



A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA (LEI Nº 13.874/19) E SEUS EFEITOS NO DIREITO CONTRATUAL

THE ECONOMIC FREEDOM ACT (ACT N. 13.874/19) AND ITS EFFECTS ON CONTRACT LAW IN BRAZIL

Pedro Henrique Roncada Pinzan¹

RESUMO: No ano de 2019 foi editada pelo chefe do poder executivo nacional a Medida Provisória nº 881, a qual foi convertida na Lei nº 13.874, intitulada de Lei da Liberdade Econômica, provocando diversas modificações na matéria contratual contida no Código Civil. Nesse cenário, o objetivo geral dessa pesquisa é analisar as principais alterações que a Lei da Liberdade Econômica provocou na matéria contratual. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa qualitativa com escopo descritivo, com revisão bibliográfica de textos doutrinários e jurisprudência. Em um primeiro momento, serão expostos os principais princípios da nova legislação. Após, busca-se averiguar quais os direitos que foram declarados pela lei. Ao final, serão examinadas as principais alterações que o novo diploma legislativo provocou na matéria contratual, em especial no que se refere à interpretação, função social e presunção de paridade dos contratos.

PALAVRAS-CHAVE: direito dos contratos; lei da liberdade econômica; interpretação; função social; presunção de paridade dos contratos.

ABSTRACT: In 2019, the president of Brazil issued Provisional Measure n. 881, which was converted into Law n. 13,874, entitled the Economic Freedom Act, causing several changes to the contractual law contained in the Brazilian Civil Code. In this scenario, the general objective of this research is to analyze the main changes that the Economic Freedom Law caused to the contractual matter. Regarding the methodology, this is a qualitative research with a descriptive scope, with a bibliographic review of doctrinal texts and case law. First, the main principles of the new legislation will be exposed. Then, the aim is to ascertain which rights were declared by the law. Finally, the main changes that the new legislative diploma caused to the contractual matter will be examined, especially with regard to the interpretation, social function and

¹ Advogado. Mestrando em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Pós-graduado em "Direito civil: Perspectivas Contemporâneas" pela UEM. Bacharel em Direito pela UEM. E-mail: pedrohrpinzan@gmail.com.

presumption of parity of contracts.

KEYWORDS: contract law; economic freedom act; interpretation; social function; presumption of parity of contracts.

1 INTRODUÇÃO

No dia 30 de abril de 2019, foi publicada pelo Poder Executivo a Medida Provisória nº 881, a qual pretendeu instituir a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, além de estabelecer garantias de livre mercado, análise de impacto econômico e dá outras providências. O referido ato normativo foi editado pelo Ministério da Economia do Governo de então, sem a participação da comunidade jurídica, do dia para a noite, de modo que o debate sobre temas tão essenciais foi muito prejudicado.

Calcada na ideia de que a liberdade econômica é um fator necessário e preponderante para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país, a Medida Provisória previu, dentre outros temas, a presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica (art. 3º, inc. V), a garantia que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes (art. 3º, inc. VIII) e a conceituação dos requisitos de desconsideração da personalidade jurídica (art. 7º).

As alterações que atingem as relações privadas visam à diminuição da presença do Estado na vida dos particulares, diminuindo a intervenção e revisão dos pactos, com a finalidade de garantir segurança jurídica para atrair investimentos, capital e talentos para o Brasil. Com efeito, houve um verdadeiro movimento político para diminuir o “dirigismo estatal” no âmbito dos contratos, o qual ganhou muita força com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002².

Após a publicação da Medida Provisória, o texto seguiu em trâmite perante o Congresso Nacional, onde aconteceu um esforço ímpar dos juristas designados para converter o diploma em lei, seja por meio de correções redacionais ou do próprio conteúdo das disposições normativas. Apenas a título de curiosidade, destaca-se que o ato normativo recebeu 301 proposições de emendas, as quais foram cuidadosamente analisadas, em um período exíguo, pela Comissão Mista.

Nesse período, é importante destacar, ainda, que a Medida Provisória sofreu diversas

² No âmbito dos contratos, entende-se que, se se deixasse os contratantes livremente estipularem as cláusulas do pacto, sem intervenção estatal, com pleno exercício do princípio da autonomia da vontade, sem nenhum tipo de limitação ou restrição, a ordem jurídica não seria capaz de assegurar a igualdade econômica (Diniz, 2008, p. 62).

críticas³ sobre a sua constitucionalidade, uma vez que inexistentes requisitos de relevância urgência para sua edição. No entanto, segundo o Parecer nº1 elaborado pela Comissão Mista da Medida Provisória, o ato normativo é relevante porque “um fator essencial para o desenvolvimento econômico de qualquer país é a mais ampla liberdade para a iniciativa particular conceber novos empreendimentos, investir em sua implementação e robustecimento, para geração de empregos, tributos e renda” (p. 3) e possui urgência pois “não há dúvidas quanto à premência da retomada do processo de desenvolvimento econômico” (p.3).

Depois do curto período legislativo, em que houve poucas oportunidades para conter os danos jurídicos, o texto foi convertido em lei, com sanção presidencial em 20 de setembro de 2019, passando o diploma a vigorar com o número 13.874 e sendo chamado como “Lei da Liberdade Econômica”.

O diploma legislativo está estruturado em cinco capítulos, quais sejam: o Capítulo I, que traz regras gerais princípios norteadores da lei; o Capítulo II, o qual “declara” os direitos da liberdade econômica; o Capítulo III, que contém garantias particulares em face do poder público; o Capítulo IV, que trata da análise do impacto econômico; e, por fim, o Capítulo V, que promove uma série de alterações em diversas outras leis – dentre elas, o Código Civil de 2002.

Para fins deste trabalho, objetiva-se verificar as principais alterações que a Lei da Liberdade Econômica provocou na matéria contratual. Dessa maneira, ganhará relevo a análise da principiologia da Lei (art. 2º), dos direitos que foram “declarados” e das modificações que ela promoveu em matéria contratual no Código Civil de 2002, especialmente no tocante interpretação negócio jurídico (art.113,§§1ºe2º), à função social do contrato (art.421) e presunção simetria paridade nos contratos civis e empresariais (art. 421-A).

Quanto à metodologia, a pesquisa utiliza a abordagem qualitativa com escopo descritivo, a partir da revisão bibliográfica de textos doutrinários no âmbito cível e empresarial, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Além disso, serão observados os dados fornecidos pela *The Heritage Foundation* para exame dos impactos econômicos causados pela legislação em comento.

2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA

Os Princípios, atualmente, estão difundidos ordenamento jurídico de diversos países

³ Nesse RDO, Rodrigo Xavier (2019. p. 6). Comentários à Lei da Liberdade Econômica.

ao redor do mundo e são utilizados para orientar, informar e até mesmo criar regras gerais. No entanto, é importante ressaltar que, nos primórdios do Estado Liberal, o caráter legalista avocado pelo positivismo clássico atribuía expressão sinônima entre regras e normas jurídicas. Apenas com o advento do século XX, a partir do debate sobre a viabilidade de uma norma admitir mais de uma interpretação, surge uma nova teorização a respeito da tipologia das normas, as quais passam a ser concebidas como gênero, enquanto as regras e princípios seriam suas espécies (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2019).

Utilizando-se dessa técnica legislativa, o art. 2º da Lei da Liberdade Econômica faz questão de expor quais são os princípios, ou seja, os “mandamentos de otimização”⁴ que devem ser cumpridos na medida das possibilidades fáticas e jurídicas, sendo eles: “a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas” (inc. I); “a boa-fé do particular perante o poder público” (inc. II); “a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre exercício de atividades econômicas” (inc. III); e, “o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado” (inc. IV).

De início, ressalta-se que a ideia de liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas está em consonância com o art. 170 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, deve ser lembrado que essa liberdade não pode ser interpretada como irrestrita ou ilimitada, sucumbindo sempre às regras cogentes e de ordem pública⁵. Inclusive, a própria Lei da Liberdade Econômica prevê que os contratos empresariais não podem contrariar as normas de ordem pública (art. 3º, inc. VIII).

No âmbito do Direito Civil, o inciso I em análise se relaciona diretamente ao próprio princípio da autonomia privada, que nada mais é do que “o poder jurídico conferido pelo direito aos particulares para autorregulamentação de seus interesses, nos limites estabelecidos” (Lôbo, 2019, p. 59). Ele pressupõe o exercício de três modalidades de liberdade de escolha, interligadas: a) a liberdade de escolher o outro contratante; b) a liberdade de escolher o tipo contratual; c) a liberdade de determinação do conteúdo” (Lôbo, 2019, p. 63). E, da mesma forma, encontra limitações nas regras cogentes e de ordem pública (art. 2.035, parágrafo único,

⁴O termo em referência é utilizado por Robert Alexy (2015, p. 90) em sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”. Nela, o teórico do direito alemão estabelece que os princípios “são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”.

⁵ Não há um critério rígido para definir qual é o conceito de ordem pública. Para Caio Mário da Silva Pereira (2017), as normas de ordem pública são “as regras que o legislador erige em cânones basilares da estrutura social, política e econômica da Nação. Não admitindo derrogação, compõem leis que proíbem ou ordenam cerceando nos seus limites a liberdade de todo”. Como exemplo de contrato que viola o preceito da ordem pública, Enzo Roppo (2009, p. 180.) estatui que “[...] não seria lícito o pacto através do qual alguém se obrigasse a executar prestações ou actividades lesivas da saúde”.

do Código Civil).

No contexto atual, é importante lembrar das normas do contrato de adesão (art. 423 do Código Civil) e de consumo (art. 53 do Código de Defesa do Consumidor) sofrem grande limitação em gênese, uma vez que está diante do contratante vulnerável (aderente e consumidor). De fato, a nova realidade dos contratos em massa fez com que houvesse a necessidade de que o legislador estabelecesse regras para conter os abusos cometidos na celebração e execução de tais pactos.

Quanto ao “princípio” de boa-fé do particular perante o poder público, nota-se que a Lei da Liberdade Econômica incorre em erro legislativo, pois não há, efetivamente, nenhum mandamento de otimização extraído dessa norma. Na verdade, o inciso pretende apenas fazer referência à presunção de boa-fé do particular frente ao poder público (a qual será analisada no próximo capítulo).

Já com relação à “intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”, o legislador partiu da concepção de que o Estado brasileiro estava intervindo demasiadamente domínio econômico, prejudicando a atuação do particular⁶.

É importante destacar que a atuação do Estado no domínio econômico passou por diversas transformações ao longo do tempo em terras brasileiras, as quais podem ser metaforizadas na figura de um pêndulo, ora inclinando para uma atuação estatal mais aguada, ora aumentando o espaço de criação do setor privado (Martins-Costa; Benetti, 2022, p. 95). Em outras palavras, a depender do governo que estava no poder, havia uma oscilação do pêndulo a favor do Estado, e em um próximo momento, a favor dos interesses privados.

A título de exemplo, relembra-se que, durante os governos de Itamar Franco (1992-1995) e de Fernando Henrique de Cardoso (1995-2002), houve a privatização das atividades econômicas até então afetas à Administração Pública⁷, motivo que fez o pêndulo se inclinar mais para a liberdade dos particulares. Por outro lado, com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2015), o pêndulo balançou em direção ao setor público, ao serem implantados e difundidos programas sociais como o Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

⁶Conforme se depreende da Expressão de Mensagem e Informação nº 00083/2019, elaborada pelo Ministério da Economia, pela Advocacia Geral da União e pelo Ministério de Justiça e Segurança Pública, a Medida Provisória n. 881, de 2019, é considerada uma ferramenta essencial para “emponderar o Particular e expandir sua proteção contra a intervenção estatal” e “proteger os direitos do brasileiro contra um Estado irracionalmente controlador” (p. 2).

⁷Vide a Lei n. 9.491, de 1997, que tinha como objetivo transferir “para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade”.

O então presidente eleito, Jair Messias Bolsonaro (2018-2022), ao editar a Medida Provisória da Liberdade Econômica, buscava alterar a rotação novamente a favor dos interesses privados, afim de que ela contribuísse para acabar com o período de estagna o econômica que o país estava passando.

No entanto, ao estabelecer como princípio norteador a “intervens o subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”, a Lei da Liberdade Econômica esbarra em um caráter meramente retórico, ou seja, diz algo que já estava previsto no art. 170 da Constitui o Federal. Com efeito, não se pode dizer que o diploma legislativo inaugura uma nova Era no direito nacional, pois continuam intactos os poderes do Estado de normatiza o e fiscaliza o da atividade econômica, com finalidade de assegurar a livre concorrência (Martins-Costa; Benetti, 2022).

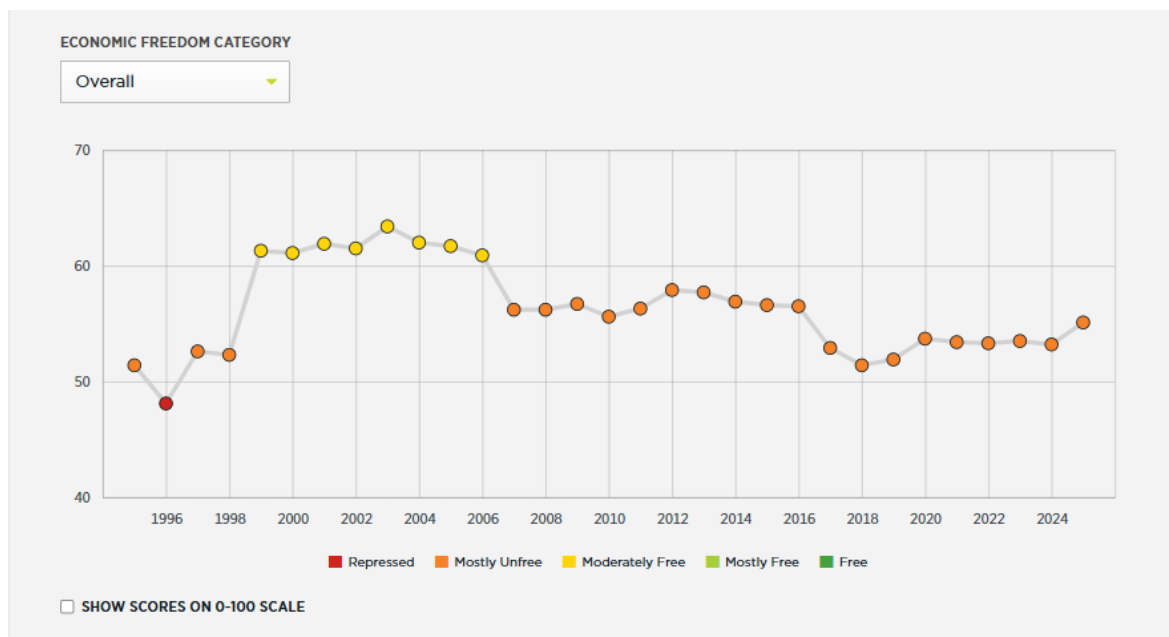
Nas rela es civis e empresariais,   certo que o Estado continua a possuir um âmbito de interven o pequeno, não podendo revisar ou alterar os contratos sem a ocorrência de fatos supervenientes (art. 478 do Código Civil), tendo em vista o princípio do *pactas unt servanda*⁸. Mas, nas rela es de consumo ou em casos de contrato de adesão, por existir um contratante que   vulnerável, permanece imperativa a atividade estatal para coibir abusos e práticas ilegais.

Por último, o “princípio” do “reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado” parte da ideia de que o poder público, por ter o monopólio da força, comete injustiças contra o indivíduo. Efetivamente, não há nenhuma conduta que pretende ser estimulada por essa norma, tratando-se, novamente, de um erro na técnica legislativa e de um recurso meramente retórico.

Dessa forma, faz-se mister salientar a ausência de aplica o prática de tais preceitos, o que pouco contribui para o desenvolvimento econômico nacional. Como prova disso, o seguinte gráfico da *The Heritage Foudation*⁹ demonstra que o  ndice de liberdade econômica no país se manteve em patamar similar, mesmo após o advento da legisla o em comento:

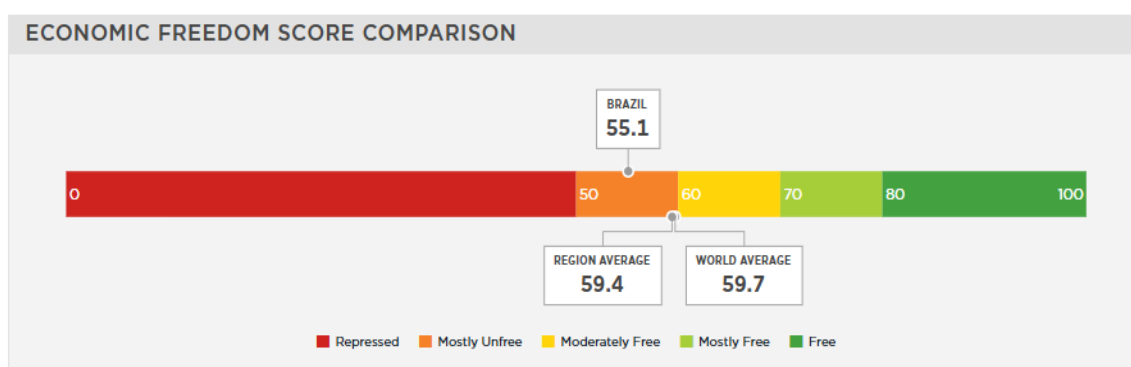
⁸ Compreende-se a importância desse princípio, pois, em sua ausência, “seria impossível a coibi o do descumprimento da palavra assegurada e o desestímulo de comportamentos oportunistas prejudiciais ao tr fico” (FORGIONI, 2024).

⁹ THE HERITAGE FOUNDATION. Index of Economic Freedom: Brazil. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pages/country-pages/brazil>. Acesso em: 20 out. 2025.

Figura 1: Índice de liberdade econômica do Brasil

Fonte: The Heritage Foundation (2025)

Na realidade, o Brasil possuía pontuação de 51, 9 em 2019, quando da edição da Medida Provisória de n. 881. Em 2025, mais de 5 (cinco) anos após a conversão da Medida Provisória em Lei, o país apresenta pontuação de 55,1, a qual ainda é mais baixa do que a média mundial e de países próximos de sua região geográfica:

Figura 2: Comparação da liberdade econômica do Brasil com outros países

Fonte: The Heritage Foundation (2025)

Assim, pode-se afirmar que a carga principiológica e demais disposições da Lei de Liberdade Econômica pouco contribuíram ou impactaram no desenvolvimento financeiro do Brasil, mas se revelaram apenas como um discurso genérico que já estava consolidado na prática jurídica nacional.

3 DIREITOS DECLARADOS PELA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA

A partir de seu art. 3º, a Lei da Liberdade Econômica passa a “declarar” direitos das pessoas, físicas ou jurídicas, no âmbito da atividade econômica, sendo estes “essenciais para o desenvolvimento e crescimento econômico do país”. Para fins deste estudo, são relevantes os direitos de “desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso estejam sujeitas a cobranças ou encargos adicionais” (inc. II), “gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica” (inc. V) e “ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária avençado, exceto normas de ordem pública” (inc. VIII).

Em primeiro lugar, o legislador buscou privilegiar o empreendedorismo, ao tentar impedir que o Estado restrinja a atividade a um dia ou a um horário específico. No bojo da exposição de motivos da Medida Provisória, havia a preocupação, por parte de seus idealizadores, de quem fossem impostas “restrições a quem está, neste momento, com disposição de investir capital para gerar emprego e renda, em nome de padrões que não encontram respaldo em economias livres e desenvolvidas” (§ 11 da Exposição de Motivos).

Ocorre que essa matéria não configura exatamente uma novidade legislativa, uma vez que a Lei n. 10.101, de 2000, em seu art. 6º, já permitia o regular funcionamento do comércio em geral aos domingos, desde que observadas as regras impostas pelo Município, e aos feriados (art. 6º-A), desde que permitido por convenção coletiva de trabalho.

Essa disposição contida na Lei da Liberdade Econômica entra em conflito com o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, o qual prevê a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, e com a Súmula Vinculante n. 38 do Supremo Tribunal Federal, que indica ser “competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

Dessa forma, caso haja alguma questão urbanística, de saúde pública, ou de fluxo de trânsito local, resta evidente que o Município não está sujeito à limitação genérica feita pelo dispositivo em comento, sob pena de esvaziar o conteúdo da Súmula Vinculante n. 37 e do próprio texto constitucional.

Nesse sentido, a Ministra Carmen Lúcia, ao julgar o ARE 1.338.436/SP, deu provimento ao recurso do Município de Monte Alto/SP “para, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal, assentar competir ao Município legislar sobre horário de funcionamento de

estabelecimento comercial”, mesmo após a vigência do art. 3º, inc. II, da Lei da Liberdade Econômica. O processo discutia sobre o horário de funcionamento de um shopping center, o qual suscitava violação do direito à livre concorrência e do princípio da livre iniciativa para se manter aberto fora dos limites traçados pelo ente municipal.

Quanto à presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, verifica-se que o inc. V diz uma obviedade, porque, em matéria de ônus da prova, aquele que alega a má-fé deve prová-la. A boa-fé se trata de uma presunção legal relativa, ou seja, de uma consequência jurídica a fixar ônus da prova e independente de como tenha sido distribuído o ônus da prova no direito processual (art. 373 do Código de Processo Civil) (Martins-Costa, 2019). Por isso, se determinado fato provoca uma presunção relativa, a incumbência de demonstrar o contrário será da outra parte.

Assim, a regra em análise também parece possuir apenas valor político, pois não inaugura uma ordem de ideias jurídicas relevantes, seja para o direito privado (civil e empresarial), seja para o direito econômico, os quais não conferem maior importância à má-fé.

Por último, a “garantia” de que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação das partes contratantes, ressalvadas as normas de ordem pública, remete à ideia de autonomia privada exposta anteriormente. Os contratantes sofrem limitações, em determinados casos, no momento de escolher o tipo contratual, a pessoa com quem vai contratar e o conteúdo do próprio pacto, tudo isso em prol dos interesses da coletividade. Nesse sentido, ao abordar especificamente os contratos empresariais, Forgioni (2024) realiza a seguinte crítica:

“Na realidade, o art. 3º, VIII, da Lei nº 13.874/19 não precisaria ter sido introduzido em nosso ordenamento, pois encerra talvez a mais básica lição de Direito, sem a qual toda a ordem social e jurídica ruiria: as pessoas e as empresas podem fazer e pactuar o que bem entenderem, desde que não aviltem Lei cogente/de ordem pública.”

Importante destacar que a Medida Provisória n. 881, de 2019, em seu texto original, estabelecia a liberdade de estipulação das partes sem qualquer ressalva quanto às normas de ordem pública. Esse preceito iria totalmente de encontro à noção moderna do princípio da autonomia da vontade e poderia causar diversos danos ao ordenamento jurídico nacional. Felizmente, com a sua conversão da Medida Provisória em Lei, o dispositivo foi corretamente modificado pelo Congresso Nacional, fazendo constar a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais.

4 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA MATÉRIA CONTRATUAL DO CÓDIGO CIVIL

4.1 A INTERPRETAÇÃO DO NEGÓCIO JURÍDICO

O art. 113 do Código Civil traz em seu conteúdo a função hermenêutica da boa-fé objetiva, ao estatuir que “os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração”. O seu âmbito de incidência, como se pode verificar, atinge os negócios jurídicos em geral, e não só os contratos, mas também os testamentos, casamentos etc.

A interpretação ganha espaço quando não existe um consenso sobre a significação e o alcance do conteúdo de um contrato, ou seja, quando o texto contratual se apresenta problemático, iniciando-se um processo técnico-jurídico de determinação do que o contrato queria dizer (Martins-Costa, 2018). Nesse diapasão, a boa-fé objetiva atua como um cânone hermenêutico, ajudando a formular uma resposta que situe, contextualmente, a intenção consubstanciada na declaração feita no caso concreto (Martins-Costa, 2018).

Por sua vez, os usos do lugar da celebração do negócio auxiliam a perquirir o sentido das normas usadas habitualmente pelas partes na sua atividade comercial. Conforme a lição de Pontes de Miranda, o recurso aos usos do tráfego também serve para investigar a boa-fé dos contratantes, pois é usual “proceder de boa-fé” e, além disso, a probidade do negociante só pode ser aferida em um contexto de mercado (Miranda, 1954).

A Lei da Liberdade Econômica adicionou dois parágrafos ao *caput* desse dispositivo. A ideia originária da Medida Provisória n. 811 era de inserir regras de interpretação apenas para os contratos empresariais, mas por ocasião da sua conversão, entendeu-se que a expansão dos critérios interpretativos para outros negócios jurídicos seria bem-vinda.

Assim, a redação do novo § 1º do art. 113 do Código Civil dispõe que a interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que: “for confirmado pelo comportamento das partes posterior à celebração do negócio” (inc. I); “corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio” (inc. II); “corresponder à boa-fé” (inc. III); “for mais benéfico à parte que não redigiu o dispositivo, se identificável (inc. IV); 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’ (inc. V).”

Inicialmente, ressalta-se que os incisos II e III apenas reproduzem a regra já contida no *caput* do artigo, a qual não é novidade no direito civil brasileiro, sendo desnecessários maiores comentários sobre o assunto. Lado outro, o inciso I parece reforçar o princípio da

vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), o qual proíbe “[o] exercício de uma posição jurídica em contradição com o comportamento exercido anteriormente pelo exercente” (Cordeiro, 1984, p. 745).

No que se refere ao inciso IV, é de pontuar que o art. 423 do Código Civil já continha uma norma de interpretação mais favorável ao aderente, quando houvesse cláusulas ambíguas ou contraditórias no contrato de adesão. Trata-se da velha máxima de que qualquer disposição deve ser interpretada contra aquele que a redigiu (*interpretatio contra proferentem*). Entretanto, com o advento da Lei da Liberdade Econômica, o campo de aplicação desse brocado pode ser estendido para os negócios jurídicos paritários, quando possível detectar a parte que redigiu a cláusula.

Quanto ao último inciso, a Lei da Liberdade Econômica lança mão de uma nova cláusula geral: a racionalidade econômica das partes. De plano, salta aos olhos que essa expressão constitui um termo estranho à dogmática jurídica e próprio do sistema econômico. Em outras palavras, configura-se um ponto de interessante interseção entre o Direito e a Economia.

Para a atribuição de significado a essa disposição dotada de extrema vagueza semântica, o operador do direito pode se ater à finalidade do negócio, à própria economia do contrato, isto é, à alocação de riscos na celebração do pacto e, até mesmo, à função social (Nalin; Pavan, 2021, p. 46-47).

Por fim, o §2º do dispositivo em comento prevê que “as partes poderão livremente pactuar regras de interpretação, de preenchimento de lacunas e de integração dos negócios jurídicos diversas daquelas previstas em lei”. Mais uma vez, a Lei da Liberdade Econômica incorre em uma obviedade, pois a liberdade negocial é regra no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que as pessoas podem celebrar contratos atípicos (art. 425 do Código Civil) e redigir cláusulas que não estão expressas na legislação, ressalvadas as normas de ordem pública.

4.2 A FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO

A Lei da Liberdade Econômica também modificou a redação do art. 421 do Código Civil, o qual contém, talvez, a maior inovação encampada no Código Civil de 2002: a função social do contrato.

De maneira bem sucinta, Miguel Reale (2005) teorizava que o contrato não pode ser transformado em um instrumento para atividades abusivas nas práticas negociais, causando danos ordem pública, à outra parte ou a terceiros. Ainda, ele contemplava a possibilidade serem compatíveis a cláusula geral da função social e o princípio da autonomia da vontade privada,

exigindo-se, apenas, que o acordo de vontades não se acesse em detrimento da coletividade, mas sim representasse um dos seus primordiais pontos de afirmação e desenvolvimento (Reale, 2005).

Atualmente, alguns autores¹⁰ ensinam que a função social deve ser visualizada sob duas vertentes, quais sejam: interna e externa. Aquela estaria relacionada ao interesse das partes, enquanto esta corresponde às vontades das partes e de terceiros, ou seja, da sociedade. Desse modo, a função social, sob a ótica interna, consagrada no Enunciado nº 360 da IV Jornada de Direito Civil do CJF¹¹, engloba a proteção dos vulneráveis contratuais, vedação da onerosidade excessiva ou desequilíbrio contratual, proteção da dignidade humana, nulidade de cláusulas antissociais e preservação das relações contratuais, ao passo que, sob a ótica externa, exposta no Enunciado nº 21 CJF/STJ¹², impõe a proteção dos direitos difusos e coletivos e a tutela externa do crédito.

Segundo o novo texto do *caput* do art. 421, “a liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato”. Assim, percebe-se que a Lei da Liberdade Econômica consertou dois erros redacionais que constavam na redação do dispositivo. O primeiro se refere ao fato de que a norma mencionava a “liberdade de contratar”, a qual se configura apenas como uma espécie do gênero da “liberdade contratual”. O segundo equívoco, e o mais grave, correspondia à expressão de que a liberdade contratual seria exercida “em razão” da função social. Ora, a razão de contrato sempre foi autonomia privada das partes, não podendo ser correto admitir que elas sempre realizam negócios com interesses coletivos. Na verdade, os desejos sociais devem ser vistos como uma limitação da liberdade negocial e econômica.

Além disso, a Lei da Liberdade Econômica acrescentou um parágrafo único ao dispositivo, o qual contém o seguinte texto: “Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual”. Esse preceito pretende incorporar relações privadas como princípio norteador de intervenção mínima do Estado, exposto no art. 2º, inc. III, da lei em análise.

De novo, o artigo expressa uma visão de que o Estado é inimigo do particular e o prejudica em sua vida cotidiana. No entanto, desde o surgimento do direito civil, a regra sempre foi dar às partes liberdade para escolherem o tipo contratual, a pessoa a ser contratada e as

¹⁰ Podem ser citados: (Tartuce, 2013 p. 541; Hironaka, 2014, p. 8; Nalin, 2014, p. 125).

¹¹ Enunciado n. 360 do CJF. O princípio da função social dos contratos também pode ter eficácia interna entre as partes contratantes.

¹² Enunciado n. 21 CJF/STJ. A função social do contrato, prevista no art. 421 do novo Código Civil, constitui cláusula geral a impor a revisão do princípio da relatividade dos efeitos do contrato em relação a terceiros, implicando a tutela externa do crédito.

disposições do contrato. Isso é o que diz o princípio da autonomia da vontade. Logo, a Lei incorre em mais uma obviedade.

Sobre o assunto, faz-se oportuna a crítica de Anderson Schreiber (2019, p. 245-246), no sentido de que “a MP n. 881/2019 [Lei da Liberdade Econômica] parece ter se deixado se levar aqui por uma certa ideologia que enxerga o Estado como inimigo da liberdade de contratar, quando, na verdade, a presença do Estado – e, por conseguinte, o próprio Direito – afigura-se necessária para assegurar o exercício da referida liberdade”.

Em arremate, vale sublinhar que a legislação teria sido omissa, pois deixou de estabelecer o conceito de “intervenção mínima”, fato que abre margem para a interpretação do julgador em cada caso concreto (Rodrigues, 2024, p. 108). Nas palavras do autor, “poderia o legislador ter oferecido critérios para uma melhor concretização dessa ideia de intervenção mínima, assim como fez em relação à interpretação contratual, conforme a boa-fé, nos incisos acrescidos pela mesma Lei 13.874/19 ao § 1º do art. 113 do Código Civil” (Rodrigues, 2024, p. 108).

4.3 A PRESUNÇÃO DOSIMETRIA PARIDADE NOS CONTRATOS CIVIS EMPRESARIAIS

Como último ponto digno de nota sobre as disposições da Lei da Liberdade Econômica no âmbito do direito contratual, ressalta-se que houve a criação do art. 421-A no Código Civil, com o seguinte comando: “Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais”. A presunção nesse caso é relativa ou *iuris tantum*, podendo ser desconstituída no caso concreto se for evidenciado que o contrato é de adesão ou de consumo, ocasião em que serão invocadas as normas protetivas para os sujeitos vulneráveis.

O dispositivo em questão também reforça a unificação do tratamento dos contratos civis e empresariais, tendência que acontece desde o advento do Código Civil de 2002. Assim sendo, não se justifica a diferenciação quanto a ambos a respeito das normas jurídicas incidentes na atual relação jurídica (Tartuce, 2019).

Além disso, o inc. I do novo art. 421-A do Código Civil preceitua que está garantida às partes contratuais “a possibilidade de estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução”. Trata-se de uma redação parecida com a norma contida no novo art. 113, §2º, do Código Civil, a qual já foi analisada

anteriormente.

A título de exemplo, Flávio Tartuce (2019) admite que as partes poderão fixar previamente quais são os eventos que podem gerar imprevisibilidade, extraordinariedade ou onerosidade excessiva para um determinado negócio, para os fins de rever ou resolver o contrato, levando em consideração os arts. 317 e 478, ressalvadas as normas cogentes e de ordem pública.

A seguir, o inc. II da regra em comento preceitua que “a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada observada”. Conforme exposto acima, a racionalidade econômica das partes ganha um grande relevo nessa interseção entre o direito e a economia, de modo que o operador do direito deve se ater à finalidade do negócio, à própria economia do contrato e, até mesmo, à função social.

Por fim, o inc. III diz que “a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada”. Mais uma vez, a Lei da Liberdade Econômica expressa seu princípio norteador de intervenção estatal mínima nas relações privadas e, novamente, reproduz fatos óbvios que os pactos civis e empresariais somente serão revisados em situações excepcionais.

Para fins de ilustração, anota-se que o próprio Superior Tribunal de Justiça possuía entendimento, antes do advento da mencionada lei, de que “o controle judicial sobre eventuais cláusulas abusivas em contratos empresariais é mais restrito do que em outros setores do Direito Privado, pois as negociações são entabuladas entre profissionais da área empresarial. E, depois da edição da Medida Provisória e sua posterior conversão em Lei, o mesmo Tribunal da Cidadania continuou reconhecendo que, em contrato de prestação de serviços firmado entre dois particulares, “os quais estão em pé de igualdade no momento de deliberação sobre os termos do contrato, [...] inexistente legislação específica apta a conferir tutela diferenciada para este tipo de relação, devendo prevalecer a determinação do art. 421, do Código Civil.

Tais julgados comprovam o caráter meramente retórico do dispositivo legal, uma vez que a revisão dos contratos civis e empresariais já era – e continua a ser – considerada exceção pela Jurisprudência brasileira antes da Lei da Liberdade Econômica, quando evidenciada a igualdade entre as partes no momento da celebração do contrato.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, pode-se notar que a Lei da Liberdade Econômica possui diversos dispositivos que apresentam erros técnicos, apresentando deficiência científica, bem como estatui diversas obviedades que já estavam há muito tempo estabelecidas no ordenamento

jurídico nacional. Além disso, o referido ato normativo apresenta vários artigos que reforçam um argumento meramente político de que o Estado atua como um vilão das atividades econômicas.

Em matéria contratual, a Lei da Liberdade Econômica estabeleceu critérios interpretativos para os negócios jurídicos, introduziu no Código Civil os princípios da “intervenção mínima” e da “excepcionalidade da revisão dos contratos” e, ainda, estatui a presunção de paridade e simetria nos contratos civis e empresariais.

Apesar do impacto inicial, as normas comentadas não romperam com a estrutura do direito dos contratos vigente, muito menos criaram uma nova realidade nas relações privadas, de modo que os indivíduos continuarão a ter liberdade para escolher o tipo contratual, a pessoa com quem irão se vincular e o conteúdo do pacto, ressalvadas as normas cogentes e de ordem pública, as quais visam resguardar os interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FORGIONI, Paula Andrea. A interpretação dos contratos empresariais: alteração do art. 113 do Código Civil. In: NETO; Floriano Peixoto Marques; RODRIGUES JR., Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (org.). **Comentários à Lei da Liberdade Econômica**: Lei 13.874/2019. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2024. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/218902203/v2/page/RB-1.144?sponsor=PTJ-2>. Acesso em 20 out. 2025.

HIRONAKA, Giselda. Princípio lógico contratual valoração ética no Código Civil Brasileiro. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 2014.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: contratos. 5.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**: teoria do processo civil. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BENETTI, Giovana; MARTINS-COSTA, Judith. Comentário ao artigo 2º, inciso III: o princípio da "intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas". In: MARTINS-COSTA, Judith; NITSCHKE, Guilherme Carneiro Monteiro (Org.). **Direito privado na lei da liberdade econômica**: comentários. São Paulo: Almedina, 2022.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa-fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 1984.

NALIN, Paulo. A força obrigatória dos contratos no Brasil: uma visão contemporânea aplicada à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vista dos princípios sociais dos contratos. **Revista Brasileira de Direito Civil**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2014.

NALIN, Paulo Roberto Ribeiro; PAVAN, Vitor Ottoboni. A Racionalidade Econômica das partes na interpretação negócios jurídicos contratuais: direções preliminares. **Revista brasileira de direito contratual**. v. 7. Porto Alegre: Lex Magister, 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: contratos**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. Tomo III. São Paulo: Borsoi, 1954.

RODRIGUES, Edigleuson Costa. **A lei da liberdade econômica e a (nova) relação entre a autonomia privada contratual e a função social do contrato**. 2024. Tese (doutorado em direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

ROPPO, Enzo. **O contrato**. Coimbra: Almedina, 2009.

SCHREIBER, Anderson *et. al.* **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio. A "lei da liberdade econômica" (lei 13.874/19) e os seus principais impactos para o Direito Civil. Segunda parte. **Migalhas**. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/depeso/313017/a--lei-da-liberdade-economica---lei-13-874-19--e-os-seus-principais-impactos-para-o-direito-civil--segunda-parte>. Acesso em 30 jan. 2025.

ECONOMIC Freedom Country Profile Brazil. **Index of Economic Freedom**, 2025 Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pages/country-pages/brazil>. Acesso em: 20 out. 2025.