risco a vida, saúde e segurança dos consumidores diante dos riscos de produtos e serviços eventualmente perigosos ou nocivos, violando o dever do Estado de promover a defesa do consumidor, nos termos do inciso XXXII do art. 5º e inciso V do art. 170 da Constituição Federal.

A alínea a do inciso XI do mesmo artigo 3º por sua vez tratava da proteção do empreendedor em face de medidas abusivas do poder público no que diz respeito a estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, sugerindo a possibilidade de instituição de regime de tributação fora do direito tributário. O Poder Executivo justificou o veto alegando que a norma não foi escrita de maneira técnica, clara e precisa.

⁸ Veto n. 32/2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12545> . Acesso em 17/12/2019.





O parágrafo 9º do artigo 3º previa que “os prazos a que se referia o inciso IX do caput seriam definidos individualmente pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitado no momento do pedido, observados os parâmetros uniformes do próprio órgão ou da entidade e os limites máximos, para as hipóteses de baixo risco, estabelecidos em regulamento.”.

Tal norma foi vetada sob a justificativa de que não contemplava de forma global as questões ambientais, limitando-se a regular apenas um tipo de licença específica, contrariando o disposto no artigo 225 da Constituição Federal, que exige prévio estudo de impacto ambiental para as atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente.

O inciso IV do art. 19 previa a dissolução da sociedade empresária por falta de pluralidade de sócios, não reconstituída no prazo de 180 dias, tendo sido vetado sob a justificativa de que esta norma geraria insegurança jurídica, visto que seus efeitos não seriam aplicados exclusivamente às sociedades limitadas, mas também às demais sociedades contratuais, simples ou empresárias.

Por fim, foi vetado o inciso I do artigo 20 que previa a entrada em vigor da lei após 90 (noventa) dias da data de sua publicação, quanto ao disposto nos arts. 6º ao 19. De acordo com a razão presidencial do veto, o prazo estabelecido em demasia para a entrada em vigor dos supracitados contraria o interesse público ao prorrogar a vigência de normas que já estariam surtindo efeitos práticos na modernização e simplificação de procedimentos voltados ao empresariado.

Mesmo com algumas de suas normas vetadas, a reconstrução histórica evidencia que a Lei n. 13.874 de 2019 incorporou diversas inovações ao ordenamento jurídico brasileiro na direção de reduzir exigências para o desempenho da atividade empresarial.





3. ALCANCE NORMATIVO DA LEI N.º 13.874 DE 2019 EM FACE DO OBJETIVO DE ASSEGURAR LIBERDADE ECONÔMICA NA REALIDADE BRASILEIRA

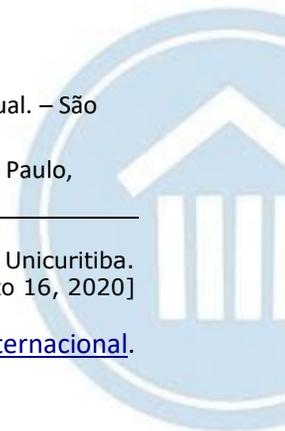
A regulação jurídica da liberdade econômica reproduz no ordenamento jurídico brasileiro as premissas do modelo econômico neoliberal de desregulamentação da atividade econômica. Na verdade, a Constituição da República já contém princípios com normatividade suficientemente comprometida com a livre iniciativa e a economia de mercado. Contudo, conforme lembra Eros Grau, trata-se de um modelo aberto de economia de mercado, conformável de acordo com as exigências sociais e econômica ao longo da história⁹.

Assim, o propósito da lei de liberdade econômica é o de definir o desenho da economia de mercado no Brasil que deve, nessa linha, observar um paradigma de desregulamentação, no sentido de diminuir exigências legais, e de conferir ao Estado o papel de agente de regulação da atividade econômica atuando para preservar e ampliar oportunidades de negócios.

Trata-se, portanto, de uma lei comprometida com os propósitos de desregulamentação da economia neoliberal, de acordo, nesse sentido, com o atual quadro político e econômico que atravessa o capitalismo no Ocidente. É necessário ter em conta, porém, que, como advertem Pierre Dardot e Christian Laval, a ideia de “desregulamentação” tem um sentido ambíguo e não significa, necessariamente, menos regulação, já que a concorrência, na economia neoliberal, impõe ao contrário excesso de controles e de regulação estatal, a exemplo do que ocorre no Brasil com o CADE; dizem eles que, na verdade, se trata de uma nova ordenação das atividades econômicas, das relações sociais, dos comportamentos e das subjetividades.¹⁰ A desregulamentação

⁹ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica). 19. Ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 322.

¹⁰ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo, 2016, p. 202.





tanto pode implicar aumento de regras para assegurar mercados como a redução de proteção jurídica e formas de precarização.

Mas a lei de liberdade econômica também procura combater a cultura burocrática que está arraigado na administração pública brasileira. Busca-se eliminar entraves que o empresariado enxerga como excessivo e desnecessário.

A cultura burocrática que se mantém na administração pública brasileira pode ser examinada de vários ângulos; um deles, pode ser identificado no excesso formalismo e de controles que aprofunda a ineficácia; como afirmam Mateus Bertoncini e Francisco C. Oliveira, o formalismo excessivo encontra respaldo na racionalidade burocrática que historicamente caracteriza a administração pública no Brasil; trata-se de uma racionalidade burocrática baseada na desconfiança e comprometida com formas de controles supostamente voltadas para evitar a corrupção, mas facilmente manipuláveis no jogo de interesses que gravita em torno da estrutura da administração pública.

Os controles burocráticos não impedem a corrupção e os desvios de recursos públicos, que se operam no Brasil, mediante o pagamento de propinas a agentes públicos, formas de superfaturamento, e captura de recursos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais, cuja sofisticação midiática implica elevados custos.¹¹

Convém avaliar então o sentido da Lei n.º 13874/2019 no propósito de facilitar a atividade empresarial e reduzir o excesso de exigências burocráticas.

A Lei n. 13.874 de 2019 manteve sua instituição, em seu artigo 1º, como Declaração de Direitos de Liberdade Econômica do modo como disposto na Medida Provisória n. 881 de 2019.¹² Sobre essa questão Carlos Eduardo de Oliveira observa:

¹¹ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; OLIVEIRA, Francisco Cardozo. As relações entre Estado e empresas no Brasil na perspectiva do regime jurídico de licitações: burocracia e formalismo no interesse da atividade empresarial.

<http://conpedi.danielolr.info/publicacoes/0ds65m46/7t3wrh2j/3dvpRQTL8lyK6JYh.pdf>. Acesso em 02.06.2020.

¹² Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm . Acesso em: 10.12.2019.





Intitulada de “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica” – como se estivéssemos a tratar de um “manifesto”, e não de uma lei –, a LLE já deixa claro que, em muitos dos seus dispositivos, não há o objetivo de inovar o ordenamento jurídico, mas apenas o intento de enfatizar direitos e princípios relacionados à Liberdade Econômica. E, de fato, inúmeros dispositivos desse novel diploma apenas fazem alusão a regras e princípios que já eram reconhecidos pela doutrina majoritária e pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).¹³

Dentre diversas alterações no âmbito do direito civil, pode-se citar a inclusão do art. 49-A no Código Civil, tratando da desconsideração da personalidade jurídica assinalando que “a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores”. Conforme esclarece Flávio Tartuce, o *caput* do novo preceito é reprodução quase exata do art. 20, *caput*, do Código Civil de 1916:

Sabe-se que o Código Civil de 2002 não reproduziu a norma com idêntico sentido, o que gerou debates nos anos iniciais da codificação a respeito da persistência ou não da ideia no ordenamento jurídico brasileiro. Ao final acabou por prevalecer o entendimento de que o conteúdo do antigo art. 20 da revogada codificação ainda prevalece entre nós, pela própria concepção da pessoa jurídica como realidade técnica e orgânica. A desconsideração da personalidade jurídica, portanto, constitui uma exceção a essa regra consagradora da autonomia da pessoa jurídica em face de seus componentes. Por isso, o impacto prático dessa primeira previsão é também quase inexistente. Diz-se “quase”, pois a afirmação tem razão didática e metodológica tão somente.¹⁴

De igual modo, foi incluído o parágrafo único do art. 49-A no Código Civil que trata da autonomia patrimonial das pessoas jurídica. A principal implicação da personificação das sociedades é justamente o reconhecimento da entidade como sujeito de direito, com patrimônio igualmente autônomo. Contudo, a disciplina da matéria se revela redundante na medida em que os arts. 1.024 do Código Civil e 795 do Código de Processo Civil já tratam da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas, conforme lembra Flávio Tartuce:

¹³ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Lei da Liberdade Econômica: Diretrizes interpretativas da nova lei e análise detalhada das mudanças no direito civil e nos registros públicos. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/09/24/lei-da-liberdade-economica-diretrizes/>. Acesso em: 12.12.2019.

¹⁴ TARTUCE, Flávio. A “lei da liberdade econômica (13.874/19) e os seus principais impactos para o Direito Civil. Primeira parte. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI311604,91041-A+lei+da+liberdade+economica+lei+1387419+e+os+seus+principais>. Acesso em: 12.12.2019.





Afirmou-se novamente o óbvio, em texto que é mais “ideológico” do que efetivo, e com concreta relevância prática. O que agora está previsto na lei até pode trazer a falsa sensação de que a autonomia da pessoa jurídica frente aos seus membros não representava o que nele consta atualmente. Sempre foi – desde que se afirmou a pessoa jurídica como uma ficção legal dotada de realidade própria -, e sempre será assim. Em suma, a utilidade concreta de todo o novo comando novamente fica em dúvida.

A nova lei reafirma o primado de limitação da responsabilidade limitada acrescentando o parágrafo 7º ao art. 980-A, do Código Civil. Essa questão, pode ser relacionada ao disposto no art. 50 do Código Civil que trata da desconsideração da pessoa jurídica que também sofreu alteração com a nova lei.

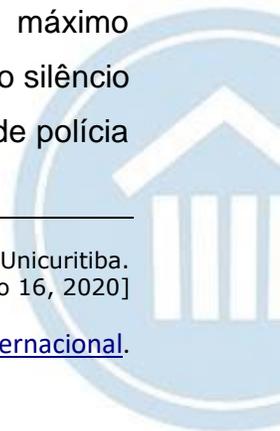
Além de alterações legislativas no âmbito do Direito Civil, também ocorreram algumas alterações no âmbito do Direito do Trabalho e Lei dos Registros Públicos, principalmente no que diz respeito digitalização e emissão de documentos em meio eletrônico e consolidação de informações.

Especificamente no Capítulo II da Lei n. 13.874/2019, que trata da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, pode-se verificar normas que trazem uma inovação mais efetiva.

Verifica-se que grande parte dos declarados direitos de liberdade econômica estão relacionados a uma menor atuação estatal, mais especificamente ao instituto do poder de polícia.

O poder de polícia pode ser empregado em uma multiplicidade de situações, de modo que a Lei n. 13.874/2019, ao estabelecer ser direito de toda pessoa desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica esta claramente limitando o poder de polícia do Estado.

De igual forma, a referida lei ao prever ser direito de toda pessoa a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, apresentados todos os elementos necessários, o particular será cientificado do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita, também limita o poder de polícia do Estado, ao permitir atividades sem autorização formal.





Conforme a própria Exposição de Motivos da então Medida Provisória n. 881 de 2019, a lei parte do pressuposto de que a excessiva presença do Estado pode prejudicar o desenvolvimento econômico.

O ponto que se coloca é justamente saber em quais situações o poder de polícia estatal, que atua muitas vezes mediante autorizações, pode ser dispensado ou relativizado.

4. APLICAÇÃO DO PRAZO ADMINISTRATIVO TRATADO NO INCISO IX DO ART. 3º DA LEI 13.874/2019

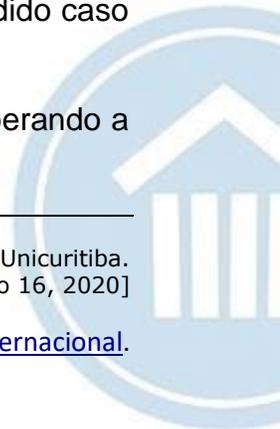
Uma vez elaborada a reconstrução história da Medida Provisória n.º 881/2019 e analisado o alcance normativo da Lei n.º 13874/2019, resulta viabilizado o exame da aplicação do prazo estabelecido no inciso IX do art. 3.º da Lei n.º 13874/2019.

De início convém assinalar o que diz a regra do inciso IX do art. 3º da Lei n. 13.874/2019:

Art. 3º. São direitos de toda pessoa (...)
IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

A norma em análise está a autorizar que, tendo o particular apresentado todos os elementos necessários à instrução do processo de solicitação de liberação de determinada atividade econômica, seja entendido como deferido o referido pedido caso a autoridade competente não se manifeste no prazo fixado.

A intenção do legislador é facilitar a prática de atividade econômica liberando a pessoa da espera indeterminada de respostas pela administração pública.





Trata-se do silêncio eloquente, cujo conceito foi apresentado pelo Ministro do STF, Luís Roberto Barroso¹⁵ que ele distinguiu da mera omissão normativa:

(...) é preciso distinguir omissão de lacuna e de silêncio eloquente. Silêncio eloquente é quando você, ao não dizer, está se manifestando. Lacuna é quando você não cuidou de uma matéria. E omissão é quando você não cuidou tendo o dever de cuidar.

Nessa perspectiva a previsão normativa é elogiável, ao esperar que o Estado cumpra o exigido pela lei dentro do prazo por ele fixado.

Ocorre que a lei não disciplina o alcance da aplicação do prazo. O parágrafo 8º, do art. 3º da Lei n. 13.874/2019, afirma que “o **prazo** a que se refere o inciso IX do caput deste artigo **será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada**, observados os princípios da impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento.” A norma explicita que o prazo será definido exatamente pela autoridade administrativa competente para o ato.

A autoridade administrativa pode estipular qualquer prazo que lhe convier, devendo apenas observar limites máximos estabelecidos em regulamento, quando houver. Naturalmente esse mesmo prazo pode variar a depender da complexidade da solicitação.

A grande questão desta previsão normativa é justamente o risco de a administração fixar prazos de maneira casuística.

Na exceção foi no parágrafo 7º do art. 3º da Lei n. 13.874/2019 que envolve os casos em que os autores do requerimento são agentes públicos ou seu companheiro ou parente não se aplica a regra do silêncio eloquente. Ainda que tal previsão iniba grande número de casos, não impede que a autoridade administrativa faça a gestão do prazo a ser dado a depender de quem esteja solicitando a autorização.

¹⁵ Conversas acadêmicas: Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/conversas-academicas-luis-roberto-barroso-i>. Acesso em 15/12/2019.





Mas, de uma forma geral, norma não estabelece nenhum tipo de critério para fixação de prazos pela autoridade administrativa, o que ratifica o risco real de tratamentos desiguais, o que pode ofender direitos de cidadania.

Os cidadãos que preenchem os requisitos prescritos nas leis e nos regulamentos têm o direito subjetivo público de exigir o mesmo tratamento por parte do Estado¹⁶. Trata-se do princípio da igualdade, previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal.

A par disso também é real a possibilidade de a fixação do prazo ser utilizada como moeda de troca para obtenção de vantagens ilícitas e indevidas, podendo ser um estímulo à prática da corrupção.

Torna-se necessário a fixação de critérios objetivos de prazos a depender da atividade econômica para a qual se esteja requerendo autorização administrativa. Não se ignorar o disposto ao final do parágrafo 8º do art. 3º da Lei n. 13.874/2019, que determina que os princípios da impessoalidade e da eficiência devem ser observados. O princípio da impessoalidade explicitado no caput do art. 37 da Constituição Federal, ressalte-se, é corolário do princípio da igualdade aplicado na atividade administrativa.

Nesse sentido, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷, o fundamento da impessoalidade é o princípio da igualdade ou isonomia, que traduz a ideia que a Administração tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas, evitando simpatias ou animosidades.

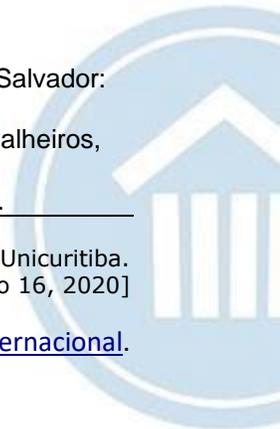
O princípio da eficiência por sua vez é apontado por Alexandre de Moraes com as seguintes características direcionamento à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, eficácia, desburocratização e busca da qualidade¹⁸.

Conforme se pode observar, a previsão normativa constante do inciso IX do art. 3º da Lei n. 13.874/2019 pode ser objeto, inclusive, de eventual ação de

¹⁶ NOHARA, Irene Patrícia. Direito administrativo: versão compacta. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2017, p. 40.

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 114.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 109.





inconstitucionalidade, visto que contraria, conforme demonstrado, princípios basilares previstos na Carta Magna de 1988.

Vale salientar, por fim, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, que “como agente normativo e regulamentador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

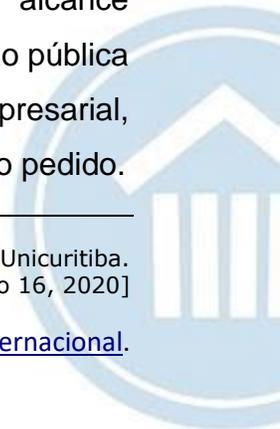
Percebe-se, desse modo, que a atividade de regulação do Estado engloba também a de fiscalização.

A análise evidencia que é necessária a regulamentação do exercício de fixação de prazos para a prática de atos necessários a autorização da atividade econômica, de modo a evitar que critérios subjetivos possam contribuir para a ineficácia da lei de liberdade econômica.

Para essa regulamentação pode-se utilizar como fundamento o princípio da razoável duração do processo, previsto no inc. LXXVIII do art. 5.º da Constituição da República que contém implícito a premissa de que o processo deve ter duração justificável em face da complexidade dos atos necessários ao seu desenvolvimento. A ideia de processo pode ser concebida em sentido amplo de modo a incorporar todo o procedimento administrativo voltado para viabilizar a atividade empresarial e ao mesmo tempo coibir a burocratização excessiva, que possa, neste último caso, desembocar na prática de manipulação subjetiva de prazos em prejuízo da igualdade de tratamento por parte da estrutura da administração pública.

5. CONCLUSÃO

Colocou-se como problema de análise a questão relacionada ao alcance normativo da fixação de prazo pela Lei n.º 13874/2019 para que a administração pública promova a prática de atos exigidos para o desenvolvimento de atividade empresarial, tendo em conta a configuração do silêncio que acarreta implícito deferimento do pedido.





Iniciou-se pela reconstrução histórica da conversão da Medida Provisória n.º 881/2019 na Lei n.º 13.874/2019.

Na sequência, passou-se a análise da Lei n.º 13.874/2019. Ficou evidenciado que a Lei n. 13.874 de 2019 é enfática, mudando a forma de atuação administrativa, de modo a dar maior autonomia a atividade empreendedora.

Por fim, o trabalho se deteve especificamente na análise do inciso nono, do artigo terceiro, da Lei n. 13.874 de 2019, que regulou o silêncio eloquente como direito à aprovação nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, quando o requerente não teve resposta dentro do prazo previsto.

Observou-se que, apesar do intuito louvável da lei, de otimizar o ambiente econômico, evitando demora para além do razoável, é necessário que haja regulamentação na estipulação objetiva de prazos, de modo a impedir situações casuísticas que possam contornar os objetivos da lei de oferecer segurança jurídica para a atividade empresarial. Um guia seguro para essa regulamentação pode estar no princípio da razoável duração do processo que já está inserido no quadro de direitos e garantias fundamentais na Constituição da República, de modo a viabilizar a atividade empresarial e superar a cultura da burocracia. Nessa perspectiva, será possível impedir a manipulação de prazos que possa, de um lado, favorecer interesses e de outro inviabilizar o espírito empreendedor inerente a economia de mercado.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **As relações entre Estado e empresas no Brasil na perspectiva do regime jurídico de licitações: burocracia e formalismo no interesse da atividade empresarial**. Disponível em:





<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/0ds65m46/7t3wrh2j/3dvpRQTL8lyK6JYh.pdf>.
Acesso em 02.06.2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo** – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo, 2016.

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

GONÇALVES, Everton das Neves. Administração pública e a ação empresarial: consenso ético ou controle sobre a esfera privada?. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, v. 2, n. 29, p. 72-93, dez. 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). 19. Ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2018.

Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm . Acesso em: 10.12.2019.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

LORGA, Marco Antonio; OPUSZKA, Paulo Ricardo. Tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas no Brasil e o princípio da capacidade contributiva. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, v. 1, n. 34, p. 456-471, fev. 2014.

Medida Provisória n. 881, de 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>.
Acesso em: 20/12/2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**: versão compacta. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2017, p. 40.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Lei da Liberdade Econômica**: Diretrizes interpretativas da nova lei e análise detalhada das mudanças no direito civil e nos registros públicos. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/09/24/lei-da-liberdade-economica-diretrizes/> . Acesso em: 12.12.2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed., rev. São Paulo: Malheiros, 2007.





TARTUCE, Flávio. **A “lei da liberdade econômica (13.874/19) e os seus principais impactos para o Direito Civil.** Primeira parte. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI311604,91041A+lei+da+liberdade+economic+a+lei+1387419+e+os+seus+principais>. Acesso em: 12.12.2019.

