

# **A INEXISTÊNCIA DE REFLEXOS DIRETOS DA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA NO DIREITO DO CONSUMIDOR**

**Antônio Carlos Efig**

*Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP; Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, onde leciona na graduação, especializações, mestrado e doutorado; Professor da Escola da Magistratura do Paraná; membro do Instituto dos Advogados do Paraná; Advogado militante em Curitiba/PR. Presidente da Comissão de Direito do Consumidor da OABPR. E-mail: ace@eradv.com.br*

**Resumo:** O presente artigo trata da Lei nº 13.874 de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e do microsistema de proteção ao consumidor, analisando os possíveis impactos da referida Lei no Código de Defesa do Consumidor. Para isso, é realizada uma abordagem acerca da necessidade de harmonização das novas legislações com o sistema jurídico posto, a fim de que não haja dissidências e antagonismos, sempre res-

peitando os mandamentos constitucionais. Ao final, verificou-se que a Lei da Liberdade Econômica não objetiva realizar alterações no Direito do Consumidor, e mesmo que o fizesse, não teria poder para tanto, uma vez que as normas consumeristas são de ordem pública e possuem natureza cogente. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica por meio do método lógico-dedutivo.

**Palavras-chave:** Direito do Consumidor. Lei da Liberdade Econômica. Livre Iniciativa. Compatibilidade entre Direito do Consumidor e Lei da Liberdade Econômica.

## 1. Introdução

O Brasil tem enfrentado nos últimos anos um alto índice de desemprego e desestímulo constante na econômica. Muitos justificam que tal cenário econômico é devido, em grande parcela, à demasiada burocratização existente no país e à possibilidade e à facilitação de revisão de cláusulas contratuais.

Frente à essa situação, o governo federal edita em 20 de abril de 2019 a Medida Provisória nº 881 para instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, com o propósito de diminuir o desemprego e facilitar a abertura de empresas que exercem atividades de baixo risco. Após muita discussão no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, a MP foi convertida na Lei nº 13.874/2019, com vetos e alterações no texto original.

A nova Lei Federal chamou atenção no que concerne à proteção dos consumidores, uma vez que se poderia imaginar que tal lei interferisse em alguns dos dispositivos consumeristas.

Desse modo, o presente artigo analisa a Lei da Liberdade econômica e os seus possíveis reflexos no Direito do Consumidor. Para isso, é demonstrada a necessidade de harmonização das novas legislações com o sistema jurídico já posto, a fim de que não haja violação de mandamentos constitucionais. Também são expostas as principais alterações realizadas no Código Civil.

A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica por meio do método lógico-dedutivo.

## **2. A necessária harmonização das novas legislações com os mandamentos constitucionais**

A Constituição Federal brasileira trata da ordem econômica ao dispor sobre os princípios gerais da atividade econômica, prevendo no seu artigo 170 que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Ao tratar da “livre iniciativa”, percebe-se que é termo de conceito extremamente amplo. Não obstante, a inserção da expressão no art. 170, *caput*, da CF/88 tem conduzido à conclusão, restrita, de que toda a livre iniciativa se esgota na liberdade econômica ou de iniciativa econômica.

Ocorre que, a partir de uma interpretação limitada, pode-se incidir em erros e inconstitucionalidades. O exercício da livre iniciativa que fundamenta a ordem econômica, considerando seus demais princípios, como a proteção do consumidor, torna-se essencial à adequada interpretação do texto constitucional, sem perder de vista os princípios fundamentais constitucionais do art. 1º da Carta Constitucional, quais sejam: soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e pluralismo político.

Ainda, deve-se ter em vista os objetivos<sup>1</sup> fundamentais da República Federativa do Brasil devem nortear todas as políticas públicas e atos de estado e governo, previstos no art. 3º da CF/88.

A Constituição Brasileira não adota modelo econômico pronto e acabado, estático. Nessa perspectiva, de ausência de dirigismo econômico total, é que os princípios econômicos constitucionais contidos no artigo 170 e seguintes devem ser entendidos. É o que se espera da ordem econômica informada pela livre iniciativa.<sup>2</sup>

---

1 Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2 Como por exemplo em seu art. 173, a CF/88 restringe a atividade econômica pelo Estado a imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, a significar que, salvo nesses casos, o Estado não pode funcionar como agente econômico direto, ao mesmo tempo que as pessoas físicas e as pessoas jurídicas de direito privado que exerçam atividade econômica têm total liberdade para escolher como e em que atuar economicamente.

Nesse sentido, indiscutível a relevância que as empresas possuem como forma de manutenção da produção e circulação de riquezas, como constatam Ribeiro e Vianna<sup>3</sup>, para quem a empresa é:

[...] fruto de uma sociedade pós-moderna, na qual se verifica uma relação multidisciplinar entre os micros e os macros sistemas que orbitam ao redor da Constituição da República, a qual preceitua no art. 170 que a atividade econômica deve ser incentivada e estimulada pelo Poder Público, estruturando-se sobre alguns princípios fundamentais (v.g., a livre-iniciativa, a valorização do trabalho humano, o pleno uso da propriedade privada, a livre concorrência, dentre outros preceitos gerais) que regem a produção e circulação de bens e serviços no país. A empresa no terceiro milênio incorporou as novidades tecnológicas e tem facetas econômicas e sociais indiscutíveis (WALD, 2005), incorporadas pelo Código Civil de 2002.

Ainda, sobre a necessidade de proteção da atividade empresarial, destaca-se a lição de Comparato<sup>4</sup> sobre a importância da empresa para a sociedade e a sua capacidade transformadora da realidade social: “[...] se se quiser indicar uma instituição social que, pela sua influência, dinamismo e poder de transformação, sirva de elemento explicativo e

---

3 RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; VIANNA, Guilherme Borba. Titularidade patrimonial na empresa frente à ordem civil-constitucional e o papel empresarial para a dignidade da pessoa humana: primeiras anotações. **Scientia Iuris (UEL)**, v. 12, p. 79.

4 COMPARATO, Fábio Konder. **A reforma da empresa**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 03.

definidor da civilização contemporânea, a escolha é indubitável: essa instituição é a empresa.”

O desenvolvimento da atividade empresarial depende, invariavelmente, da celebração de diversos contratos, os quais pressupõem o atendimento de uma série de requisitos jurídicos para que sejam válidos e possam produzir seus efeitos de modo eficaz.

Contudo, governar um país e conduzir uma nação não é tarefa simples. Por essa razão, questões importantes da economia, como a regulação de mercado, crescimento econômico, liberdade de contratação, entre outras que afetem as relações entre particulares, devem ser muito bem sopesadas e analisadas, a fim de se evitar mais danos do que benefícios à sociedade.

### **3. As mudanças jurídicas com a lei nº 13.874/2019**

Diante da recessão econômica e do alto índice de desemprego no Brasil nos últimos anos, assim como a ideia de que o país é demasiadamente burocrático quando se trata de abertura de empresas, o governo federal, que já vinha dando passos nesta direção, promulgou, em 20 de setembro de 2019, a Lei nº 13.874/2019 que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

A legislação surgiu para estabelecer garantias de livre mercado e alterar a parcialmente a redação de outras legislações, como Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Lei

nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, Lei nº 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho. Além disso, revogou a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; dando também outras providências.

Com a nova legislação, o governo espera uma maior facilitação e mais segurança jurídica aos negócios, estimulando, igualmente, a criação de empregos. “Pelas contas da equipe econômica, a medida pode gerar, no prazo de dez anos, 3,7 milhões de empregos e mais de 7% de crescimento da economia.”<sup>5</sup>

A chamada Lei da Liberdade Econômica é resultado (com vetos) da Medida Provisória nº 881/2019, editada em 30 de abril do mesmo ano, que, à época, causou grande polêmica, uma vez que dispositivos de diversas legislações, já consolidados há tempos, seriam alterados repentinamente. As Medidas Provisórias (MPs), nos termos do artigo 62 da Constituição Federal, devem ser utilizadas quando houver relevância e urgência acerca do tema tratado, sendo que esta medida, tomada pelo Presidente da

---

5 KRÜGER, Ana; RODRIGES, Mateus. Entenda o que muda com a lei da liberdade econômica. 20 set. 2019. In: **G1 Economia**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/20/entenda-o-que-muda-com-a-lei-da-liberdade-economica.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

República, terá força de lei, devendo ser submetida de imediato ao Congresso Nacional para que no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, seja convertida em lei.

Assim, muito se questionou quando à constitucionalidade da edição da MP sobre a necessidade de todas essas mudanças terem sido apresentadas em forma de medida provisória e em caráter de urgência. Posto isso, a MP seguiu seu rito e posteriormente foi convertida na Lei nº 13.874/2019.

No artigo 2º da referida lei são expostos os princípios que a norteiam: a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Após a exposição dos direitos, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos, de toda pessoa, natural ou jurídica, são elencadas as garantias de livre iniciativa, dentre eles: criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes; redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado; exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado; redigir enunciados que impeçam ou

retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco; aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios; criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros; introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do *caput* do art. 3º desta Lei.

Em síntese, a referida novel lei traz mudanças quanto à liberação de atividade econômica, à carteira de trabalho eletrônica, ao registro de ponto, ao alvará para atividades de baixo risco, ao sistema e-Social, ao abuso regulatório, à desconsideração da personalidade jurídica (teoria maior do Código Civil), aos negócios jurídicos, aos documentos públicos digitais e aos registros públicos em meio eletrônico. Também prevê a criação de um comitê para súmulas tributárias e novas regras para os fundos de investimento, além de extinguir o “Fundo Soberano”.

As mudanças no Código Civil são as mais significativas ao presente estudo. Em primeiro lugar, a Lei nº 13.874/2019 reforça a ideia, a partir da inserção do artigo 49-A, aos especificar a utilização da teoria maior da des-

consideração da personalidade jurídica, de que o patrimônio das pessoas jurídicas não se confunde com o de seus sócios, uma vez que possui autonomia patrimonial, cujo objetivo é a alocação e segregação de riscos à empresa. Ainda, complementa o artigo seguinte, art. 50, ao detalhar o que é desvio de finalidade e confusão patrimonial.

Desvio de finalidade é, portanto, nos termos do artigo 50, §1º, a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza; sendo a confusão patrimonial, elucida no parágrafo seguinte, a ausência de separação de fato entre os patrimônios, como o cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa; a transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

Ainda, importante ressaltar que o §5º do mesmo artigo traz que não se caracteriza desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica.

Sobre os negócios jurídicos, a Lei da Liberdade Econômica traz que as partes envolvidas no negócio poderão pactuar regras de interpretação acerca do contrato firmado entre elas, mesmo que diferentes das previstas em lei, como dispõe o §2º do artigo 113, do Código Civil. Ademais, este mesmo dispositivo do Codex, em seu novo

§1º, passa a dispor que a interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que for confirmado pelo comportamento das partes posterior à celebração do negócio; corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio; corresponder à boa-fé; for mais benéfico à parte que não redigiu o dispositivo, se identificável; e corresponder a qual seria a razoável negociação das partes sobre a questão discutida, inferida das demais disposições do negócio e da racionalidade econômica das partes, consideradas as informações disponíveis no momento de sua celebração.

A referida lei também inseriu o artigo 421-A no Código Civil, dispondo que os contratos civis e empresariais se presumem paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais (como ocorre nas relações de consumos regidas pela lei especial: CDC).

Nesse ponto, deve-se ter claro que flexibilizar as relações de fornecedores com o Estado, não significa dizer que há flexibilização da relação dos fornecedores com os consumidores. Portanto, afirmar que houve, ou que possa haver alguma redução de direitos e garantias dos consumidores, por conta de uma medida que flexibiliza e facilita a execução de atividades econômicas consideradas de baixo risco, pode configurar erro de avaliação.

Segundo Paulo Lôbo<sup>6</sup>, a função social determina que o contrato deve observar os interesses sociais, pois todo contrato repercute no ambiente social, sendo a função exclusivamente individual do contrato, atendendo apenas o interesse dos contratantes, incompatível com a tutela específica econômica e social. O autor ainda destaca que os contratos não protegidos pelo CDC, devem ser balizados pelo interesse social, tutelando a parte vulnerável do contrato.

No artigo 3º, inciso VIII, da Lei da Liberdade Econômica, tem-se que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação entre as partes, aplicando-se as regras do direito empresarial apenas de forma subsidiária. Além disso, assim como o artigo 2º, III, da referida lei, o parágrafo único da nova redação do artigo 421 do CC/02, indica que prevalece o princípio da intervenção mínima do Estado, limitando inclusive a revisão contratual *extra partes*.

Isto é, se há limitação da intervenção estatal, bem como afastamento das normas de direito empresarial, claro está que a vontade das partes tem o poder de sobrepujar o interesse social em prol do interesse entre particulares. No entanto, afastar o interesse social, é afastar a própria função social do contrato, de forma que o dispositivo se torna contraditório em seus próprios termos, o que abre brecha para diversas interpretações destoantes entre si.

---

6 LÔBO, Paulo. **Direito civil: contratos** – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. P. 64.

É necessário ter cautela ao aplicar o texto da norma, em especial por dispositivos que exigem a intervenção estatal, como é o caso da proposta de redação do artigo 423 do CC, que fora revogada quando da conversão da MP em Lei, que ditava claramente que nos casos em que houver dúvida na interpretação das cláusulas dos contratos de adesão, será adotada a mais favorável ao aderente.

Por óbvio que neste caso não haverá respeito à intervenção mínima do Estado, pois se nunca houve discussão acerca dos termos do contrato, quem dirá que ao aderente será concedido qualquer benefício baseado em ambiguidade de cláusulas, em especial quando estas foram redigidas, revisadas e mantidas da forma como estavam pelo próprio proponente.

Sempre válido rememorar que no direito brasileiro, conta-se com o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, prevendo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; portanto, inegável é que independentemente da criação de um princípio de intervenção mínima estatal, este princípio sempre estará à mercê do artigo 5º, logo, ainda que em sede de contrato entre particulares, qualquer das partes sempre poderá buscar o Poder Judiciário, conforme o texto constitucional, visto que a novel Lei da Liberdade Econômica não pode se sobrepor ao próprio texto constitucional.

Portanto, há necessidade de uma avaliação minuciosa acerca da redação dos dispositivos da Lei da Li-

berdade Econômica, a fim de evitar-se a criação de interpretações dúbias, com vistas a respeitar o princípio da segurança jurídica, assim como o da previsibilidade das decisões judiciais.

#### **4. O direito do consumidor e a lei da liberdade econômica**

A multicitada Lei nº 13.874 de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, visa a facilitação das atividades econômicas, incentivando a livre iniciativa, estimulando a economia e colocando a intervenção estatal como subsidiária e excepcional, ante a presunção de boa-fé dos particulares frente ao Poder Público.<sup>7</sup> Ou seja, busca-se por meio da nova lei a garantia de segurança nos negócios jurídicos empresariais (civis) e o desenvolvimento econômico (ou sua recuperação) no Brasil.

Segundo o seu art. 1º, § 1º, a Lei nº 13.874/2019 deverá ser observada na aplicação e interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

---

<sup>7</sup> EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**: consumo e sustentabilidade. 4. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019, p. 213.

Destaque-se que não há menção ao direito do consumidor no dispositivo supracitado, motivo pelo qual o melhor entendimento é o de que a Lei nº 13.874/2019, não possui em seus objetivos a alteração ou diminuição de qualquer dos dispositivos de proteção e defesa do consumidor, visto que no rol do o art. 1º, § 1º deste diploma, não há menção às relações jurídicas de consumo ou à Lei nº 8.078/1990 (CDC).

A Lei da Declaração de Liberdade Econômica não quer trazer e não trás qualquer influência ao direito do consumidor, tanto que em seu art. 3º, § 3º, inciso II, admite que não se aplica à legislação de defesa da concorrência, aos direitos dos consumidores e às demais disposições protegidas por lei federal.

Ou seja, o art. 3º, § 3º, inciso II da Lei nº 13.874/2019, por sua vez, é contundente em afirmar que o direito de toda pessoa natural ou jurídica de definir livremente o preço de produtos e de serviços, em mercados não regulados, por ocasião de alterações da oferta e demanda, não se aplica aos direitos do consumidor.

Não só a Lei nº 13.874/2019 exclui o direito do consumidor do rol de diplomas que devem observá-la em sua interpretação e aplicação, mas também contém dispositivo expresso que impede o direito do consumidor de ser sobrepujado por essa norma, o que leva a crer que houve a clara intenção de que a norma consumerista não fosse atingida ou afastada pelo diploma em comento, visto que nem mesmo

houveram alterações ou revogações às legislações consumeristas, notadamente qualquer revogação expressa do CDC.<sup>8</sup>

Isto não poderia ser de outra maneira, pois como é sabido a defesa do consumidor constitui manto constitucional, estando presente no art. 5º, inciso XXXII da Constituição Federal de 1988, além de estar presente no art. 170 também da Constituição, neste caso, indicada como um dos princípios da ordem econômica nacional, logo, não pode ser suprimida por norma que tenha como fim a afetação do cenário econômico nacional por meio de alterações do mercado.

Em sentido oposto ao de afastar a norma consumerista, o diploma das liberdades econômicas deve ser compreendido como norma especial com a finalidade de regular especificamente as relações entre particulares e Administração Pública na inserção de novos fornecedores no mercado de consumo. Logo, é uma norma que não afeta os direitos dos consumidores frente aos fornecedores quando em sede de relação de consumo, mas se restringe a afetar os direitos dos fornecedores frente ao Estado em virtude dos atos autorizativos da inserção de novas atividades econômicas no mercado e as regras para a sua execução.

Ademais, o *caput* e inciso III do artigo 4º da Lei nº 8.078/1990 destacam que a Política Nacional das Relações

---

8 EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**: consumo e sustentabilidade. 4. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019, p. 213.

de Consumo tem como objetivos o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à dignidade, saúde, segurança, proteção dos interesses econômicos, melhoria da qualidade de vida, transparência e harmonia das relações de consumo, tendo como um de seus princípios, a compatibilização da necessidade de desenvolvimento econômico como forma de viabilizar os princípios em que se fundam a ordem econômica, respeitando-se a boa-fé e o equilíbrio das relações entre fornecedores e consumidores.

A inteligência do CDC segue a via da harmonização e da integração entre os diplomas naquilo que for interessante à defesa e à proteção do consumidor. Por isso, o chamado microsistema normativo das relações de consumo admite o diálogo entre as fontes, a fim de estabelecer parâmetros para a correta atuação dos fornecedores, promovendo a defesa dos interesses dos consumidores, sendo, desta forma, impensável afastar ou diminuir o alcance da norma consumerista frente à liberdade econômica.

Segundo o artigo 3º, *caput* e inciso I, da Lei nº 13.874/2019, todas as pessoas, naturais ou jurídicas, podem desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de atos públicos de liberação, quais sejam, licença, autorização, concessão, inscrição, permissão, alvará, cadastro, credenciamento, estudo, plano, registro e demais atos exigidos por órgão ou entidade da administração pública como condição para o exercício de atividade econômica, sejam de prestação de serviços ou comercialização de produtos.

As atividades de baixo risco não possuem definição na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, por isso, conforme o art. 3º, § 1º, inciso I, pode-se utilizar para a interpretação da norma que a classificação de atividade de baixo risco será dada por ato do Poder Executivo federal e, na ausência deste ato, aplicar-se-á resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM.

Segundo a Resolução 22/2010 do CGSIM, grau de risco representa o nível de perigo potencial de ocorrência de danos à integridade física e à saúde humana, ao meio ambiente ou ao patrimônio em decorrência de exercício de atividade econômica. Sendo o risco considerado baixo (ou “baixo risco A”, conforme Resolução 51/2019 do CGSIM), a atividade dispensará quaisquer atos públicos de liberação.<sup>9</sup>

O artigo 3º, inciso VI da Lei 13.874/2019, indica que, exercendo seus direitos de liberdade econômica, as pessoas, naturais ou jurídicas, podem *desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente*. A segunda parte deste mesmo dispositivo indica haver a necessidade de regulamentação daquilo que será definido como norma infralegal desatualizada.

---

9 EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**: consumo e sustentabilidade. 4. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019, p. 214.

Isto abre um leque amplo de possibilidades, visto que, em não havendo a referida regulamentação ou sendo ela tardia, ficará a critério das pessoas naturais e jurídicas, exercendo o seu direito, definirem de *per si* o que vem a ser a norma desatualizada, ante o silêncio legislativo. É de se notar que, em comparação com o desenvolvimento tecnológico, especialmente o internacional, a legislação estará sempre desatualizada, de forma que o legislador deverá criar uma regulamentação bastante abrangente e inclusiva de novas tecnologias, ou atualizar a regulamentação constantemente, a fim de integrar as novas tecnologias e manter o regulamento sempre jovem.

De qualquer forma, permanecendo hígida a aplicação do CDC às relações de consumo no Brasil, as denominadas atividades de baixo risco ainda assim deverão atuar, quando inseridas no mercado de consumo, atendendo os princípios da qualidade, adequação, segurança e prestabilidade, sob pena de violação dos direitos dos seus consumidores e da respectiva responsabilização legal.

O artigo 4º da Lei nº 13.847/2019, traz questão que se mostra potencialmente controversa, pois trata do abuso do poder regulatório. Segundo este dispositivo, a administração pública não pode, conforme o inciso VIII, restringir o uso da publicidade e da propaganda, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal. Este dispositivo mostra-se desnecessário, visto que, em realidade, não altera a condição atual em que se encontra a atividade publicitária, afinal, a publicidade enganosa ou abusiva continuará

sendo contrária à lei e, portanto, proibida, ao passo que qualquer publicidade que não viole os dispositivos legais, continuará sendo permitida.

O que este dispositivo causa é uma falsa percepção de alteração legislativa, fazendo crer que houve alguma alteração na forma como a publicidade e a propaganda são tratadas pela lei. Desta maneira, tal dispositivo pode ter como efeito a geração de ações judiciais, visando justamente a discussão da regulação da atividade publicitária, incluindo-se nas razões a possibilidade de abuso regulatório praticado pela administração pública, gerando demandas desnecessárias e sem motivação lógica ou base firme, o que torna tal dispositivo como um verdadeiro desserviço à sociedade.

No que se refere à desconsideração da personalidade jurídica, o diploma das liberdades econômicas mesmo tratando somente da Teoria Maior do Código Civil, peca em vincular a desconsideração ao propósito de lesar, além de indicar a necessidade de requerimento da parte (alteração do art. 50 do CCB). Evidentemente que a alteração legislativa proposta dificulta a desconsideração da personalidade jurídica pelo Código Civil e deve gerar mais segurança do empreendedor em relação ao seu risco de insucesso. Contudo, tal norma não trás qualquer alteração em relação ao artigo 28 do CDC, que indica expressamente que o juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica quando houver abuso de direito em detrimento do consumidor, sem a necessidade de requerimento da parte.

A Lei nº 13.874/2019, indica que a mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica. O CDC, por sua vez, indica que as sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas são subsidiariamente responsáveis; as sociedades consorciadas são solidariamente responsáveis e as sociedades coligadas só responderão por culpa, sendo também desconsiderada a pessoa jurídica sempre que representar obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores (art. 28 e §§).

Dessa feita, com base no princípio da especialidade e no fato de o CDC ser norma de ordem pública e interesse social, independentemente de haver propósito lesivo dos fornecedores, poderá ocorrer a desconsideração da personalidade jurídica quando o consumidor sofrer prejuízos, sempre que esta personalidade jurídica dificultar o ressarcimento, ademais, poderá o juiz decretar a desconsideração de ofício, ainda que não requerido pelas partes, ante o disposto na norma consumerista.

Com base nesses mesmos argumentos, o artigo 421, parágrafo único do Código Civil, não poderá alcançar as relações de consumo reguladas pelo CDC, pois não há como prevalecer a mínima intervenção estatal e a excepcionalidade da revisão contratual.<sup>10</sup>

---

10 EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**: consumo e sustentabilidade. 4. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019, p. 215.

A inafastabilidade da ação estatal em relações de consumo se conclui do disposto pelo art. 4º, inciso II do CDC, que indica justamente a ação governamental como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo, além da alínea “d” deste mesmo dispositivo, a qual indica que a ação governamental de defesa do consumidor se expressa, entre outras formas, pela presença do Estado no mercado de consumo.

No que se refere à excepcionalidade da revisão contratual prevista na Lei nº 13.847/2019 seria impossível de ser aplicada nas relações de consumo, visto que, em direito do consumidor, a revisão das cláusulas abusivas e a modificação de contratos onerosos aos consumidor são as regras consumeristas, ante a vulnerabilidade do consumidor, sendo que a abusividade pode inclusive ser reconhecida de ofício pelo julgador. Destaca-se, inclusive, que a Lei admite como um dos seus princípios, o reconhecimento da *vulnerabilidade* do particular perante o Estado (inciso IV, do art. 2º), podendo ser estendida esta interpretação do particular diante do Estado fornecedor, sem que para tanto seja aceitável a aplicação da lei às relações de consumo.

Conclui-se, portanto, que as alterações realizadas nos dispositivos civilistas não possuem condições de alcançar o direito do consumidor (nem o CDC nem as suas legislações complementares), pois os princípios trazidos no parágrafo único do artigo 421 do Código Civil, assim como as questões atinentes à desconsideração da personalidade jurídica, são diametralmente opostas ao pretendido pelo diploma

consumerista, de forma que em nada somam à defesa e proteção do consumidor, sendo afastadas tais dispositivos ante o princípio da especialidade da norma consumerista.

Portanto, observa-se que do texto da Medida Provisória (nº 881/2019) que antecedeu às discussões legislativas para a concepção do texto final da Lei da Declaração da Liberdade Econômica sancionada pela Presidência da República, houve sensível progresso na sua redação, notadamente pelo fato do texto final objetivar a harmonização dos princípios da ordem constitucional econômica (art. 170 da CF/88) e não de classificar tais princípios por alguma ordenação ou estabelecimento de privilégio dum sobre os outros.

Todavia, não se pode tirar os méritos da nova legislação no campo do direito civil e do direito empresarial, esperando que dentre os seus efeitos, a otimização da atividade econômica, geração de empregos e renda (ao povo e ao Estado pela arrecadação de tributos) consiga harmonizar os princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170 da CF/88), protegendo a concorrência, o meio ambiente e respeitando os direitos dos consumidores.

Diante de todos estes aspectos, ainda cabe reforçar que jamais se poderá admitir retrocessos das garantias conquistadas historicamente e consolidadas na nossa Constituição Federal, especialmente colocando em causa a segurança das pessoas, do meio ambiente, pois a preservação dos valores humanos, sociais e socioambientais é que fixam a identidade cultural como nação e que poderão

gerar um movimento positivo em direção ao desenvolvimento socioeconômico sustentável (como, aliás, também orienta o art. 3º, II e 225, 21 1º, incisos IV e V da CF/88).

## **5. Considerações finais**

A partir das reflexões tratadas e abordadas neste estudo, espera-se que os parlamentares, magistrados e juristas, assim como a toda a sociedade, apliquem a interpretação mais adequada ao artigo 3º da Lei nº 13.874/2019, compatibilizando-o com o direito e a defesa do consumidor, devendo assim ser aplicado em observância às disposições consumeristas, pois a vulnerabilidade do consumidor não pode ser ignorada, independentemente das questões de liberdade econômica que permeiam as iniciativas dos fornecedores no território brasileiro.

Reforça-se a inequívoca compatibilidade do direito consumerista com a liberdade econômica, é citada no próprio texto da Lei da Liberdade Econômica. O inciso III do art. 3º dita que são direitos das pessoas físicas ou jurídicas definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda.

Evidentemente que a vulnerabilidade do consumidor deve ser utilizada na interpretação das normas. Por esta razão, o entendimento mais acertado é o de que o direito consumerista, por ser norma de ordem pública, ainda conta com a aplicação da desconsideração da personalidade

jurídica sempre que houver lesão ao direito do consumidor (teoria menor do CDC).

Quando do estudo do direito do consumidor, é necessário ter-se em mente que, por se tratar de pessoa vulnerável, os danos causados ao consumidor por ato ilícito, devem ser reparados, independente de dolo ou culpa do fornecedor, motivo pelo qual não há que se discutir se a lesão foi causada na forma dolosa, as únicas discussões plausíveis quando houver comprovada violação do direito do consumidor, é se a responsabilidade do fornecedor é solidária ou não diante da obrigação de reparar o dano, dolo e culpa devem ser discutidos em eventual ação regressiva.

Cite-se o artigo 187 do CC/02, que é claro ao dispor que “também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. Nesse dispositivo, é possível compreender que este não é o momento adequado para a discussão acerca de dolo ou culpa, uma vez violado o direito, ato ilícito estará consumado.

Ademais, o Enunciado nº 37 da I Jornada de Direito Civil<sup>11</sup>, orienta “art. 187 - A responsabilidade civil decorrente do abuso do direito independe de culpa e fundamenta-se somente no critério objetivo-finalístico”. Com base

---

11 **Jornadas de direito civil I, III, IV e V:** enunciados aprovados / coordenador científico Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012.

nesse enunciado, o melhor entendimento é que a inclusão do termo “dolo” em dispositivo que trate de responsabilidade civil em realidade é uma regressão, visto que retoma a discussão sobre questão já pacificada pela doutrina e pela jurisprudência.

No que se refere ao inciso X do artigo 3º, há um avanço que beneficia a sustentabilidade. O referido dispositivo dita que os documentos podem ser arquivados em microfilme ou por meios digitais, o que contribui para a diminuição do uso de papel e equipara documentos digitais a documentos físicos, tornando a Lei mais adequada ao processo eletrônico.

Novas regras a respeito da atuação de fundos de investimentos de fato poderão trazer resultados positivos para impulsionar os negócios no Brasil que estão estagnados, mais uma vez, não por falta de legislação, mas por falta de confiança da população e consumidores de que as decisões estratégicas governamentais miram ao aprimoramento do nosso ordenamento jurídico e não somente acomodar interesses econômicos transitórios e oportunistas.

## **Referências bibliográficas**

BRASIL, Ministério da Economia. **Apresentação – MP Liberdade Econômica**. 30 abr. 2019. Disponível em: < <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/apresentacao-mp-liberdade-economica.pdf/view>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A reforma da empresa**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 03.

EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**: consumo e sustentabilidade. 4. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 6ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 238-240.

**Jornadas de direito civil I, III, IV e V**: enunciados aprovados / coordenador científico Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012.

KRÜGER, Ana; RODRIGES, Mateus. Entenda o que muda com a lei da liberdade econômica. 20 set. 2019. *In*: **G1 Economia**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/20/entenda-o-que-muda-com-a-lei-da-liberdade-economica.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: contratos – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. P. 64.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; VIANNA, Guilherme Borba. Titularidade patrimonial na empresa frente à ordem civil-constitucional e o papel empresarial para a dignidade da pessoa humana: primeiras anotações. **Scientia Iuris (UEL)**, v. 12, p. 79.