



## A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA E OS NOVOS PARADIGMAS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

The law of economic freedom and the new paradigms of state intervention in the economic field

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 16/2021 | p. 59 - 82 | Jan - Mar / 2021

DTR\2021\3126

---

Vinícius Périssé Maia Veras

Graduando em Direito (UERJ). ORCID: [[https://orcid.org/0000-0001-9597-7946\\_](https://orcid.org/0000-0001-9597-7946_)].

viniciuspmveras@gmail.com

Valter Shuenquener de Araujo

Professor-Associado de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ. Doutor em Direito Público (UERJ). Secretário-Geral do CNJ. Juiz federal. ORCID:

[[https://orcid.org/0000-0003-1584-5340\\_](https://orcid.org/0000-0003-1584-5340_)]. vsaraujo19@gmail.com

Área do Direito: Financeiro e Econômico

Resumo: O presente artigo estuda as principais mudanças introduzidas pela Lei 13.874/2019. A recente história econômica brasileira é marcada por forte intervenção do Estado na economia, seja de forma direta, seja indireta. Com o advento da Constituição da República de 1988, foi instaurado um novo modelo de ordem econômica centralizado na livre-iniciativa. Entretanto, é possível constatar, por meio de estudos estatísticos e pesquisa da jurisprudência, que tal modelo não fora posto em prática, mantendo-se a forte tradição estatizante do País. Com a Lei da Liberdade Econômica, nota-se um movimento normativo com capacidade de alterar essa realidade. Por fim, chegou-se à conclusão de que a Lei 13.874/2019 possui um grande potencial transformador, capaz de criar paradigmas e limites para a intervenção estatal na economia, desde que bem regulada e interpretada conforme os fins ditados pela Constituição.

Palavras-chave: Lei 13.874/2019 – Liberdade econômica – Intervenção do Estado no domínio econômico – Livre-iniciativa – Ordem econômica

Abstract: This article studies the main changes brought by Law 13,874 of September 20, 2019. The recent Brazilian economic history is marked by strong state intervention in the economy, either directly or indirectly. With the advent of the Republic Constitution of 1988, a new model of economic order based on free enterprise was introduced.

However, it was possible to verify, with the various statistical studies, as well as the research of the jurisprudence that such model was not put into practice, maintaining the strong statist tradition of the country. With the enactment of the so-called Economic Freedom Law, we can notice a legal movement capable of changing this reality. Finally, it was concluded that Law 13,874/2019 has great transformative potential, capable of creating new paradigms and limits for state intervention in the economy, provided that it is well regulated and interpreted according to the purposes dictated by the Constitution.

Keywords: Law 13,874/2019 – Economic freedom – State intervention in the economic field – Free initiative – Economic order

Para citar este artigo: Veras, Vinícius Périssé Maia; Araujo, Valter Shuenquener de. A Lei da Liberdade Econômica e os novos paradigmas da intervenção do Estado. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. n. 16. ano 5. p. 59-82. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2021. Disponível em: <<http://revistadotribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2021-3126>>. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Acesse o link e leia este artigo em Visual Law



## Sumário:

1. Introdução - 2. A dimensão jurídica da liberdade econômica: o princípio da livre-iniciativa e os limites tradicionais à intervenção do Estado no domínio econômico - 3. A livre-iniciativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a confirmação de um diagnóstico antiliberal - 4. A Lei da Liberdade Econômica: os novos limites à intervenção do Estado no domínio econômico e o abuso do poder regulatório - 5. Uma interpretação pró-particular: os efeitos positivos do silêncio administrativo como garantia da livre-iniciativa - 6. Em busca de uma regulação mais democrática: a análise de impacto regulatório na Lei da Liberdade Econômica - 7. Conclusão - 8. Referências

### 1. Introdução

O Brasil figura na 150ª posição mundial no Índice de Liberdade Econômica de 2019<sup>1</sup> publicado pela Heritage Foundation. Tal desempenho denota que, nem na atualidade nem ao longo da história recente do País, valores como a livre-iniciativa e a livre concorrência lograram atingir um protagonismo na sociedade e no ordenamento jurídico, a despeito de sua positivação expressa na Constituição de 1988.

Em 2019, a pauta econômica marcou presença no debate popular com muita força. Grandes discussões sobre Reforma da Previdência, Reforma Tributária e Reforma Administrativa tomaram os noticiários e as redes sociais. Nesse contexto, de grande efervescência – e, também, de grande polarização política – que foi editada a Medida Provisória 881/2019 (LGL\2019\3302), depois convertida na Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 (LGL\2019\8262).

Conforme será demonstrado, além do impacto singular de cada nova norma, a Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262) tem o potencial para representar uma verdadeira “virada de jogo” no Direito Público, instaurando um novo paradigma interpretativo acerca da intervenção do Estado no Domínio Econômico. Nas últimas décadas, a concretização dos fins sociais previstos na Constituição da República passou a ser sinônimo de abandonar a livre-iniciativa, que teria de ceder diante de razões consideradas caras ao interesse público. Ocorre que tal método contraria o texto constitucional, que estabelece a livre-iniciativa como a regra do Direito Brasileiro, e a intervenção estatal como a exceção. Daí decorre a justificativa para o presente estudo: é necessário encontrar um caminho para concretizar o princípio da livre-iniciativa, fundamento da ordem econômica e do próprio Estado Democrático de Direito.

Por essa razão, faz-se um recorte teórico: o presente estudo se limita a analisar as inovações promovidas pela chamada Lei da Liberdade Econômica que trazem novos limites, ou, ao menos, uma nova compreensão acerca dos limites jurídicos impostos à intervenção do Estado no domínio econômico. Para isso, serão analisados, de forma específica, três temas contidos em artigos da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262): (i) o abuso do poder regulatório previsto no art. 4º; (ii) os efeitos positivos do silêncio administrativo consoante estipulado no art. 3º, inciso IX, e (iii) a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR), determinada pelo art. 5º.

Trata-se, portanto, de pesquisa de natureza bibliográfica. Como referencial teórico para a análise da livre-iniciativa, consideramos, com destaque, as reflexões de Luís Roberto Barroso em seu artigo “A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços”.<sup>2</sup> Em breve síntese, as premissas são as seguintes: (i) a livre-iniciativa e o valor do trabalho humano correspondem a decisões políticas fundamentais do constituinte originário e, por essa razão, subordinam toda a ação no âmbito do Estado, bem como a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais; (ii) a livre-iniciativa é formada por quatro elementos essenciais, quais sejam, a propriedade privada, a liberdade de empresa, a livre concorrência e a liberdade de contratar; (iii) cabe ao Estado fiscalizar o regular atendimento, pela iniciativa privada, dos princípios de funcionamento da ordem econômica; (iv) cabe ao Estado, do mesmo modo, a responsabilidade de implementação dos princípios-fins



contidos no art. 170 da Constituição da República, sempre visando a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

## 2. A dimensão jurídica da liberdade econômica: o princípio da livre-iniciativa e os limites tradicionais à intervenção do Estado no domínio econômico

Inaugurando o modelo jurídico-econômico atual, a Carta de 1988 estabelece, em seu artigo 170, como fundamentos da ordem econômica a valorização do trabalho humano e a livre-iniciativa. Entretanto, em um mesmo ímpeto, condiciona a legitimidade desses valores aos ditames da justiça social. Conforme afirma André Saddy, o sistema econômico adotado pela Constituição de 1988 é informado por um regime de mercado, que admite a intervenção do Estado apenas para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, seja do próprio Estado, seja de particulares.<sup>3</sup>

Na realidade, vivem em constante tensão a liberdade econômica e o intervencionismo estatal. Entretanto, entendemos que a Constituição de 1988 deseja que o Estado brasileiro atue como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174 da CF/88 (LGL\1988\3)). Há repúdio ao dirigismo econômico, e se acolhe, ao revés, o intervencionismo econômico nos estritos termos constitucionais<sup>4</sup>, ou seja, de modo que o Estado exerça as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.<sup>5-6</sup> Portanto, trata-se de um dever do Estado a intervenção como agente normativo e regulador.

Intervir significa agir de modo excepcional, ou seja, refere-se a uma ação estatal incomum, especial e temporária.<sup>7</sup> A opção pela primazia da liberdade de iniciativa no ordenamento jurídico brasileiro foi feita ao se conferir a ela a posição de fundamento da ordem econômica brasileira, ao lado da valorização do trabalho humano (art. 170, caput, CRFB/1988). Em verdade, mais do que um fundamento da ordem econômica, a liberdade de iniciativa é, ainda, fundamento do próprio Estado Democrático de Direito (art. 1º, inc. IV, CRFB/1988).<sup>8</sup>

Partindo-se da premissa de que a livre-iniciativa é um princípio constitucional e que, como tal, possui aplicabilidade direta<sup>9</sup>, faz-se necessário definir o seu conteúdo mínimo.

A liberdade de iniciativa pressupõe, em primeiro lugar, a existência de propriedade privada, isto é, de apropriação particular dos bens e dos meios de produção (arts. 5º, XXII, e 170, II, da CRFB/1988). Também integra o núcleo da ideia de livre-iniciativa a liberdade de empresa, conceito materializado no parágrafo único do art. 170, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos em lei. Em terceiro lugar, situa-se a livre concorrência, vetor que assegura a liberdade de preços como regra, a serem determinados segundo as leis do mercado, em ambiente competitivo (art. 170, IV, da CRFB/1988). Por fim, é da essência do regime de livre-iniciativa a liberdade de contratar, decorrência lógica das demais liberdades.<sup>10</sup>

Uma vez plasmada a livre-iniciativa como fundamento da ordem econômica, há de se investigar quais os limites traçados pela própria Constituição à intervenção estatal. Segundo Gastão de Toledo, o art. 174 da Constituição da República<sup>11</sup> confere larga margem de competência normatizante ao Estado, mas ele deve submeter-se aos condicionamentos advindos da interpretação de princípios e de preceitos fundamentais delimitadores de sua extensão e aplicabilidade.<sup>12</sup>

Ainda seguindo lição de Toledo, percebe-se, a partir da redação do caput do citado art. 174, que o Estado deverá desempenhar tanto a atividade normativa (estabelecendo linhas básicas e de orientação à atividade econômica e necessárias para circunscrever o campo de atuação dos agentes econômicas) quanto a atividade reguladora (promovendo o detalhamento dessa atividade quando e na medida em que se fizer necessário). Entretanto, essas funções devem, sob pena de inconstitucionalidade, observar certos princípios e preceitos fundamentais, que delimitam o âmbito de possível ação estatal e indicam o substrato axioteleológico a que o Estado deve se submeter.<sup>13</sup>



O primeiro limite à atuação estatal na economia seriam os próprios princípios gerais da atividade econômica, bem como seus fundamentos e objetivos. O caput do art. 174 condiciona os fundamentos e princípios aos ditames da justiça social. Toledo afirma que tal expressão aponta para o ideal de igualdade dos bens materiais, visando a que se minimizem as diferenças impeditivas da realização de outros importantes objetivos previstos na Constituição.<sup>14</sup> Assim, a justiça social é a finalidade a partir da qual serão interpretados os parâmetros impostos pelos princípios da ordem econômica.<sup>15</sup>

O segundo limite decorre dos preceitos fundamentais estabelecidos, sobretudo, pelos arts. 1º e 3º e parágrafo único do art. 4º da Constituição da República (fundamentos e objetivos), além daqueles do art. 170, que com esses se imbricam. Assim, os princípios e fundamentos da ordem econômica devem considerar os fundamentos e objetivos gerais fixados pela Carta Magna.

Por fim, como terceiro limite, há os princípios gerais da atividade legislativa, especialmente aqueles voltados à observância da proporcionalidade ou da proibição do excesso na edição de normas. O princípio da proporcionalidade, segundo Carvalho Filho, encontra fundamento no excesso de poder e se destina a conter atos, decisões e condutas dos agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo buscado pela Administração Pública. Portanto, quando o Poder Público intervém na atividade econômica dos administrados, deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.<sup>16</sup>

### 3. A livre-iniciativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a confirmação de um diagnóstico antiliberal

Enquanto princípio constitucional, a livre-iniciativa pode se encontrar em estado de permanente tensão e conflito com outras normas jurídicas de mesma estatura<sup>17</sup>, como as alusivas à função social da propriedade e da empresa, à repressão ao abuso do poder econômico, à proteção do consumidor e à valorização do trabalho e normas para sua proteção. Entretanto, como é possível concluir mediante uma breve pesquisa na jurisprudência, o princípio da livre-iniciativa não era entrevistado com um protagonismo nas ponderações e decisões tomadas pelo STF.

Mesmo ocupando um papel primordial, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que a livre-iniciativa “não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais”, afirmando, também, que, na composição entre livre-iniciativa e determinados direitos sociais, há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.<sup>18</sup> Tal orientação choca-se, contudo, com o espírito privilegiado pela Constituição de 1988, a partir da qual se extrai que a “regra” no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro é a liberdade econômica do particular, e a “exceção” é a intervenção estatal no domínio econômico, conforme já demonstrado. Sob outro enfoque, a tutela da livre-iniciativa não deixa de, também, ser fundamental para o interesse da sociedade, para o interesse público primário, bem como para o fortalecimento, em médio e longo prazo, dos direitos sociais.

Traçando uma trajetória de decisões do Supremo Tribunal Federal, foi possível verificar uma longa tradição de relativização do princípio da livre-iniciativa, em favorecimento de princípios ditos sociais. Decisões que enxergavam forças opostas entre a livre-iniciativa e direitos sociais, como se a concretização de um inviabilizasse a do outro.

Em 1993, no julgamento da ADI 319, a Corte reconheceu a constitucionalidade parcial<sup>19</sup> da Lei 8.039/1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades -escolares.<sup>20</sup> Entendeu o tribunal que, para conciliar o fundamento da livre-iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, o Estado poderia, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, “abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros”.<sup>21</sup>



Já em 2005, outra decisão de ampla repercussão foi tomada pela Corte Suprema na ADI 1.950, em que a Confederação Nacional do Comércio questionou a constitucionalidade do art. 1º da Lei do estado de São Paulo 7.844/92. O referido artigo estipulava que todos os estudantes do estado de São Paulo teriam o direito a pagar meia-entrada em espetáculos esportivos, culturais e de lazer.<sup>22-23</sup> Mesmo reconhecendo expressamente um papel primordial da livre-iniciativa no nosso sistema constitucional, o Plenário do STF julgou, por maioria, o pedido de declaração de inconstitucionalidade improcedente e manteve o dispositivo legal impugnado no ordenamento. Como fundamento, a tese vencedora defendida pelo relator Min. Eros Grau apoiou-se na conclusão de que a lei paulista melhor preserva o interesse da coletividade e, ainda, que a livre-iniciativa é de titularidade não apenas da empresa, mas, também, do trabalho.

Merece destaque, também, a decisão de 2009 do STF na ADPF 46<sup>24</sup>. Por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que a Lei 6.538/78 (LGL\1978\6), que trata do monopólio dos Correios em relação ao serviço postal, foi recepcionada pela Constituição de 1988, de forma que cartas pessoais e comerciais, cartões-postais, correspondências agrupadas (malotes) só poderão ser transportados e entregues pela referida empresa pública que detém o privilégio em nome da União.<sup>25-26</sup>

Nas decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal, nota-se o que pode ser o começo de uma mudança de orientação para uma visão mais liberal da intervenção estatal na economia. Verifica-se esse movimento, por exemplo, no julgamento conjunto da ADPF 449 e do Recurso Extraordinário (RE) 1.054.110, ambos sobre a inconstitucionalidade de leis que proibiram o transporte individual de passageiros por meio de veículos registrados em aplicativos, como Uber e Cabify. No citado RE, questionava-se a Lei Municipal 16.279/2015 de São Paulo. O relator, Min. Luís Roberto Barroso, destacou que a livre-iniciativa é um dos fundamentos do Estado brasileiro, ao lado do valor social do trabalho, e que o modelo previsto na Constituição da República é o da economia de mercado. Para ele, a lei não pode arbitrariamente retirar uma determinada atividade econômica do mercado, a não ser que haja fundamento constitucional.<sup>27</sup> Já na ADPF, questionava-se a constitucionalidade da Lei Municipal 10.553/16, de Fortaleza. Para o ministro Luiz Fux, relator, as leis que restringem o uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas vulneram os princípios da livre-iniciativa, do valor social do trabalho, da livre concorrência, da liberdade profissional e, ainda, o da proteção ao consumidor. Tais liberdades, segundo o relator, são fundamentos da República e “não podem ser amesquinhasadas”.<sup>28</sup> Quanto ao mérito, os argumentos dos relatores nas duas referidas ações foi acolhido de forma unânime pelo Plenário do STF, restando fixada a seguinte tese no RE:

“1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal.” (CF/1988 (LGL\1988\3), art. 22, XI)

4. A Lei da Liberdade Econômica: os novos limites à intervenção do Estado no domínio econômico e o abuso do poder regulatório

Numa análise multidisciplinar que o tema deste artigo reclama, os indicadores de liberdade econômica se tornam extremamente relevantes, uma vez que se encontram intimamente ligados ao desenvolvimento socioeconômico de um País.<sup>29-30</sup> Atualmente, um dos principais indicativos da liberdade econômica em nível internacional é o Índice de Liberdade Econômica desenvolvido pela Heritage Foundation.<sup>31</sup> O referido estudo é anual e, em sua versão de 2019, classifica o Brasil na 150ª posição no tema da liberdade econômica. Nosso País está atrás de países como Uzbequistão (140º), Etiópia (137º), Nicarágua (107º) e Azerbaijão (60º).<sup>32</sup> Os dados revelam, assim, que o Brasil precisa, -urgentemente, mudar o seu modo de agir e, ainda, de interpretar as normas jurídicas sobre liberdade econômica, pois o modelo, até então, adotado não está funcionando.



No dizer de André Saddy, a Constituição de 1988 deseja que o Estado brasileiro atue como agente normativo e regulador da atividade econômica e repudia o dirigismo econômico. Adota-se, por outro lado, o intervencionismo econômico nos estritos termos constitucionais (fiscalização, incentivo e planejamento).<sup>33</sup> Sensível a essa orientação, a Lei da Liberdade Econômica veicula diversas inovações relevantes para o Direito Público, especialmente sobre a intervenção do estado no domínio econômico, como o seu art. 4º, que dispõe sobre as hipóteses em que o Poder Público poderá incorrer em abuso do poder regulatório.

Na definição de José Vicente de Mendonça, pode-se definir abuso do poder regulatório como "a regulamentação da legislação de direito econômico que, mercê de complementá-la, acaba por restringir injustificadamente alguma garantia da liberdade de iniciativa."<sup>34</sup> Para nós, e na mesma linha, o abuso do poder regulatório pode ser definido como uma ação da autoridade competente para o desempenho da função de regulação da economia que dificulta ou inviabiliza, sem amparo nas regras e princípios constitucionais, a máxima efetividade do princípio da livre-iniciativa.

Primeiramente, deve-se entender a quem o aludido art. 4º se dirige. Prevê o caput que tal norma alcança a Administração Pública e demais entidades que se vinculam à Lei 13.874, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa. Dessa forma, é possível dizer que o destinatário do dispositivo é o agente público regulador, ou, mais especificamente, o autor de regulamentos ou de enunciados administrativos, independentemente do Poder que integrar.<sup>35</sup>

Atualmente, a Lei 13.655/18 (LGL\2018\3430) impõe a salutar obrigação aos órgãos de controle de mencionarem as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões.<sup>36</sup> No afã de solucionar problemas que surgirão com a invalidação de um ato administrativo, o órgão de controle pode, ainda que com a melhor das intenções e de forma transitória, acabar por regular uma atividade econômica de forma ofensiva à liberdade econômica, vindo a incidir numa das hipóteses de abuso do poder regulatório. Assim, é possível concluir que o abuso do poder regulatório pode decorrer de decisão estatal oriunda não apenas do Poder Executivo, mas, v. g., de membros do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário, que, também, podem ter de atuar, ainda que em casos concretos, para organizar uma atividade econômica.

As hipóteses de abuso do poder regulatório podem, na visão de Mendonça, ser classificadas em cinco grandes espécies. A primeira é caracterizada pelo aumento injustificado dos custos de transação (inciso V) nas atividades econômicas. Ela se verifica quando há uma elevação infundada dos custos associados a uma transação econômica e que não dizem respeito à produção do bem ou do serviço. É o que acontece, por exemplo, na hipótese de criação de desnecessárias despesas com emissões de certidões, registros em cartórios e honorários advocatícios. Tal norma provavelmente funcionará como um reforço à obrigatoriedade da análise de impacto regulatório prévia, de modo a impedir a regulamentação sem indicação, com algum nível de certeza, de que os benefícios esperados superam o aumento dos custos de transação igualmente esperados.<sup>37</sup>

A segunda espécie diz respeito à restrição à concorrência e pode ser identificada nos incisos I, II, III e VI do art. 4º. Há descrição de normas administrativas que implicam restrição indevida à concorrência. Proíbe-se a edição de regulamento que favoreça grupo econômico ou profissional, em prejuízo aos concorrentes (art. 4º, I). Pode-se citar como exemplo o caso de órgão público que edita resolução exigindo, sem uma razão justificável, que empresas se credenciem junto a ele, sob pena de não poderem funcionar. No mesmo sentido, o inciso II veda a edição de enunciados que impeçam a entrada de competidores nacionais ou estrangeiros. Há situações, e elas são excepcionais, em que o ordenamento jurídico cria barreiras à entrada de estrangeiros e tais medidas não têm sido consideradas inválidas. É o caso, por exemplo, das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, em que o art. 222, § 1º, da

CRFB exige que pelo menos 70% do capital total e do capital votante dessas empresas pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

E nunca é demais lembrar que a Constituição da República também prevê, no inciso IX de seu art. 170, que um dos princípios da ordem econômica brasileira é o de se assegurar tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Exigir especificações técnicas desnecessárias, com o fim de restringir o mercado (art. 4º, III), é outra conduta vedada pela Lei 13.874. Consoante defende Mendonça, as especificações técnicas de produtos e serviços, tais como previstas em regulamentos econômicos, devem ser eficientes, possuir base normativa de suficiente densidade, ser introduzidas de modo contextualmente progressivo e ser formuladas de modo aberto, ou seja, capazes de serem substituídas por outras semelhantes.<sup>38</sup> Por fim, ainda sobre a restrição à competição, merece menção o inciso VI, segundo o qual se proíbe a criação de demanda não natural de produto, serviço ou atividade profissional, incluindo-se, aí, o uso de cartórios, registros e cadastros. Desestimula-se, acertadamente, um ambiente propício ao rent-seeking, em que a riqueza é criada pela concessão de privilégios arbitrários e não pela agregação de valores a produtos.

A terceira espécie de abuso de poder regulatório é identificada pela restrição à inovação (inciso IV). Trata-se de uma norma geral pró-inovação, destinada a funcionar como diretriz programática, de modo a obstaculizar comportamentos contrários às novidades tecnológicas, especialmente aquelas disruptivas. Já a quarta espécie de abuso do poder regulatório consiste na restrição à formação de empresas ou de atividades econômicas (inciso VII).<sup>39</sup> Não são tão raras, em nosso País, iniciativas, muitas vezes bem-intencionadas, de restringir a exploração de atividades econômicas em determinadas áreas. São comuns atos municipais que, por exemplo, proíbem que farmácias se instalem a uma determinada distância umas das outras. Tais medidas são inconstitucionais, por ofensa à livre-iniciativa, e, agora com a Lei 13.874, também caracterizam abuso do poder regulatório.<sup>40</sup>

Enfim, há o abuso de poder regulatório por restrição à comunicação comercial (inciso VIII). O dispositivo qualifica como abuso de poder a restrição à publicidade e à propaganda de um setor econômico, ressalvadas as hipóteses vedadas por lei federal. Ressalta-se que há até mesmo situações que a própria Constituição da República excepcionou, como o caso da propaganda do tabaco (art. 220, § 4º, CRFB/1998).

5. Uma interpretação pró-particular: os efeitos positivos do silêncio administrativo como garantia da livre-iniciativa

Um dos pontos de maior destaque da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262) é a regra que confere efeitos positivos (de aceitação) à inatividade administrativa. Para os casos de inércia apontados pela lei, haverá aceitação tácita. Conforme rememora André Saddy, trata-se da omissão, por parte da Administração Pública, na realização de determinada atividade, legalmente devida e materialmente possível.<sup>41</sup>

No Direito Administrativo brasileiro, a inércia administrativa não origina, como regra geral, o efeito de uma aceitação tácita, salvo à luz de norma legal ou regulamentar específica.<sup>42</sup> A propósito, é possível enumerar três requisitos mínimos para que o silêncio administrativo produza efeitos de anuência estatal: (i) necessidade de uma disposição expressa que preveja o efeito do silêncio administrativo; (ii) a existência de um procedimento administrativo iniciado de ofício ou mediante requerimento do interessado; (iii) vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma legal, ato normativo, decisão judicial ou contrato após o qual o silêncio produzirá efeitos de aceitação tácita.<sup>43</sup>

O art. 3º, IX, da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262) faz com que o silêncio tenha, como



regra, o mesmo efeito de um ato administrativo favorável às solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto na referida Lei, desde que apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo. Trata-se de uma decorrência direta do princípio da presunção de boa-fé do particular que a própria lei enaltece (art. 2º, II, Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262)). Com essa regra, evita-se, em boa parte das situações, a necessidade de ajuizamento de ações de responsabilidade civil em face do Estado em razão dos danos provocados pela demora, ações que não contribuem para a maior efetividade do órgão regulador nem resolvem o problema do particular.

Sobre o tema, Gustavo Binenbojm é favorável ao enquadramento da aceitação tácita como efeito do silêncio administrativo como uma norma geral no Direito Brasileiro, ressalvadas algumas matérias mais delicadas. Defende o autor que as consequências antecipáveis da adoção de tal norma geral favoreceriam a concretização de direitos fundamentais, como a razoável duração dos processos administrativos, e de princípios constitucionais, como a segurança jurídica e a eficiência. Trata-se, pois, de uma estratégia pragmática, um mecanismo instrumental à realização de objetivos do constitucionalismo democrático.<sup>44-45</sup>

Conforme se verifica a partir da leitura do inciso IX do art. 3º, a pretensão da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262) não é a de estabelecer uma regra geral, mas um tratamento específico para os atos públicos de liberação da atividade econômica. Além de delimitar o âmbito de incidência da regra, o citado artigo, com seus §§ 6º, 7º e 8º, cria algumas exceções aos efeitos de anuência tácita para o silêncio administrativo.

A despeito de a aceitação tácita resultante do silêncio administrativo ser uma novidade elogiável, a regra legal, na forma como foi redigida, pode trazer algumas complicações. O primeiro grande problema se encontra no fato de o instituto da aceitação tácita ter aplicação a uma variedade enorme de espécies de atos administrativos, em razão da regra do § 6º do art. 1º. A preocupação quanto a esse ponto reside no fato de que a lei confere, no que tange ao silêncio administrativo, o mesmo tratamento a atos vinculados e atos discricionários da administração, equiparando, indevidamente, situações jurídicas com diferentes graus de vinculação do administrador à juridicidade.<sup>46</sup>

Deve-se levar em consideração que atos vinculados têm o potencial de, independentemente de qualquer valoração de conveniência e oportunidade do administrador, gerar direito subjetivo em favor do particular, ao contrário dos discricionários. Dessa forma, é forçoso concluir que a lei optou por reconhecer a aceitação tácita mesmo diante dos atos discricionários, esvaziando, como efeito deletério da inércia, o espaço de conformação do administrador público em relação à conveniência e oportunidade. Dito de outra forma, a inércia passa a vincular o administrador, mesmo diante de atos discricionários, nos termos do requerimento formulado pelo particular.

Outra preocupação que surge com a aceitação tácita se refere às atividades de alto risco. Afinal, é cristalino o risco de se admitir o exercício de uma atividade econômica de alto risco pelo particular sem submetê-lo antes ao crivo técnico do órgão regulador competente. O inciso IX do art. 3º não faz qualquer diferenciação entre atividades de alto e de baixo risco, o que levaria o intérprete a, em uma primeira análise, concluir que os efeitos positivos do silêncio valem para ambas as situações. Em sentido oposto, a própria exposição de motivos da lei confirma a intenção do legislador de excetuar a regra dos efeitos positivos do silêncio administrativo quanto às atividades de alto risco.<sup>47</sup>

É imperioso evitar que os efeitos positivos do silêncio tenham o condão de permitir o exercício de atividades de alto risco sem o controle regulatório prévio. Para isso, faz-se necessária uma interpretação sistemática do inciso IX do art. 3º em conjunto com o inciso I do mesmo artigo e a Constituição da República. A partir do inciso I, infere-se que o sistema de direitos da liberdade econômica tem como mote diminuir e postergar o controle administrativo sobre a atividade econômica de baixo risco. Por essa razão, a lei dispensa a exigência de atos liberatórios nessas atividades. Entretanto, o mesmo





tratamento não pode ser conferido às atividades de alto risco, sob pena de se ferir o standard lógico-sistemático da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262), bem como de se pôr em risco direitos constitucionalmente garantidos, como o direito à saúde e à proteção do meio ambiente (arts. 196 e 225, CRFB/1988). Além disso, o não exercício do controle regulatório no momento adequado pela Administração Pública acarreta o descumprimento pelo administrador da função fiscalizadora do Estado enquanto agente regulador, prevista no caput do art. 174 da Constituição de 1988.

Nesse contexto, a interpretação mais adequada acerca do alcance da regra contida no art. 3º, inciso IX, da Lei da Liberdade Econômica se dá no sentido de que o silêncio administrativo só surtirá efeitos positivos quanto à solicitação de atos liberatórios voltados para atividades de baixo risco. Com efeito, o inciso I do mesmo artigo estabelece a regra geral de que tais atos liberatórios sequer serão necessários para o exercício de atividade de baixo risco.

Por fim, merece menção a problemática da hipótese em que o particular passa a exercer sua atividade econômica, em razão do consentimento tácito da administração, mas esta posteriormente se manifesta de forma contrária ao exercício de tal atividade. A orientação geral que se extrai da Lei 13.784/2019 é no sentido de se deslocar, sempre que razoável, o momento do controle feito pela Administração para um período posterior ao do início do exercício da atividade econômica pelo particular. Entretanto, faz-se necessário resguardar a segurança Jurídica, os direitos adquiridos (art. 5º, XXXVI, CRFB/88) e as expectativas legítimas dos particulares no meio regulatório.

Da mesma forma que a revisão dos próprios atos é um poder-dever do administrador (nos termos da Súmula 473 do STF)<sup>48</sup>, é também seu dever a revisão dos efeitos positivos do silêncio administrativo, seja por anulação, seja por revogação.<sup>49</sup> No entanto, tal prerrogativa não é ilimitada. Existem determinadas situações jurídicas que não rendem ensejo à revogação. Saddy lista como exemplos os atos que exauriram os seus efeitos, os que derivam de situações vinculativas, pois nestes o administrador não tem margem de liberdade, e os que geram direitos adquiridos (art. 5º, XXXVI, CRFB) sendo em qualquer caso o efeito ex nunc. Quanto à via anulatória, só será viável se o efeito positivo tiver se exteriorizado em ato.<sup>50-51</sup> De todo modo, é recomendável que a administração considere, na hipótese de proibição superveniente da atividade econômica, alternativas que causem o menor sacrifício àquele que estava desempenhando sua atividade econômica na expectativa de que tudo estava dentro da legalidade.<sup>52</sup>

Na análise da questão, devem ser levados em consideração os princípios da preservação da empresa, da presunção de boa-fé do particular perante o Poder Público e a intervenção subsidiária e excepcional do Estado no exercício da atividade econômica (art. 2º, incisos II e III, Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262)). Será necessário submeter a atividade autorizada tacitamente pelo Poder Público a uma fiscalização a posteriori. Nessa fiscalização, a Administração deverá considerar as seguintes diretrizes: (i) negar autorização à atividade somente em casos excepcionais, quando, após o devido sopesamento de valores, concluir-se que há interesses sociais mais importantes a serem preservados; (ii) em último caso, fazer surgir o direito do particular à reparação civil em face da administração pública, no valor dos investimentos por ele despendidos para a organização da sua atividade econômica, tendo em vista os danos causados pela mora administrativa e a presunção de boa-fé do particular nos atos praticados no âmbito da atividade (art. 2º, III, e art. 3º, V, da Lei 13.874).

6. Em busca de uma regulação mais democrática: a análise de impacto regulatório na Lei da Liberdade Econômica

Outro ponto de extrema importância presente no art. 5º da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262) é a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Segundo definição fornecida pela Casa Civil da Presidência da República, a AIR é um:



“processo sistemático de análise baseado em evidências, que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão.”<sup>53</sup>

Pelo teor do mencionado art. 5º, a referida análise deverá ser feita sempre que órgão ou entidade da Administração Pública Federal produzir propostas de edição de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados. Determina, ainda, o caput do citado artigo que a análise conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. A estrutura desse instrumento, por outro lado, será regulamentada por decreto do Poder Executivo, conforme mandamento do parágrafo único. Tal obrigação legal torna a AIR uma condição de validade para a decisão regulatória.<sup>54</sup> Assim, o grande mérito da norma é obrigar o administrador a buscar as informações necessárias para uma tomada de decisões informada, racional e eficiente no meio regulatório.<sup>55</sup>

Estudos de impacto regulatório contribuem para que o Direito Regulatório cumpra os fins legítimos a que se propõe. Como bem aponta Binenbojm, uma vez que regular significa interferir em direitos ligados à liberdade e à propriedade dos cidadãos e das empresas, a análise econômica contribui de forma relevante para esclarecer as consequências práticas das escolhas regulatórias, permitindo a avaliação pragmática de seus custos e benefícios.<sup>56</sup> As preocupações gravitantes em torno da análise econômica do direito<sup>57</sup> regulatório extraem a sua fundamentação do princípio constitucional da eficiência (art. 37 da CRFB/88). Referida abordagem abre o sistema jurídico para o aporte de conceitos da ciência econômica, com o intuito de melhor medir e moldar os efeitos de uma norma externos ao universo jurídico. No mesmo sentido, Cyrino explica que tal princípio seria uma sinalização do constituinte derivado, no sentido de que o direito administrativo deve abrir-se ao diálogo com outras ciências, notadamente a economia.<sup>58</sup>

No cenário socioeconômico atual, marcado pela globalização, pela tecnologia e pelo dinamismo das relações econômicas, a mera validade da atuação estatal como elemento de legitimação se tornou insatisfatória a partir do momento em que se começou a exigir a obtenção de resultados. Dessa forma, é insuficiente que os governantes apenas observem as leis: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, a solução para os problemas de habitação e saúde.<sup>59</sup> Por essa razão, afirma Binenbojm que a atividade regulatória do Estado tem como fundamentos não apenas a correção das falhas de mercado, mas, também, gerir problemas de coordenação coletiva, promover a inclusão no mercado de grupos minoritários socialmente excluídos ou historicamente discriminados e proteger interesses intergeracionais.<sup>60</sup> Diante desse cenário, é inegável que: (i) o exercício da atividade regulatória pelo Estado tem como principal função o atendimento a finalidades caras ao interesse público, norte interpretativo do Direito Administrativo; (ii) para atingir suas finalidades, faz-se necessário abrir o Direito Regulatório para aportes teóricos e práticos da Ciência Econômica.

Estabelecidas essas premissas, vale entender o papel desenvolvido pela AIR no cenário político-econômico atual. Segundo Rafael Oliveira, a necessidade de implementação da governança regulatória no Direito comparado, com a diminuição das assimetrias informacionais e racionalização da atividade estatal, abriu caminho para a institucionalização da Análise de Impacto Regulatório. No Direito Regulatório, a governança se apoia em três pilares: (i) legitimidade, que é a consagração de instrumentos participatórios na elaboração das decisões do regulador; (ii) eficiência, que compreende a ênfase no planejamento e na busca dos resultados esperados com as políticas regulatórias; (iii) accountability, que é traduzida pelo reforço e racionalidade do controle social e institucional, por parte dos reguladores.<sup>61</sup>

A tomada de decisões no meio regulatório não pode ocorrer de forma desconexa da realidade, sob o risco de produzir impactos negativos no mundo concreto. Assim, a



análise de impacto regulatório surge para atender a uma exigência do princípio da eficiência, qual seja, a necessidade de se abrir o sistema jurídico para soluções de outras ciências, em especial a economia, com o intuito de produzir efeitos positivos na realidade material, concretizando os fins estabelecidos pela Constituição.

A AIR não é novidade no Brasil. Costuma ser apontado como o marco zero dessa prática o Decreto 4.176/2002 (LGL\2002\143)<sup>62</sup>. Conforme levantamento feito por Rafael Oliveira, diversas agências reguladoras já adotam essa prática e com bons resultados. Entre os destaques, pode-se mencionar: (i) a ANVISA, que instituiu o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa pela Portaria 422/2008; (ii) a ANAC, que estabelece requisitos mínimos para a realização de análise preliminar das proposições de atos normativos e decisórios, por meio da Instrução Normativa 61/2012; (iii) a ANCINE, cuja Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 52/2013 dispõe sobre a elaboração de AI como requisito de admissibilidade para a deliberação de proposta de ato normativo pela Diretoria Colegiada.<sup>63</sup>

Entretanto, para que seja possível alcançar as finalidades públicas objetivadas pela Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262), faz-se necessária a edição de um decreto regulador sério, baseado em amplo estudo interdisciplinar e sensível às peculiaridades e necessidades de cada setor econômico. Vale apontar as sugestões de Rafael Carvalho para uma AIR mais aprimorada do que a praticada, até então, no Brasil: (i) definição de uma padronização mínima, prevista em norma geral, sem desmerecer as exigências específicas a serem definidas para cada setor regulado; (ii) estipulação de agendas regulatórias, com a participação dos regulados e dos consumidores, com a definição dos objetivos regulatórios buscados; (iii) reforço da previsão e da efetivação de instrumentos de participação popular, como audiências e consultas públicas, na formulação dos atos regulatórios; (iv) ampla divulgação dos atos necessários à implementação da AIR, com a publicação na imprensa e na internet; (v) monitoramento periódico, com o objetivo de analisar a eficiência da norma regulatória e eventual necessidade de revogação ou alteração.<sup>64</sup>

Naturalmente, a despeito dos inegáveis benefícios, os instrumentos de análise regulatória também sofrem diversas críticas pela doutrina. Merecem destaque as considerações feitas por Lisa Heinzerling e Frank Ackerman, que entendem que tais análises não são capazes de produzir decisões mais eficientes, porque reduzem conceitos moralmente relevantes, como vida, saúde e meio ambiente, a valores monetários, o que faria o procedimento ser inerentemente falho.<sup>65</sup>

Entretanto, em que pese a solidez dos posicionamentos em contrário, o fortalecimento dos instrumentos de tomada de decisão informada, como a AIR, é o caminho adequado a ser seguido, em razão dos seus inúmeros benefícios, que superam, com tranquilidade, em quantidade e qualidade, os seus prejuízos. A AIR obrigatória instituída pelo art. 5º tem o potencial de conferir mais eficiência à regulação, atender melhor às necessidades da população, por meio do direcionamento de políticas públicas, informar com precisão a tomada de decisões do agente regulador e conferir maior legitimidade democrática, na medida em que a população participe do processo de análise de impacto econômico das políticas regulatórias.

## 7. Conclusão

A despeito da existência de diversas posições antagônicas entre si no variado espectro político, não se pode negar que à livre-iniciativa foi concedido, pelo poder constituinte original, o papel central tanto de fundamento da ordem econômica quanto de fundamento do próprio Estado Democrático de Direito. Entretanto, conforme já demonstrado, a sistemática de valorização da liberdade econômica particular da Carta de 1988 não foi capaz de romper a longa tradição estatizante e interventora do Estado Brasileiro.

Dessa forma, preciso é o diagnóstico traçado pela Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262),



que exercerá o árduo papel de sensibilizar o administrador para as demandas da livre-iniciativa, as necessidades específicas de cada setor regulado e os anseios da população. A atividade regulatória é complexa e requer um profundo estudo interdisciplinar, e a Lei da Liberdade Econômica pode ser o começo de um novo paradigma interpretativo que contribuirá para a persecução dos seus fins mais caros.

Inovações como a nova hipótese de efeitos positivos para o silêncio administrativo bem como a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório renovam as perspectivas do Direito Público, especialmente do Direito Regulatório, criando um sistema de garantias econômicas muito mais pró-indivíduo, eficiente e legítimo, do ponto de vista democrático. Já o art. 4º da citada lei traz um extenso rol de situações que, em meio a falhas e acertos, destinam-se a aprimorar o entendimento acerca do abuso do poder pelo agente regulador.

Diversas críticas podem ser feitas ao texto da lei. Como visto, há pontos em que o diploma legal não prima pela melhor técnica jurídica, bem como pela clareza de suas normas e conceitos. Entretanto, com uma regulamentação séria e detalhada dos pontos a serem complementados, bem como a interpretação das imprecisões conforme os mandamentos constitucionais, é possível fazer da Lei 13.874/2019 (LGL\2019\8262) um símbolo de um novo paradigma para a disciplina da intervenção do Estado na economia, um marco a partir do qual, enfim, poderá ser concretizada a livre-iniciativa como centro valorativo da ordem econômica brasileira e como um instrumento de cidadania, democracia e de valorização da dignidade humana.

## 8. Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty. New York: Currency, 2012.

ARAUJO, Valter Shuenquener de. O princípio da proteção da confiança. Uma nova forma de tutela do cidadão diante do estado. 2. ed. Niterói: Impetus, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, out.-dez. 2001. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240/44652]. Acesso em: 04.11.2019.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. Migalhas, Brasília, 16.04.2014. Disponível em: [www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI199284,71043-Estado+e+livre+iniciativa+na+experiencia+constitu Acesso em: 25.08.2019.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A declaração de direitos de liberdade econômica e a regulação: MP 881 e a contenção do abuso de poder regulatório. 2019. Disponível em: [www.jota.info/paywall?redirect\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-declaracao-de-direitos Acesso em: 15.07.2019.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COUTO, C. S.; CASTILHO, M. Regulação e eficiência administrativa no Brasil: um estudo a partir dos referenciais da teoria da análise econômica do direito. In: POMPEU, Gina



Vidal Marcílio; PINTO, Felipe Chiarello de Souza; CLARK, Giovani. (Org.). Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. Florianópolis: FUNJAB, 2014. v. 1.

CYRINO, André. O princípio constitucional da eficiência: interdisciplinaridade, análise econômica e método no direito administrativo brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Org.). A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HEINZERLING, Lisa; ACKERMAN, Frank. Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection. Washington: Georgetown University, 2002.

HERITAGE FOUNDATION. 2019 Index of Economic Freedom. Disponível em: [www.heritage.org/index/ranking]. Acesso em: 03.09.2019.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Abuso de poder regulatório: modo de usar (compreensão do art. 4º da Lei 13.874/19 (LGL\2019\8262)). Academia.edu. 2019. Disponível em: [www.academia.edu/40442363/Art4Lei\_Liberdade\_Economica\_Final\_12672\_]. Acesso em: 06.11.2019.

MORO et al. (201). Exposição de motivos e considerandos de atos legislativos. EMI 00083/2019 ME AGU MJSP. Brasília, 11.04.2019. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf]. Acesso em: 04.11.2019.

OCDE (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0. out. 2008. Disponível em: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf]. Acesso em: 01.11.2019.

OLIVEIRA, Fernando A. Albino de. Limites e modalidades da intervenção do estado no domínio econômico. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, maio 2011. v. 6.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação constitucional e direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, p. 45-80, abr.-jun. 2009. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=58006]. Acesso em: 24.10.2019.

SADDY, André. Formas de atuação e intervenção do estado brasileiro na economia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SADDY, André. Limites e técnicas de contenção à intervenção direta do Estado brasileiro na economia. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, mar. 2017. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060]. Acesso em: 22.10.2019.

SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul.-set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.263.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. O silêncio administrativo, suas possíveis consequências jurídicas e a revisão dos seus efeitos pela Administração Pública. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 206, out.-dez.

2016. Disponível em: [[www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246427](http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246427)]. Acesso em: 24.10.2019.

TOLEDO, Gastão Alves de. O direito constitucional econômico e sua eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Human development reports: 2018 statistical update. 2018. Disponível em: [<http://hdr.undp.org/en/2018-update>]. Acesso em: 08.09.2019.

---

1 .HERITAGE FOUNDATION. 2019 Index of Economic Freedom. Disponível em: [[www.heritage.org/index/ranking](http://www.heritage.org/index/ranking)]. Acesso em: 03.09.2019.

2 .BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, out.-dez. 2001. p. 187-212. Disponível em: [<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240/44652>]. Acesso em: 04.11.2019.

3 .SADDY, André. Limites e técnicas de contenção à intervenção direta do Estado brasileiro na economia. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, mar. 2017. p. 21. Disponível em: [[www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060](http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060)]. Acesso em: 22.10.2019.

4 .Corroborando tal entendimento a própria redação do caput do art. 173, que determina que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Em outras palavras, uma atuação excepcional por parte do Estado.

5 .SADDY, André. Limites e técnicas de contenção à intervenção direta do Estado brasileiro na economia. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, mar. 2017. Disponível em: [[www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060](http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060)]. Acesso em: 22.10.2019.

6 .Em apertada síntese, pode-se dizer que a fiscalização compreende a constatação do cumprimento dos dispositivos normatizados e regulados pelo Estado. O incentivo, por sua vez, é uma atividade estatal de natureza promocional, que pode exteriorizar-se de várias maneiras, especialmente através dos incentivos de natureza financeira ou fiscal. Já o planejamento é voltado para o serviço público, para quem será vinculante, sendo apenas indicativo para o setor privado. Entretanto, pode-se beneficiar do planejamento a atividade privada, seja pelo impulso econômico que ele propicie a regiões ou setores da economia pouco aquinhoados pela atividade econômica, seja pelos reflexos positivos que tal medida venha a acarretar à economia privada (Cf. TOLEDO, Gastão Alves de. O direito constitucional econômico e sua eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 233-237).

7 .OLIVEIRA, Fernando A. Albino de. Limites e modalidades da intervenção do estado no domínio econômico. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, maio 2011. v. 6. p. 447-466.

8 .Segundo Luís Roberto Barroso, em razão disso, sua atuação transcende uma



dimensão puramente econômica, significando que a regra geral, em todos os domínios, é que as pessoas sejam livres para suas escolhas existenciais, profissionais, filantrópicas, de lazer etc. Por exemplo, o Estado não deve ter o poder de determinar onde um indivíduo vai morar, qual profissão vai seguir, o que vai fazer com o seu dinheiro ou a quem vai ajudar ou deixar de ajudar (Cf. BARROSO, Luís Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. Migalhas, Brasília, 16.04.2014.

Disponível em:

[[www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI199284,71043-Estado+e+livre+iniciativa+na+experiencia+constitucional](http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI199284,71043-Estado+e+livre+iniciativa+na+experiencia+constitucional) Acesso em: 25.08.2019).

9 .Uma das principais mudanças trazidas pelo século XX foi a atribuição à constituição do status de norma jurídica com efetividade. Dessa mudança decorrem três consequências relevantes: (i) a Constituição tem aplicabilidade direta e imediata às situações que contempla; (ii) a Constituição funciona como parâmetro de validade de todas as demais normas jurídicas do sistema; (iii) os valores e fins previstos na Constituição devem orientar o intérprete do Direito no momento de determinar o sentido e o alcance das normas jurídicas infraconstitucionais (Cf. BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo Modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 231-232).

10 .BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, out.-dez. 2001. p. 189. Disponível em: [<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240/44652>]. Acesso em: 04.11.2019.

11 .Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

12 .TOLEDO, Gastão Alves de. O direito constitucional econômico e sua eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 227 e 228.

13 .TOLEDO, Gastão Alves de. O direito constitucional econômico e sua eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 228 e 229.

14 .Ibidem, p. 171.

15 .Luís Roberto Barroso classifica os princípios da ordem econômica de acordo com o papel desempenhado por cada um: primeiro, tem-se os Princípios de Funcionamento, que estabelecem parâmetros de funcionamento básicos que os agentes da ordem econômica deverão observar, ou seja, referem-se à dinâmica das relações produtivas. Enquadram-se nessa categoria os Princípios de Soberania, Propriedade Privada, Função Social da Propriedade, Livre Concorrência, Defesa do Consumidor e Defesa do Meio Ambiente. Por sua vez, os Princípios-fins descrevem realidades materiais que o constituinte deseja que sejam alcançadas, ou seja, são o produto final do exercício da atividade econômica, estando previstos tanto no caput do art. 170 quanto nos demais incisos. Nessa categoria se encontram os Princípios de Existência Digna para Todos, Redução das Desigualdades Regionais e Sociais, Busca do Pleno Emprego e Expansão das Empresas de Pequeno Porte (Cf. BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, out.-dez. 2001. p. 193. Disponível em:



[<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240/44652>]. Acesso em: 04.11.2019).

16 .CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 38.

17 .Deve-se ter em mente que o método de resolução de colisões entre princípios é diferente daquele adotado para os conflitos entre regras. Nesse sentido, merece menção a lição de Jane Reis, que afirma “a saída [para a colisão entre princípios] não é afirmar a invalidade de um dos princípios, nem tampouco concluir que um deles atua como uma exceção ao outro. Sempre que dois princípios, identificados como aplicáveis ao mesmo caso, entram em choque – por terem comandos antagônicos – um dos princípios tem que ceder total ou parcialmente. A determinação sobre qual princípio deve ceder, e em que medida, é feita a partir de um processo de ponderação em que é avaliado o peso que cada um deles assume no caso concreto” (Cf. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação constitucional e direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 143).

18 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.950 SP. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 03.11.2005, p. 146-153.

Disponível em:

[<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762633/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1950-sp>]. Acesso em: 10.10.2019.

19 .Na ocasião, o STF se debruçou sobre a ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), em face da Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispunha sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares. Ao final, foi reconhecida a inconstitucionalidade apenas da expressão “março”, presente no § 5º do art. 2º da lei, por gerar efeitos retroativos que prejudicavam atos jurídicos perfeitos e direitos adquiridos.

20 .A questão central do debate na ADI 319 era a intervenção do Estado na atividade desenvolvida pelos estabelecimentos privados de ensino, especialmente no que dizia respeito ao reajuste de matrículas. Em apertada síntese, foram debatidas as seguintes teses: (i) a escola particular seria livre à iniciativa privada, só podendo sofrer a interferência do Poder Público, nos termos do art. 209 da CRFB/88; (ii) o tabelamento ou congelamento dos preços levaria os estabelecimentos de ensino à insolvência, incorrendo em violação aos princípios da livre-iniciativa e livre concorrência; (iii) o intervencionismo só se justificaria a posteriori, na forma do § 4º do art. 173 da CRFB/88. Em seu voto, o Min. Moreira Alves (relator) enfrentou a questão da educação como atividade econômica, plenamente autorizada pela Constituição, reforçando que a educação não constitui monopólio do Estado e que sua exploração é livre pela iniciativa privada. Contudo, entendeu pela constitucionalidade da lei. Por sua vez, o Min. Marco Aurélio (voto vencido) destacou a educação como elemento relevante na obtenção de justiça social e demonstrou constituir dever do Estado, inclusive, fomentar a iniciativa privada na sua exploração.

21 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 319 DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Min. Moreira Alves. Brasília, 03.03.1993. Disponível em:

[<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14708060/questao-de-ordem-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-319-df>]. Acesso em: 06.12.2019.



22 .O relator do processo, Min. Eros Grau, afirmou que os preceitos da ordem econômica não podem ser interpretados isoladamente, concluindo que, no caso concreto, havendo colisão entre a livre-iniciativa e os demais princípios em jogo, prevalece o interesse da coletividade. Vencidos os Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio. Este último afirmou que a regra legal impunha um ônus que acaba por ser sustentado pela sociedade. O ônus da gratuidade, segundo ele, não tem contrapartida, não tem uma compensação, e, portanto, torna-se uma desvantagem significativa, em razão de que há perda para aqueles que se lançam no mercado, e precisam fugir da falência.

23 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.950 SP. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 03.11.2005, p. 146-153.

Disponível em:

[<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762633/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1950-sp>].

Acesso em: 10.10.2019.

24 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 46 DF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 05.08.2009. Disponível em:

[<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental>].

Acesso em: 10.10.2019.

25 .Por outro lado, o Plenário entendeu que as transportadoras privadas não praticam um ilícito ao entregar outros tipos de correspondências e encomendas, que não aquelas de exclusividade dos Correios.

26 .A corrente que prevaleceu foi sustentada pelos Ministros Eros Grau (redator do acórdão), Ellen Gracie, Carmen Lúcia, Joaquim Barbosa, Cesar Peluso e Carlos Ayres Britto. Votando pela quebra do monopólio dos Correios quanto às cartas e encomendas, restaram vencidos os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Votando pela quebra total do monopólio, apenas o Min. Marco Aurélio (relator), que buscou demonstrar em seu voto a ineficiência do regime de monopólio dos Correios.

27 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.054.110 SP. Recurso Extraordinário.

Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 09.05.2019. Disponível em:

[[www.jusbrasil.com.br/processos/156256644/processo-n-1054110-do-stf](http://www.jusbrasil.com.br/processos/156256644/processo-n-1054110-do-stf)]. Acesso em: 10.10.2019.

28 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 449 DF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 08.05.2019. Disponível em:

[<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5167205>]. Acesso em:

10.10.2019.

29 .Corroborando essa conclusão o fato de que os países que figuram no topo do Índice de Liberdade Econômica também ocupam as posições mais altas no Índice de Desenvolvimento Humano (Cf. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Human development reports: 2018 statistical update. 2018. Disponível em:

[<http://hdr.undp.org/en/2018-update>]. Acesso em: 08.09.2019).

30 .Acemoglu e Robinson argumentam que nações “falham” economicamente, em razão de suas instituições extrativistas. São instituições que impedem o desenvolvimento econômico de um país por serem formadas por elites que desenham políticas econômicas com o intuito de se consolidarem no poder, às custas da miséria da população. Os teóricos consideram como centrais diversos aspectos que compõem a

liberdade econômica, como a integridade governamental, a saúde fiscal, entre outros (ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Currency, 2012. p. 398 e 399).

31 .HERITAGE FOUNDATION. 2019 Index of Economic Freedom. Disponível em: [www.heritage.org/index/ranking]. Acesso em: 08.09.2019.

32 .O estudo utiliza como critério o nível de concretização (quantificado de zero a 100) de quatro grupos de liberdades: (i) Estado de Direito (Rule of Law), composta de aspectos como direitos de propriedade, integridade governamental e eficácia jurídica; (ii) Tamanho do governo (Government Size), que diz respeito a gastos governamentais, cargas tributárias praticadas e saúde fiscal; (iii) Eficiência regulatória (Regulatory Efficiency), que trata da liberdade para contratar, liberdade de trabalho e liberdade monetária; (iv) Mercados livres (Open Markets), relacionada à liberdade de comércio, de investimento e financeira (Cf. HERITAGE FOUNDATION. 2019 Index of Economic Freedom. Disponível em: [www.heritage.org/index/about]. Acesso em: 08.09.2019).

33 .SADDY, André. Limites e técnicas de contenção à intervenção direta do Estado brasileiro na economia. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, mar. 2017. p. 21. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060]. Acesso em: 22.10.2019.

34 .MENDONÇA, José Vicente Santos de. Abuso de poder regulatório: modo de usar (compreensão do art. 4º da Lei 13.874/19). p. 4. Academia.edu. 2019. Disponível em: [www.academia.edu/40442363/Art4Lei\_Liberdade\_Economica\_Final\_12672\_]. Acesso em: 06.11.2019.

35 .MENDONÇA, José Vicente Santos de. Abuso de poder regulatório: modo de usar (compreensão do art. 4º da Lei 13.874/19). p. 1. Academia.edu. 2019. Disponível em: [www.academia.edu/40442363/Art4Lei\_Liberdade\_Economica\_Final\_12672\_]. Acesso em: 06.11.2019.

36 .Lei 13.655/18. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

37 .MENDONÇA, José Vicente Santos de. Abuso de poder regulatório: modo de usar (compreensão do art. 4º da Lei 13.874/19). p. 4-6. Academia.edu. 2019. Disponível em: [www.academia.edu/40442363/Art4Lei\_Liberdade\_Economica\_Final\_12672\_]. Acesso em: 06.11.2019.

38 .Onofre Batista Junior cita, como exemplo de violação à norma do inciso III, o caso das emendas apresentadas ao PL 490/2018, de Belo Horizonte. Tais emendas, feitas pela Câmara Municipal, afrontam diretamente as decisões proferidas pelo STF e ofendem a Lei 13.874/2019, buscando restringir a idade máxima (apenas) para veículos de transporte por aplicativo (Cf. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A declaração de direitos de

liberdade econômica e a regulação: MP 881 e a contenção do abuso de poder regulatório. 2019. p. 3. Disponível em: [www.jota.info/paywall?redirect\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-declaracao-de-direitos Acesso em: 15.07.2019.

39 .Mendonça cita como exemplo de violação a esse inciso o caso de decreto do Prefeito do Rio de Janeiro, que, pretendendo evitar que estudantes falem às aulas, proíbe a instalação de lan houses em um raio de cem metros de colégio (Cf. MENDONÇA, José Vicente Santos de. Op. cit., p. 11).

40 .Sobre o tema, o STF editou a Súmula Vinculante 49, in verbis: "Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área". A Súmula 646 do STF possui a mesma redação.

41 .SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, jul.-set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.263. p. 110.

42 .BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 101.

43 .SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, jul.-set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.263. p. 113.

44 .BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 101.

45 .No mesmo sentido, a própria exposição de motivos da lei afirma que a aprovação tácita trará benefícios para a economia e que possibilitará que o Estado foque sua atenção de análise e fiscalização nas situações que, de fato, importem risco sério à sociedade, não sendo aceitável que agentes públicos dificultem a geração de empregos em atividades incapazes de causar dano (Cf. MORO et al. (201). Exposição de motivos e considerandos de atos legislativos. EMI 00083/2019 ME AGU MJSP. Brasília, 11.04.2019. p. 4. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf]. Acesso em: 04.11.2019).

46 .Nos atos com alto grau de vinculação, o administrador tem um espaço muito pequeno de escolha, devendo atuar conforme a solução já prevista pelo mandamento legal adequado. Já nos atos discricionários (de baixo grau de vinculação), o administrador tem amplo espaço de decisão, podendo realizar escolhas com base em critérios de conveniência e oportunidade, dentro dos limites impostos pela lei e pela finalidade enunciada para o ato.

47 .Sobre o inciso IX, dispõe a exposição de motivos: "A razoabilidade dos prazos para



processamento de liberações para a atividade econômica é uma prática mundial. Quando a Administração silencia ao longo e ao fim do prazo por ela mesmo estipulado, deve-se assumir a aprovação tácita, exceto nos casos considerados de alto risco. Cabe a presunção da boa-fé do particular. Não se trata de estabelecer prazos gerais para os processos, mas, sim, a observância dos prazos que o próprio órgão dará no caso concreto individualizado para o solicitante. Uma bandeira histórica de diversos setores produtivos, mundialmente praticada, inclusive recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); a aprovação tácita trará benefícios para a economia e, garantirá que o Estado foque sua atenção de análise e fiscalização nas situações que – de fato – importem risco sério à sociedade. Não é aceitável que agentes públicos dificultem a geração de empregos em atividades incapazes de causar dano. Essa é tão somente a inauguração, em escopo restrito, dessa modalidade de atuação estatal, já consolidada em países de alta competitividade, para o Brasil” (Cf. MORO et al. (201). Exposição de motivos e considerandos de atos legislativos. EMI 00083/2019 ME AGU MJSP. Brasília, 11.04.2019. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf]. Acesso em: 04.11.2019).

48 .Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

49 .SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. O silêncio administrativo, suas possíveis consequências jurídicas e a revisão dos seus efeitos pela Administração Pública. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, out.-dez. 2016. p. 206. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246427]. Acesso em: 24.10.2019.

50 .SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, abr.-jun. 2009. p. 72. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=58006]. Acesso em: 24.10.2019.

51 .É o caso do reajuste ou revisão das tarifas de delegatários de serviço público do Estado do Rio de Janeiro (art. 20 da Lei Estadual 2.869, de 18 de dezembro de 1997, e art. 10 da Lei Estadual 2.752, de 02 de julho de 1997).

52 .Sobre o tema da proteção da confiança, cf. ARAUJO, Valter Shuenquener de. O princípio da proteção da confiança. Uma nova forma de tutela do cidadão diante do estado. 2. ed. Niterói: Impetus, 2016.

53 .Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / -- Brasília: Presidência da República, 2018. 97 p.: il. p. 23. Disponível em:

[www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-inte Acesso em: 06.12.2019.

54 .OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 276.



55 .Segundo o Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis, da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), os governos precisam trabalhar sistematicamente para garantir que a regulação por eles desenvolvida e implementada é de alta qualidade, uma vez que os custos para a sociedade de uma regulação de baixa qualidade são substanciais. O documento alerta, ainda, que a regulação feita inadequadamente leva a uma complexidade desnecessária e uma falta de segurança jurídica quanto a obrigações regulatórias, reduzindo a capacidade do governo de atingir seus objetivos (Cf. OCDE (2008), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0. out. 2008. p. 3. Disponível em: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf]. Acesso em: 01.11.2019).

56 .BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 177.

57 .A Análise Econômica do Direito defende o uso de conhecimentos da Ciência Econômica para compreender, entre outros, quais são os comportamentos humanos esperados e quais as consequências possíveis, ou prováveis, diante das regras estabelecidas em uma realidade de recursos escassos (Cf. CYRINO, André. O princípio constitucional da eficiência: interdisciplinaridade, análise econômica e método no direito administrativo brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Org.). A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 584).

58 .Cf. CYRINO, André. O princípio constitucional da eficiência: interdisciplinaridade, análise econômica e método no direito administrativo brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Org.). A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 580.

59 .COUTO, C. S.; CASTILHO, M. Regulação e eficiência administrativa no Brasil: um estudo a partir dos referenciais da teoria da análise econômica do direito. In: POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PINTO, Felipe Chiarello de Souza; CLARK, Giovanni (Org.). Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do direito na contemporaneidade. Florianópolis: FUNJAB, 2014. v. 1. p. 304.

60 .BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 193.

61 .OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 259.

62 .Entre outros marcos importantes, merece destaque o Decreto 6.062/2007, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG).

63 .OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 287-291.



---

64 .OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 298 e 299.

65 .HEINZERLING, Lisa; ACKERMAN, Frank. Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection. Washington: Georgetown University, 2002. p. 1.