

**VINICIUS BARBOZA**

**OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL:  
RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DAS EMPRESAS PRIVADAS EM  
SUA IMPLEMENTAÇÃO.**

**Tese de Doutorado.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Associada Dra. Anna Candida da Cunha Ferraz.**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.**

**FACULDADE DE DIREITO.**

**São Paulo/SP**

**2023**

**VINICIUS BARBOZA**

**OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL:  
RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DAS EMPRESAS PRIVADAS EM  
SUA IMPLEMENTAÇÃO.**

Versão corrigida em 06 de junho de 2023. A versão original, em formato eletrônico (PDF), está disponível para acesso e vistas na CPG da Unidade.

Tese de Doutorado apresentada para a Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), na área de concentração Direito do Estado, subárea Direito Constitucional, sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Associada Dr<sup>ª</sup>. Anna Candida da Cunha Ferraz.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.**

**FACULDADE DE DIREITO.**

**São Paulo/SP**

**2023**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Barboza, Vinícius

OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO  
BRASIL: RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DAS  
EMPRESAS PRIVADAS EM SUA IMPLEMENTAÇÃO. ; Vinícius  
Barboza ; orientadora Anna Candida da Cunha Ferraz --  
São Paulo, 2023.

157

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2023.

1. Responsabilidade Constitucional. 2. Empresas  
privadas. 3. Direito e desenvolvimento. 4. Efetivação  
de direitos. I. da Cunha Ferraz, Anna Candida,  
orient. II. Título.

---

## **DECLARAÇÃO DE ÉTICA E RESPEITO AOS DIREITOS AUTORAIS**

Declaro para os devidos fins que a presente tese de doutoramento foi por mim elaborada e que não há neste documento cópias de publicações de trechos de títulos de outros autores sem a respectiva citação, nos moldes da NBR nº. 10.520/2002.

São Paulo, 05 de janeiro de 2023.

Vinícius Barboza.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior.  
Universidade de São Paulo (USP)

---

Prof. Dr. Sebastiao Botto de Barros Tojal.  
Universidade de São Paulo (USP)

---

Prof. Dr. Luiz Guilherme Arcaro Conci  
Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP)

---

Profa. Dra. Thais Novaes Cavalcanti  
Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC)

---

Prof. Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho  
Universidade Católica de Salvador (UCSAL)

---

Prof. Dr. Rodrigo Pagani de Souza  
Universidade de São Paulo (USP)

À minha família;  
àqueles a quem escolhi;  
àqueles que me acolheram;  
àqueles que me ensinaram;  
àqueles que me aceitaram e  
àqueles que contribuíram.  
Este trabalho é resultado da nossa interação.

## AGRADECIMENTOS

O caminho acadêmico de um estudante me parece estar traçado desde o seu ingresso em sua primeira instituição de ensino, seja ele precoce, atempado ou atrasado. A verdade é que, a cada dia mais, me convenço, e me comovo, com o brilhantismo da estrada de cada um de nós. O que faz tal estrada bela não são apenas as nossas atitudes ou a impressão que deixamos nas pessoas, sejam elas apoiadoras ou críticas ferrenhas, mas sim em nossa capacidade de absorver todos os sinais que o mundo emana em nosso sentido de forma natural, expandindo as vibrações positivas e minimizando, digerindo e racionalizando as negativas.

Ao longo da, ainda curta, estrada acadêmica que percorri, sempre tentei enxergar o conhecimento que me foi transferido como uma grande dádiva para uma melhor compreensão e superação das vicissitudes da vida, afinal, o que separa os mais experientes dos menos experientes a não ser a capacidade de absorção e identificação de caminhos mais adequados para a solução dos problemas cotidianos?

Agradeço a cada passo dado e a cada conversa tida, pois elas as foram responsáveis por introjetar conhecimento em meu ser. Com tal visão pude, aos poucos, me fazer consciente de que todos com quem convivi contribuíram para elastecer a minha capacidade de conjugar os ensinamentos que me foram passados, e esse trabalho sintetiza exatamente isso: a conjugação de artigos constitucionais na busca de uma maior efetividade e superação das adversidades sociais de um país que vive uma realidade comprometida por conta da falta de um exercício bem conjugado em busca de melhorias concretas para a sociedade.

Impossível não mencionar o fator motivacional e encorajador de toda a minha família nessa estrada: esposa, filhos, mãe e pai, irmão, irmã (todas as promessas que lhe fiz estão sendo cumpridas e serão!), sobrinhos, sogro e sogra e cunhados por, a cada olhar, me fortalecerem para chegar até aqui. Vocês não sabem o quanto representam para mim, muito obrigado!

Agradeço à Professora Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz por ter me acolhido como seu orientando. A Doutora é minha inspiração humana. Se todos os seres humanos, não apenas os operadores do direito, tivessem parte dos seus princípios o mundo seria um melhor lugar. Obrigado pela liberdade que me foi dada para produzir, e por aceitar a encruzilhada de encarar uma temática tão sensível, além de, com uma condução magistral, ter me possibilitado situações acadêmicas por mim nunca antes imaginadas, me premiando com um convívio que jamais imaginei poder ter. A Senhora é, e sempre será, uma das pessoas responsáveis por ter

levado a minha experiência academia, e jurídica, a outro patamar. Cada palavra dita pela senhora transformou meu modo de ver o mundo e me fez uma pessoa melhor. Obrigado por tudo. Me comprometo com a senhora a adotar como bússola moral todas as suas qualidades e ensinamentos transmitidos. Muito obrigado novamente!

Ao corpo docente da Universidade de São Paulo, especialmente aos Professor Doutor Elival da Silva Ramos por ter me proporcionado uma experiência única ao cursar o crédito que ministrou e, também, aos demais professores pelo acolhimento em suas disciplinas.

Ao corpo administrativo da Universidade de São Paulo que, mesmo em um cenário de pandemia, jamais deixou de ser solícito e atender a todas as minhas demandas com seriedade e esmero. Muitos dos críticos dos vossos ofícios não se colocam em seus lugares para compreender a complexidade da dinâmica à qual estão inseridos. Vocês estão de parabéns!

À Professora Doutora Thais Novaes Cavalcanti que, desde o Mestrado, me acompanha como conselheira acadêmica e por ter, em despretensiosas palavras, me motivado a prosseguir com essa pesquisa.

Às colegas de Mestrado do UNIFIEO, Mayra Zago de Gouveia Maia Leime e Priscila Zinzynszyn por toda a parceria, amizade e reciprocidade construída ao longo dos anos do Mestrado que remanescem até hoje.

Aos meus pais por nunca perderem a fé em mim.

À minha esposa por me apoiar em todos os meus propósitos de forma incansável, como suporte vital para todas as minhas conquistas.

Às equipes que partilham a estrada profissional comigo no Escritório Barboza Advocacia e na AJ Services. Sem vocês seria inviável a efetivação dessa missão.

Sozinho o ser humano é incapaz de ser!



*Não é só construindo novos tribunais ou forjando novas leis que os homens servem à justiça;  
servi-la-ão também, se, purificando as fontes donde brota o direito,  
souberem aperfeiçoar a disciplina das relações sociais,  
sanear o ambiente moral da colectividade,  
facilitar o entendimento e a compreensão entre os homens.*

José de Matos Antunes Varela.

## RESUMO

BARBOZA, Vinícius. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: Responsabilidade constitucional das empresas privadas em sua implementação. 2023. 157 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

A presente pesquisa pretende, a partir de uma revisão da legislação vigente e da literatura acadêmica sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e sobre a livre iniciativa, construir uma teoria que demonstre a viabilidade de se exigir das empresas privadas a implementação dos referidos objetivos. O ponto de partida da elaboração do presente trabalho tem como pano de fundo o enfrentamento da difícil temática relacionada à dicotomia existente entre terminologias “público” e “privado” e seus respectivos papéis na sociedade, vez que assume a necessária convergência da atuação dos atores sociais para a evolução do país. O trabalho procede com a análise do papel das empresas privadas na sociedade, a relevância econômico-financeira dessas e a forma pela qual a atuação de tais organismos é de fundamental valor para a persecução dos fins da sociedade brasileira. A pesquisa evolui com a releitura da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 na combinação dos seus ditames sobre a livre iniciativa e os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, tomando por base o preâmbulo constitucional e os artigos terceiro, centésimo septuagésimo e centésimo septuagésimo quarto, tudo isso com vistas à sedimentação da temática objetivada. Como forma de alcance das aspirações do Estado é destacada a necessária observância do princípio da subsidiariedade, eis que todos os integrantes da sociedade devem atuar como uma força única orientada para o sucesso de tais intentos. Diante dessa abordagem surge a formatação institucional necessária para a consagração da objetivada da teoria, que se efetiva com as previsões constitucionais relacionadas ao regionalismo brasileiro. A viabilização do exercício de tal teoria é coroada com um aparato legislativo infraconstitucional e jurisprudencial atual que, associados aos demais itens estudados, perfazem um mecanismo tributário suficiente para o acionamento das empresas privadas. Esse trabalho expressa mais do que um simples mecanismo de estímulo à participação das empresas em prol da sociedade civil, mas torna viável a ativação, direta ou indireta, das empresas privadas para a efetivação dos objetivos fundamentais da República do Brasil.

Palavras-chave: Responsabilidade Constitucional; Empresas privadas; Direito e desenvolvimento; Efetivação de direitos.

## **ABSTRACT**

BARBOZA, Vinícius. Fundamental Objectives of the Federative Republic of Brazil: Constitutional Responsibility of Private Companies in Its Implementation. 2023. 157 f. Thesis (Doctorate) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

The research intends, from a review of current legislation and academic literature about the fundamental goals of the Federative Republic of Brazil and free initiation, to construct a theory that shows the viability of demanding implementation of the private companies. The start point of elaboration of the actual search has as a backup plan the facing of the difficult theme related to the dichotomy existence between terminologies “public” and “private” and your respected roles in society, once it assumes the convergent ion need of the acting of social actors for the country evolution. The search proceeds with the paper analysis of the private companies in society, the relevance economic-financial of those and the form-way by which action of such organisms is of fundamental value for the persuit of the purposes of Brazilian Society. This search evolved with the rereading of the Constitution of the federative Republic of Brazil of 1988 in the combinations of your dictates about the free initiative and the fundamental goals of the Brazilian Estate, based on the preamble constitutional and the third articles, one hundred and seventy-fourth and one hundred and seventy-fourth, all that with the purpose to sediment the objectified thematic. As a way of reach of the state aspirations, the necessary observance of the principle of subsidiarity is highlighted, since all members of society must act as a single force oriented towards the success of such intents. Faced with this approach, the institutional formatting necessary for the consecration of the objective of the theory emerges, which is effective with the constitutional provisions related to Brazilian regionalism. The viabilization of exercising such a theory is crowned with a current infra-constitutional legislative apparatus and jurisprudential that, associated with the other elaborated items, make up a sufficient tax mechanism for the activation of private companies. This work expresses more than a simple mechanism to stimulate the participation of companies in favor of civil society, but it makes the activation, direct or indirect, of private companies possible for the realization of the fundamental objectives of the Republic of Brazil.

Keywords: Constitutional Responsibility; Private companies; law and Development; Enforcement of Rights.

## **RIASSUNTO**

BARBOZA, Vinicius. Obiettivi fondamentali della Repubblica Federativa del Brasile: Responsabilità costituzionale delle imprese private nella loro implementazione. 2023. 157 f. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Giurisprudenza, Università di San Paolo, São Paulo, 2023.

La presente ricerca intende, partendo da una revisione della legislazione vigente e della letteratura accademica sugli obiettivi fondamentali della Repubblica Federativa del Brasile e sulla libera iniziativa, costruire una teoria che dimostri la fattibilità di richiedere alle aziende private di attuare questi obiettivi. Il punto di partenza della preparazione di questo lavoro ha come sfondo il confronto del difficile tema legato alla dicotomia esistente tra le terminologie "pubblico" e "privato" e i rispettivi ruoli nella società, poiché presuppone la necessaria convergenza dell'azione degli attori sociali per l'evoluzione del paese. Il lavoro procede con l'analisi del ruolo delle imprese private nella società, la rilevanza economica e finanziaria di queste e il modo in cui l'attuazione di tali organismi diventa un valore fondamentale per il perseguimento degli scopi della società brasiliana. La ricerca si sviluppa con la rilettura della Costituzione della Repubblica Federativa del Brasile del 1988 nella combinazione dei suoi dettami sulla libera iniziativa e gli obiettivi fondamentali dello Stato brasiliano, in base al preambolo costituzionale e agli articoli, terzo, centosettantesimo e centosettantaquattresimo, il tutto in vista della sedimentazione della tematica oggettivata. Come modo per realizzare le aspirazioni dello Stato, viene sottolineata la necessaria osservanza del principio di sussidiarietà, per cui tutti i membri della società devono agire come una sola forza orientata al successo di tali intenzioni. In considerazione di questo approccio, c'è la formattazione istituzionale necessaria per la consacrazione della teoria oggettivata, che diventa efficace con le previsioni costituzionali relative al regionalismo brasiliano. La fattibilità dell'esercizio di questa teoria è coronata da un attuale sistema legislativo infracostituzionale e giurisprudenziale che, associato alle altre voci studiate, costituisce un meccanismo fiscale sufficiente per l'attivazione delle imprese private. Questo lavoro esprime più di un semplice meccanismo per stimolare la partecipazione delle imprese a favore della società civile, poiché rende fattibile l'attivazione, diretta o indiretta, di aziende private per la realizzazione degli obiettivi fondamentali della Repubblica del Brasile.

Parole chiave: Responsabilità costituzionale; Aziende private; Diritto e sviluppo; Applicazione dei diritti.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>Exposição de motivos.</b> ....	13
<b>Tema a ser desenvolvido e suas limitações.</b> .....	23
<b>Da tese que objetivamos formular.</b> ....	24
<b>Justificativa da escolha e da importância do tema.</b> .....	24
<b>Principais questões a serem analisadas.</b> .....	33
<b>Metodologia adotada.</b> .....	34
<b>Divisão dos capítulos.</b> .....	35
<b>Dispositivos constitucionais e infraconstitucionais analisados.</b> .....	37
<b>1. DICOTOMIA PÚBLICO X PRIVADA: AFERIÇÃO DA ABORDAGEM.</b> .....	38
<b>1.1 Da acepção da palavra “público” a ser abordada no presente trabalho</b> .....	42
<b>1.2 Da acepção da palavra “privado” a ser abordada no presente trabalho</b> .....	45
<b>1.3 A objetivada interação entre as terminologias público e privado:</b> .....	47
<b>1.4 Empresas privadas como atores sociais relevantes.</b> .....	49
<b>2. DELIMITAÇÃO DO TEMA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.</b> .....	56
<b>2.1 Objetivos da República na Constituição da República Federativa do Brasil.</b> .....	56
<b>2.2 Ordem econômica na Constituição da República Federativa do Brasil.</b> .....	77
<b>2.3 Livre iniciativa e a promoção do desenvolvimento social.</b> .....	87
<b>2.4 Planejamento indicativo como forma de vinculação da iniciativa privada.</b> .....	94
<b>2.5 Subsidiariedade como critério de integração da livre iniciativa.</b> .....	99
<b>2.6 Blocos geoeconômicos e sociais como ferramenta para a vinculação da livre iniciativa.</b> ... 105	
<b>3. PROPOSTA TRIBUTÁRIA PARA A CRIAÇÃO DO VÍNCULO OBRIGACIONAL.</b> .....	114
<b>3.1 Contextualização</b> .....	114
<b>3.2 Inspiração histórica e contemporânea</b> .....	116
<b>3.2.1 A inteligência tributária na Revolução Francesa.</b> .....	117
<b>3.2.2 O caso da planificação francesa.</b> .....	118
<b>3.2.3 O Plano de Desenvolvimento 50 anos em 5.</b> .....	121
<b>3.2.4 A pungente solidariedade americana.</b> .....	122
<b>3.3 Proposta para materialização da teoria.</b> .....	127
<b>4. TEORIA DA RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DAS EMPRESAS PRIVADAS.</b> .....	136
<b>CONCLUSÃO.</b> .....	146
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> .....	151

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil tem o fito de resguardar todos os cidadãos brasileiros independente da classe social de cada um deles.

O Brasil é um país em que 1% da população detém 49,6% do dinheiro circulante<sup>1</sup>, e dos mais diversos e findos territórios, eis que um país de dimensões continentais, onde municípios chegam a ter a área de outros países do globo terrestre, como, por exemplo, o município de Altamira (PA) que conta com área de 159.533 km<sup>2</sup> <sup>2</sup>, consideravelmente maior em área que o Nepal, o 92º país em maior extensão, que conta com 147.515 km<sup>2</sup> <sup>3</sup>, o que demonstra que vivemos em situação totalmente atípica e propicia para o embarreiramento do progresso nacional.

O cumprimento dos intentos sociais relacionados ao desenvolvimento, em um país com essas características, se torna missão impossível de ser suportada pelo Estado. Por tais razões nos propomos, pela elaboração do presente trabalho, a buscar uma forma juridicamente válida para colaborar com a viabilização deste importante desígnio.

Com esse pano de fundo, estabelecemos a tônica do presente trabalho, que não se baseia em um estudo meramente político ou social, mas sim objetiva a criação de uma teoria jurídica consistente fundamentada na legislação vigente e que objetiva fomentar debates e aperfeiçoar possíveis pontos de vista, ações e decisões sobre a evolução do povo e do território brasileiro.

### Exposição de motivos.

Dadas as incontáveis e profundas transformações ocorridas nos últimos anos na sociedade brasileira, constitui ato de extrema importância o de nos debruçarmos frequentemente sobre o texto constitucional com o propósito de buscarmos o alinhamento entre

---

<sup>1</sup> CREDIT SUISSE RESEARCH INSTITUTE - **Global wealth report 2021**. Tabela 3. p.24 Link de acesso: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2021-en.pdf> Acessado em 01/10/2022.

<sup>2</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geociências. Organização do território. Estrutura territorial. Áreas Territoriais. Altamira código: 1500602**. Link de Acesso: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1500602> Acessado em 09/11/2022.

<sup>3</sup> NATIONS ONLINE. **Earth Continents Asia Asia Map Nepal**. Link de Acesso: <https://www.nationsonline.org/oneworld/nepal.htm>. Acessado em 09/11/2022.

o cotidiano e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, vez que a essência do texto constitucional é o grande norteador do progresso de uma nação.

Para fixar compreensão a respeito da necessidade de perseguirmos o cumprimento do texto constitucional é necessário assimilar que a existência do texto constitucional materializa um arcabouço responsável por doutrinar o desenvolvimento da pátria. Para tanto devemos atentar ao que assevera Ferdinand Lassalle ao versar que: “...no espírito unânime dos povos, uma Constituição deve ser qualquer coisa de mais sagrado, de mais firme e de mais imóvel que uma lei comum”.<sup>4</sup> Nesse sentido podemos intuir que a consolidação do progresso da República se dá pela fiel observância e cumprimento da lei maior vigente, consolidando o entendimento de que a Constituição é a base da evolução social.

Ao descrever a Teoria da Constituição, Pablo Lucas Verdú emana entendimento consonante, ao consignar que:

O sentimento constitucional é a expressão capital da afeição pela justiça e pela equidade, porque concerne ao ordenamento fundamental, que regula, como valores, a liberdade, a justiça e a igualdade, bem como o pluralismo jurídico. A ordem fundamental é suprema e se impõe a todos. Por outro lado, o sentimento constitucional suscita um entusiasmo mais chamativo, público e representativo do que o simples sentimento jurídico ordinário.<sup>5</sup>

Nessa toada, nos cabe observar que a letra constitucional é suprema e deve ser imposta a todos, sendo o seu conteúdo munido de um estratagema social, político e jurídico capaz de oferecer aos cidadãos, e aos operadores da justiça, os meios necessários para a persecução dos fins sociais que integram a personificação do Estado Democrático, o qual se sujeita à Constituição da República Federativa do Brasil, sendo este Estado Democrático concebido constitucionalmente para o alcance desses objetivos em prol da coletividade. Tal edificação Estatal é delineada já no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, que expressa claramente:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um **Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores**

---

<sup>4</sup> LASSALE, Ferdinand. *Über die Verfassung*, 1863, publicado no Brasil sob o título “A essência da Constituição”, Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 6ª Ed., 2001. p.18

<sup>5</sup> VERDU, Pablo Lucas. *O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração de política*. Tradução e prefácio Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p.70.

**supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (grifo nosso)**, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.<sup>6</sup>

Notemos, então, que, já no Preâmbulo da Constituição, ao Estado Democrático de Direito é atribuída a vinculação finalística de afiançar e viabilizar o asseguramento do exercício dos direitos sociais pelos seus cidadãos, demonstrando o objetivo estatal da persecução dos objetivos fundamentais da República.

A respeito das normas positivadas, dos tipos de leis e da importância da observância dos princípios, Montesquieu versa:

Os seres humanos são governados por diversos tipos de leis: pelo direito natural; pelo direito divino, que é o religioso; pelo direito eclesiástico, igualmente chamado de canônico, que é o da fiscalização da religião; pelo direito das gentes, que se pode considerar como o direito civil do mundo, no sentido de que cada povo é dele um cidadão; pelo direito político em geral, que tem por objetivo essa sabedoria humana que fundou todas as sociedades; pelo direito político particular, que concerne a cada sociedade; pelo direito de conquista, fundamentado naquilo que um povo quis, pôde ou teve que fazer em matéria de violência a um outro; pelo direito civil de cada sociedade, pelo qual um cidadão pode defender seus bens e sua vida contra qualquer outro cidadão; enfim, pelo direito doméstico, cuja origem é a divisão da sociedade em diversas famílias que têm necessidade de um governo particular.

Há, portanto, diferentes ordens de leis. **E a sublimidade da razão humana consiste em saber bem a qual destas ordens se relacionam principalmente as coisas sobre as quais se deve estatuir, e não em instaurar a confusão entre os princípios que devem governar os seres humanos (grifo nosso).**<sup>7</sup>

Assim sendo, entendemos que o questionamento da efetividade prática de um dispositivo da Constituição de um Estado Democrático de Direito deve ser abominado, haja vista que, ao admitir a possibilidade da relativização da força normativa de dispositivo constitucional, abriríamos caminhos para questionar a efetividade normativa de qualquer dispositivo legal, isto pela simples necessidade de observação da hierarquia das normas, pois a constituição irradia lições para todo o texto legal de uma nação.

---

<sup>6</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

<sup>7</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução, introdução e notas Edson Bini – Bauru – São Paulo: Edipro, 2004. p. 489 - 490.



Reforçando nosso entendimento de que a efetividade da Constituição deve ser preservada, Walter Burckhardt consigna que,

...aquilo que é identificado como vontade da Constituição deve ser honestamente preservado, mesmo que, para isso, tenhamos que renunciar a alguns benefícios, ou até a algumas vantagens justas. Quem demonstra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional, fortalece o respeito à Constituição, e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado democrático.<sup>8</sup>

E é nessa esteira que pretendemos elaborar uma análise dos Objetivos da República Federativa do Brasil previstos no Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, que versa:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
**I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;**  
**II - garantir o desenvolvimento nacional;**  
**III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**  
**IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifo nosso)<sup>9</sup>**

Ao realizarmos a leitura dos quatro incisos do artigo terceiro da Constituição da República Federativa do Brasil observamos que a República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e, também, a promoção do bem de todos, livre de qualquer preconceito ou discriminação. Pelo natural desenvolvimento e atual condição das instituições públicas, na qual se arregimentou nossa sociedade, vislumbramos uma realidade que consagra a inalcançável condição do Estado em corporificar tais desígnios.

Nesse momento, devemos nos ater à reflexão de que a Constituição da República Federativa do Brasil, ao trazer em seu conteúdo os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelece um compromisso do Estado de, ao menos, preparar um terreno

---

<sup>8</sup> BURCKHARDT, Walter. **Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung** (3ª. Ed., 1931) p. VIII. Apud HESSE, Konrad. **A força Normativa da Constituição**. P. 22.

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

fértil para a persecução fática e a materialização desses institutos, ou se as previsões constitucionais configuram meros estandartes ostentativos que nos fornecem apenas uma ideia utópica do que a nossa sociedade deve ser. Nesse último sentido, José Cretella Júnior, ao tratar dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, assenta em sua obra:

A utopia está presente neste artigo terceiro da Carta de 1988. A intenção é louvável, concretizando-se nesses objetivos, denominados fundamentais. “Erradicar a pobreza”, por exemplo, sempre foi e será objetivo de qualquer país. Como erradicar o analfabetismo? E a baixa da inflação? O ato de figurar na Constituição não influí sobre os fatos sociais, econômicos e políticos. Entretanto, como “objetivos de intenção”, admite-se a inclusão na Constituição.<sup>10</sup>

Podemos intuir, então, que desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o texto da nossa Carta já levantava dúvidas quanto ao seu efetivo cumprimento, sendo admitida a inclusão do Artigo 3º do texto constitucional como sendo um objetivo de intenções, sem efetiva influência sobre os fatos sociais, porém empreenderemos o nosso raciocínio ancorados nos ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que consigna, a respeito do referido artigo 3º: *“Cuida aqui a Constituição de apontar os objetivos fundamentais que procurara realizar, não propriamente a República Federativa do Brasil, mas o governo do Brasil aplicando a nova Lei Maior”*<sup>11</sup>, nos oferecendo uma visão de que, tal qual consagrado, e aqui já destacado nas palavras Walter Burckhardt, Pablo Lucas Verdu e Ferdinand Lassalle, a Constituição deve ser preservada em suas disposições, se fazendo necessária a aplicação de todo o seu ferramental jurídico para sua efetiva consagração.

Entendemos que, em um mundo onde é mister a insuficiência das contraprestações oferecidas pelo Estado aos seus contribuintes, não devemos enfraquecer a nossa Constituição e simplesmente considerar o entendimento de que o cumprimento dos objetivos fundamentais da República é formalidade de menor importância da ordem constitucional, mas sim que é papel do Estado buscar alternativas para suplantar tal objetivo.

É nesse habitáculo reflexivo que semeamos a ideia de que as empresas privadas podem, e devem ser adotadas, pelo Estado, como um ferramental auxiliar para a persecução

---

<sup>10</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Volume I**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. P. 161.

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Conteúdo: v. 1. Arts 1º a 43. São Paulo: Editora Saraiva, 1990. p. 20.

dos objetivos fundamentais da República, já que o Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil emana inteligência capaz de efetivar interpretação sistemática e teleológica finalista de que a livre iniciativa é mecanismo hábil para viabilizar a persecução dos objetivos fundamentais da República, vez que esses que são reiterados em seus incisos, ao metrificar:

Art. 170. **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, **observados os seguintes princípios**:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

**VII - redução das desigualdades regionais e sociais;**

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.<sup>12</sup>

Tal entendimento pode ser verificado e corroborado no próprio texto constitucional em seu Art. 174 que versa:

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 (grifo nosso).**

§ 1º **A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.**

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

---

<sup>12</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.<sup>13</sup>

Nessa cena, podemos compreender que o legislador buscou solidificar o entendimento de que a "livre iniciativa" é, também, responsável pela promoção de medidas para a redução das desigualdades regionais e sociais, objetivos alinhados aos já aqui destacados no preâmbulo constitucional e Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Na mesma esteira Alexandre Santos de Aragão consigna seu pensamento ao versar que:

Em outras palavras, o Estado pode exigir das empresas alguns comportamentos, sempre acessórios às suas atividades principais – via de regra consequências lógicas de seu exercício -, que contribuam para realizar o interesse público setorial ligado à atividade principal. As empresas podem ter atividade funcionalizada para a realização das políticas públicas do setor em que atuam, mas não podem ser forçadas elas próprias a executá-las, salvo se o Estado contratá-las ou indenizá-las.<sup>14</sup>

Consideramos certo e consolidado que as empresas privadas sempre estiveram em voga nas discussões relativas ao seu papel na consagração da ordem social. Contudo, nesse trabalho, objetivamos propor uma abordagem diferenciada, na qual seja possível promover o avivamento do espírito constitucional e reste para as empresas privadas a responsabilidade por uma participação ativa na consagração dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, uma vez que nosso Estado apresenta clara ineficiência e dificuldades diversas para garantir a concretização dos objetivos fundamentais traçados no Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, como será analisado.

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

<sup>14</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Comentários ao Art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil**. Apud **Comentários à Constituição do Brasil**. J.J. Gomes Canotilho...[et al.] – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP) p. 1925 - 1926.

Nesse recorte da temática, não podemos deixar de traçar uma indagação no sentido de compreender o objetivo almejado pelo constituinte ao delinear as funções da iniciativa privada e os critérios que essa deve observar para perseguir seus objetivos, conforme Art. 170 mencionado acima. Se a única função da iniciativa privada fosse auferir lucros para os seus sócios e oferecer o retorno à sociedade por meio de tributos e produtos ou serviços, qual seria a razão do legislador estender à sua atuação a observância dos princípios entalhados nos incisos do referido artigo? Ressaltamos que, por uma consequência quase que natural, tais princípios a serem observados desaguam na consolidação dos objetivos fundamentais da República expressos no Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Caso assumamos que estamos em uma situação em que os Objetivos Fundamentais da República passaram a configurar mero arcabouço normativo com valor meramente intencional, devemos invocar todas as forças legais, em harmonia com toda a sociedade, para alcançar os interesses daqueles que são os responsáveis pela movimentação das engrenagens sociais (os cidadãos), e lutar pelo azeitamento dessas engrenagens que viabilizam o alcance dos Objetivos Fundamentais da República, com a efetivação dos direitos sociais.

Objetivando demonstrar que os Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil implicam na persecução e na realização, pelo Estado, de deveres que esse mantém para com os cidadãos, fundamentados pelo ensinamento de Elival da Silva Ramos, que importamos por tratar da consagração dos direitos sociais, acentuando que:

Se o Estado democrático importa na concepção de Estado em que o Ser Humano ocupa uma posição central, é seu corolário lógico a existência de direitos das pessoas em face do Estado, de modo a que a existência deste se justifique em função da plena realização daquelas. Bem por isso, o surgimento das primeiras Constituições documentais e rígidas assinalou a positivação de direitos, então denominados de direitos do homem, a quem o Estado deveria prestar reverência, e que já se encontravam presentes no modelo dogmático do jusnaturalismo.<sup>15</sup>

Com a compreensão do breve apanhado doutrinário até o momento realizado, nos cabe intuir que modificações interpretativas e práticas se fazem necessárias, e, para demonstrar a fertilidade de tal substrato conceitual, nos valem dos ensinamentos de José Cretella Júnior

---

<sup>15</sup> RAMOS, Elival da Silva. **Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição Brasileira de 1988**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 102 jan./dez. 2007. p. 327 - 356

que, ao expõe as fortes amarras existentes ao tratar do inciso primeiro do Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. O autor consigna que, na sua ordem interna, a sociedade é livre, porém, no âmbito externo, apenas o Estado é livre, configurando a ideia de que apenas um governo pode garantir uma sociedade livre, aplicando crítica veemente à expressão “construção da sociedade”, uma vez que essa sociedade já existe, cabendo, então, ao Estado alterar, modificar, ou até mesmo, transformar pela reorganização dos componentes desse grupo, distanciando o intento constitucional tal “construção” e o aproximando da ideia da necessidade de “modificação”<sup>16</sup> das características sociais. E é esse critério que dá lastro para as reflexões deste trabalho, sendo defendida a noção de que se faz necessária uma modificação, uma reconstrução, uma reinvenção das referências do jurídico social garantidor do alcance dos objetivos sociais da República Federativa do Brasil.

A defesa da ideia preliminar que desejamos traçar cuida da integração dos atores sociais, mais precisamente do papel das empresas privadas na realização dos objetivos constitucionais, norteados pela busca da existência de deveres constitucionais para as empresas privadas e amparados pelo instituto da livre iniciativa, restando claro que, na atualidade, percebemos a necessidade da atuação de outros agentes na promoção desses objetivos fundamentais, uma vez que, por si só, o Estado não tem demonstrado forças para a eficiente concretização desses objetivos e dos direitos sociais que a Constituição prescreve.

Como linha de aderência à temática proposta nos valemos da orientação de Anna Cândida da Cunha Ferraz, na qual consolida o entendimento de que as mudanças constitucionais podem acontecer informalmente, ou seja, sem demandar alteração no texto constitucional para passar a ter outro entendimento, tal qual consigna em:

...a mutação constitucional altera o sentido, o significado e o alcance do texto constitucional sem violar-lhe a letra e o espírito. Essa a característica fundamental da noção de mutação constitucional que merece, por ora, ser ressaltada. Trata-se, pois, de mudança constitucional que não contraria a Constituição, ou seja, que, indireta ou implicitamente, é acolhida pela Lei Maior.<sup>17</sup>

Carlos Blanco de Moraes reforça a tônica ao ensinar que:

---

<sup>16</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Volume I**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. P. 161.

<sup>17</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processo informais de mudança da Constituição** – Edifício - 2015. p. 9.

A normatividade de uma Constituição nunca é reduzível ao seu texto. Isto porque toda a constituição positivamente decidida nunca é uma construção acabada. As suas normas experimentam alterações formais por via de emendas parlamentares ou referendárias mas, igualmente, alterações informais e difusas que desvitalizam ou alteram o seu sentido, sem que as disposições ou enunciados normativos experimentem qualquer modificação<sup>18</sup>.

Valemo-nos dessa inteligência para demonstrar que nossa intenção com o desenvolvimento da presente tese não sustenta uma proposta arbitrária de alteração constitucional, mas sim de uma teoria que viabilize construção de uma realidade social que tenha amparo nos preceitos, objetivos e princípios constitucionais já hoje existentes no texto constitucional.

Para a realização da presente proposta nos valeremos de uma imersão hermenêutica e histórica na legislação pátria, na doutrina e na jurisprudência, objetivando compreender a fundo a forma pela qual podemos viabilizar a discussão de caminhos que possibilitem a participação dessas na consagração dos objetivos fundamentais da República. Em suma, objetivamos comprovar a viabilidade de um modelo colaborativo entre Estado e iniciativa privada para o alcance da implementação das tarefas do Estado previstas na Constituição da República Federativa do Brasil. Com esse estudo almejamos alcançar uma conclusão que inspire a criação da teoria que desejamos desenvolver, que é a Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas. Com tal teoria objetivamos consolidar uma sistemática capaz de promover mecanismos que vinculem as empresas que se aproximem e participem da consagração dos objetivos fundamentais da República.

Tal abordagem constitucional servirá como critério balizador para o aprofundamento da pesquisa acerca do tema no cenário nacional. Enfim, temos como desafiadora meta a produção não apenas de um estudo original, mas que possa ser útil aos estudos da Ciência Jurídica nacional para essas e as próximas gerações, sempre com vistas à construção de uma sociedade justa e equilibrada.

---

<sup>18</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso.** Link de Acesso: [http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as\\_mutacoes\\_constitucionais.pdf](http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as_mutacoes_constitucionais.pdf) p.61 . Acessado em 01/12/2022.

## **Tema a ser desenvolvido e suas limitações.**

A temática a ser desenvolvida no presente trabalho está fundada no título que lhe atribuímos, que determinamos como: OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DAS EMPRESAS PRIVADAS EM SUA IMPLEMENTAÇÃO.

A delimitação do tema se faz importante para que possamos estreitar a linha de pesquisa à que se adere o tema, e para isso buscamos estudar o tratamento constitucional dado às empresas privadas e a forma pela qual essas empresas, enquanto atores sociais, podem colaborar com a consagração dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

O presente trabalho não trata de uma temática já muito abordada pelos doutrinadores brasileiros a respeito da possibilidade do Estado brasileiro ser chamado para assumir o papel da iniciativa privada, mas sim de uma temática que traz à voga a possibilidade/necessidade da iniciativa privada vir a fazer o papel do Estado, pela via subsidiária, quando algum elemento casuístico deixar clara a relevância dessa situação no momento concreto.

A problematização da proposta se funda na atual insuficiência pública de recursos, técnicas, e políticas para a efetivação dos objetivos fundamentais dos cidadãos brasileiros e, conseqüentemente, dos direitos sociais. A grande dificuldade de justificar tal problematização se baseia no fato de que as doutrinas atuais e pretéritas conhecidas não concentraram esforços em oferecer alternativas para a consagração de tais objetivos, tomando-os como meras orientações e conselhos dos legisladores, diferentemente do que buscaremos comprovar com o desenvolvimento do presente trabalho.

Compreendemos que a temática é bastante atual e que possui um caráter multidisciplinar por aliar discussões de diferentes ramos do Direito, da Economia e da Sociologia, porém, reconhecemos que, sem um esforço que reúna estudos de diversas temáticas, será bastante difícil oferecer uma solução a um problema real e que enxergamos que não se resolverá apenas pela edição de novas leis, uma vez que entendemos que, para a solução de problemas colocados, precisamos, por vezes, nos empenhar e pensar em alternativas fundadas em ingredientes já conhecidos, porém baseadas em novas composições e arranjos.

Para Miguel Reale a conjugação do direito com a sociologia jurídica não objetiva, em seu campo de incidência, a norma jurídica como tal, mas sim a sua eficácia ou efetividade no



plano do fato social. Sobre a interação com a economia Miguel Reale destaca que o direito interage constantemente com tal área do conhecimento, pois é assumido como uma “roupagem ideológica” de qualquer uma das formas de produção<sup>19</sup>.

Frisamos que o tema proposto, em todas as pesquisas realizadas, não foi objeto de enfrentamento em estudo específico, até onde se sabe, motivo pelo qual entendemos que a contribuição a ser gerada pelo desenvolvimento do presente estudo será de suma importância para a Ciência Jurídica Brasileira, eis a sua originalidade e ineditismo constatados.

### **Da tese que objetivamos formular.**

Objetivamos comprovar a validade constitucional de uma ferramenta jurídica que possibilite à União vincular as empresas privadas a contraprestações capazes de promover a implementação dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, de forma a viabilizar a criação da Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas.

### **Justificativa da escolha e da importância do tema.**

A razão da escolha da presente temática deriva da atividade profissional e acadêmica que o autor acumula em sua carreira como empresário no ramo da prestação de serviços, como advogado enquanto causídico de pessoas físicas, pequenas, médias e grandes empresas e, ainda, como professor de ensino técnico, ensino superior e pós graduação, uma vez que, na realização dessas atividades, sempre esteve em contato com situações das mais variadas facetas, onde os empresários e cidadãos, por muitas vezes apresentam desconhecimento ou simplesmente negligenciam o importante papel desempenhado pelas empresas privadas enquanto atores sociais, e a forma pela qual a atividades dessas empresas, se bem conjugada, constitui o grande motor da atividade econômica e do desenvolvimento do nosso Estado brasileiro.

O debruçar sobre o tema se faz de extrema importância para alçar e disseminar uma compreensão fundada na relevância do papel das empresas no desenvolvimento econômico, social, político e humano da República Federativa do Brasil, vez que pouco se aborda a respeito

---

<sup>19</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 20 e 21.

da complexidade da atuação empresária em nossa sociedade, distanciando, cada vez mais, os trabalhadores e os agentes públicos do empresariado e de seu legado, uma vez que estabeleceu-se, ao passar dos anos, um ringue no qual cada um luta pelos seus próprios interesses, sem levar em conta que a atuação conjunta desses atores é chave importante para a persecução do desenvolvimento e implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

O notório descompasso relatado entre atores sociais em relação às prescrições trazidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, ainda, o descasamento dos objetivos e dos anseios da população têm, cada vez mais, afastado a sociedade da persecução dos seus objetivos fundamentais previstos no Art. 3º da Constituição.

Muitos autores consideram a consagração dos objetivos fundamentais da República como sendo um objetivo inalcançável, porém nosso objetivo é demonstrar de que tais disposições constitucionais materializam uma orientação necessária para a evolução da sociedade, e que todos os atores sociais devem agir de forma a contribuir com a consolidação de uma realidade mais adequada salutar para todos os integrantes da sociedade.

Para a perfeita compreensão da importância de se considerar o texto legal como base norteadora do progresso da nação devemos retroagir aos estudos dos ensinamentos de Montesquieu de onde se extrai que:

Os seres particulares inteligentes podem ter leis que produziram, mas também têm leis que não produziram. Antes que houvesse seres inteligentes, estes eram possíveis; possuíam, portanto, relações possíveis e, conseqüentemente, leis possíveis. Ante que houvesse leis produzidas, havia relações de justiça possíveis. Dizer que nada há de justo ou injusto, salvo o que prescrevem ou proíbem as leis positivas, é dizer que antes de se ter traçar o círculo todos os seus raios não eram iguais.<sup>20</sup>

Amparados por tal ensinamento podemos intuir que a criação das leis inovou, em nada mais do que, na possibilidade de se equilibrar relações fundamentadas em um texto previamente discutido e amplamente trabalhado pelas casas do legislativo, retirando o caráter natural e possivelmente descomprometido com o progresso coletivo do direito natural. Assim, acreditamos que a força de um dispositivo constitucional deve ser sempre levada em

---

<sup>20</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução, introdução e notas Edson Bini – Bauru – São Paulo: Edipro, 2004. p. 46.

consideração para que seja possível o alcance de toda a efetividade de toda a essência normativa objetivada pelo corpo social no momento em que se elaborou o texto constitucional, vez que a organização das mulheres e dos homens em sociedade parte da premissa de que existe uma polarização de interesses e esforços para o progresso do todo e o alcance do bem comum.

Antes de avançarmos com a abordagem da relevância da temática, entendemos por fundamental realizar uma breve abordagem do que objetivamos com a adoção da terminologia “bem comum”, sendo precisa a mensagem trazida por Nicola Matteucci em definição:

**O bem comum é, ao mesmo tempo, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar do ponto de vista natural e temporal. O Bem comum busca a felicidade natural, sendo, portanto, o valor político por excelência, sempre, porém, subordinado à moral. O Bem comum se distingue do bem individual e do bem público.** Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o **Bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, na concórdia (grifo nosso).** Além disso, com relação ao bem individual, o Bem comum não é um simples somatório destes bens; não é tampouco a negação deles; ele coloca-se unicamente como sua própria verdade ou síntese harmoniosa, tendo como ponto de partida a distinção entre indivíduo, subordinado à comunidade, e a pessoa que permanece o verdadeiro e último fim. **Toda atividade do Estado, quer política, que econômica, deve ter como objetivo criar uma situação que possibilite aos cidadãos desenvolverem suas qualidades como pessoas; cabe aos indivíduos, singularmente imponentes, buscar solidariamente em conjunto este bem comum (grifo nosso).**

...

**O conceito de Bem comum voltou recentemente à cena com a análise econômica dos bens coletivos ou públicos e com as concepções do neocontratualismo (grifo nosso).** São bens públicos os que geram vantagens indivisíveis em benefício de todos, nada subtraindo o gozo de um indivíduo ao gozo dos demais. O bem público não transcende, na verdade, o bem privado, porque é igualmente um bem do indivíduo e se alcança através do mercado ou, mais frequentemente, através das finanças públicas. **Por seu lado o neocontratualismo mostra como se deve deduzir do contrato social um conceito universal de justiça, um Bem comum, que consiste na maximização das condições mínimas dos indivíduos, ou como se devem reformular as regras do jogo para obter uma ação não competitiva, mas cooperativa, que maximize, além do interesse individual, o bem coletivo, que é coisa bem diferente da simples soma dos interesses individuais (grifo nosso).**

Finalmente, este conceito manifesta uma exigência que é própria de toda sociedade organizada, claramente evidenciada pela ciência política: sem um mínimo de cultura homogênea e comum, sem um mínimo de consenso acerca dos valores últimos da comunidade e das regras de coexistência, a sociedade

corre o risco de se desintegrar e de encontrar sua integração unicamente mediante o uso da força. O Bem comum representa, pois, a tentativa maior para realizar uma integração social baseada no consenso, embora este conceito, elaborado por sociedade agrícolas e sacralizadas, não consiga se adaptar satisfatoriamente às sociedades industrializadas e dessacralizadas<sup>21</sup>

Julgamos por fundamental ancorar o conceito de bem comum nessa passagem, pois, como já abordado, temos como item de relevante importância no presente trabalho o de oferecer uma ótica que conjugue a ação de todos os atores sociais em busca da implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e que, em que pese os objetivos fundamentais da República não trazerem capitulado o bem comum entre o seu rol de objetivos, compreendemos que é, o bem comum, elo essencial para a persecução dos objetivos por um alinhamento adequado de toda a sociedade em busca de seus objetivos.

A ideia de que o bem comum deve se sobressair ao bem individual, por estarem todos os cidadãos ligados pelo vínculo estatal, ressalta a ideia de que os cidadãos, ao se abrigarem e vincularem à legislação de um Estado, se tornam mais fortes, possibilitando uma potencialização do alcance e do exercício de seus direitos.

Nessa esteira,

22

O adversário dessa idéia é aquele do conceito de Estado vinculado à tarefa de realização totalitária do bem comum, assim definido quase como uma “razão de Estado”. Por este segundo entendimento, inexistiria parâmetro autorizador da construção da vontade do povo por outro canal que não aquele representado pela força estatal totalizada.

Com o passar dos anos as mudanças nas teorias políticas, econômicas e financeiras fizeram com que as atribuições dos Estados tenham se tornado um tanto quanto mais complexas, fazendo com que a mera perpetuação dos interesses individuais, mesmo que em razoável escala de proporcionalidade, não seja mais capaz de satisfazer todo o arranjo Estatal,

---

<sup>21</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política. Vol. 1 e Vol. 2.** 13ª Edição. São Paulo: Editora UNB – Imprensa Oficial: 2010. p. 106.

<sup>22</sup> BARRETO LIMA, Martonio Mont'alverne. **A Guarda da Constituição em Hans Kelsen.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, N. 1, jan./jun. – 2003 p. 207.

tal qual a verificação da ampliação das disparidades, que ganhou bastante destaque nos últimos anos.

Por essa razão entendemos como fundamental retroagir aos princípios básicos da sociedade para que possamos compreender a necessidade da prática conjunta de esforços para o alcance do progresso comum e dos objetivos encartolados em nossa Constituição. Montesquieu consagra entendimento que dá força à alegada necessidade de persecução do bem comum e, ainda, do preceito base de organização social pela sobrevivência e pela força da coletividade:

Uma vez os homens estão em sociedade, perdem o sentimento de sua fraqueza; a igualdade que existia entre eles deixa de existir e principia o estado de guerra.

Cada sociedade particular passa a sentir sua própria força, o que produz um estado de guerra entre as nações. **Os particulares, em cada sociedade, começam a sentir sua força: procuram, atrair a seu favor as principais vantagens dessa sociedade, o que gera entre eles um estado de guerra (grifo nosso).**

Esses dois tipos de estado de guerra fazem com que se estabeleçam as leis entre os homens. Considerados como habitantes de um planeta tão grande, de forma a ser necessário que nele existam diferentes povos, eles possuem leis pertinentes à relação que esses povos entretêm entre si, ou seja, o *direito das gentes*. Considerados como seres vivos vivendo numa sociedade que deve ser conservada, eles possuem leis atinentes à relação que entretêm os que governam com os que são governados, o que é o *direito político*. E, ainda, possuem outras leis que concernem à relação que entretêm entre si todos os cidadãos, que é o *direito civil*.

O direito das gentes se funda, naturalmente, no princípio seguinte: que as nações diversas devem, enquanto durar a paz, fazer o máximo de bem umas às outras e, enquanto durar a guerra, o mínimo de mal que seja possível, sem prejudicar os seus verdadeiros interesses.

O objetivo da guerra é a vitória; o da vitória, a conquista; o da conquista, a preservação. Deste princípio e do precedente devem derivar todas as leis que formam o direito das gentes.

Todas as nações têm um direito das gentes, e até os iroqueses, que devoram seus prisioneiros, possuem um. Envia e recebem embaixadas; conhecem os direitos da guerra e da paz: **o mal está em que esse direito das gentes não tem como fundamento os verdadeiros princípios (grifo nosso).**<sup>23</sup>

Uma das grandes reações esperadas com o desenvolvimento do presente trabalho é, justamente, a de realizar consistentes reflexões e considerações a respeito do quanto temos

---

<sup>23</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Edipro, 2004. p. 48-49

deixado de lado o por Montesquieu denominado *direito das gentes* para nos imergirmos em discussões que dão mais importância ao, por ele determinados, *direito civil e direito político*.

Indiscutível que diversos debates têm sido travados ultimamente no judiciário e no legislativo brasileiro, onde as questões postas se distanciam do constitucionalmente previsto para reforçar a liberdade individual sem se importar com a consonância ou com a harmonização de tais providências em relação ao texto constitucional. A essa esteira podemos vincular discussões ligadas a programas sociais, desarmamento, saneamento básico, reprodução humana, interrupção de gestação e, até mesmo, questões ligadas ao divórcio. Estamos adentrando em uma era na qual mais importa para o legislativo discutir a possibilidade ou não da iniciativa privada explorar determinado filão da atividade precipuamente estatal do que a viabilização da adequada efetivação desses direitos que, constitucionalmente, devem ser providos pelo Estado.

Acreditamos que alcançamos o momento em que nossos princípios e objetivos fundamentais devem ser confrontados para que, a partir deles, viabilizemos a ação do Estado e de seus atores sociais em busca da precisa persecução da implementação dos direitos sociais.

Em nossa sociedade muito é abordado a respeito do papel do Estado na consagração dos direitos fundamentais e das garantias sociais dos cidadãos, e, hora ou outra, abordada é a necessidade da contribuição cidadã de cada um dos indivíduos desse país, porém, em poucos momentos, explorada é a necessidade de um adequado alinhamento das empresas privadas para com os princípios constitucionais a essas atribuídas pelos ditames da ordem social e da ordem econômica e financeira.

Sob tal ótica, não podemos deixar de ressaltar questão de relevância para o desenvolvimento do presente trabalho, que trata, justamente, sobre a previsão e amparo constitucional dados às empresas privadas, uma vez que, por vezes, com a leitura do nosso ordenamento jurídico, e das respectivas obras doutrinárias, nos parece que tais instituições são dotadas de vínculo obrigacional apenas em relação às suas normas disciplinares e regulamentares, força contributiva e deveres enquanto empregadoras, nos chamando a atenção de que nada é imposto a tais organismos empresariais em relação às comunidades que as recebem e lhes viabilizam o lucro. Questionamos se a busca pelo bem comum não deve ser tarefa de todos os integrantes da sociedade, sejam tais integrantes pessoas físicas ou pessoas jurídicas, ou se a nossa sociedade estará fadada a contrapor objetivos dos exploradores e dos

explorados? Notamos que, com o passar dos anos, o progresso social deixou de ser do interesse de muitos, pois os não envolvidos nesse progresso são tratados como minoria que, mesmo sendo maioria numérica mais que absoluta, são marginalizados e afastados das oportunidades de acesso ao desenvolvimento.

Nesse momento, confrontamos os ditames do preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil que ostenta verbetes relacionados aos “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” com o previsto no Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil que versa: “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<sup>24</sup>” e nos questionamos: qual a contribuição que, no atual escopo jurídico econômico e financeiro, as empresas privadas têm se comprometido em oferecer para os cidadãos?

É de grande valor ressaltar que a liberdade, e o êxito, na exploração de uma atividade econômica é consequência de uma estrutura disponibilizada pelo Estado ao empreendedor e, principalmente, do empenho de diversos indivíduos da sociedade para a persecução de um objetivo do empresário, que é o de gerar riqueza para o seu próprio proveito, porém, em contrapartida, a própria constituição determina como sendo retribuições necessárias para a sociedade a colaboração com os objetivos fundamentais da república.

Importante realçar que o presente trabalho não se encontra alicerçado nos fundamentos da responsabilidade social da empresa privada, que se baseia na retórica de que as empresas devem contribuir para com a promoção de preceitos intimamente ligados a uma gestão ética e transparente que a organização deve ter com suas partes interessadas para minimizar seus impactos negativos no meio ambiente e na comunidade, mas sim que o presente trabalho se empenhará em evidenciar a responsabilidade constitucional das empresas privadas e suas inúmeras derivações, que, em nosso entendimento, deriva da necessária sinergia obrigacional entre os atores sociais, Poder Público, Cidadãos, Iniciativa Privada e demais instituições para a colaboração com o perfeito funcionamento da máquina Estatal e a efetivação das melhorias sociais.

---

<sup>24</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 170. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

Por mais basilar que pareça ser a ideia de que se faz necessária uma atuação conjunta dos atores sociais para o progresso da sociedade, o atual extrato da sociedade atual nos distancia claramente de uma visão que possa ser exitosa nesse aspecto, uma vez que os interesses individuais, tanto da iniciativa privada e dos cidadãos, quanto dos entes públicos estão alinhados com o progresso de seus objetivos individuais. Mesmo com a citação da valoração suprema da fraternidade no preâmbulo da nossa Constituição os cidadãos e as instituições têm deixado de envidar esforços nos ideais coletivos para focar em seu progresso individual.

A relutância da sociedade em enxergar que é necessária uma perfeita conjugação, e sintonia, entre todos os atores sociais para o alcance da efetivação dos direitos previstos em nossa constituição permite que haja um agravamento das fraturas existentes em nosso modelo estatal.

A palavra ruptura será adotada ao longo do presente trabalho com o objetivo de demonstrar situações nas quais passam a ser abaladas as variáveis com as quais uma sociedade trabalha, conforme ensina Thais Novaes Cavalcanti e José Mario Brasiliense Carneiro ao versarem:

Diante de mais perguntas, aparentemente sem respostas, a palavra ruptura surge para definir um mundo abalado do ponto de vista ético e social. Ruptura define também uma cultura globalizada que vive ameaçada pela manipulação das informações. Ruptura descreve ainda um ambiente onde as pessoas se sentem fragilizadas pelo abandono das instituições políticas<sup>25</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao tratar a Ordem Social em seu Art. 193, arrazoza de forma clara no Preâmbulo Constitucional e nos Arts. 1º a 4º que objetiva destacar uma ruptura não somente com a ordem econômica à qual a República estava sujeita, mas, também, em delinear um novo capítulo para a ordem a que a sociedade deve obedecer. Nesse sentido Carlos Luiz Strapazon versa:

A carta de 1988, por **determinar a mudança na ordem social**, recebeu o apelido de Constituição Cidadã. Foi escrita com o propósito de refundar a ordem social do Brasil. Não tanto a ordem econômica, mas sobretudo a ordem social.

---

<sup>25</sup>CAVALCANTI, Thais Novaes; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. **Caminhos para democracia: consciência livre, debate público e reconciliação**. In O Brasil votou: perspectivas para o futuro. Cadernos Adenauer xxiii (2022), nº4 Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022. p.184.



...

A opção formal de separar esses dois temas que sempre estiveram juntos em textos constitucionais anteriores não justifica nenhuma leitura desintegrada entre ambos. Antes, explica-se, em termos de técnica legislativa, por motivos de ênfase; e em termos de realidade social, por causa da urgência dos benefícios comuns. Foi o consenso político da época e, assim, a preocupação política com **a refundação da ordem social que exigiu um título a parte e que aumentou o peso e a importância dos temas sociais na agenda constitucional e, portanto, na dos futuros governos e da sociedade.** Reduzir as desigualdades históricas, assegurar a cidadania a todos os brasileiros, erradicar a marginalização, adotar um modelo de desenvolvimento econômico inclusivo baseado em oportunidades de trabalho e com uma rede pública de proteção social para todos: esses são os ideais que guiaram a redação deste dispositivo e que permanecem muito atuais. **São compromissos políticos assumidos por representantes de todos os setores de uma sociedade fraturada, atrasada, violenta e desigual.** Compromissos de induzir a mudança. São poucas palavras muito audaciosas, escritas por uma Assembleia Constituinte que reuniu legitimidade para reinventar o Brasil.

...

**Não são depoimentos, são normas. São princípios normativos que vinculam o intérprete (desde os legisladores até magistrados, como também a doutrina e a sociedade).** É um dever constitucional fundamental concretizar esses princípios por meio da legislação, políticas públicas, acordos sociais e interpretações responsivas.<sup>26</sup>

A retomada de preceitos constitucionais básicos aliados a uma interpretação sistemática e harmônica do papel social de todos é fundamental para o alcance de avanços substanciais para a nossa sociedade.

Nesse sentido, Montesquieu, consagra entendimento de que:

Se houvesse no mundo uma nação que tivesse um humor sociável, uma abertura do coração, um júbilo perante a vida, um gosto, uma facilidade de comunicar seus pensamentos; que fosse viva, agradável, jovial, por vezes imprudente, com frequência indiscreta, e que somasse a isso coragem, generosidade, franqueza, um certo ponto de honra, não seria necessário, de modo algum, procurar constranger através de leis suas maneiras, para não constranger as virtudes. Se, em geral, o caráter é bom, que importam alguns defeitos aí serem encontrados?

---

<sup>26</sup> STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Comentários ao Art. 193 da Constituição da República Federativa do Brasil.** Apud **Comentários à Constituição do Brasil.** J.J. Gomes Canotilho...[et al.] – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP) p; 1980 - 1981.

Compete ao legislador acatar o espírito da nação, contanto que não contrarie os princípios do governo, pois não fazemos nada melhor do que aquilo que fazemos livremente e segundo nosso gênio natural.<sup>27</sup>

Por tais razões, entendemos que tal temática é de grande importância e aderência ao atual cenário jurídico brasileiro, vez que as bases filosóficas tradicionais sempre apontaram para um horizonte que se ancorou no progresso comum de todas as camadas da sociedade e de seus atores sociais, e que todas as nações que observaram tais premissas, de forma ordenada e coesa, alcançaram um *status* otimizado em relação às demais pelo bom planejamento de seus governantes.

### **Principais questões a serem analisadas.**

O desejo de realização do presente trabalho se fundamenta na criação de uma teoria constitucional da empresa, onde objetivamos sedimentar fatores que permitam ao empresário e à sociedade delinear uma forma constitucionalmente responsável de atuar, muito além da operação de uma empresa como objetiva o direito comercial e o direito civil nas temáticas societárias que aborda, traduzindo uma maneira de realçar o papel das empresas privadas na consagração dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Para o alcance de tais objetivos, teremos de enfrentar temáticas como o tratamento constitucional dado pelas Constituições Brasileiras, atual e pretéritas, e pela legislação infraconstitucional às empresas privadas e os papel da livre iniciativa, inclusive com uma leitura das constituições de países que inspiraram a construção do modelo republicano brasileiro, como a Constituição da República Italiana e a Constituição da República Portuguesa.

Será de fundamental importância para o perfeito entendimento da temática, estudar maneiras de interação entre a iniciativa privada e o poder público para compreender a forma pela qual a atuação dual do poder público e da iniciativa privada pode vir a oferecer bons frutos para a consagração dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e a consequente efetivação dos direitos sociais.

---

<sup>27</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução, introdução e notas Edson Bini – Bauru – São Paulo: Edipro, 2004. p. 325.

Envidaremos esforços para buscar programas de integração social entre empresas, empreendedores e determinadas regiões, onde tentaremos aferir o que motivou o empresariado a se empenhar em oferecer uma contrapartida para a sociedade perante a exploração das suas atividades.

Verificaremos se há espaço legal para a consagração de deveres acessórios às empresas em decorrência da exploração de suas atividades principais e, ainda, se o amparo jurídico adequado a ser dado para tais hipóteses é possível.

Enfrentaremos o desafio de adequar a teoria objetivada à atual realidade, estrutura jurídico-normativas e às formatações do modelo econômico hoje vigentes em nosso país.

Mesmo tendo consciência de que o estudo a que nos propormos não será capaz de esgotar a temática, nos proporemos a analisar as fronteiras dos assuntos relacionados à atuação das empresas privadas para a persecução dos objetivos fundamentais da República e, ainda, definir diretrizes de atuação da iniciativa privada, sedimentando uma teoria para uma atuação constitucionalmente acertada das empresas e dos empreendedores perante toda a sociedade.

### **Metodologia adotada.**

Utilizaremos metodologia de caráter fundamentalmente dogmático, pela qual será tomado como objeto de análise o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, mormente em seus artigos 3º, 43, 170 e 174. Todos esses referenciados dispositivos legais serão examinados com detalhamento para que seja demonstrada o equilíbrio do tripé legal necessário para suportar a teoria objetivada.

No tocante aos artigos supramencionados, objetivando trazer aparato referencial à discussão, serão analisadas legislações históricas estrangeiras, sendo essas de nacionalidade Italiana e Portuguesa, com a finalidade de colher elementos e parâmetros que contribuam com a compreensão da evolução legislativa e, ainda, dos critérios dessa evolução.

Adotaremos, ainda, metodologia de caráter fundamentalmente dogmático na análise dos dispositivos materializados nos artigos 156 do Código Tributário Nacional, tal análise com o objetivo de criar o meio de operacionalização e funcionamento prático da teoria objetivada. Importa destacar que o estudo dos referidos artigos do Código Tributário Nacional, embora de indiscutível importância, foge do âmbito constitucional do presente estudo, e serão explorados

apenas em suas funcionalidades para comprovar a possibilidade da operacionalização da teoria objetivada.

Complementarmente à análise dogmática, empregaremos o uso da metodologia analítica<sup>28</sup>, onde tomaremos por base de referência jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de proporcionar uma visão complementar da experiência prática, de forma a comprovar a viabilidade da operacionalização da teoria objetivada.

Exercitaremos enfoques zetéticos<sup>29</sup>, especialmente aqueles fornecidos pela Ciência da Legislação, pela Sociologia do Direito e pela Ciência Política, sempre com a finalidade de aprofundar a compreensão do tema proposto, seus reflexos e de suas implicações.

## **Divisão dos capítulos.**

Delimitaremos o terreno da discussão com a redação de um capítulo vestibular dedicado à superação da dicotomia público x privada, discussão necessária para esclarecer que o presente trabalho não objetiva tratar de quem é a maior relevância social, do poder público ou da iniciativa privada, devendo ambas conjugarem forças para o alcance dos objetivos do Estado brasileiro.

Nesse mesmo capítulo demonstraremos, por meio de robustos e relevantes textos, a importância da participação das empresas privadas na persecução dos fins do Estado brasileiro e a forma pela qual essa ação pode ser benéfica à sociedade brasileira.

No segundo tomo do trabalho, nos dedicaremos a sedimentar a releitura histórica das Constituições brasileiras. Adotamos enfoque especial nos Objetivos da República, buscando delinear a forma pela qual os objetivos constitucionais ecoam no texto pátrio e explorar possíveis alternativas à sua persecução. Como critério comparativo e orientador, tomaremos como referência as Constituições Italiana e Portuguesa. Realizaremos a releitura histórica das Constituições brasileiras com enfoque na figura da livre iniciativa, com a finalidade de compreendermos e demonstrarmos que a Carta Constitucional traz como consequência de tal atuação a de atuar na redução das desigualdades sociais e regionais sob a indicação do Estado.

---

<sup>28</sup> Sobre a metodologia analítica e sintética, veja-se: REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 18. ed., São Paulo: Saraiva, 1991, p. 81-82.

<sup>29</sup> Sobre a distinção entre enfoques teóricos zetéticos e analíticos, veja-se: FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 39-51.

Como critério comparativo e orientador, tomaremos como referência as Constituições Italiana e Portuguesa.

Na mesma seção dedicaremos palavras para relatar como a livre iniciativa deve se integrar com o Estado para a promoção do desenvolvimento social, eis que prevista na Constituição a necessidade de indicação, pelo Estado, de critérios para a participação dos particulares em tal intento. Adotaremos, para tal a via subsidiária como forma e critério de integração da livre iniciativa ao dever da consagração dos objetivos da República.

Demonstraremos que a criação de blocos geoeconômicos e sociais são ferramentas capazes de criar uma vinculação obrigacional à da Livre Iniciativa para a consagração dos Objetivos, eis que o inciso III do § 2º do Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu texto, de forma expressa, a previsão de um rol exemplificativo de soluções a serem colocadas em prática pelo poder público para a atração da iniciativa privada para a atuação na promoção da redução das desigualdades regionais sociais.

No capítulo seguinte abordaremos uma proposta tributária para a consagração do vínculo obrigacional, onde contextualizaremos a razão de tal ferramental e traremos exemplos para demonstrar as inspirações que originaram essa proposta.

Em uma esteira conclusiva demonstraremos, no quarto e último capítulo, a validade da objetivada Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas na materialização dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil como resposta à problemática proposta.

Por fim, teceremos a conclusão da obra e apresentaremos todo o apanhado bibliográfico adotado como referência para a conclusão do presente trabalho.



## Dispositivos constitucionais e infraconstitucionais analisados.

Objetivando delimitar o campo de irradiação do texto constitucional sobre o presente trabalho e demonstrar a viabilidade, e a harmonia constitucional, do presente estudo, entendemos por importante definir as fronteiras legais que limitarão o desenvolvimento da teoria objetivada de forma prévia.

Apesar da evidente e clara referência ao texto constitucional, entendemos tal referência como necessária e de relevante importância, uma vez que a presente temática abordará de forma conjunta dispositivos que não identificamos tratamento tão específico como o pretendido.

Constituição da República Federativa do Brasil		Artigos	Artigos Estudados
Preâmbulo			<b>Preâmbulo.</b>
Princípios Fundamentais da República		1º a 4º	<b>3º</b>
Direitos e Garantias		5º a 17	-
Organização	Estatal	18 a 43	<b>25 § 3º</b> <b>43 § 3º III</b>
	dos Poderes	44 a 135	-
Defesa		136 a 144	-
Tributação e Orçamento		145 a 169	<b>145<sup>30</sup></b>
Ordem	Econômica	170 a 192	<b>170 e 174</b>
	Social	193 a 232	-
Disposições Gerais		233 a 250	-
ADCT		1º a 97	-

Com tal bússola acreditamos oferecer um referencial legal mais claro para a persecução e sustentação do objetivado estudo.

<sup>30</sup> O estudo avançará, ainda, sobre a matéria tributária, especificamente em relação ao texto da Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o denominado Código Tributário Nacional, mais precisamente aos seus artigos 156, IV e XI como forma de equacionar a fórmula obrigacional pretendida.

## 1. DICOTOMIA PÚBLICO X PRIVADA: AFERIÇÃO DA ABORDAGEM.

Neste capítulo nos dedicaremos a traçar os limites que serão perseguidos em relação ao conteúdo proposto e a aclarar a estrada pela qual desejamos seguir com a presente pesquisa em relação ao enfrentamento da dicotomia público privada que é um tema muito sensível na República Federativa do Brasil e no mundo moderno.

Dissertar sobre as antinomias de um país como o Brasil sempre foi encarado por nós como sendo uma tarefa de alta complexidade, haja vista a desarmonia social e a polarização que emergem todas as vezes que discussões dessa espécie são demandadas. Defendemos a ideia de que bem-aventurada é a nossa nação por jamais ter vivido uma guerra ou um evento catastrófico de amplas dimensões, porém, noutra via, nosso brio se tornou bastante enfraquecido por não conhecermos os efeitos extremos de uma situação social desastrosa.

Objetivando ilustrar tal dificuldade, não podemos deixar de nos remetermos à discussão mais contemporânea em torno desse fato em nossa nação: o pleito eleitoral. A polarização da última discussão política<sup>31</sup> deixou de lado a abordagem de propostas concretas, tornando o centro das discussões fatos despropositados e desconexos com os intentos da República, tornando a maioria dos cidadãos incapazes de realizar a avaliação da existência de uma efetiva possibilidade de mudança ou manutenção do quadro político do país.

A influência da mídia e a sujeição da massa social às notícias falsas e desencontradas funcionaram como um fósforo ao lado de um grande reservatório de gasolina e forneceram à discussão política a tônica futebolística, simplificando todo o processo do escrutínio eleitoral à rotulação de que candidatos X são de esquerda e candidatos Y são de direita. O absurdo foi ato perfeito quando ganhou relevância social a discussão a respeito de qual o critério deve ser adotado para definir a disposição dos nomes dos candidatos nas abordagens midiáticas, como se a básica e fundamental ordem alfabética, ou o critério etário, não fossem capazes de suprir tal desencontro. O quadro da divisão social se agravou mais ainda ao nos depararmos com a finalização de um pleito em critério quase que equitativo em segundo turno.

---

<sup>31</sup> Referente ao pleito presidencial em que concorreram o ex-presidente Luís Inácio da Silva e o, no momento da redação, presidente Jair Messias Bolsonaro.

Tal abordagem não é realizada com cunho político, mas sim para demonstrar que cada vez mais a polarização da sociedade brasileira torna bastante complexa a coexistência de critérios opostos, sendo necessária uma harmonização de entendimentos.

Outra situação que podemos analisar é a situação verificada a respeito do certo ou do errado, do justo ou do injusto, ou do que é mais coerente para uma política de inclusão social. Nessa seara surge o fato da presente discussão sobre qual o critério deve ser adotado para balizar o nivelamento ao acesso a universidades públicas e a concursos: o critério de cor da pele, por conta de um ônus histórico, ou do enquadramento social contemporâneo? Tal argumentação bastante válida adota, também, um clima futebolístico, eis que alguns defendem que o sofrimento pretérito não deve ser comparado ao sofrimento atual, nos fazendo ver, inclusive, pessoas negras, que se enquadram no critério atual das cotas, definindo como sendo injusta a implantação dessa política, eis que consideram a política das cotas raciais como um ato racista praticado pelo poder público.

Podemos verificar o mesmo quando nos propomos a uma discussão de cunho religioso, onde o cerne da questão, que é Deus em suas mais variadas formas, é deixado de lado para a propositura de qual é a melhor e qual é a pior: a religião X ou a religião Y? Como se devesse prevalecer uma sobre a outra apenas por uma ser uma e outra ser outra, ignorando o fato de que o que é pregado por uma ou por outra, por muitas vezes, tem os mesmos objetivos finalísticos.

Entre outras discussões que percorrem um cerne tão complexo de ser explorado como a do enquadramento do gênero sexual, ou da condição sexual, de cada um. Como se o direito à liberdade e à individualidade não se estendesse às mais primárias questões como a religião, a opção sexual ou a escolha por um representante político.

O mundo moderno tem nos trazido a dificuldade de perseguir uma discussão despida de preconceitos, eis que a coexistência de mais de uma espécie de ator social entre a iniciativa privada e o poder público parece ser uma guerra infindável ainda hoje, mesmo com a falência de diversas frentes de propostas de ambos os atores sociais, pois bem, a premissa está definida: a iniciativa privada é falível e o poder público também, esse é o ponto de partida proposto para a criação da objetivada Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas.

Talvez por tal razão, após delimitarmos o tema central da presente pesquisa muitos desafios foram encarados. Na submissão de tal temática ao crivo da banca de qualificação encontramos dificuldade em demonstrar de forma clara e objetiva o pretendido com a elaboração da presente tese. Fomos alertados sobre a necessidade de promover o afastamento



prévio da ideia originária da simples intenção de promover a busca por um mundo melhor. Tal crítica se deu justamente pelo fato de que a proposta da adoção das empresas privadas como ferramenta social útil da livre iniciativa para uma atuação conjunta com foco na implementação dos objetivos fundamentais da República se demonstrou bastante abstrata e de difícil implementação prática.

Por tal fato optamos por dedicar este trecho do trabalho para elaborar uma delimitação do aparato conceitual a ser coordenado para viabilizar o afastamento do embate entre as terminologias do “público x privado” e dos efeitos indesejados que tal conflito poderia vir a causar.

Nossas práticas linguísticas são de relevante importância para que seja viabilizado o alcance dos fins sociais do Estado, portanto tal abordagem deve ser perseguida, como ensina Aulis AARNIO,

Para un jurista, o para un teórico del derecho, éste punto de vista abre posibilidades muy prometedoras. El derecho es lenguaje, y todo lo que se hace en la investigación o en la práctica jurídicas se hace por medio del lenguaje. Desde esta perspectiva, el pensamiento jurídico está estrechamente conectado con lo que se ha llamado hermenéutica, i.e., la comprensión de nuestro comportamiento lingüístico<sup>32</sup>.

A verificada originalidade do presente trabalho pressupõe a necessária assunção de que a iniciativa privada deve exercer seu papel constitucional como um ator social. Tal papel não é menos e nem mais importante do que o de titularidade do poder público no tocante às providências para a implementações de direitos, mas, claramente, a livre iniciativa, tem a sua ação nesse tocante limitada pelas indicações do poder público, justamente pela impossibilidade da transmutação do papel deste último por convenções particulares. Objetivamos, então, demonstrar que a atuação da iniciativa privada deve, tal qual as sociedades de economia mista, cooperativas, associações, cidadãos ou quaisquer outros atores sujeitos à ordem constitucional pátria, se dedicar à promoção do desenvolvimento social, podendo vir a ser demandada como fonte subsidiária de solução para os problemas sociais e regionais.

---

<sup>32</sup> AARNIO, Aulis. **Derecho, Racionalidad y Comunicación Social. Ensayos sobre filosofía del derecho**, Fontamara, S. A., México, D.F., 1995, p. 8

Hans Kelsen versa que a Teoria Pura do Direito relativiza a oposição entre o público e o privado, dado o fato de que tal oposição cria a ideia de que no direito público se destaca a importância política e que no direito privado se estabelece o domínio propriamente jurídico, o que não tem nenhum fundamento no mundo do direito positivo, vez que tal diferença radica apenas uma configuração de técnicas diversas, mas não uma oposição essencial, demonstrando que tal idealismo é meramente ideológico<sup>33</sup>.

Destacamos o que versa Hannah Arendt no tocante à necessária compreensão do papel do público e do privado no mundo prático: “Quanto mais completamente a sociedade moderna rejeita a distinção entre aquilo que é particular e aquilo que é público [...] quanto mais ela introduz entre o privado e o público uma esfera social na qual o privado é transformado em público e vice-versa, mais difíceis torna as coisas para suas crianças [...]”<sup>34</sup>, eis que a não compreensão de tal distinção, como expresso pela autora, trará problemas estruturais para as gerações futuras, algo que entendermos já estar sendo experimentado na atualidade.

Para tal abordagem os interessados devem se despir de um pragmatismo que pode ter sido introjetado em sua formação desde sua base educacional, de forma a experimentar uma maior aderência a temática. Tal inteligência é expressa por Bakunin, que assevera em trecho de sua obra a clara necessidade de ruptura da polarização para o progresso social conjunto:

O principal defeito dos sistemas morais ensinados no passado foi o de ter sido exclusivamente socialista, ou exclusivamente individualista. Assim, a moral cívica, tal como nos foi transmitida pelos gregos e pelos romanos, foi uma moral exclusivamente socialista, na medida em que sacrificou sempre a individualidade à coletividade. Sem falar das miríades de escravos que constituíram a base da civilização antiga, que valiam apenas como coisas, a individualidade do cidadão grego ou romano sempre foi patrioticamente imolada em proveito da coletividade constituída em Estado. Assim, quando cidadãos, fatigados dessa imolação permanente, recusaram-se ao sacrifício, os republicanos gregos, de início, e os romanos, em seguida, desmoronaram. O despertar do individualismo causou a morte da Antiguidade.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. trad. João Baptista Machado – 8ª ed. – São Paulo. Ed. WMF Martins Fontes, 2009. P.312 e 313.

<sup>34</sup> ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 238.

<sup>35</sup> BAKUNIN, M.A. **O Princípio do Estado e Outros Ensaios** (org. e trad. Plínio Augusto Coelho). – São Paulo :Hedra 2011. P. 33.

Os fatos verificados indicam a necessidade de delimitarmos o terreno da discussão, com a definição dos limites dos conceitos “público” e “privado” nos seus respectivos espectros de significância para a persecução da adequada abordagem da temática proposta. Para tal feito, nos remetemos aos ensinamentos de Hanna Arendt quanto à necessidade de dar a adequada significância às palavras, eis a autora defende que a cada termo deve ser dada a sua precisa acepção, sob a pena de adentrarmos em um mundo interpretativo descontrolado, onde cada um pode vir a querer construir a sua própria verdade, pois poderíamos, assim, tornar admissível o fato de definirmos os nossos próprios termos ao verificar a inexistência de clara distinção dos conceitos<sup>36</sup>.

O pressuposto de pleno esclarecimento do pretendido, e de seus suportes interpretativos, é de necessária observância para o bom funcionamento dos fios condutores, e será por nós galgado com o cotejo de diversos pontos de variadas áreas do conhecimento, tudo para proporcionar maior clareza e possibilitar uma maior aderência do à temática. Por claro, tal busca nos fará passar por obviedades, mas o nosso compromisso com a busca pelo maior amparo técnico jurídico possível origina tal necessidade.

Nessa esteira, passaremos a definir a conceituação de público e privado, pois tais definições devem estar revestidas do adequado conteúdo axiológico para permitir a superação da paradigmática discussão e ingresso no objeto de estudo da presente tese.

## 1.1 Da acepção da palavra “público” a ser abordada no presente trabalho

Com o objetivo de dar acertada definição ao verbete “público”, extraímos do dicionário a definição do referido termo, onde está previsto que:

público  
pú·bli·co  
adj

**1 Relativo a população, povo ou coletividade.**

2 Relativo ao governo de uma nação: “Não obstante, vou dar-lhe um cartão para o Sr. Diretor de Obras do Município, solicitando que ele lhe conceda alguma assistência, na medida do possível. É para estas coisas que existe o Poder Público, de qualquer forma” (JU).

**3 Que pertence a todas as pessoas:** Esta quadra de basquete é pública.

---

<sup>36</sup> ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. p.132.

4 Que pode ser feito diante de todos: Algumas pessoas defendem que demonstrações exageradas de carinho não devem ser públicas.

5 Do conhecimento de todos: “Um dos candidatos à presidência da nação já público e notório era o Brigadeiro Eduardo Gomes, com o qual Tibério antipatizava por causa de sua reputação de homem ímpoluto [...]” (EV).

6 Em que não há segredo: A conversa dos presidentes será pública.

7 Mundialmente divulgado.

8 Diz-se de lugar onde qualquer um pode vê-lo ou ouvi-lo: Vamos conversar num lugar menos público.

sm

1 O homem comum: A exposição está aberta ao público.

2 **SOCIOL Grupo de pessoas com interesses comuns** ou que estão envolvidas na mesma atividade: “O público invadiu o campo e então começou uma verdadeira batalha campal que durou mais de meia hora [...]” (EV).

3 Audiência de qualquer evento: “A presença do público, isto é, a presença de duzentas senhoras comedoras de pipocas, compromete o mistério, o sortilégio e a sabedoria de um texto” (NR).

4 **MARK, PUBL Grupo de pessoas para as quais determinada campanha é dirigida, com fins de consumo. (grifo nosso)**<sup>37</sup>

Destacamos nas acepções do verbete aquelas as quais desejamos seguir com a reflexão a respeito da dicotomia público privada.

Para efeito jurídico constitucional não encontramos mais adequadas significâncias do que as expressadas em relação ao pertencimento social de pessoas que buscam os intentos comuns, assim, assumimos que público é tudo aquilo que se relaciona à população, povo ou coletividade com intentos pareados.

Jeff Weintraub sintetizou em quadrantes as definições da dicotomia público/privado, destacando como o primeiro destes a linha defendida por autores como John Locke e Adam Smith, os quais se apegam à ideia de Estado e mercado, termo chave do liberalismo, que traduz a necessidade de se regular as relações entre Estado, economia e população. A segunda fração indicada se baseia nos autores Tocqueville, Hannah Arendt e Jürgen Habermas, e se ancora em uma ideia de que a esfera pública como sociedade civil, se distancia, em sobremaneira, do Estado e do mercado, tal abordagem se demonstra essencial para a criação de uma comunidade ativa de cidadãos capazes de sustentar uma sociedade democrática e capazes de promover a construção de atuações discursivo-ativas nessas esferas e, também, em debates atuais sobre este tema. A terceira porção, Jeff Weintraub, atribui a autores como Ariès, Shorter, Jacobs, Elias, ou Sennet, da qual emerge a definição de que a ideia pública não se baseia apenas em um viés conceitual, mas sim prático e material, onde recebe o status de espaço físico onde se promove

<sup>37</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

a sociabilidade, perdendo o caráter político e limitando o espaço privado à clausura doméstica. A quarta e última categorização atribui a origem da dicotomia ao feminismo inglês e americano, onde o privado assumiu a figura de família e o público de ordem política e econômica para a demonstração de uma conexão entre uma ordem de gênero desigual e a construção moderna da abordada dicotomia público privada.<sup>38</sup>

Nessa linha de conceituação destacamos que a ideia a ser por nós conjugada guarda identidade com a segunda visão abordada por Jeff Weintraub, que se consubstancia nos ideais de Tocqueville, Hannah Arendt e Jürgen Habermas, vez que, enxergamos no público uma visão daquilo que é comum, daquilo que é de interesse compartilhado, capaz mover a sociedade civil à promoção da construção de novas realidades.

Cumpre-nos esclarecer que a característica de “público” à qual nos remetemos é aquela na qual as pessoas devem ter a ciência de que é necessário o seu envolvimento para o alcance do máximo e, ainda, que seu envolvimento é necessário para a busca do interesse comum, vez que todos somos proprietários de uma pequena partícula infungível do todo social, e que caberá ao governo, na figura do Estado, conduzir tal relação entre os seus governados, justamente pelo fato de ter recebido a delegação do poder decisório, e indicativo, por meio da democracia.

Nessa esteira, Hannah Arendt ensina que “nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita no meio da Natureza selvagem, é possível sem um mundo que direta ou indiretamente testemunhe a presença de outros seres humanos”<sup>39</sup>, deixando claro que o convívio social do ser humano é inerente à existência humana, nos fazendo inteligir, ainda, que a interação humana é necessária para que haja a relevância social dos acontecimentos mundanos.

Enaltecemos tal tônica guiados pela célebre hipótese Aristotélica que destaca o ideal do bem comum do cidadão ao deixar claro que “o homem é por natureza um animal social, e um homem que por natureza, e não por mero acidente, não fizesse parte de cidade alguma, seria desprezível ou estaria acima da humanidade”<sup>40</sup>. A hipótese Aristotélica traduz a essência da raça humana, a necessidade do convívio social para o alcance de seus objetivos finalísticos.

---

<sup>38</sup> WEINTRAUB, Jeff. **Public and private in thought and practice**. Chicago, Ed. University of Chicago Press . 1997. p.4

<sup>39</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária. 1989. p. 31.

<sup>40</sup> ARISTOTELES. **Política**. Tradução: Mário da Gama Kury. 3 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997. p.15.

Assim, a existência, e a perpetuação, do bem comum depende da conjugação da vida pública de cada um dos cidadãos, eis que a natureza do homem é o da exploração do convívio social enquanto uma ferramenta de sua perpetuação.

Defendemos que a coexistência entre o público e o privado é necessária para o melhor aperfeiçoamento de cada um dos desígnios sociais, e afirmamos que, o quanto mais harmônico for tal convívio, melhor será o aperfeiçoamento dos objetivos de um Estado que ostenta como fundamento o valor social do trabalho e da livre iniciativa<sup>41</sup>.

## 1.2 Da acepção da palavra “privado” a ser abordada no presente trabalho

No mesmo exercício conjugado na etapa anterior, com o objetivo de dar a correta definição ao termo “privado”, extraímos do dicionário a definição do correspondente verbete, onde está previsto:

privado

pri·va·do

adj

1 A quem se privou de algo ou a quem falta algo; despojado, desprovido, destituído: “Privado de condução, a secretária enviou-lhe de São Paulo carro de luxo, da antiga frota do Roberto Carlos, para levá-lo ao Galeão.” (NP).

**2 Que não é público ou que não tem caráter público; que pertence a um indivíduo particular:** Trabalha numa empresa privada.

3 Que é pessoal e não diz respeito ao público em geral: Desculpe, mas este é um assunto privado.

4 Que é secreto e confidencial: Os dois políticos tiveram vários encontros privados.

5 Diz-se de lugar calmo, sem muitas pessoas.

6 Que não é permitido a todos, que somente um número pequeno de pessoas tem acesso: É uma recepção privada.

**7 Que não é de propriedade estatal ou que não é pago pelo governo.**

sm

Favorito e confidente de um soberano; válido.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 1º, IV. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

<sup>42</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

Destacamos nas acepções do verbete aquelas as quais desejamos seguir com a reflexão a respeito da dicotomia público privada.

Face oposta à conceituação de público, a definição do termo privado a ser explorada se baseia naquilo que não é de propriedade comum, intimamente ligado ao conceito de propriedade e que defendemos que existe apenas por uma permissão estatal para a articulação da persecução dos objetivos individuais, sendo tal conceito confluyente com o segundo quadrante indicado por Jeff Weintraub, onde enaltecidos foram os ideais de Hannah Arendt, Jürgen Habermas e Toqueville, vez que, ao tomarmos por base os ensinamentos de Hannah Arendt verificamos que a vida privada, ou íntima, constitui um terreno apto, útil e adequado para a realização da própria manutenção da sobrevivência particular, onde há um titular responsável por decidir e opinar por todos os membros daquele terreno<sup>43</sup>.

Objetivamos, então, afastar da presente discussão o equivocado pressuposto de que a livre iniciativa e o progresso individual – privado – devem ser combatidos como forma de viabilizar a igualdade entre os seres humanos, eis que um país que traz em sua bandeira as premissas Ordem e Progresso deve estar alinhado com a busca por um padrão súpero de envolvimento social por parte de seus habitantes e seus atores sociais, e que devemos, enquanto sociedade civil, perseguir a igualdade dos cidadãos em sua essência existencial, lhe permitindo o acesso a uma existência humana plena pelo exercício de suas liberdades individuais.

Como já versamos, não identificamos no exercício empresarial privado, enquanto ferramenta da livre iniciativa, um mecanismo que promova a exclusão social, ou mesmo de desenvolvimento unilateral. Tal assertiva não se sustenta tomando por base o simples fato de pertencer uma empresa privada a um indivíduo particular – privado, eis que a todos é garantido o exercício da livre iniciativa.

Enxergamos, ainda, que tal fato não faz, por si só, o exercício empresarial privado não ser dotado de caráter público vez que, como estudaremos, os efeitos sociais proporcionados pela prática dos atos empresariais são imensuráveis e necessários para o aperfeiçoamento social. A dicotomia a ser rompida para o prosseguimento do presente trabalho assume que tudo o que é privado não é pago pelo governo ou não é propriedade estatal, mas tem um dever de subserviência aos ditames constitucionais vigentes.

---

<sup>43</sup> ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 40-41.

Hannah Arendt ensina que “a riqueza e a propriedade, longe de constituírem a mesma coisa, têm caráter inteiramente diverso”<sup>44</sup>, assim, não devemos confundir a riqueza com a avareza, e muito menos a propriedade privada com sendo único resultado deste segundo, vez que a propriedade privada tem seus fins sociais e deve obedecer aos ditames constitucionais em busca da concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil tal qual previsto em nossa Constituição.

O fortalecimento do “público” não deve ser encarado como um limitador do alcance do exercício privado, mas sim como um alicerce funcional para a sustentação de nossas ambições e conquistas individuais.

Em um exercício de reflexão salientamos que a estabilização das conquistas privadas depende diretamente da maturação e efetivação daquilo que está atrelado ao desenvolvimento estatal. Exemplificando:

Os direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado brasileiro a todos os cidadãos (segurança, cultura, educação, afastamento da miserabilidade entre outros direitos básicos) são mandatórios para o bom exercício da vida privada, eis que passa a ser dificultada a conjugação dos verbos gozar, fruir ou dispor, ações inerentes aos bens e à vida privada, sem que seja dada efetividade a esse arcabouço de direitos mínimos a serem providos pela máquina pública.

O fato de aquilo que é público não ser bem esclarecido e efetivado traz consequências capazes de, facilmente, desconstituir a beleza e a pureza dos direitos individuais, eis que tal fato se demonstra, por si só, capaz de criar uma sociedade perversa e descontente como consequência do alargamento das diferenças existentes entre seus cidadãos.

### **1.3 A objetivada interação entre as terminologias público e privado:**

Defendemos que o conflito existente em torno da enfrentada dicotomia está no fato de que a população, o povo ou a coletividade – significância 1 do verbete público – encara com grande dificuldade o fato do pertencimento coletivo – significância 3 do verbete público – de algo que deve ser vinculado a interesses comuns e que é parte da tarefa daquilo que não é público, conforme significância 2 do verbete privado, colaborar com a manutenção do todo.

---

<sup>44</sup> ARENDT, H. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 71.



Norberto Bobbio destaca em sua obra, que o nascimento da economia política trouxe à tona novamente a anteriormente referida dicotomia público/privada no tocante à distinção da sociedade política e da sociedade econômica, por ele definido como sociedade de desiguais e de iguais, respectivamente, esclarecendo que perseguimos neste estudo os intentos da sociedade do *citoyen*, pois, ao assumirmos a premissa de que tratam as empresas privadas de atores sociais, esta deve, na via subsidiária, atender o interesse público, mesmo tendo preservada a sua faceta de agente da sociedade de *bourgeois*, onde Norberto Bobbio destaca o intento de defesa dos interesses próprios – privados – em concorrência ou em elaboração com outros indivíduos.<sup>45</sup>

Para que sejam efetivados, os interesses metaindividuais necessitam preencher uma lacuna que possibilite ao indivíduo compreender que é necessário, para um convívio harmônico, transcender a sua própria existência para a realização das suas próprias aspirações sociais por meio da concretização das necessidades de toda uma coletividade, eis que, mesmo diante de todas as nossas diferenças, formamos uma unicidade de interesses básicos enquanto sociedade e apenas pela atuação conjunta poderemos alcançá-los, é o que se depreende do que ensina Hannah Arendt:

que os vários grupos sociais foram absorvidos por uma sociedade única, tal como as unidades familiares haviam antes sido absorvidas por grupos sociais; com o surgimento da sociedade de massas a esfera do social atingiu finalmente, após séculos de desenvolvimento, o ponto em que abrange e controla, igualmente e com igual força, todos os membros de determinada comunidade.<sup>46</sup>

Assim, para o seguimento do presente trabalho, se faz necessária a superação da dicotomia público privada, vez que reconhecemos como premissa para a existência e sustentabilidade do privado a concretização de condições básicas pelo Poder Público eis que de interesse comum de todos os cidadãos.

Em via conclusiva dessa propositura de abordagem, adotamos a orientação do magistral ensinamento de José Alfredo de Oliveira Baracho, onde versa:

---

<sup>45</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade. Fragmentos de um dicionário político.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 25ª ed. Paz & Terra. Rio de Janeiro. 2021. p.18

<sup>46</sup> ARENDT, H. **A condição humana.** Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 50

O novo **Projeto de Sociedade** contemporânea deve se afastar dos mitos ultrapassados, de decadentes formas ideológicas da direita e da esquerda. Essas orientações conduzem à lógica estatal, corporativista e burocrática, esquecendo-se do tratamento prático e concreto das questões sociais e econômicas<sup>47</sup>.

Nos fazendo concluir a defesa da ideia de que, para conseguirmos evoluir e seguir rumo a um progresso social, econômico, político de forma a alcançar o desenvolvimento sustentável, devemos nos apegar a todas as possibilidades que, desde que constitucionais e lícitas, sejam capazes de promover a materialização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, deixando de lado qualquer predisposição que venha embaraçar ou macular o processo.

#### **1.4 Empresas privadas como atores sociais relevantes.**

Os arranjos sociais da República Federativa do Brasil são delimitados claramente no texto constitucional. O papel dos cidadãos é, como um todo, estabelecido com base em proposições prescritivas e punitivas. O poder do Estado, e o exercício do funcionalismo público, é limitado pelo princípio da legalidade no sentido estrito. As cooperativas, sociedades de economia mista, organizações não governamentais e as organizações da sociedade civil de interesse público têm legislação específica para delimitar seus terrenos de atuação. As empresas privadas habitam um campo jurídico bastante complexo e amplo que torna difícil a operacionalização, por meio de suas ações, da busca de soluções para os problemas sociais existentes, eis que lhe são asseguradas as prerrogativas características da vida privada em extensão aos direitos individuais dos cidadãos.

Como suporte à análise a ser desenvolvida, e já em destaque ao papel produtivo das empresas privadas, Fábio Coelho versa que:

No capitalismo, tudo o que precisamos e queremos (roupas, alimentos, transportes, lazer, educação, saúde, etc.), em geral, só podemos ter se uma ou algumas pessoas, entre nós, se dispuserem a investir na organização de uma empresa destinada a produzir e fornecer o bem ou serviço almejado. No

---

<sup>47</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: Conceito e evolução.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 1995.p.23.

capitalismo, os bens ou serviços, essenciais ou não, são produzidos e comercializados, em sua expressiva maioria, por empresas exploradas por particulares<sup>48</sup>.

Não é de hoje que o mundo imprime vigorosos esforços para perseguir uma boa compreensão do funcionamento econômico-financeiros de todas as sociedades.

Ao longo da evolução humana diversos foram os modelos econômicos adotados e, até o momento, o despontar do capitalismo parece ser inquestionável. Face à falência dos utópicos sistemas socialistas e comunistas o ingresso do capital como forma da busca de um mundo melhor tem ganhado força, superando de forma considerável todas as teorias que afirmavam ser necessário um funcionamento diferente para a perpetuação da raça humana.

Inevitável reconhecer que ajustes são ainda necessários para que o modelo capitalista se afirme como sendo o de adequado funcionamento, porém é inegável a assunção de que a sua prova de viabilidade já foi superada.

Nos tempos atuais, uma nova doutrina se empenha em buscar uma fórmula prática para viabilizar a adequação do funcionamento do capital à evolução da humanidade, dentre eles destacamos Amartya Sen<sup>49</sup>, Mohamad Yunos<sup>50</sup>, Joseph Stiglitz<sup>51</sup>, Norman Borlaug<sup>52</sup> entre outros grandes expoentes da atualidade que buscam traçar rotas o desenvolvimento sustentável dentro das operacionalizações que se revelaram válidas para o mundo moderno.

Nesse diapasão destacamos um pequeno fragmento do relatório sobre o setor privado e o desenvolvimento elaborado pelo Parlamento Europeu no ano de 2016, que versa:

Considerando que o papel do setor público é fundamental para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); que **o setor privado é o motor da criação de riqueza e do crescimento económico em todas as economias de mercado**, gerando 90 % dos postos de trabalho e dos rendimentos

---

<sup>48</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Volume 1. p. 69.

<sup>49</sup> Amartya Sen. Prêmio Nobel em 1998 por seu trabalho sobre a economia do bem-estar social. Professor da Universidade Harvard, é autor de diversos livros, incluindo Desenvolvimento como liberdade e A ideia de justiça.

<sup>50</sup> Mohamad Yunus, Prêmio Nobel em 2006. Conhecido como o banqueiro dos pobres, fundador do Grameen Bank responsável pela operação de microcréditos para empreendedorismo social.

<sup>51</sup> Joseph Stiglitz. Prêmio Nobel em 2001. Autor do livro O Preço da Desigualdade. Professor na Universidade de Columbia.

<sup>52</sup> Norman Ernest Borlaug, falecido em 2009, foi um engenheiro agrônomo e biólogo estadunidense famoso pelos seus trabalhos a fim de combater a fome ao redor do mundo. Prêmio Nobel da Paz, em 1970. Borlaug foi uma das cinco pessoas que ganharam o Prêmio Nobel da Paz, a Medalha Presidencial da Liberdade e a Medalha de Ouro do Congresso. Recebeu o Padma Vibhushan, a segunda mais alta honraria civil da Índia.

nos países em desenvolvimento; considerando que o setor privado, segundo as Nações Unidas (ONU), representa 84 % do PIB dos países em desenvolvimento e tem capacidade para criar uma base sustentável para a mobilização de recursos internos, reduzindo a dependência da ajuda, desde que seja devidamente regulamentado, respeite os direitos humanos e as normas ambientais, e seja associado a melhorias concretas a longo prazo ao nível da economia nacional, do desenvolvimento sustentável e da redução das desigualdades<sup>53</sup>.

Tal relatório demonstra claramente que, na atualidade, devem ser empregados esforços para a busca de soluções inovadoras ao conhecido problema do desenvolvimento humano, explicitando, ainda, que não há de ser perseguida a distribuição de renda por um mero critério de equiparação do poderio econômico entre os seres humanos, mas sim como critério de redução da dependência de ajuda, vez que a livre iniciativa é garantida a todos, e que o exercício desta por uns será capaz de gerar emprego a outros, e que, se devidamente regulamentada e fiscalizada a ação, e a interação social, das empresas privadas encontraremos, em tal exercício econômico, uma fonte de desenvolvimento sustentável e de melhorias concretas de forma a proporcionar a redução das desigualdades.

Estudo semelhante já foi objeto de nossos esforços em pesquisa realizada para a dissertação de mestrado, onde, em via preliminar para o início da presente pesquisa assentamos o seguinte entendimento sobre o papel da livre iniciativa e a política de benefícios das empresas privadas na promoção do desenvolvimento humano através do trabalho humano:

Nesse momento **enalteçemos, novamente, a importância da iniciativa privada, a qual, mediante práticas responsáveis, será responsável pela promoção social das benesses constitucionalmente assegurada a todas as pessoas e instituições, servindo, inclusive, para aperfeiçoar não só o objetivo da sociedade empresarial, mas, também, da sociedade como um todo**, além lograr êxito ao oferecer o caráter retributivo para a coletividade de funcionários que se empenharam, garantindo a esses uma ponte para a sua dignidade.

Por essa via **concluimos que com a adoção de uma política de benefícios flexíveis os empresários demonstram ter a capacidade de suplantar as necessidades humanas dos seus trabalhadores** de acordo com seu gosto e necessidade, potencializando assim as suas capacidades e permitindo a opção por condições devida entendidas como mais dignas e satisfatórias, tornando, assim, a sua vida mais adequada às finalidades desejadas em sua essência humana.

---

<sup>53</sup> PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório sobre o setor privado e o desenvolvimento. Comissão do desenvolvimento** Relator: Nirj Deva. 2016. Link de Acesso: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043_PT.html) Acessado em 08/10/2022.

**Há de ser destacado, ainda, o fato de que o acesso ao desenvolvimento humano se dá apenas a partir do momento em que os agentes sociais, empregador e empregado, tomam as rédeas de suas obrigações e perseguem os seus objetivos individuais observando de maneira responsável toda a sociedade, deixando de serem reconhecidos como meros captadores de recursos, mas sim como agentes do aperfeiçoamento e do desenvolvimento social.<sup>54</sup>**

Resta clara, assim, a aderência e a pertinência da temática defendida à ordem constitucional mundial contemporânea, eis que o poderio econômico e técnico das organizações privadas tem a capacidade de suplantar as necessidades de desenvolvimento da sociedade se tomarmos por base os desígnios da promoção de suas operações nas áreas menos favorecidas do território.

Para demonstrar a relevância de tal discussão na ordem constitucional brasileira, empreenderemos uma tarefa de exercício não muito habitual dentro dos estudos jurídicos. Proporemos a seguir algumas reflexões para comprovar a relevância social das empresas privadas e, ainda, para demonstrar, que, pela conjugação de uma visão descontaminada do habitual conflito “público x privado”, há espaço para uma empreitada capaz de, se não solucionar, ao menos amenizar os problemas estruturais e viabilizar o sucesso da implantação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e dos direitos sociais garantidos aos cidadãos.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2021 o Produto Interno Bruto brasileiro alcançou a marca de R\$.8.700.000.000.000,00 (oito trilhões e setecentos bilhões de reais). O Produto Interno Bruto traduz, em um número objetivo, a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, Estado ou cidade, geralmente em um ano<sup>55</sup>. O PIB expresso consiste na soma de todos os bens e serviços finais produzidos no território brasileiro.

O Estado, por meio de seu poder de tributar, faz a taxação de todo esse produto de forma a promover a arrecadação para a persecução da manutenção da máquina pública e, ainda, a efetivação do que é proposto aos cidadãos. Conforme site do Governo Federal brasileiro o

---

<sup>54</sup> BARBOZA, Vinícius. **Trabalho e desenvolvimento humano sustentável: papel da livre iniciativa e a política de benefícios das empresas privadas**. 2017. Dissertação de mestrado. Programa de mestrado em Direitos Humanos Fundamentais. UNIFIEO. Osasco. 2017.

<sup>55</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto interno bruto – PIB**. Link de Acesso: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acessado em 25/11/2022.

recolhimento total das Receitas Federais atingiu, no acumulado de janeiro a dezembro de 2021, R\$.1.878.000.000.000,00 (um trilhão, oitocentos e setenta e oito bilhões de reais).<sup>56</sup>

Tais cifras apresentam, em um simples exercício aritmético, o poderio econômico-financeiro detido pela República Federativa do Brasil, eis que refletem dados oficiais da realidade pátria.

A comparação de tais números é realizada por nós com o objetivo de tecer algumas simples observações que virão a encadear as ideias que originaram a concepção primária da presente tese. Tais observações constituem base conceitual para a exploração e definição de algumas regras importantes com base em simples conclusões, talvez óbvias, mas que merecem ser exploradas:

1. O Produto Interno Bruto é um fator de riqueza da nação, não sendo necessariamente um fator de riqueza do empresariado, seja ele produtor ou prestador de serviços, eis que, quanto maior esse número for, maior será a consequente taxação alcançada pelo Estado.
2. A produção de riqueza é necessária para que o Estado possa alcançar seus fins e, inclusive, para que mantenha azeitado o funcionamento da máquina pública.
3. A entrega de bens e serviços de qualidade, pelas empresas privadas, para a população não é a única consequência útil do exercício da livre iniciativa.
4. A livre iniciativa entrega à coletividade empregos para a geração de renda que a ela é devolvida por meio do consumo responsável, pelo qual o Estado deve zelar.
5. A livre iniciativa entrega ao Estado parte do resultado de sua produção por meio da tributação de seu faturamento.

Tais conclusões nos levam a meditar a respeito da relevância da ação da iniciativa privada dentro de um Estado como o brasileiro e da missão constitucional dessas instituições perante toda a sociedade, vez que ao analisarmos, por exemplo, os demonstrativos financeiros

---

<sup>56</sup> BRASIL. Serviços e Informações. **Arrecadação federal alcança R\$ 1,878 trilhão em 2021, alta real de 17,36% sobre o ano anterior. Link de Acesso:** <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/01/arrecadacao-federal-alcanca-r-1-878-trilhao-em-2021-alta-real-de-17-36-sobre-o-ano-anterior#:~:text=RECEITA%20FEDERAL-.Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20federal%20alcan%C3%A7a%20R%24%201%2C878%20trilh%C3%A3o%20em%202021%2C%20alta%20real,36%25%20sobre%20o%20ano%20anterior&text=O%20recolhimento%20total%20das%20Receitas,resultado%20de%20dezembro%20de%202020>. Acessado em 11/11/2022.

da empresa Vale do Rio Doce, a terceira maior empresa brasileira atrás apenas da Petrobrás e da JBS, nos deparamos com menção a um lucro de R\$.121.200.000.000,00 (cento e vinte e um bilhões e duzentos milhões de reais), um número expressivo face ao Produto Interno Bruto nacional. Por outra via, tal análise nos revela que a renda gerada pelos pequenos negócios é de R\$.420.000.000.000,00 (quatrocentos e vinte bilhões) por ano<sup>57</sup>. Tais números por si só talvez não se demonstrem tão expressivos haja vista as dimensões continentais do nosso país que, talvez, constituam como justificável o Produto Interno Bruto.

Tal referencial numérico foi fortalecido e ganhou maior relevância à pesquisa quando, ao analisarmos o relatório do Ministério da Economia<sup>58</sup>, onde identificamos que no Brasil temos, atualmente, 19.373.257 (dezenove milhões trezentas e setenta e três mil, duzentas e cinquenta e sete) empresas ativas com a seguinte composição:

Enquadramento jurídico da empresa	Número de empresas
Micro Empreendedor Individual (MEI).	13.489.017
Sociedades Empresariais Limitadas.	4.667.178.
Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada	937.163
Sociedades Anônimas	117.898
Cooperativas	35.169
Demais empresas	66.832

Tais valores consistem de um compilado analítico das informações constantes no Mapa de Empresas do Governo Federal<sup>59</sup>.

Tal composição demonstra que a livre iniciativa tem expressiva força no mundo atual, ganhando, inclusive considerável protagonismo frente ao enfrentamento da crise de empregabilidade, mesmo considerando que a sociedade brasileira ainda não assimilou a figura

<sup>57</sup> SEBRAE. 50+50 Sebrae. **50 anos conectando o Brasil e os pequenos negócios**. Link de Acesso: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Sebrae%2050+50/Not%C3%ADcias/PRESSKIT%2050%20ANOS.pdf> Acessado em 10/07/2022.

<sup>58</sup> BRASIL. **Ministério da Economia. Mais de 1,3 milhão de empresas são criadas no país em quatro meses**. Link de Acesso: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/mais-de-1-3-milhao-de-empresas-sao-criadas-no-pais-em-quatro-meses#:~:text=Com%20esse%20resultado%2C%20o%20total,ao%20primeiro%20quadrimestre%20de%202022> . Acessado em 10/07/2022.

<sup>59</sup> BRASIL. Governo Federal. **Mapa de Empresas**. Link de acesso: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas> Acessado em 10/12/2022.

do microempreendedor individual e que alguns adotam tal ferramenta como uma forma de fraudar a legislação trabalhista.

Em suma, destacamos que tais dados refletem a relevância das empresas privadas na geração de capital e na promoção do desenvolvimento do Estado Brasileiro, deixando evidente a importância de que as empresas privadas assumam o papel que lhes é atribuído pela Constituição da República Federativa do Brasil na promoção da redução das desigualdades sociais e regionais.

Destacamos, ainda, que o objetivado pelo presente trabalho não é fornecer frutos para uma discussão política. Os números trazidos à baila, em conjunto com toda a argumentação legal, doutrinária e jurisprudencial a ser desenvolvida consiste em uma racionalização dos recursos jurídicos e na criação de mecanismos úteis para a implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Ressaltamos que não condenamos o lucro e nem mesmo buscamos, pela elaboração do presente estudo, elaborar um mecanismo de distribuição de renda ou de descentralização do capital por meio da redução da lucratividade das empresas, mas sim fornecer à sociedade brasileira um aparato capaz de viabilizar o aproveitamento tecnológico e os avanços alcançados pela iniciativa privada na persecução do lucro para seus acionistas como um trampolim para o alcance da promoção dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil nas regiões menos favorecidas com a consequente efetivação dos direitos sociais.

Com tal a fixação desses pressupostos, a seguir faremos a delimitação da temática na ordem constitucional brasileira.





## 2. DELIMITAÇÃO DO TEMA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.

Orientados pelos ensinamentos de Anna Cândida da Cunha Ferraz, assumimos a premissa de que a ordem constitucional brasileira teve, em sua origem, o objetivo de restabelecer uma autêntica ordem democrática no país, em um regime jurídico, político e social baseado em diversos princípios, entre eles a dignidade da pessoa humana com o reconhecimento da proteção dos direitos individuais próprios à pessoa humana, tudo à luz da liberdade, igualdade, fraternidade e solidariedade.<sup>60</sup>

Tal ensinamento, conjugado com o de Karl Loewenstein ao esclarecer que o Estado deveria se empenhar em aplicar o texto constitucional vigente de forma plena e sem exceções quanto à sua validade normativa<sup>61</sup>, nos faz concluir que a assunção de tal premissa seria inadequada em um mundo dinâmico, assim, para possibilitar o exercício almejado pelo presente trabalho, delimitaremos a seguir o terreno do tema na ordem constitucional brasileira, indicando o tratamento objetivado às proposições a seguir enunciadas.

### 2.1 Objetivos da República na Constituição da República Federativa do Brasil.

A norma estatuída pelo Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil não apresenta paradigma legal no constitucionalismo brasileiro em momento anterior à promulgação da Constituição de 1988. Nenhuma das Constituições anteriores trataram desta temática de forma específica, havendo, assim, nos chamado a atenção tal fato em pesquisa histórica das Constituições nacionais, tornando compreensível que tal dispositivo foi inserido com o intuito de imprimir mudanças para o desenvolvimento da pátria brasileira após a constituinte de 1988. Em conceituação harmônica e complementar, Valter Witalo Nelo Lima versa:

Por ser um objetivo da República Federativa do Brasil e um princípio, o desenvolvimento tem relevante papel no ordenamento jurídico por ser critério

---

<sup>60</sup> FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **A banalização das inconstitucionalidades** in Direito, economia e política: Ives Gandra, 80 anos do humanista. São Paulo. Editora IASP. 2015. p. 288.

<sup>61</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. Trad. Alfredo Gallego Anabitante. 2ª ed. Barcelona: Ediciones Ariel. 1970. P.223.

de interpretação da lei e também como critério orientador das políticas públicas, vinculando os gestores ao obediência desta norma<sup>62</sup>.

Para a construção de referencial legal, fomos buscar referências de tal dispositivo em constituições estrangeiras, não com a ambição de elaborar um estudo de direito comparado, eis que tal tarefa exorbitaria a proposta do presente trabalho, vez que complexo e profundo demais, mas sim com a intenção de cravar um marco referencial para o assunto em questão.

As Constituições estrangeiras trazem, conforme destaca Lênio Streck em estudo, semelhante aparato jurídico, sendo a primeira a prever objetivos fundamentais do Estado, das que se aproximam da Constituição brasileira, a Constituição Italiana de 1940 em seus artigos 1º a 11<sup>63</sup>, conforme abaixo:

**Art.1** - A Itália é um República Democrática baseada no trabalho. A soberania pertence ao povo, que a exerce nas formas e nos limites da Constituição.

**Art.2** - A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, quer como ser individual quer nas formações sociais onde se desenvolve a sua personalidade, e requer o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, econômica e social.

**Art.3** - Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, sem discriminação de sexo, de língua, de religião, de opiniões políticas, de condições pessoais e sociais. **Cabe à República remover os obstáculos de ordem social e econômica que limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do País.**

**Art.4** - A República reconhece a todos os cidadãos o direito ao trabalho e promove as condições que tornem efetivo esse direito. Todo cidadão tem o dever de exercer, segundo as próprias possibilidades e a própria opção, uma atividade ou uma função que contribua para o progresso material ou espiritual da sociedade.

**Art.5** - A República, una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais; atua a mais ampla descentralização administrativa nos serviços que dependem di Estado; adequa aos princípios e os métodos de sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização.

---

<sup>62</sup> LIMA, Valter Witalo Nelo; AZEVEDO BORGES, Arleciane Emilia de; MELO CRUZ, Otto Rodrigo e CARVALHO VASCONCELOS, Waleska Bezerra de. **Regionalismo na efetivação do direito ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos sob o enfoque da teoria da dependência**. InterScientia, João Pessoa, v.3, n.1, jan./jun. 2015, p.48-68.

<sup>63</sup> STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de. **Comentários ao Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil** in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. **Comentários à Constituição do Brasil – 2ª Ed.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP). p. 150.

**Art.6 - A República tutela, mediante específicas normas, as minorias linguísticas.**

...omissis...

**Art.9 - A República promove o desenvolvimento de cultura e a pesquisa científica e técnica. Tutela a paisagem e o patrimônio histórico e artístico da Nação.**

...omissis...

**Art.11 - A Itália repudia a guerra com instrumento de ofensa à liberdade dos outros povos e como meio de resolução das controvérsias internacionais; consente, em condições de paridade com os outros Estados, nas limitações de soberania necessárias par um ordenamento que assegure a paz e a justiça entre as Nações; promove e favorece as organizações internacionais que visam essa finalidade.<sup>64</sup>**

Notamos que o constituinte italiano não primou pela mesma clareza e organicidade que o legislador brasileiro no momento da edição do seu texto supremo, já que a previsão dos objetivos fundamentais foi feita de forma pulverizada entre os seus onze artigos vestibulares. Para uma maior clareza nos encarregamos do destaque dos apontados objetivos fundamentais da República italiana.

Destacamos a grande preocupação do legislador italiano ao momento da edição da Constituição italiana em reconhecer e garantir direitos invioláveis do homem, bem como a promoção da cultura e da pesquisa, além da tutela da paisagem e do patrimônio artístico da nação, deixando à mostra a base histórica da nação italiana e a sua preocupação com questões que atualmente no Brasil ainda são secundárias em sede de objetivos fundamentais, eis que mais preocupados estão, ainda, os nossos legisladores em resolver questões prévias à conservação da nossa produção artística ou incremento de nossa produção científica. Os demais objetivos destacados e previstos na Constituição italiana corroboram a validade dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Lênio Streck, estende, ainda, seu estudo, ao mencionar que a Constituição Portuguesa de 1976 traz, em trecho do seu artigo 9º, as tarefas fundamentais do Estado Português que seguem a seguinte previsão constitucional:

---

<sup>64</sup> ITALIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Link de Acesso: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf). Acessado em 01/02/2022.

### Artigo 9.º Tarefas fundamentais do Estado

São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.<sup>65</sup>

Com abordagem diferente em relação à do constituinte italiano, o constituinte português envidou esforços em concentrar os objetivos da República Portuguesa em um artigo único, tal qual premissa assumida pelo constituinte brasileiro.

Destacamos o incentivo à integração dos cidadãos à solução dos problemas nacionais. Merece realce, ainda, a previsão realizada relacionada à transformação e modernização das estruturas económicas e sociais como forma de promoção da qualidade de vida e do bem-estar do povo português.

Tal qual a Constituição italiana, faz parte da tônica da Constituição portuguesa o cuidado com o ambiente, fomento ao ensino e ao estudo.

Salientamos o fato de que os objetivos, tarefas básicas, ou premissas de uma nação têm carácter muito mais amplo do que o de uma mera orientação ou de uma bússola moral do

---

<sup>65</sup> PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Link de Acesso: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> . Acessado em 01/02/2022.

ente público para com os cidadãos e vice-versa, eis que integra parte do corpo legislativo e deve ser obedecido, perseguido e empreendido por todos os integrantes de uma nação, eis que, tal qual abordado na exposição de motivos do presente estudo, é a razão da existência de uma nação.

O já referenciado Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 norteia os desígnios da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalidade, a consequente redução das desigualdades sociais e regionais com a promoção do bem de todos, mirando uma sociedade livre de preconceitos ou discriminações de quaisquer espécies.

Nessa esteira, Celso Ribeiro Bastos, destaca que objetivos e fundamentos são ideias de diferentes grandezas frente aos compromissos do Estado, eis que os fundamentos do Estado são parte da estrutura estatal por serem inerentes a esse, e os objetivos são destacados como algo a ser perseguido, vez que não fazem parte da alma estatal, mas sim do que toda uma sociedade pretende, objetiva e assume como um claro desígnio.<sup>66</sup>

Em seu exercício hermenêutico, Nagib Slaibi Filho classifica os objetivos fundamentais da república como os fins do poder, os denominando como tarefas a serem realizadas pelo estado e por toda a sociedade<sup>67</sup>.

José Afonso da Silva, por seu turno, destaca que o ato inaugural da previsão constitucional dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é uma base para a busca das prestações positivas, não de forma plena, mas sim mínimas, para a efetivação de uma democracia econômica, social e cultural, com o fim de alcance da dignidade da pessoa humana<sup>68</sup>.

Gilberto Bercovici, em passagem magistral, define os reflexos da existência e vigência do artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, como sendo:

“um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro, inclusive as políticas públicas, medidas administrativas e decisões judiciais, conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional. Qualquer norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais. Toda

---

<sup>66</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva. 1992. p. 143 e 144.

<sup>67</sup> SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. Editora Forense. 2004. p. 156.

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. Malheiros Editores. São Paulo. 2011. p. 105.

interpretação está vinculada ao fim expresso na Constituição, pois os princípios constitucionais fundamentais são instrumento essencial para dar coerência material a todo o ordenamento jurídico. Além disto, há a vinculação negativa dos poderes públicos: todos os atos que contrariarem os princípios constitucionais fundamentais, formal e materialmente, são inconstitucionais”<sup>69</sup>.

Esclarecendo de forma inconteste que o constituinte brasileiro, ao constituir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, trouxe o rumo a ser perseguido e materializado pela ação do Estado e de toda a sociedade.

Em prosseguimento ao estudo, daremos o tratamento textual interpretativo aos incisos do Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil com o objetivo de compreendermos o arcabouço jurídico proposto pelo legislador brasileiro.

Importante afastarmos do desenvolvimento da teoria pretendida a possibilidade da indução a reflexões políticas propositivas de um mundo que não conste no direito positivo brasileiro, pois perfaz missão impossível tratarmos dos objetivos de um Estado e não abordarmos questões que podem levar os leitores a crerem, mesmo que momentaneamente, que a grande intenção do trabalho é a propositura despretensiosa de um mundo melhor. Ressaltamos que o objetivo maior da reunião de pessoas em sociedade é o alcance do bem comum e delinearemos o caminho para tal em uma propositura legalmente concreta

Somos afeitos à ideia emanada pela Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia Antunes Rocha ao versar que *é importante que as pessoas saibam que o direito não faz milagre. Ele está aí para que as leis sejam aplicadas da melhor forma possível*<sup>70</sup>, portanto esclarecemos que tal análise fundamentará o posterior encadeamento de ideais com outros dispositivos constitucionais que viabilizarão a execução prática da teoria pretendida.

O primeiro dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil se baseia na construção uma sociedade livre, justa e solidária, evidenciando a necessidade da composição de um tripé social para sustentar tais desígnios.

---

<sup>69</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e superação das desigualdades regionais**. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 100.

<sup>70</sup>ROCHA, Carmém Lucia Antunes. **A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Palestra proferida na Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio), em 18 set. 2009, no âmbito do projeto “Diálogos com o Supremo”, realizado pelo Programa de Mestrado em Poder Judiciário. Link de acesso: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/7953/6819/17249> p. 19.

Sobre a liberdade, ao recorrer ao Dicionário para a análise semântica da palavra nos deparamos com as seguintes significâncias:

liberdade

li·ber·da·de

sf

1 Nível de total e legítima autonomia que representa o ideal maior de um cidadão, de um povo ou de um país: Este grupo, que lutou sempre por justiça e liberdade no seu país, finalmente teve seus esforços recompensados.

2 Poder de agir livremente, dentro de uma sociedade organizada, de acordo com os limites impostos pela lei: Nem todos os povos têm liberdade religiosa.

3 Faculdade que tem o indivíduo de decidir pelo que mais lhe convém: “No entanto, bem podia ser que ali estivesse o que ele procurava – um cômodo limpo, confortável, um pouquinho de luxo, e plena liberdade. Talvez aceitasse o convite” (AA2).

4 Condição de uma comunidade de não estar sob o controle ou o jugo de um país estrangeiro: Basutolândia, antiga colônia inglesa, depois que conquistou sua liberdade, passou a ser denominada Lesoto.

5 Extinção de todo elemento opressor que seja ilegítimo: A liberdade de pensamento e de expressão tem que ser garantida a todo cidadão.

6 Condição do indivíduo livre: Preza sua liberdade mais que qualquer outra coisa.

7 Autonomia para expressar-se conforme sua vontade: “Pois agora até esses escrevinhadores – que nem sequer constituíam uma classe pois não tinham sindicato – haviam deitado manifesto, reclamando não só completa liberdade de expressão como também eleições presidenciais por sufrágio universal e com voto secreto!” (EV).

8 Condição de um ser que não vive em cativeiro: “E foram indo um por um para o despacho do comissário. Uns eram postos em liberdade, outros iam para o calabouço, outros voltavam apanhados” (JA).

9 Ausência de subordinação entre pessoas: Aqui temos total liberdade para trabalhar.

10 Condição de disponibilidade.

11 Forma de repartir o cabelo em duas metades; risca.

12 FILOS No kantismo, a total autonomia, independente de limitações. Kant define a liberdade como a escolha de si próprio.

13 FILOS No marxismo, a disposição das classes de satisfazer suas necessidades materiais e de organizar a sociedade, transformando-a em seu próprio benefício.

14 FILOS No empirismo, a capacidade que cada indivíduo tem de autodeterminação, de conciliar autonomia e livre-arbítrio com os diversos condicionamentos naturais.<sup>71</sup>

Para a persecução da construção de uma sociedade livre não podemos lançar mão das conquistas feitas pelas políticas liberais do Estado Social em relação às liberdades individuais, eis que não objetivou o legislador traçar uma nova realidade com base em um Estado com poderes diminutos, mas sim viabilizar a adoção de novas práticas por toda a sociedade para a promoção do bem comum, tudo com base no conhecido princípio de que a lei que prevê que se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.

A sabedoria que extrairemos do texto para a defesa do presente trabalho não é a baseada na igualdade plena entre os cidadãos, eis que avançaríamos para um terreno idealista e de impossível materialização por um Estado formatado em bases capitalistas, mas sim com os anseios de justiça social por parte do Estado como um todo, sendo, assim, necessário o reconhecimento de que a lei deve ser aplicada a todos os cidadãos, instituições públicas ou privadas e, sempre, orientada à persecução da dignidade da pessoa humana e na efetivação as prestações relacionadas ao mínimo existencial que se materializa nos direitos sociais.

Assim, podemos intuir que não há liberdade sem a busca por condições mínimas para que o indivíduo exerça a sua liberdade, a qual não poderá ser perseguida sem a tentativa de efetivação da igualdade existencial, mesmo que desiguais as condições materiais. A dignidade da pessoa humana deve ser concretizada levando em conta pressupostos sociais e econômicos para que a liberdade seja garantida não apenas no âmbito jurídico-abstrato, mas, ainda, no real concreto.

Benjamin Constant, a respeito da conjugação da liberdade com os direitos humanos e direitos fundamentais com a liberdade, versa que:

É factível que o que deve ser considerado benéfico e indissociável ou daninho e inaceitável para o ser humano te apresentado sensíveis alterações com o evolover da humanidade. Saúde, educação e meio ambiente certamente

---

<sup>71</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.



frequentam a pauta do dia em qualquer discussão teórica ou pragmática relacionada às necessidades do ser humano e os deveres do aparato estatal<sup>72</sup>.

Consagrando que a evolução da humanidade tem trazido profundas alterações à dinâmica das liberdades individuais e das necessidades humanas frente aos desígnios dos Estados.

A respeito da segunda propositura do primeiro inciso, quando o legislador objetiva consagrar a sociedade como justa, nos deparamos com a seguinte significância para o adjetivo objetivado à sociedade pelo constituinte:

justiça

jus·ti·ça

sf

1 Qualidade ou caráter do que é justo e direito.

2 Conformidade dos fatos com o direito; faculdade de julgar segundo o que é justo e direito.

3 Princípio moral e de valor que se invoca para dirimir a disputa entre as partes litigantes.

4 Aplicação do direito e das leis; poder de fazer justiça, poder de decidir sobre os direitos de cada um.

5 O exercício desse poder.

6 O sistema pelo qual as pessoas são julgadas em cortes.

7 Tribunais, magistrados e todas as pessoas encarregadas no exercício da justiça.

8 Cada uma das jurisdições que têm a seu cargo a administração da justiça.

9 O reconhecimento do mérito e do valor de algo ou alguém<sup>73</sup>.

Pela leitura das significâncias dadas ao verbete justiça extraímos que é válido o ensinado por Gustav Radbruch que versa que *Justiça, e não a utilidade, é a ideia do direito!*<sup>74</sup> esclarecendo em poucas palavras que o objetivado pelo constituinte trata de um ideal de justiça

<sup>72</sup> CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Organização, estudo introdutório e tradução de Emerson Garcia.** São Paulo: Atlas, 2015 – Coleção clássicos do direito; v. 3) p. 17.

<sup>73</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

<sup>74</sup> RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito.** Trad. Marlene Holzhausen. Revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. p. 47.

distributiva, ligado à ideia de distribuição de bens e obrigações aos cidadãos com base em um critério racional e justo de atribuição, destacando o objetivo de estabelecer um tratamento diferenciado entre as pessoas de acordo com as suas características individuais.

Ao realçarmos o conceito de justiça distributiva, relevante citar o idealizador de tal corrente, Aristóteles, que menciona, em relação à justiça:

Ora, nas disposições que tomam sobre todos os assuntos, as leis têm em mira a vantagem comum, quer de todos, quer dos melhores ou daqueles que detêm o poder ou algo nesse gênero; de modo que, em certo sentido, chamamos justos aqueles atos que tendem a produzir e a preservar, para a sociedade política, a felicidade e os elementos que a compõem<sup>75</sup>.

O que deixa claro que o constituinte brasileiro tem por foco a justiça enquanto objetivo de produzir e a preservar a felicidade para todos os elementos que compõem a sociedade política. Norberto Bobbio, no dicionário de política define justiça como um fim social, ao lado da igualdade, da liberdade, da democracia e/ou do bem-estar<sup>76</sup>.

Como terceiro suporte à consagração dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o constituinte destacou a característica da solidariedade, à qual o dicionário atribui a seguinte significância:

solidariedade

so·li·da·ri·e·da·de

sf

1 Qualidade, característica, condição ou estado de solidário.

2 Sentimento de amor ou compaixão pelos necessitados ou injustiçados, que impele o indivíduo a prestar-lhes ajuda moral ou material.

3 Ligação recíproca entre duas ou mais coisas ou pessoas, que são dependentes entre si.

4 Responsabilidade recíproca entre os membros de uma comunidade, de uma classe ou de uma instituição.

5 Apoio em favor de uma causa ou de um movimento.

<sup>75</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 79.

<sup>76</sup> BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política. Vol. 1**. Trad. Carmem C. Varriale et ai; coord. Trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cocais – Brasília: Editora Universidade de Brasília. 13ª Ed., 5ª Reimpressão, 2016. p. 660.

6 Compartilhamento de ideias, de doutrinas ou de sentimentos.

7 Reciprocidade de interesses e obrigações.

8 JUR Compromisso jurídico entre as partes de uma obrigação, sejam eles credores ou devedores.

9 SOCIOL Estado ou situação de um grupo que resulta do compartilhamento de atitudes e sentimentos, tornando o grupo uma unidade mais coesa e sólida, com a capacidade de resistir às pressões externas.<sup>77</sup>

Temos, para nós, que a solidariedade é baseada na participação ativa de todos os envolvidos naquele sistema social na medida de sua capacidade para a concretização do objetivado pela coletividade.

Como já exposto em passagens do presente estudo, as intenções de uma população em conviver em sociedade perfaz uma carta de intenções que vincula a todos os integrantes dessa comunidade a reforçar a solidez da coisa pública para o alcance de seus objetivos, a qual deve ser fortalecida pela comunhão de atitudes e de sentimentos dos atores sociais. Para que uma sociedade possa progredir enquanto um conjunto de pessoas deve ser observado o respeito às desigualdades existentes entre seus integrantes para que, por meio da identidade responsável pela união dos cidadãos, exista a busca conjunta pela superação das adversidades e alcance do mínimo existencial.

Nos chama a atenção, e merece realce, o fato de que, após traçar os limites das características sociais como uma forma preliminar de viabilizar o alcance do disposto nos artigos posteriores, o constituinte passou a discorrer dos objetivados resultados da articulação de uma sociedade livre, justa e solidária, e a primeira conjugação objetivada foi a da garantia o desenvolvimento nacional.

As facetas do desenvolvimento, em termos jurídicos e em termos práticos, envolvem diversas interpretações possíveis, para a precisão da temática utilizaremos a mesma técnica semântica para extrair a melhor interpretação possível desse assunto, senão vejamos:

Do dicionário extraímos do verbete desenvolvimento as seguintes significâncias:

desenvolvimento

de·sen·vol·vi·men·to

sm

---

<sup>77</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

- 1 Ato ou efeito de desenvolver(-se); desenvolvimento.
- 2 Passagem gradual (da capacidade ou possibilidade) de um estágio inferior a um estágio maior, superior, mais aperfeiçoado etc.; adiantamento, aumento, crescimento, expansão, progresso.
- 3 Aumento das condições ou qualidades físicas (força, tamanho, vigor, volume etc.); crescimento.
- 4 Aumento da capacidade ou competência (moral, psicológica, espiritual, intelectual etc.); amadurecimento, crescimento, evolução.
- 5 REL Exercício ou aprimoramento da capacidade mediúnica.
- 6 Exposição, apresentação, explanação, explicação ou exame minucioso, em seqüência lógica (escrita ou oral), de um tema qualquer; detalhamento, elaboração.
- 7 Revelação gradativa de; desenrolamento, evolução, prosseguimento.
- 8 Em um texto (normalmente constituído por introdução, desenvolvimento e conclusão), essa segunda parte que abrange o assunto principal e corresponde à exposição detalhada e profunda do eixo narrativo, descritivo ou argumentativo.
- 9 ECON Crescimento econômico de um país ou região, acompanhado por alterações na estrutura política e social, que resulta em melhoria do padrão de vida da população.
- 10 GEOM Representação da superfície de um corpo sólido sobre um plano.
- 11 MAT Expressão de uma função qualquer na forma de uma série.
- 12 MAT Transformação de uma expressão em outra equivalente, mais extensa, porém mais acessível ao cálculo.
- 13 ECOL Vsucesso.
- 14 MÚS Execução de um tema (em especial, na sonata ou na fuga), motivo ou ideia, por modificações rítmicas, melódicas ou harmônicas; parte da música em que tal execução ocorre; crescimento.
- 15 TOPOGR Extensão exata e efetiva de uma estrada; prolongamento<sup>78</sup>.

Com o objetivo de estabelecer uma relação prática da terminologia desenvolvimento e das significâncias destacadas com o mundo jurídico prático, trazemos menção aos primeiros parágrafos do artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que versa:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e

---

<sup>78</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

dele desfrutar, no qual todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica na plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.<sup>79</sup>

A respeito do que representa e efetivação do desenvolvimento, João Saboia e Fernando J. Cardim de Carvalho versam:

O desenvolvimento econômico pode ser definido como um processo de mudança pelo qual um crescente número de necessidades humanas, pré-existentes ou criadas pela própria mudança, é satisfeita através de uma diferenciação no sistema produtivo, gerada pela introdução tecnológica<sup>80</sup>.

Formatando, desde já, a ideia de que o desenvolvimento não está única e exclusivamente ligado ao incremento financeiro de cada um dos cidadãos, mas sim na satisfação das necessidades humanas, cabendo, assim, à sociedade brasileira a conjugação de uma realidade na qual seja possível viabilizar a todos os cidadãos o acesso ao desenvolvimento, eis que constitui direito inalienável o de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar para a efetivação de todos os Direitos Humanos e das liberdades fundamentais como ensina Ignacy Sachs:

No contexto histórico em que surgiu, a ideia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986.** Link de Acesso: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html> . Acessado em 01/04/2017.

<sup>80</sup>SABÓIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim (Orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. São Paulo: Manole, 2007. p. 143

<sup>81</sup> SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. P. 13.

O terceiro inciso do Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil traz o desígnio de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Grafamos como importante o fato de que o constituinte destacou os agrupamentos “social e regional” dos cidadãos como referenciais para que haja o nivelamento das desigualdades.

Por tais razões entendemos por necessário, em exercício hermenêutico, aclarar em que consiste, na prática, o objetivado pelo constituinte originário, ao mencionar a redução das desigualdades sociais. Pare empreender tal exercício hermenêutico recorreremos a ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello que versa, *ipsis litteris*:

*Não se podem interpretar como desigualdades legalmente certas situações, quando a lei não haja “assumido” o fator tido como desequilibrador. Isto é circunstâncias ocasionais que proponham fortuitas, acidentais, cerebrinas ou sutis distinções entre categorias de pessoas não são de considerar<sup>82</sup>.*

Então, se a lei se propôs distinguir pessoas, situações, grupos e se tais diferenciações se compatibilizam com os princípios expostos, não há como se negar o *discrimens*. Contudo, se a distinção não procede diretamente da lei que instituiu o benefício ou exonerou do encargo, não tem sentido prestigiar interpretação que favoreça a contradição de um dos mais solenes princípios constitucionais.

Nessa etapa nos indagamos a respeito da razão pela qual tal aglutinação toma por base os critérios regionais e sociais, e destacamos a notória facilidade em se construir um diálogo em direção ao desenvolvimento se as razões, as intenções e as necessidades forem semelhantes entre os seus agentes, afinal bastante desarmoniosa seria a união de cidadãos de regiões distintas para a busca pela redução de suas desigualdades.

Merece destaque, novamente, o fato das dimensões continentais do nosso país. Uma carta de intenções do povo do Rio Grande do Sul é completamente dissonante das intenções do povo de São Paulo, do Rio de Janeiro, do Ceará ou da Bahia, haja que os fatores que originam a desigualdade social entre os cidadãos de cada uma dessas regiões são totalmente diferentes.

Enquanto parte da população brasileira que ocupa um desses Estados reclama por mais segurança; outra carece de saneamento básico; outra depende de acesso à água; outra demanda

---

<sup>82</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição, 24ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015. p. 45.

empregos e assim sucessivamente, o que torna necessária a adoção de recortes semelhantes para uma batalha harmônica em direção ao progresso. Ao traçar o referencial social e regional o legislador se municiou de argumentos capazes de fazer valer uma harmonização que venha a ser útil e construtiva para toda uma sociedade.

Revisitando a grande dicotomia na qual esbarramos para o início da redação do presente estudo indagamos:

a. Qual o fundamento da existência de um Estado que encontre nas diferenças de seu povo resistência para o progresso?

b. Qual a razoabilidade existente em validar como justa e razoável a existência de grupamentos mais desenvolvidos e menos desenvolvidos?

Tais absurdos questionamentos não têm resposta e se afastam do pretendido por serem completamente contrários aos desígnios do nosso preâmbulo constitucional e da nossa Constituição, onde todos são considerados iguais e devem, de forma harmônica, se empenhar na superação das desigualdades.

Nesse sentido, ao nos atentarmos ao texto constitucional, devemos compreender que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais não considera tão somente afastar os cidadãos da linha da miserabilidade, como, prioritariamente, aproximá-los de situações mais dignas e distantes da exclusão social gerada pela pobreza.

Em busca dos critérios sociais desequiparadores, identificamos no bojo da Constituição que o verbete *social* aparece 261 vezes, sendo 218 em sua fiel redação e 43 na sua flexão para o plural *sociais*.

A única previsão constitucional de prestação sociais exigíveis encontra-se no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, com rol incrementado em 2015 pela Emenda Constitucional 90 de 2015, que versa:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

Ensino emanado por Gilberto Bercovici se demonstra totalmente aderente à linha de raciocínio ora desenvolvida, senão vejamos:

o elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação e o direito à fruição dos bens culturais. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóboda de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder destinatário do seu exercício<sup>84</sup>.

Tal inteligência ecoa na definição de desigualdade social feita pela renomada instituição OXFAM<sup>85</sup>:

A desigualdade social é oriunda de processos relacionais na sociedade. Ela condiciona, limita ou prejudica o status e a classe social de uma pessoa ou um grupo e, conseqüentemente, interfere em requisitos primários para a qualidade de vida.

Esses aspectos abrangem liberdade de expressão, de escolha, satisfação no trabalho e acesso a direitos básicos como voto, saúde, educação, habitação e saneamento básico<sup>86</sup>.

A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais devem ser enxergadas como o prelúdio para o desenvolvimento com base no saneamento da privação de direitos básicos como a alimentação, saúde, educação e moradia. Notemos que esses fatores são fundamentais para um Estado que objetiva se preparar para um futuro mais consistente, justo e

---

<sup>84</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 108

<sup>85</sup> A Oxfam Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos e independente, criada em 2014 para a construção de um Brasil com mais justiça e menos desigualdades mantém escritório em São Paulo/SP. Faz parte de uma rede global que tem 21 membros que atuam em 87 países pelo mundo, por meio de campanhas, programas e ajuda humanitária.

<sup>86</sup> NASCIMENTO, Jefferson; et al. **Desigualdade Social: um panorama completo da realidade mundial**. Blog da OXFAM. Publicação: 15/06/2021 Link de Acesso: [https://www.oxfam.org.br/blog/desigualdade-social-um-panorama-completo-da-realidade-mundial/?gclid=Cj0KCQiA7bucBhCeARIsAIOwr-9GnHh2ZdqblPQoZ7qa92P87-f2BIMkDC\\_Ez3mijvqi39C33kSrG6MaAuCmEALw\\_wcB](https://www.oxfam.org.br/blog/desigualdade-social-um-panorama-completo-da-realidade-mundial/?gclid=Cj0KCQiA7bucBhCeARIsAIOwr-9GnHh2ZdqblPQoZ7qa92P87-f2BIMkDC_Ez3mijvqi39C33kSrG6MaAuCmEALw_wcB) Acessado em 01/11/2022.



próspero. Ao Estado brasileiro é, então, atribuído o *status* de Estado Social, vez que o combate à pobreza tem por consequência a luta pela dignidade da pessoa humana.

Nessa senda, nos cumpre destacar a mudança de referencial para a avaliação sobre o desenvolvimento humano e o critério para avaliação da existência ou inexistência de desigualdade social, que passou a deixar de lado o critério renda para passar o facho irradiador ao ser humano, como afirma o PNUD a respeito do Índice de Desenvolvimento Humano<sup>87</sup>.

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser.

Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano<sup>88</sup>.

Com tal referência, merece crítica contundente a inclusão do parágrafo único no Art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil pela Emenda Constitucional 114 de 2021, o qual, mesmo revestido de boas intenções do legislador, foi de grande imprecisão conceitual, eis que o amparo aos vulneráveis, pela transferência de renda, não é um direito social, mas sim uma diretriz ligada ao direito previdenciário, eis que os economicamente vulneráveis já dispõem da Legislação Orgânica da Assistência Social, tornando tal inserção dissonante em relação ao capítulo no qual foi o artigo incluído e retroagindo a um cenário no qual a métrica do desenvolvimento ainda se baseava em um critério numérico financeiro.

---

<sup>87</sup> Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

<sup>88</sup> PNUD - programa das nações unidas para o desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Link de acesso: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh> consultado em 05/07/2021.

Demonstrando clara consonância da superação do cenário em que o determinante das diferenças sociais era a diferença financeira entre as pessoas e passou a perfazer critérios ligados à efetivação de direitos e oportunidades das pessoas, o que reverbera nos 17 compromissos ostentados pela Agenda 2030 da ONU, que perfazem:

#### Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (\*)

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável<sup>89</sup>

Sobre o poder de escolha, espécie de capacidade de realizar as oportunidades, Benjamin Constant destaca que é resultado da liberdade, ainda que exercido dentro de uma moldura estabelecida por outro, destacando que a escolha é um poder que o ser humano tem sobre si próprio e que seu exercício deverá ser exercido dentro da esfera de escolha outorgada pelo Estado<sup>90</sup>.

Assim, temos esclarecido que a realização dos intentos sociais depende da persecução da implementação e materialização dos Direitos Sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Como consequência da conjugação de tais desígnios, desaguamos no compromisso Estatal da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Notemos então, que, em claras linhas, a instituição dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil tem a clara intenção de superar o subdesenvolvimento do povo brasileiro sem a intenção de promover a plena igualdade dos seus cidadãos, eis que essa seria uma finalidade inalcançável por um Estado de facetas tão complexas quanto o brasileiro. Merece destaque, então, que a busca pela redução dos contrastes sociais deve se dar pela adaptação da estrutura econômico social brasileira. Ainda nessa seara, de forma a reforçar o objetivado, recorreremos ao ensinamento de Gilberto Bercovici que versa:

Os princípios constitucionais fundamentais, como o artigo 3º da Constituição de 1988, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as

---

<sup>89</sup> BRASIL, Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Trad. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). edição out/2015. Link de Acesso: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> Acessado em 09/08/2021.

<sup>90</sup> CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Organização, estudo introdutório e tradução de Emerson Garcia**. São Paulo: Atlas, 2015 – Coleção clássicos do direito; v. 3).p 17.

finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória para os órgãos e agentes estatais e para a sociedade ou, ao menos, os detentores de poder econômico ou social fora da esfera estatal<sup>91</sup>.

Então, se faz de grande valia o entendimento e a compreensão de que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil ecoam de forma harmônica por todo o texto constitucional, trazendo não apenas reflexos normativos teóricos, mas também práticos para a vida dos cidadãos e demais agentes sociais, tal qual demonstramos no seguinte quadro sinótico:

Texto referência	Dispositivos relacionados
Art. 3º.	Art. 5º, III.
	Art. 6º.
	Art. 7º XXX, XXXII e XXXIV
	<b>Art. 43.</b>
	<b>Art. 170 <i>caput</i> e VII.</b>
	Art. 173.
	<b>Art. 174 <i>caput</i> e § 1º.</b>
	Art. 193.
	Art. 226.
	Art. 227.
Art. 231.	

Todas as normas contidas nos textos relacionados se entrelaçam com o dispositivo referência no tocante à efetivação dos princípios fundamentais da República, e, tal qual já abordado no presente texto, Lênio Streck assevera que o texto constitucional aponta para o cumprimento de suas aspirações de realização de um Estado Social, eis que os Artigos 1º, 3º e 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representam a espinha dorsal

<sup>91</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 299.

do nosso texto constitucional<sup>92</sup>, esclarecendo, ainda, trecho que para ser bem grafado segue transcrito *ipsis literis*:

Com efeito, entre os fins dessa forma de Estado, o conceito-chave é a distribuição e a busca dos instrumentos aptos para o cumprimento desse objetivo. O papel primordial do Estado Social é o de promover a integração da sociedade nacional, ou seja, “o processo constantemente renovado de conversão de uma pluralidade em uma unidade sem prejuízo da capacidade de autodeterminação das partes” – como sugere Garcia-Pelayo<sup>93, 94</sup>.

Assim sendo, no presente trabalho nos dedicaremos a abordar um dispositivo legal focado em consolidar os desígnios da República, o Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, e a forma pelo qual o Estado deve ter amparo constitucional por parte das empresas privadas, constituída pela livre iniciativa, para o cumprimento de tais objetivos, demonstrando, posteriormente a forma pela qual as empresas privadas devem ser acionadas para promover o alcance a tais objetivos.

É justamente essa a tônica que objetivamos dar ao presente estudo: a adoção de uma premissa na qual as empresas privadas, por meio da livre iniciativa, constituam um meio distributivo e de instrumentalização do cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, eis que as empresas privadas são atores sociais fundamentais para o progresso da República Federativa do Brasil e para a concretização dos direitos sociais.

Estudaremos a seguir os princípios da ordem econômica dentro da Constituição da República Federativa do Brasil como supedâneo ao estudo da livre iniciativa e, conseqüentemente, das empresas privadas. Faremos tal análise com o objetivo de traçar um método pela qual essas devem ser convocadas, por meio de um vínculo obrigacional, à persecução dos ora mencionados intentos constitucionais.

---

<sup>92</sup> STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de. **Comentários ao Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil passagem in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. Comentários à Constituição do Brasil – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP). p. 153 passagem XVI.**

<sup>93</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. **As transformaciones del Estado constitucional.** Madrid: Alianza editorial, 1996.

<sup>94</sup> STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de. **Comentários ao Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. Comentários à Constituição do Brasil – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP). p. 153 passagem XVII.**

## 2.2 Ordem econômica na Constituição da República Federativa do Brasil.

Diferentemente do que verificamos em relação aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a ordem econômica e a livre iniciativa já tiveram seus terrenos demarcados nas constituições anteriores.

Antes de prosseguirmos com a análise do constitucionalismo brasileiro, objetivando manter a mesma tônica da análise anterior elaborada em relação aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, julgamos por bem enriquecer o debate destacando o que é asseverado pelas constituições estrangeiras a respeito de tal matéria.

Como resultado da face capitalista do mundo contemporâneo, incontáveis são as constituições estrangeiras que trazem em seu texto a regulamentação da ordem econômica, porém, como já mencionado, não objetivamos aqui tecer um estudo de direito comprado, mas sim fomentar uma reflexão que traga a exploração de temática em constituições semelhantes à nossa para definir as fronteiras do instituto e analisar se as previsões da Constituição da República Federativa do Brasil são adequadas e harmônicas em relação à ordem constitucional externa.

Destacamos os artigos 2º e 41 da Constituição italiana que versam:

### Art. 2

A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, quer como ser individual quer nas formações sociais onde se desenvolve a sua personalidade, e requer o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, econômica e social.

### Art. 41

A iniciativa econômica privada é livre.  
A mesma não se pode desenvolver em contraste com a utilidade social ou de uma forma que possa trazer dano à segurança, à liberdade, à dignidade humana.

A lei determina os programas e os adequados controles, a fim de que a atividade econômica pública e privada possa ser dirigida e coordenada para fins sociais<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> ITALIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Link de Acesso: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf). Acessado em 04/02/2022.

O constituinte italiano trouxe clara previsão de que as formações sociais decorrentes dos exercícios individuais dos seus cidadãos requerem o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, económica e social, vinculando o exercício dos direitos relativos à personalidade de seus cidadãos aos intentos do Estado italiano.

Além da via prescritiva do comentado Art. 2º, é trazida previsão limitativa ao exercício de tal liberdade no Art. 41, onde resta asseverado que a iniciativa privada não pode se desenvolver de forma conflitante com a utilidade social ou em dissonância à liberdade, à dignidade humana e atentando à segurança pública, prevendo, ainda, o fato de que a lei trará a coordenação e a execução da atividade privada para a persecução dos fins sociais do Estado italiano. Tais dispositivos se revelam harmônicos em relação aos ditames da Constituição da República Federativa do Brasil.

Destacamos, então, da Constituição Portuguesa, os artigos 61, 80 e 81 que versam a respeito do :

#### Artigo 61.º

Iniciativa privada, cooperativa e autogestionária

1. A iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral.
2. A todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos.
3. As cooperativas desenvolvem livremente as suas atividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas.
4. A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública.
5. É reconhecido o direito de autogestão, nos termos da lei.

#### PARTE II

Organização económica

#### TÍTULO I

Princípios gerais

#### Artigo 80.º

Princípios fundamentais

A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

- a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático;
- b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- c) Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista;

- d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo;
- e) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;
- f) Proteção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- g) Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.

#### Artigo 81.º

##### Incumbências prioritárias do Estado

Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

- a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável;
- b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal;
- c) Assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público;
- d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior;
- e) Promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional;
- f) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral;
- g) Desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país;
- h) Eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio;
- i) Garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores;
- j) Criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;
- l) Assegurar uma política científica e tecnológica favorável ao desenvolvimento do país;
- m) Adotar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional;
- n) Adotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Link de Acesso: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> . Acessado em 07/02/2022.



Com intuito semelhante ao do constituinte italiano, o constituinte português destacou a importância de limitar a figura da livre iniciativa aos ditames sociais, atraindo para o Estado diversas incumbências prioritárias, todas com foco na propagação dos objetivos da República portuguesa, dando, ao Estado, o poder de criar instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planejamento democrático e ao desenvolvimento do país, o que abarca a característica indicativa à iniciativa privada, vez que, como previsto no inciso “a” do Art. 80 há a plena subordinação do poder econômico ao poder político democrático. Destacamos, ainda, o fato de que o exercício da denominada iniciativa econômica privada deve levar em conta o interesse geral da República Portuguesa, nos termos do Art. 61, 1.

Com tal aparato jurídico identificamos total harmonia e consonância com o pretendido pelo constituinte brasileiro como a seguir será estudado.

Na ordem constitucional brasileira pretérita, cumpre-nos esclarecer que foi reservado um capítulo da constituição para tratar de tal matéria apenas a partir da entrada em vigor da Constituição de 1934 em clara inspiração nas Constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919. Anteriormente, nas Constituições de 1824 e de 1891, o tratamento de tais assuntos foi feito de forma pulverizada no texto constitucional com a previsão do direito de propriedade, liberdades de indústria, profissional, contratual entre outras.

No texto da Constituição de 1934 foi inserida, no *caput* do Art. 115, a previsão da organização da ordem econômica, onde foi descrita a necessária observância dos princípios da justiça e as necessidades da vida nacional para o exercício da liberdade econômica, em claro aceno ao compromisso de envolvimento de todos os atores sociais.

A Constituição de 1946 trouxe, em seu Art. 145, verbete que passou a indicar a conjugação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano para o exercício da liberdade de iniciativa. Foi previsto que a organização da ordem econômica deveria tomar por pilar os princípios da justiça social.

Com o advento da Constituição de 1967 houve um maior detalhamento do pretendido pelo legislador, eis que surgiram incisos para enumerar os princípios basilares para a persecução da ordem econômica. Merece destaque o fato de que a finalidade da liberdade econômica passou a ser enxergada como sendo uma maneira de realização da justiça social, tomando por base os seguintes princípios:

A liberdade de iniciativa, a valorização do trabalho humano como condição da dignidade humana, a função social da propriedade, a harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, desenvolvimento econômico, repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. Merece destaque o fato de que, com foco na viabilização do desenvolvimento social, tal texto objetivou dar lugar e consolidar a figura da ordem econômica nacional, algo que foi mantido com a entrada em vigor da Emenda Constitucional 1 de 1969 no Art. 160.

O aperfeiçoamento trazido pela Constituição Emenda Constitucional 1 foi capaz de explicitar a ideia de que os fatores de produção abarcam as categorias sociais de produção, deixando de tratar os trabalhadores como meros fatores de produção e trazendo, ainda, a previsão da necessária expansão das oportunidades de emprego produtivo, eis que a produção e a produtividade devem ser reconhecidas como o motor do desenvolvimento e sendo a verdadeira força provedora da transformação social<sup>97</sup>.

O texto constitucional vigente traz em seu Art. 170 os princípios gerais da atividade econômica, conforme texto:

**Art. 170. 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, observados os seguintes princípios:**

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

**VII - redução das desigualdades regionais e sociais;**

---

<sup>97</sup> TAVARES, André Ramos. **Livre iniciativa empresarial. Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Comercial.** Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/237/edicao-1/livre-iniciativa-empresarial> p. 3.

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)<sup>98</sup>

Inicialmente, antes de prosseguir à análise doutrinária brasileira, devemos traçar uma reflexão epistemológica a respeito da causa da formatação da redação do caput do Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil.

O Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil elenca os objetivos fundamentais da República, enquanto o ora estudado artigo menciona princípios que devem ser observados.

Segundo Miguel Reale:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários<sup>99</sup>.

A doutrina de Ruy Samuel Espíndola:

No Direito Constitucional é que a concepção de fundamento da ordem jurídica como ordem global se otimiza diante da teoria principialista do Direito. Assim, os princípios estatuídos nas Constituições – agora princípios constitucionais -, postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento<sup>100</sup>

Na mesma esteira, Celso da Silva Bandeira de Mello:

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a

<sup>98</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

<sup>99</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p 60

<sup>100</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. P. 74

racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo<sup>101</sup>

Nessa toada, cumpre-nos esclarecer a força vinculante de tais princípios aos destinatários do texto legal, para tanto recorreremos ao ensinamento de Robert Alexy no tocante aos princípios:

O fato de que um princípio se refira a esses tipos de interesses coletivos – série de exemplos que vai desde a saúde da população, o fornecimento de energia, e a segurança alimentar, passa pelo combate ao desemprego e engloba, por fim, a garantia da estrutura interna das Forças Armadas, a segurança da República Federal da Alemanha e a proteção da ordem democrática – significa que ele exige a criação ou a manutenção de situações que satisfaçam – na maior medida possível, diante das possibilidades jurídicas e fáticas – critérios que vão além da validade ou da satisfação de direitos individuais<sup>102</sup>.

Assim, o fato de estarmos tratando de objetivos da República que ecoam em princípios não subtrai desses a exigibilidade e nem a necessidade pela busca de mecanismos de materialização, tal qual estamos nos dedicando neste momento, demonstrando como válido todo o esforço empregado.

José Afonso da Silva ensina que na nova ordem constitucional existe a previsão de providências constitucionais que formam um conjunto de direitos sociais com mecanismo de concreção que, devidamente utilizados tendem a facilitar a efetivação da promessa de justiça social<sup>103</sup>.

Conforme ensina as primeiras constituições onde surgiram a enunciação direta dos direitos sociais foram as elaboradas nas décadas de 20 e de 30, a exemplo da Irlandesa e da Grega, ao lado dos tradicionais direitos à liberdade e dos direitos políticos.<sup>104</sup>

Ao trazer para a ordem econômica o intento de redução das desigualdades sociais e regionais, o legislador vinculou a iniciativa privada à promoção da igualdade. Para Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da igualdade é norma voltara não apenas para o

<sup>101</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. – São Paulo : Malheiros, 2000, p. 747/748.

<sup>102</sup> ALEXY, Robert, **Teoria Dos Direitos Fundamentais**. 2ªed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. p. 111.

<sup>103</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. Malheiros Editores. São Paulo. 2011. p. 791.

<sup>104</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Introducción al derecho constitucional comparado**. Cidade do México - Fondo de Cultura Económica, 2000. P. 513

aplicador da lei, mas também para o legislador, sendo que não é estar diante da norma que nivelará os indivíduos, mas a busca pelo tratamento equânime das pessoas.<sup>105</sup>

Como já evidenciado defendemos a ideia da adoção de uma hermenêutica sistemática teleológica finalista para a viabilização da análise e aplicação do texto constitucional de forma a possibilitar o alcance dos desígnios sociais da República.

O ditame constitucional que, distribui o intento da República de redução das desigualdades regionais e sociais à ordem econômica está intimamente ligada à promoção do desenvolvimento e à eliminação da pobreza.

Sobre a pobreza Montesquieu divide a pobreza dos povos em duas espécies: aqueles reduzidos a tal condição pela dureza do governo e aqueles que são pobres por não terem tido a possibilidade de conhecer as comodidades da vida<sup>106</sup>.

Identificamos, então, que nossa ordem constitucional se encontra comprometida com o segundo grupo traçado por Montesquieu. Tais pessoas, mesmo com todos os dissabores da vida podem, por meio da sua liberdade, vir a conhecer as virtudes do aperfeiçoamento social desde que envolvidos em um processo de desenvolvimento humano.

Ainda sob a orientação de Montesquieu temos que, em uma democracia, o comércio tem por base a economia, e não apenas os intentos Estatais como nos governos monárquicos, sendo – o comércio na democracia – responsável por conduzir à nação o que é tirado da Terra.<sup>107</sup>

Assim, em análise do Artigo 170, orientada por uma hermenêutica sistemática teleológica finalista, tal qual a aplicada ao Art. 3º, o grande foco da redução das desigualdades sociais deve buscar o alcance da efetivação dos direitos sociais previstos no Art. 6º. Se não fosse esse o sentimento do constituinte originário deveria este ter se munido de argumentos e referenciado de forma clara as diferenças sociais que pretende combater.

A métrica constitucional foi estabelecida ao prever, de forma implícita, que a redução das desigualdades sociais e regionais se dará pela efetivação dos direitos sociais: educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, índices esses quantificáveis e capazes de prover ao ser humano o acesso ao desenvolvimento humano. Caso

---

<sup>105</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição, 24ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015. p. 10.

<sup>106</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução, introdução e notas Edson Bini – Bauru – São Paulo: Edipro, 2004. p. 349.

<sup>107</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução, introdução e notas Edson Bini – Bauru – São Paulo: Edipro, 2004. p. 350.

não sejam esses os intentos sociais a serem perseguidos para a redução de tais diferenças quais seriam?

O fato da erradicação da pobreza estar ligada à redução das diferenças sociais não imprime verdade à assertiva de que a promoção da riqueza financeira será capaz de tornar uma nação menos pobre, eis que, como já tratado, a avareza não constitui riqueza, por não ser ela a qualificadora do desenvolvimento de uma nação, compondo na mera distribuição de renda um mecanismo para apaziguar redução das diferenças sociais, eis que a mera distribuição de renda não implica no aperfeiçoamento das condições sociais dos seres humanos.

Assim, entendemos que o constituinte, ao prever a erradicação da pobreza e a redução das diferenças sociais e regionais, atraiu para ele a tarefa de promover e concretizar os direitos sociais, tanto que tais direitos sociais são obrigações de prestações positivas por parte do Estado e, em via indireta, vinculou a livre iniciativa a tais desígnios como prevê o caput do Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nessa senda, ao conferir à ordem econômica dever de seguir, por planos indicativos tais intentos, definiu que a livre iniciativa deve atuar, quando invocada pelo planejamento estatal, na efetivação dos direitos sociais da educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados justamente por serem esses os fatores indicativos da capazes de promover a mensuração das diferenças sociais.

Assim, podemos intuir que a essência da ordem econômica é o da persecução dos ditames da justiça social e toma por base o exercício do trabalho humano e da livre iniciativa, com o destaque de que a finalidade de tal regulamentação é assegurar a todos a existência digna.

O fato de que a ordem econômica tem tais desígnios é, por muitos, encarada com uma norma inócua pelo fato da impossibilidade do intervencionismo estatal na economia, porém, meditando sobre tal abordagem entendemos que tal impossibilidade merece ressalvas que podem ser extraídas do próprio texto constitucional.

A liberdade de empreender, tal qual a valorização do trabalho, apenas são verdades admitidas caso estejam em consonância e orientadas na direção dos fins sociais, pois nada deve ser valorado nos efeitos do trabalho humano se este não for um trabalho realizado em condições justas e dignas, parece óbvio, porém a mesma inteligência deve ser direcionada para o exame do papel da livre iniciativa no desenvolvimento. A intervenção estatal deve ser combatida quando ela oferecer resistência e for prejudicial ao mercado, porém, como mecanismo impulsionador, deve ser posta em execução.

Emerge, nessa abordagem, a ideia que defendemos do intervencionismo positivo do Estado, aquele qual é capaz de promover os objetivos do Estado tomando por aparato ferramental a livre iniciativa.

Tal ideia já foi ventilada por Eros Roberto Grau, senão vejamos:

- a ordem econômica na Constituição de 1988 contempla a *economia de mercado*, distanciada porém do modelo liberal puro e ajustada à ideologia neo-liberal (Washington Peluso Albino de Souza); **a Constituição repudia o dirigismo, porém acolhe o intervencionismo econômico, que não se faz contra o mercado, mas a seu favor** (Tércio Sampaio Ferraz Júnior); **a Constituição é capitalista, mas a liberdade apenas é admitida enquanto exercida no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado** (José Afonso da Silva) (grifo nosso)<sup>108</sup>.

Podemos notar claramente, que, dadas as razões abordadas, o constituinte originário deu grande relevância para a operacionalização da ordem econômica no papel do desenvolvimento da sociedade brasileira, tanto que traçamos a seguir, em exercício conciliador com o feito com o Art. 3º, os artigos no qual reverberam as aspirações do funcionamento da ordem econômica, com realce à tarefa estabelecida de promoção da redução das desigualdades sociais e regionais e efetivação dos direitos sociais como forma de reduzir as medidas da desigualdade existente entre os cidadãos.

Texto referência	Dispositivos relacionados	
<b>Art. 170 caput</b>	Preâmbulo	Art. 177
	Art. 1º I, III e IV.	Art. 178
	<b>Art. 3º I, II, III e IV</b>	Art. 179
	Art. 5º I, XIII, XVII, XXI a XXIII, XVII a XXIX	Art. 180
	<b>Art. 6º</b>	Art. 182
	Art. 7º IV e XI	Art. 183
	Art. 8º	Art. 184 a 191
	Art. 9º	Art. 192
	Art. 21 IX	Art. 193
	Art. 22 I, XVI e XXIX	Art. 194 a 195
	Art. 23 X	Art. 196 a 200
	Art. 24 I e V	Art. 201 e 202
	Art. 30 I	Art. 203 e 204
	Art. 37 caput e XIX	Art. 205 a 214
	Art. 48 IV	Art. 215 e 216
	Art. 149	Art. 218
	Art. 163	Art. 219
Art. 164	Art. 220 a 224	

<sup>108</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores. São Paulo: 2002. p.232.

	Art. 165, I, § 1º	Art. 225
	<b>Art. 170 I a IX e p.u.</b>	Art.226
	Art. 172	Art. 227
	Art. 173	Art. 230
	<b>Art. 174</b>	Art. 239 § 1º
	Art. 175	Art. 26 ADCT
	Art. 176	Art. 79 a 82 ADCT

Resta demonstrado, então, que todo o funcionamento estatal está voltado ao cumprimento dos desígnios da República e que pode o Estado intervir nas empresas privadas de forma positiva para a materialização desses intentos. Eros Roberto Grau conclui a validade desse argumento, em derivação do raciocínio acima transcrito, ao mencionar, tomando inspiração em José Afonso da Silva, que apesar da Constituição ser capitalista, essa abre caminho à transformação da sociedade<sup>109</sup>.

Assim, convalidamos a ideia de que o funcionamento da ordem econômica foca nos intentos do desenvolvimento social e que as empresas privadas, como derivação da livre iniciativa, são mecanismos aptos a serem ativados pelo Estado brasileiro para a persecução dos objetivos fundamentais da República e a efetivação dos direitos sociais

### **2.3 Livre iniciativa e a promoção do desenvolvimento social.**

Quando abordada no Art. 170 à livre iniciativa é dada a finalidade de assegurar a todos uma existência digna com base em diversos princípios, entre eles o alcance da redução das desigualdades sociais e regionais.

O presente trabalho, como já tratado, objetiva focar na figura da livre iniciativa e a forma pela qual essa deverá colaborar para a implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil por sua ação em direção ao desenvolvimento, para tanto discorreremos sobre a figura da livre iniciativa e o papel que essa deve exercer na redução das desigualdades regionais e sociais, eis que, como previsto no caput do artigo estudado o fim da livre iniciativa é o de assegurar a todos os integrantes da sociedade uma existência digna e harmônica com os ditames da justiça social.

---

<sup>109</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores. São Paulo: 2002. p.233.



Na verdade, o desenvolvimento econômico continua a ser o alvo principal que todos os Estados procuram atingir. O próprio desenvolvimento social, cultural, educacional, todos eles dependem de um substrato econômico. Sem desenvolvimento dos meios e dos produtos postos à disposição do consumidor, aumentando destarte o seu poder aquisitivo, não há forma de para atingirem-se objetivos também nobres, mas que dependem dos recursos econômicos para sua satisfação<sup>110</sup>.

Na ordem constitucional brasileira, a primeira constituição a delinear a liberdade de iniciativa foi a Constituição de 1824 em seu Art. 179, XXIV, que limitava a ação do trabalhador, do promotor da cultura, do industriário e do comerciante à barreira dos costumes públicos, a segurança e a saúde dos cidadãos. O Estado, nessa etapa, proibia apenas ideias que fossem contrárias a tais conceitos, algo que se aproxima muito ao princípio da legalidade, podendo ser praticado qualquer ato pelo exercício da livre iniciativa, desde que não proibido pela legislação.

A Constituição promulgada em 1891 tratou no § 24 de seu Art. 172 o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial, também limitados pela legislação.

Com o passar do tempo, e o fato das liberdades individuais terem ganhado força, foi necessário um aperfeiçoamento das limitações ao exercício das liberdades, uma mera consequência para assegurar a pacificidade da sociedade, vez que o direito é feito para a sociedade, que traduz uma maior necessidade de positivação do direito, como ensina Rudolf von Ihering ao versar que o direito existe em função da sociedade e não a sociedade em função do direito<sup>111</sup>.

Assim, com o advento da Constituição de 1934, mais precisamente no Art. 115 do referido diploma, ganhou corpo a figura de uma “ordem econômica”, organizada de forma a viabilizar uma existência digna à sociedade com base nos princípios da justiça e da vida nacional. Importante destacar que o texto constitucional previa de forma clara que a liberdade econômica deveria sustentar tais princípios. Atribuimos tal fato à inspiração e influência direta da Constituição de Weimar e a democracia econômica entalhada em seu texto.

A posterior constituição, datada de 1937 delineou a ideia da iniciativa individual destacando, em seu Art. 135 a ideia do “poder de criação, organização e inovação do indivíduo”. Na essência centralizadora da referida Constituição estava esculpida a ideia de plena

---

<sup>110</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 12.

<sup>111</sup> IEHRING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução José Cretella Júnior e Agnes Cretella. Série RT Textos Fundamentais v.3. 1ª ed. 2ª Tiragem. Editora RT: São Paulo. 2008. p.52.

legitimação ao Estado em fazer as vezes da iniciativa privada de forma a introduzir os interesses da nação na competição do mercado.

Identificamos o surgimento da expressão “liberdade de iniciativa” no Art. 146 da Constituição de 1946, já com as demarcações da atual constituição, contemplando a iniciativa empresarial como artefato composto pela liberdade, justiça social e a valorização do trabalho humano, dando a tônica à uma realidade condensadora dos interesses da nação na figura das empresas privadas.

A Constituição do ano de 1967 trouxe, no inciso I de seu Art. 157, novamente, a ideia da liberdade de iniciativa, já colocada, agora, como uma um dos princípios da estabelecida ordem econômica, algo mantido após a Emenda Constitucional 1 de 1969.

A Constituição vigente dá um destaque maior ainda à livre iniciativa, enumerando-a como o quarto fundamento da República Federativa do Brasil em seu Art. 1º, tão representativo o papel que o Constituinte objetivou para a nobre prática de empreender.

Tal verbete ecoa ainda como princípio da Ordem Econômica, como tratado no *caput* do Art. 170, assumindo papel de protagonismo nas formas de organização econômicas previstas em todo o texto Constitucional, com ênfase aos § 1º do Art. 174.

Na prática, a livre iniciativa nada mais é do que um direito de ação conferido aos cidadãos em estabelecer relações negociais e, ainda, se associar para tais, como referência à liberdade de associação, sendo importante o destaque da possibilidade de se empreender individualmente.

O exercício da livre iniciativa se dá pelas chamadas pessoas jurídicas, entidades artificiais que são destinadas a uma finalidade duradoura. Para a persecução do objetivado na presente tese, firmamos entendimento que versa que tais organizações são destinadas a uma finalidade duradoura, que são consideradas sujeitos de direito, com capacidade de contrair direitos e obrigações<sup>112</sup>.

Merece destaque o fato de que a ação da iniciativa privada não é uma ação desvinculada de compromissos para com a sociedade e nem deve ser aceita como tal, eis que há uma sequência cadenciada de direitos a serem observados.

---

<sup>112</sup> MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 8ª. Ed. São Paulo. Saraiva, 1995. P. 36

Objetivando delinear a necessidade da observância dos valores sociais da livre iniciativa e o papel de cada cidadão na evolução social, julgamos por importante destacar ensinamento da Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia Antunes Rocha ao mencionar:

Hoje, temos os efeitos privados dos direitos fundamentais, ou seja, não adianta o cidadão cobrar do Estado o respeito aos seus direitos fundamentais sem que ele respeite o direito fundamental do seu vizinho, por exemplo. Não adianta exigir respeito sem a contrapartida do respeito. **É preciso que os direitos fundamentais sejam entendidos não como obrigação apenas do Estado, mas como obrigação de cada cidadão.** E é a partir daí que podemos conceber o direito da dignidade da pessoa humana, porque o direito não faz milagre, mas existe para que as pessoas tenham a oportunidade de conviver de forma harmônica. **E é aí que a Constituição Federal é uma constituição da sociedade para a sociedade.** E isso ainda é uma grande novidade no Brasil.<sup>113</sup>

Assim, temos para nós, que é necessário, para a persecução de um Estado forte e evoluído, muito mais do que uma convivência harmônica entre os atores sociais, mas sim a colocação em prática de uma lógica estrutural paradigmática, onde os cidadãos devem ter a capacidade permutar a visão da posição que ocupam na sociedade de forma a possibilitar, aos mais abonados, a compreensão da necessidade de melhoria das categorias menos favorecidas e viabilizar, aos menos abastados, a motivação de seguirem em busca da dignidade por meio da materialização dos efeitos do seu trabalho, todos contando com o apoio Estatal, quando necessário, assim, tal qual na visão de Rafael Oliveira Monaco, a livre iniciativa é peça fundamental para a persecução do desenvolvimento.

Nesta senda, a redação do art. 170 da CR/88 estabelece um quadrilátero valorativo fundado nos pilares da livre iniciativa, da valorização do trabalho, da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Adotou-se, ao lado da eficiência econômica, um ideal de justiça distributiva<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> ROCHA, Carmém Lucia Antunes. **A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial.** Palestra proferida na Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio), em 18 set. 2009, no âmbito do projeto “Diálogos com o Supremo”, realizado pelo Programa de Mestrado em Poder Judiciário. Link de acesso: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/7953/6819/17249> p. 19.

<sup>114</sup> MONACO, Rafael Oliveira; BORBA DA SILVA, Rogerio. **A Livre Iniciativa Como Fator De Desenvolvimento Na Ordem Econômica** in Direito e Desenvolvimento. Revista de direito em pós graduação em direito. Mestrado em direito e desenvolvimento sustentável., João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 64-81, jan./jun. 2021, p.71.

Defendemos, então, a ideia de que as empresas privadas são instrumentos da livre iniciativa para a efetivação de direitos, não apenas de seus empreendedores e sócios, mas, principalmente, de toda a sociedade que colabora de forma direta ou indireta para o seu sucesso.

José Afonso da Silva, destaca que, ao lado da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente e da busca pelo pleno emprego, a redução das desigualdades regionais e sociais é um dos princípios de integração da ordem econômica aos intentos da República Federativa do Brasil, eis que é um dos perseguidos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, apontando como mecanismo orçamentário para tanto a regionalização, tal qual trataremos em capítulo específico do presente trabalho. Assim, José Afonso da Silva já afirma a existência do tripé por nós a ser invocado (objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, Regionalização e empresas privadas).

No tocante aos princípios da ordem econômica, exploraremos de forma mais afeita as previsões do inciso VII que trata da redução das desigualdades regionais e sociais, deixando consignado que os funcionamentos propostos pela observância de todos os princípios de faz de fundamental importância, porém tal inciso é totalmente aderente à formulação da teoria objetivada.

Cumpre-nos nessa passagem frisar que, ao tratarmos da ordem econômica, apesar de serem estabelecidos no corpo constitucional os princípios balizadores da sua operacionalização tais princípios têm força e exigibilidade imediata, conforme ensina José Afonso da Silva:

Esses princípios são programáticos, mas apenas no sentido de que definem as bases dos fins e tarefas estatais e enquanto põem os objetivos e determinações do programa a ser cumprido pelo Estado. Constituem Direito imediatamente vigente e são diretamente aplicáveis. **Assim, a determinação constitucional segundo a qual as ordens econômica e social têm por fim realizar a justiça social constitui uma norma-fim, que permeia todos os direitos econômicos e sociais, mas não só eles como, também, toda a ordenação constitucional, porque nela se traduz um princípio político constitucionalmente conformador, que se impõe ao aplicador da Constituição.** Os demais princípios informadores da ordem econômica – propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego – são da mesma natureza. Apenas esses princípios preordenam-se e hão que harmonizar-se em vista do princípio-fim que é a realização da justiça social, a fim de assegurar a todos existência digna. **Nesse sentido, hão de reputar-se plenamente eficazes e diretamente aplicáveis, embora nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhes**

**têm dado aplicação adequada, como princípios-condição da justiça social (grifo nosso)<sup>115</sup>.**

Tal preceito atribuído à livre iniciativa é um claro desdobramento do inciso III do Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil e retumba previsões constitucionais feitas desde o texto de 1934 – Arts 115, 138 e 177 - e repetido em 1946 – Arts. 198 e 199.

Merece destaque a previsão de que o ADCT da Constituição de 1946 trouxe expressa a previsão de que o Governo Federal teria a obrigação de, em 20 anos, traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco, algo que, até a data atual, estamos muito distantes de concretizar.

Tal fato identificado em análise paralela é, por nós, demonstrado como a fator decisório para a discussão de uma temática tão delicada e complexa quanto a proposta nesse trabalho. Acreditamos que o fato de que o poder constituinte originário prever a necessária participação das empresas privadas na implementação dos objetivos fundamentais da República se deve não apenas ao fato da insuficiência Estatal, mas também, e não limitado, às dimensões continentais do território brasileiro com peculiaridades regionais seríssimas.

Nessa toada, Eros Roberto Grau destaca que:

A Constituição de 1988 segue esta tradição, explicitando a necessidade de superação do subdesenvolvimento em todos os aspectos, como o regional (e suas vinculações com o modelo federativo cooperativo adotado constitucionalmente) e o social, buscando vincular a atuação do Estado e dos agentes econômicos privados às necessidades de transformação das estruturas sociais e econômicas que o processo de desenvolvimento nacional impõe.

Fortalecendo nosso entendimento de que, quando tomado por base o compromisso da livre iniciativa de redução das desigualdades regionais e sociais, estão abarcados os direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, como já abordado na seção anterior do presente trabalho, os quais proporemos serem adotados como métrica dos critérios indicativos a serem promovidos pelo Estado e como mensuradores do cumprimento, ou não da parcela atribuída, pelo Estado, à iniciativa privada.

---

<sup>115</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8ª Edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2012. p. 100.

Trazer à baila tal debate implica na necessidade de destacar o quão irradiador é o conteúdo do inciso VII do Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil, senão vejamos:

Texto referência	Dispositivos relacionados	
<b>Art. 170 VII.</b>	Art. 1º <i>caput</i> , I, III	Art. 157 e 158
	<b>Art. 3º I, II, III, IV</b>	Art. 159 I, c
	Art. 5º I	Art. 162 e 163
	<b>Art. 6º</b>	Art. 165 I, §§ 1º, 4º e 7º
	Art. 7º <i>caput</i> e IV	<b>Art. 170 <i>caput</i>, I, VIII</b>
	Art. 8º	Art. 173
	Art. 9º	<b>Art.174 <i>caput</i> e § 1º</b>
	Art. 18 <i>caput</i>	Art. 175
	Art. 19 III	Art. 182 a 216
	Art. 21 IX, XX e XXI	Art. 218 a 225
	Art. 22 VIII	Art. 239 § 1º
	Art. 23 X	Art. 241
	Art. 24 I	Art. 34 §§ 10, 11 ADCT
	Art. 25 § 3º	Art. 40 ADCT
	Art. 30 I, V e VIII	Art. 42 ADCT
	<b>Art. 43</b>	Art. 79 a 82 ADCT
Art. 48 IV	Art. 92 ADCT	

Com tal escorço, e pelo volume de dispositivos relacionados ao texto referência que emana o comando de combate às desigualdades sociais e regionais, resta claro que há grande relevância constitucional na figura do regionalismo como critério de persecução dos fins da ordem econômica e como critério de promoção da efetivação dos direitos sociais e com o foco na harmonização do equilíbrio de duas ordens fundamentais, as vontades individuais, fundamentadas nos objetivos da lei, e as ordens públicas, alinhadas com os interesses da administração<sup>116</sup>.

Como já abordado, um país de proporções continentais, e com tão variadas necessidades humanas, depende de um critério balizador capaz de adelgaçar a dificuldade da implementação dos direitos na República Federativa do Brasil.

<sup>116</sup> VARELA, João de Matos Antunes. **Valor da Equidade como fonte de direito. Separata de Ciência e Técnica Fiscal.** Nº 92-03. Lisboa: ENP – Anuário Comercial de Portugal, 1966. p. 17

## 2.4 Planejamento indicativo como forma de vinculação da iniciativa privada.

O Artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil versa,

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<sup>117</sup>.

Importante para o adequado desenvolvimento da análise proposta dedicarmos um empenho hermenêutico especial ao referido artigo, eis que a doutrina contemporânea diverge em sua análise em alguns pontos primordiais.

Em nossa análise depreendemos da leitura do artigo em voga que:

*“O Estado vai exercer, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este (o planejamento) determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.*

Extraímos, assim, da interpretação do referido artigo, que o Estado exercerá a função de planejamento indicativo para o setor privado. Tal leitura revela que o constituinte objetivou trazer para a ordem constitucional brasileira os ensinamentos de Pierre Benjamin Daniel Massé<sup>118</sup>, que, em 1961, foi o responsável pelo desenvolvimento da Teoria Pura do Planejamento Indicativo<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

<sup>118</sup> Funcionário público do alto escalão francês, economista e engenheiro civil. Responsável pela implementação do plano de crescimento francês pós-guerra. Grande Oficial da Legião de Honra, Cruz de Guerra 1914-1918, Comendador da Ordem das Palmas Acadêmicas.

<sup>119</sup> A Teoria Pura do Planejamento Indicativo versa sobre um relacionamento de complementariedade entre o mercado econômico e o plano, tendo em vista que a eficiência da alocação de recursos ficava prejudicada pelo fato de que os tomadores de decisão privados mantinham diferentes visões e expectativas quanto ao futuro. Com o crescente progresso tecnológico, tornou-se ainda mais imperativo planejar os investimentos a longo prazo e estabelecer previsões acuradas para tornar as expectativas consistentes, o que requeria uma coordenação nacional para evitar pontos de estrangulamentos e baixa utilização da capacidade em alguns setores.

Verificamos o emprego de pouca força no estudo do planejamento social nas faculdades de direito, bem como uma escassa bibliografia atual sobre a temática, eis que tais estudos parecem não serem afeitos às disciplinas jurídicas. Eros Roberto Grau destacava o fenômeno da simplificação da abordagem em relação ao planejamento em sua obra ao versar:

Nas análises desenvolvidas, assim — mesmo porque está latente nas suas formulações a pretensão de que sejam tão genéricas quanto possível — seus elaboradores, por um lado, deixam de levar na devida conta a consideração do processo social, econômico e político da sociedade na qual a atividade é praticada e, por outro, praticamente ignoram os efeitos que da sua prática resultam em relação ao Direito<sup>120</sup>.

A baixa produção, e o narrado objetivo de simplificação, acabam por afastar a temática do desenvolvimento do seu nível adequado e traz, como consequência, o inadequado planejamento, dando lugar a interpretações que despem o Estado de legitimidade para participar de forma ativa nos empreendimentos privados, justamente pelo fortalecimento de interpretações que consideram a atuação estatal como espécie de intervencionismo deletério, o que não é máxima verdade, tal qual já abordado no presente estudo.

Atribuímos a dificuldade do desenvolvimento de tal temática dentro da ordem constitucional justamente pelo fato da característica abstrata conferida à terminologia redução das desigualdades sociais e regionais, como já abordado nos capítulos anteriores.

Para Eros Roberto Grau, o planejamento não trata de modalidade de intervenção, mas sim qualifica a ação intervencionista Estatal, justamente por ser parte da premissa da existência de fins predeterminados, como sendo uma forma, inclusive, de preservação da instituição denominada mercado, senão vejamos:

O planejamento, assim, segundo o modelo adotado no sistema capitalista, é inteiramente compatível com os princípios da propriedade privada dos bens de produção e da liberdade de contratar. É um novo tipo de intervencionismo que, na verdade, modernamente, se consoma, determinadamente voltado à manutenção de condições que permitam a subsistência do mercado como mecanismo de coordenação do processo econômico.

As decisões de intervencionismo, que até o começo deste século eram aleatoriamente tomadas, inspirando ações “ ad hoc”, são, posteriormente,

---

<sup>120</sup> GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. Revista dos Tribunais. São Paulo – 1978. p. 3.



sistematicamente encetadas, sob técnicas de racionalidade. Daí a conclusão de que o planejamento é método de ação do Estado sobre a economia, por isso mesmo inexistindo qualquer incompatibilidade entre ele e o capitalismo<sup>121</sup>.

Assim, concluímos que a defesa da ideia da interação do Estado com a livre iniciativa de forma a promover o alcance dos objetivos da República não configura abuso estatal nem intervencionismo.

Para diferenciar os tipos de intervenção do Estado, recorremos a Eros Roberto Grau que diferencia o planejamento indicativo do planejamento imperativo (ou determinante como previsto no Art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil) como sendo o primeiro aquele no qual são confiadas a maioria das decisões econômicas aos agentes privados como forma de descentralização da atividade econômica, e do segundo – o planejamento determinante – como sendo o aplicado a modelos socialistas ou comunistas, onde o funcionamento básico decorre do plano do Estado<sup>122</sup>.

O critério vinculativo ao setor privado é derivado do planejamento indicativo de Pierre Benjamin Daniel Massé e é objetivo de abordagem por Eros Roberto Grau, que consigna: as unidades do setor privado que acatarem tais definições apenas são caudatárias de benefícios, ficando, em razão deles, melhor posicionadas no mercado<sup>123</sup>. Emerge de tal inteligência referência do próprio autor já abordada a respeito do fato de que o intervencionismo positivo do Estado deve ser praticado.

...há relevância jurídica nas disposições do plano que enunciam, com um mínimo de precisão, os objetivos, preferências, ações a empreender, visto que acabam por obrigar a administração e, no que respeita aos particulares, o enunciado indicativo do plano tem o alcance de ser o fundamento legal das ações que serão por esses empreendidas e dos benefícios que receberão, em função do que dariam lugar a relações jurídicas de direitos e obrigações<sup>124</sup>.

O esboço de tal operacionalização é feita pelo próprio ator em sua obra que trazemos em transcrição *ipsis litteris*:

---

<sup>121</sup> GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. Revista dos Tribunais. São Paulo – 1978. p. 25.

<sup>122</sup> *idem* p. 29 e 30.

<sup>123</sup> *idem* p. 31.

<sup>124</sup> *idem* p. 105.

Para que, no entanto, possamos esboçar uma pequena contribuição ao mais correto entendimento do problema, integrada à realidade brasileira, torna-se ainda necessário referir os meios aplicados ao fim de se lograr a eficácia dos planos indicativos, cuja importância é evidenciada na síntese de Legaz y Lacambra— o planejamento representa a adoção, pelo capitalismo, de uma técnica Marxista, com a finalidade de salvar o substancial do capitalismo, mas o liberando, concomitantemente, das anarquias alimentadoras das crises; a intervenção cada vez maior do Estado, na vida econômica, passa a ser programada mediante um plano que para ele é vinculatório, enquanto que para o setor privado terá caráter indicativo, sendo este último convidado a realizar a parte restante da tarefa, até alcançar as cifras de crescimento globalmente programadas; o Estado se reserva a faculdade de criar estímulos ou freios ao correr do tempo de vigência do plano para estimular a iniciativa privada a seguir a rota prefixada; deste modo se a realidade se ajusta ao planejado, garante-se um crescimento econômico mediante o emprego racional dos recursos, a nível de plena ocupação, e a eliminação das crises<sup>125</sup>.

Assim, por tal escorço, entendemos como sustentável a tese de que as empresas privadas, materializadas pela livre iniciativa, podem ser vinculadas ao cumprimento dos intentos da República Federativa do Brasil pela intervenção positiva do Estado, que deve ser exercida por meio de critérios previstos no planejamento indicativo constitucionalmente assegurado ao Estado e com a criação de uma equação de ganho duplo, tal qual trataremos nas próximas etapas do presente trabalho.

Propomos como referência indicativa a ser adotada pelo Estado na persecução de seus intentos os direitos sociais previstos no Art. 6º da República Federativa do Brasil, eis que, como abordado, essa é a única referência das materializações necessárias para a redução das desigualdades.

Para tal proposta indagamos quais são os compromissos finalísticos e concretos da livre iniciativa para com a redução das desigualdades sociais e regionais?

Atualmente nos deparamos com uma realidade na qual a livre iniciativa é louvada por simplesmente cumprir os intentos sociais do negócio, porém nem sempre tal prática está orientada ao cumprimento da redução das desigualdades sociais e regionais, vez que, por muitas vezes, a empresa, ao explorar a mão de obra produtiva dos cidadãos e consumir os recursos do meio ambiente, promove, nada mais nada menos que, os interesses do seu senhor proprietário ou dos seus acionistas, sempre com foco na majoração do lucro. Enxergamos, nessa ação da

---

<sup>125</sup> GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. Revista dos Tribunais. São Paulo – 1978. p. 118.

livre iniciativa, impalpáveis resultados sociais, eis que, em nosso modelo atual, a iniciativa privada se socorre no Estado para poder se instalar e perpetuar suas atividades, algo que, em nossa interpretação, contraria sobremaneira os intentos sociais da República Federativa do Brasil, exemplificamos:

Não é incomum as empresas buscarem incentivos do poder público para se instalarem em determinadas regiões. Tais incentivos almejados são sempre mensurados na esfera tributária, sob a forma de benefícios ou isenções.

Destacamos o fato de que, em passo anterior, o Estado já se responsabilizou por prover toda a estrutura de saneamento, esgoto, iluminação, calçamento, pavimentação entre outros com a articulação de suas secretarias e concessionárias de serviços públicos, restando à iniciativa privada o papel de se instalar, operar, empregar, contribuir com tributos e arcar com salários.

Esse exercício, apesar de resumido, representa grande parte do exercício da ordem econômica da República Federativa do Brasil. Nossa questão paira sobre a indagação acima colocada e, agora, mais explícita:

Qual a contribuição concreta que as empresas privadas devolvem para **a sociedade** pelo seu exercício?

Quando grafamos **a sociedade** nos referimos ao conjunto de cidadãos sob a ótica do bem comum.

Concluimos que a retribuição para o Estado, pelo exercício das empresas privadas é apenas o mandatário, sendo ignorado o cumprimento da previsão constitucional que compromete a livre iniciativa com os intentos da República, conforme disciplina o Art. 170 da nossa Constituição.

Assim, defendemos que, por meio do planejamento indicativo, o Estado tem o condão de vincular a livre iniciativa à implementação de medidas para a redução das desigualdades sociais e regionais como forma de efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o que mais adiante será por nós abordado na forma de propostas para a solução de tal impasse.

Apresentamos abaixo o facho irradiador do texto referência previsto no Art. 174 nos dispositivos a ele relacionados na Constituição da República Federativa do Brasil, dando destaque aos dispositivos que servem como base analítica e conceitual para o desenvolvimento do presente trabalho.

Texto referência	Textos relacionados
Art. 174.	<b>Art. 3º, III.</b>
	Art. 5º XVIII.
	Art. 21.
	<b>Art. 43.</b>
	<b>Art. 170 .</b>
	Art. 173 <i>caput</i> , § 3º e § 4º.
	Art. 175.
	Art. 176 § 1º.
	Art. 177.

Resta claro, assim, o fato de que existe convergência entre a atuação da livre iniciativa e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, podendo a livre iniciativa ser convocada como exercício do planejamento indicativo estatal para alcance do crescimento planejado.

A seguir abordaremos a viabilidade da adoção da via subsidiária para convocação das empresas privadas para o cumprimento dos desígnios estatais para a consolidação do desenvolvimento social e regional.

## **2.5 Subsidiariedade como critério de integração da livre iniciativa.**

No presente capítulo proporemos uma forma racional para criar a pretendida articulação entre a iniciativa privada e o poder público em busca da implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Resta esclarecido, por todo o empreendimento realizado na redação do presente trabalho, que o Brasil não é um país de faces autoritárias e que é inadmissível, desde que descompromissada e injustificada, a intervenção do Estado nas empresas privadas, eis que tal providencia é considerada totalmente autoritária e não aderente aos princípios da propriedade, livre iniciativa e dignidade da pessoa humana. A prática do intervencionismo injustificado contraria sobremaneira as premissas do Estado Democrático de Direito, porém, como já esclarecido, existe espaço para uma via subsidiária onde o Estado poderá, por meio do planejamento indicativo acionar as empresas privadas para que, no exercício regular de seus

papéis, venham a reforçar a implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de determinada regionalidade.

Caso o contrário fosse verdade estaríamos perante uma situação em que os cidadãos seriam meros expectadores de seus próprios direitos, criando uma situação totalmente consonante com o ensinado por Nicola Matteucci ao tratar do Estado absoluto: El Estado, personificado por el rey, es el único sujeto, el único protagonista de la política, y representa la unidad política, una unidad superior y neutral respecto a las opiniones de los súbditos<sup>126</sup>.

Intuímos que tal propositura é a mínima para a existência e a consagração de um Estado qualquer que seja este, pois não há, dentro do modelo brasileiro, a viabilidade da assunção, pelo Estado, de uma premissa de autonomia absoluta para o alcance de seu aperfeiçoamento. Em tal esteira, ao se referir ao poder central, Alexis de Tocqueville destaca:

Um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginarmos, não pode abraçar por si só todos os detalhes da vida de um grande povo. Não pode, porque tal trabalho excede as forças humanas. Quando ele quer, apenas por seus cuidados, criar e fazer funcionar tantos meios diversos, contenta-se com um resultado bastante incompleto ou se esgota em esforços inúteis<sup>127</sup>.

Assim, em um país como o Brasil, uma democracia ainda jovem, não vemos outra solução a não ser recorrer a uma via alternativa para a distribuição de tarefas para o alcance dos desígnios estatais.

É mandatário para o integral cumprimento das tarefas do Estado que este viabilize o acesso de todos às mesmas oportunidades no processo econômico, tal qual ensina Wolfgang Abendroth,

el Estado social tiene pleno sentido cuándo pone de manifiesto que una democracia solo puede funcionar si esta se extiende a la sociedad y ofrece a todas las clases sociales las mismas oportunidades en el proceso económico<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup>MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno.** Madrid - Trotta, 1998. p. 29

<sup>127</sup> TOCQUEVILLE, Aléxis. **Democracia na América.** São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 102- 103.

<sup>128</sup> ABENDROTH, W. **El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político.** In: ABENDROTH, Wolfgang; FOSTHOFF, Ernst; DOEHRING, Karl (Orgs.). **El Estado social.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. p.30

Para Joaquim José Canotilho a igualdade de oportunidades tem por base a eliminação das desigualdades fáticas (sociais, econômicas e culturais) e tempo por finalidade assegurar a igualdade jurídica das pessoas<sup>129</sup>.

Notemos que o processo econômico na ordem constitucional brasileira é um meio de acesso e efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Pelo histórico nacional, a tentativa de suplantar as necessidades sociais de seus cidadãos e demais atores sociais pelas vias rotineiras não nos parece promover efeitos concretos e satisfatórios, eis que notamos que diversos esforços foram empregados de forma inócua e que estes não conseguiram promover uma alteração fática no quadro de desigualdades sejam elas regionais ou sociais.

Nessa esteira Oliver Eaton Williamson versa que *Sempre que benefícios e custos privados e sociais diferirem, o cálculo do custo social deve prevalecer se tratamentos prescritivos forem tentados*.<sup>130</sup> Conseguimos, por meio dessa inteligência, intuir que, pelas inúmeras tentativas previstas na ordem constitucional brasileira serem verificadas, devemos buscar a efetivação dos direitos independentemente dos esforços necessários pela busca de soluções alternativas.

Todos os esforços direcionados à promoção do desenvolvimento humano no Brasil, até o momento, se basearam na ideia de uma distribuição de renda descompromissada com as finalidades do Estado.

Amartya Sen defende que o desenvolvimento humano deve tomar por base não apenas a realização dos seus individuais no próprio agente, mas sim na coletividade, conforme leciona em sua obra em trecho por nós já abordado em outro trabalho:

Os fins e os meios para o desenvolvimento requerem análise e exames minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico a maximização da renda ou da riqueza [...]. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais complexos,

---

<sup>129</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p.484.

<sup>130</sup> WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. Free Press. 1998.

pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.<sup>131</sup>

Razão pela qual intuímos que devemos afastar a visão de que o desenvolvimento humano tem a sua importância restrita aos individuais, face ao fato de que a influência projetada no mundo pela colaboração da sociedade com a sociedade, e da sociedade para a sociedade, é primordial para o alcance a efetivação do desenvolvimento humano com um todo.

Francisco Carrera aborda o desenvolvimento sustentável partindo de uma premissa negativa, ao versar que:

Desenvolvimento sustentável não significa somente a conservação dos nossos recursos naturais, mas sobretudo um planejamento territorial, das áreas urbanas e rurais, um gerenciamento dos recursos naturais, um controle de estímulo às práticas culturais, à saúde, alimentação e sobretudo qualidade de vida, com distribuição de renda per capita,<sup>132</sup>

Com o aperfeiçoamento dessa conceituação, podemos intuir que o desenvolvimento sustentável será alcançado quando o indivíduo conseguir realizar, por meio da concatenação da ação dos atores sociais em atendimento a uma convocação estatal, o conjunto de direitos viabilizadores de sua existência digna, nos quais nos referimos como sendo os direitos sociais.

Para tanto, o fator necessário, e por nós entendido como o viável, é a adoção de uma via subsidiária, justamente pelo fato de que a solidariedade é um ato unilateral que não se pode exigir de nenhuma pessoa ou ator da sociedade civil, vez que a solidariedade é ato derivado da liberdade. Nossa proposta é que a subsidiariedade seja invocada como força suplementar de forma a preencher lacunas deixadas por algum tipo de omissão estatal involuntária.

O princípio da subsidiariedade como instrumento econômico do Estado data de 1927 data da elaboração da *Carta del Lavoro* em seu item IX:

A intervenção do Estado na produção econômica tem lugar unicamente quando falte ou seja insuficiente a iniciativa privada ou quando estejam em

---

<sup>131</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Coimbra: Almedina. 2010. p. 28.

<sup>132</sup> CARRERA, Francisco. **Cidade sustentável – utopia ou realidade?**. 1ª Ed. Brasil: Lumen Juris, 2005, p.7.

jogo interesses políticos do Estado. Tal intervenção pode assumir a forma de controle, de encorajamento e de gestão direta<sup>133</sup>

O fato do princípio da subsidiariedade não encontrar previsão direta em nossa ordem constitucional não nos desencoraja em sua assunção como vigente. Tomamos como orientação os ensinamentos de Eros Roberto Grau que encorajam tal persecução ao defender que dos princípios não importa a mera acepção de validade ou falsidade, mas sim a conclusão de sua vigência ou não vigência, eis que existem princípios positivados na ordem constitucional de forma explícita e outros que são extraídos pela interpretação sistemática da constituição vez que são implícitos<sup>134</sup>.

Assim, apesar de não ser reconhecido formalmente em nossas Constituição o princípio da subsidiariedade é harmônico e aplicável em nossa ordem constitucional como ensina Thais Novaes Cavalcanti:

A subsidiariedade horizontal refere-se à relação entre Estado, iniciativa privada e pessoas, em modo tal que entre o Estado, sociedade e mercado exista a valorização e não prevaricação. O favorecimento, por parte do Estado, da iniciativa e responsabilidade da pessoa, das associações, da sociedade superando o dualismo público-privado, torna mais eficaz e pertinente o essencial papel do Estado. Porque a definição de “público” não é aquilo que pertence ao Estado, mas aquilo que contribui ao bem comum, ou seja, ao bem de todos.

Neste âmbito, a Constituição de 1988 determina em seu artigo 170, IX, que um dos princípios da ordem econômica é o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”. Este dispositivo é o que autorizou a criação das Leis 9.317/1996 (SIMPLES) e 11.079/2004 (Parcerias Público Privadas), dentre outras. A construção legal de meios para que o pequeno empreendedor possa contribuir para seu crescimento, da sua família e do país, é uma das formas de manifestação da subsidiariedade na estrutura do Estado Brasileiro<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Carta del Lavoro, IX: "L'intervento dello Stato nella produzione econômica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta"

<sup>134</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 76 a 79.

<sup>135</sup> CAVALCANTI, Thais Novaes. **O Direito à Promoção das Capacidades da Pessoa e o Princípio da Subsidiariedade. Uma Necessária Compreensão do Papel do Estado**. 2012. Tese – Faculdade Paulista de Direito. Departamento de Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. p.139.



Porém, o princípio da subsidiariedade, por si só, não perfaz instrumento totalmente apto para o alcance da efetivação do chamamento das empresas privadas pelo Estado para a implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo necessário recorrer a uma inteligência complementar.

Conforme versa Thais Novaes Cavalcanti, a subsidiariedade deve ser considerada como via de mão dupla não apenas na ótica vertical (nos possíveis arranjos entre a União os Estados e os Municípios), mas também na ótica horizontal, podendo ser exercida pelo Estado em relação à sociedade e, também, pela sociedade civil em relação ao Estado e seus pares, conforme ensina:

Porém, não se pode esquecer o aspecto horizontal da subsidiariedade, que, no direito público brasileiro, não é muito estudada, porém é fundamental para compreensão do conceito. O princípio da subsidiariedade horizontal refere-se às relações estabelecidas pela própria sociedade civil organizada com a ajuda do Estado<sup>136</sup>.

Assim, para a compreensão e adoção do princípio da subsidiariedade como critério orientador para o desenvolvimento nessa etapa do trabalho, devemos considerá-lo como um parâmetro de atuação estatal baseado no respeito à liberdade de iniciativa das pessoas na busca pelo equilíbrio no relacionamento para com os entes governamentais, tornando, assim, legítima a atuação da sociedade civil para subsidiar as demandas sociais e econômicas que os indivíduos não podem alcançar sem nenhum tipo de apoio<sup>137</sup>, esse é o ensinado por Plácido de Silva em passagem de sua obra que confere validade ao pretendido por nossa teoria. Assim, com o comando conceitual da subsidiariedade horizontal a sociedade civil, sob indicação do Estado, será demandada e prestará apoio à aos demais cidadãos.

De tal sorte, invocaremos a via subsidiária horizontal para convocar a iniciativa privada para a realização, de forma mais eficaz, das tarefas necessárias para a implementação dos objetivos fundamentais da República com base no planejamento indicativo do Estado.

---

<sup>136</sup> CAVALCANTI, Thais Novaes. **O Direito à Promoção das Capacidades da Pessoa e o Princípio da Subsidiariedade. Uma Necessária Compreensão do Papel do Estado**. 2012. Tese – Faculdade Paulista de Direito. Departamento de Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. p.109

<sup>137</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. P. 995.

Caberá a nós, nos próximos passos do presente trabalho demonstrar a viabilidade constitucional de mecanismos a serem adotados para a criação de estímulos para que a iniciativa privada persiga os intentos estatais e, por meio do emprego racional de recursos, busque o alcance do crescimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento da sociedade.

## **2.6 Blocos geoeconômicos e sociais como ferramenta para a vinculação da livre iniciativa.**

Adotaremos como meio sintetizador de todo o aparato legal citado até o momento as previsões constitucionais disciplinadoras do regionalismo brasileiro. Tal questão se dá pelo já destacado critério de aglutinação das necessidades sociais existentes na sociedade brasileira e, ainda, pela similitude de condições dos cidadãos agrupados pelo critério regional.

A figura do regionalismo está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil no Art. 43, que versa:

### **SEÇÃO IV DAS REGIÕES**

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Eros Roberto Grau, na introdução da já referenciada obra *Planejamento Econômico e Regra Jurídica* do ano de 1978, já abordava a carência de concatenações jurídicas às outras áreas das Ciências Sociais em relação ao, já estudado planejamento, e, também, ao presente assunto, o do regionalismo, senão vejamos:

Em minha tese de doutoramento, *Regiões Metropolitanas — Regime Jurídico*, ao justificar a finalidade de sua preparação, afirmei que a carência de análises e construções jurídicas relativas ao fenômeno metropolitano é geral, contribuindo para justificar a afirmação segundo a qual vivemos hoje época em que se define de maneira evidente uma situação de divórcio entre o Direito e as demais Ciências Sociais. A mesma observação é aplicável ao tema do planejamento econômico. Excluídas, neste ponto, considerações a respeito da literatura jurídica estrangeira, no Brasil, exceção feita de alguns poucos trabalhos recentemente publicados, o tema, praticamente, jamais foi abordado de maneira específica<sup>138</sup>.

Com o objetivo de traçar um paralelo entre o momento histórico do relato de Eros Roberto Grau e a atualidade, destacamos ensinamento de Gilberto Bercovici que, a respeito da política de regionalidade brasileira, versa:

No Brasil, a questão das desigualdades regionais não foi tratada de maneira satisfatória por falta de planos. Estes se proliferam em todos os governos e regimes políticos desde a década de 1960. O problema do planejamento regional implementado no Brasil é a praticamente inexistente coordenação nacional, além da centralização na esfera federal (contrariando o modelo constitucional cooperativo do federalismo brasileiro)<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. Revista dos Tribunais. São Paulo – 1978. p. 4.

<sup>139</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 94.

Assim, partiremos para o ingresso em uma abordagem na qual adotaremos critérios comparativos com algum delineamento já existente na sociedade brasileira contemporânea e, posteriormente, partiremos para a abordagem de uma forma de viabilizar a promoção da concretização e efetivação do almejado.

No tocante às chamadas Regiões de Desenvolvimento, Manoel Gonçalves Ferreira Filho versa que, apesar de não se tratarem de entes federativos autônomos como a figura dos municípios, estados e DF, as Regiões de Desenvolvimento, são áreas que compõem complexos geoeconômicos e sociais, politicamente pertencentes aos respectivos Estados e Municípios, deixando claro que, criadas por lei complementar, serão responsáveis por articular a ação administrativa da união para a execução de planos regionais de desenvolvimento. O objetivo em si, como exposto pelo autor, será o estímulo e desenvolvimento de tais regiões por medidas como juros reduzidos, isenção tributária, entre outros<sup>140</sup>.

Para Pinto Ferreira, a abordagem regional na Constituição da República Federativa do Brasil tem tratamento exclusivamente administrativo destituídas de autonomia política. Com os fins administrativos o autor consigna que a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o desenvolvimento e redução das desigualdades regionais e sociais<sup>141</sup>.

Tal qual versa o autor, a Lei complementar, nesse caso, disporá sobre:

I – Condições para integração de regiões em desenvolvimento.

II – A composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.<sup>142</sup>

Assevera, ainda, o autor, que os incentivos regionais compreenderão, entre outros, na forma da lei:

---

<sup>140</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Editora Forense. São Paulo. 2020. p. 64.

<sup>141</sup> FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. – São Paulo. Saraiva, 1995. P. 355.

<sup>142</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 43§ 1º. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

I – Igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público.

II – Juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias.

III – Isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

IV – Prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda sujeitas a secas periódicas. Nas áreas retro referidas a União incentivará a recuperação de terras árias e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fonte de água e de pequena irrigação<sup>143</sup>.

Na mesma esteira Vanêsa Buzelato Prestes afirma que a historicidade da norma prescrita no Art. 43, seus parágrafos e incisos da Constituição da República Federativa contam com caráter e efeito meramente administrativo, porém, traz recorte interpretativo fundamental para a proposta teorização, senão vejamos:

O efeito administrativo, de execução, não lhe retira a importância. Em um país de dimensão continental, a atuação regional, empreendida dentro de um mesmo complexo geoeconômico e social, e considerando os objetivos fundamentais da República de redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza e da marginalização, cresce em importância, possibilitando um papel ativo das Regiões na concretização dos objetivos da República<sup>144</sup>.

Este é um aceno que revela a necessidade da interpretação teleológica finalista desse dispositivo para que seja dele extraído a máxima efetividade legal, visto que, não apenas pela vastidão do território nacional, mas, também, pelas diferenças de costumes e tradições locais e regionais é necessário o envolvimento de toda a sociedade e seus atores sociais, inclusive as empresas privadas, para que possamos atingir a implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

---

<sup>143</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 43§ 2º. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

<sup>144</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. Comentários ao Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. **Comentários à Constituição do Brasil** – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP). p. 1071.

Na mesma esteira a autora prossegue oferecendo destaque á conjugação dos princípios gerais da ordem econômica para com os objetivos fundamentais da República, senão vejamos:

Ademais, o Art. 170 da Carta Magna, ao identificar os princípios gerais da ordem econômica também elenca a redução das desigualdades regionais e sociais como um destes. O tratamento constitucional às regiões propicia uma regulamentação destas, de modo que dialogue com os objetivos da República e os princípios gerais da atividade econômica, na forma da Constituição, sendo um meio de concretizá-los<sup>145</sup>.

Deixando claro que deve haver uma cooperação entre os atores sociais para que possam ser alcançados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Nessa esteira se faz importante citar que já foram criados, no Brasil, blocos regionais em observância à previsão constitucional esculpida no Art. 43. Para estudo comparativo citaremos os quatro de maior relevância:

1. A Zona Franca de Manaus<sup>146</sup> é Coordenada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA – e é o mais bem sucedido das quatro regiões a serem mencionadas.

Criada pela lei 3.173, de 6 de junho de 1957, revogada posteriormente pelo Decreto lei Nº 288 de 28 de fevereiro de 1967 que entrou em vigor com a tarefa de regulamentar o exercício das empresas que aderiram aos benefícios fiscais dessa área.

Foi estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

---

<sup>145</sup> PRESTES, Vanêssa Buzelato. Comentários ao Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. **Comentários à Constituição do Brasil** – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP). p. 1071.

<sup>146</sup> BRASIL. **Decreto Lei 288 de 28 de fevereiro de 1967** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

2. A SUDENE<sup>147</sup> – Superintendência para o Desenvolvimento do Norte foi instituída pela lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959.

Abrange os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e o polígono da Seca em Minas Gerais.

Foi estabelecida com a finalidade de estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor e coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

3. A SUDAM<sup>148</sup> - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia criada pela lei nº 5.173 de 27 de outubro de 1966. Responsável, também, pela extinção da SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Tal Superintendência abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44°.

Foi estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento autossustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada na economia nacional.

4. A SUDECO<sup>149</sup> - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste criada pela lei complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009 que alterou a Lei nº 7.827 de 27 de setembro de 1989.

Tal Superintendência abrange os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás e o Distrito Federal.

---

<sup>147</sup> BRASIL. **Lei 3.692 de 15 de fevereiro de 1959** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13692.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

<sup>148</sup> BRASIL. **Lei nº 5.173 de 27 de outubro de 1966** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15173.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

<sup>149</sup> BRASIL. **Lei complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp129.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

Foi estabelecida com a finalidade de promoção do desenvolvimento regional, de forma incluyente e sustentável, e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

Destacamos que tais superintendências foram criadas com o objetivo do desenvolvimento e todas têm a sua efetividade questionada face ao fato de que foram todas baseadas em meras isenções fiscais e tributárias para a atração de empresas, tal qual denunciado por matéria da Folha de São Paulo no ano de 1999 que ao se referir à SUDENE mencionou:

Seu principal objetivo será "atrair e promover investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais".

Embutido nessa mudança está o diagnóstico de seu malogro. A Sudene soçobrou porque não conseguiu criar condições de sustentabilidade econômica na região, especialmente no sertão semi-árido.

Falhou porque não ajudou a quebrar o ciclo de intermitência da economia e da sociedade nordestinas, que em boa parte ainda vivem na dependência dos humores irregulares da natureza, o que não lhes dá perenidade, estimula a migração e cultiva a miséria sob variadas formas.

Falhou, enfim, porque a sua atuação técnica, essencial para atingir seus objetivos, esteve subordinada ao clientelismo local, o que a transformou em peça de negociação no balcão federal, alvo de disputas acirradas por verbas entre governadores e, depois da Carta de 88, entre congressistas. E o que, ademais, tornou pouco eficazes e às vezes suspeitos mecanismos de financiamento tais como o Finor e o Banco do Nordeste.

O fracasso da Sudene, entretanto, é sintoma da falha do Estado brasileiro em combater uma chaga secular, a seca, e em desenvolver uma região historicamente desprivilegiada pela industrialização, modernização e urbanização. E faz parte de um fracasso ainda maior, qual seja, a incapacidade de esse Estado implementar um projeto nacional de desenvolvimento que se desse com inclusão social<sup>150</sup>.

Nos deparamos, então, com um autoquestionamento, vez o ferramental proposto por nós para a persecução do da efetivação dos objetivos fundamentais da República já se encontra validado pela legislação, o que teremos a apresentar de inovador então?

---

<sup>150</sup> JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **O fracasso da SUDENE**. São Paulo, 06, setembro de 1999. Seção Opinião. Link de acesso: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz06099902.htm> Acessado em 13/10/2022.



O fato é que, em uma realidade como a brasileira, a promoção de meros incentivos para a atração da iniciativa privada para a instalação em determinadas regiões com o intuito romântico de promoção do desenvolvimento não é encarada por nós como suficiente para a implementação de direitos objetivada, vez que totalmente desvinculada de um compromisso consistente, criando apenas um novo aparato de arrecadação financeira por meio da tributação e do exercício das atividades empresariais com alívio tributário. Como mencionado, não é o objetivado pela presente tese um simples jogo financeiro para a criação de novos mecanismos de distribuição de renda ou abrandamento de carga tributária, mas sim a criação de um mecanismo que vincule a iniciativa privada à efetivação dos intentos da República.

Encaramos face a face o fato de que a distribuição de renda não é um critério de redução das diferenças sociais, mas sim um critério para proporcionar ao indivíduo o exercício de seus direitos fundamentais, como o da liberdade de iniciativa, por exemplo. Em nossa nação a distribuição de renda demonstra uma face perversa, eis que não é acompanhada para prover a alteração do *status* social do beneficiário.

Enxergamos que para o alcance da objetivada efetivação precisaremos, enquanto sociedade, avançar em direção à efetivação dos direitos sociais, servindo o regionalismo como uma excelente ferramenta para a vinculação da livre iniciativa em direção do alcance dos intentos da República, eis que uníssona a orientação irradiada pelo texto constitucional nesse sentido.

Resta claro, assim, que a métrica adotada para mensurar a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme previsão dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e com os quais a livre iniciativa está constitucionalmente vinculada, são os direitos sociais - educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Face a tal compromisso social da iniciativa privada em assegurar a todos a existência digna, pela redução de desigualdades sociais e regionais, temos que tal intento deve ser cumprido pelas empresas privadas com contribuições efetivas em relação a tais direitos, não se limitando à tradicional abordagem de que à iniciativa privada cabe a geração dos postos de trabalho, eis que, ao exercer o trabalho, os cidadãos cumprem a sua parte do desígnio da ordem econômica em direção à efetivação da existência digna.

Destacamos, então, que o a persecução da efetivação do direito social relacionado ao trabalho humano é um compromisso de duas vias no tocante à redução das desigualdades

sociais, pelo qual os cidadãos, em uma das vias, devem exercer o trabalho humano e, em outra via, à iniciativa privada cabe provê-lo. Agora, quanto aos demais direitos sociais, cabe às empresas privadas atuarem por meio de prestações positivas, quando insuficiente a prestação estatal, em busca do preenchimento das lacunas sociais deixadas pelo Estado, quando chamadas por este para cumprirem tais intentos.

Constatada a viabilidade constitucional da instituição de blocos geoeconômicos e sociais com o objetivo da promoção ao desenvolvimento pelo planejamento indicativo do Estado para a atração da iniciativa privada pela via subsidiária ao cumprimento dos intentos da República, no próximo capítulo trataremos da forma de se exigir a implementação de tais direito pela iniciativa privada com força vinculativa às empresas privadas de uma forma direcionada e efetiva.



### **3. PROPOSTA TRIBUTÁRIA PARA A CRIAÇÃO DO VÍNCULO OBRIGACIONAL.**

Após a estruturação do proposto tripé constitucional (objetivos da república, livre iniciativa e regionalismo) necessário para a demonstração da viabilidade do funcionamento objetivado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, discorreremos sobre uma forma capaz de tornar exigível a integração das empresas privadas à implementação dos objetivos fundamentais da República pela Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas.

Diversas foram as reflexões necessárias para a identificação de uma forma legítima e válida de concretização de tal exigência, razão pela qual elaboraremos a seguir em uma breve contextualização da origem ideológica de tal mecanismo.

#### **3.1 Contextualização**

O encorajamento que nos foi necessário para prosseguir com a presente pesquisa até a presente etapa tem por base o fato de que a construção da efetivação de direitos deve observar à dinâmica social e o momento social que vivenciamos.

A missão de construir uma Constituição dinâmica e plenamente adaptável às transformações ocorridas no mundo moderno se revela impossível, face ao fato do surgimento de novas terminologias e dos incontáveis avanços tecnológicos vivenciados no dia a dia. A efetivação do direito tem, cada vez mais, exigido do intérprete e de seus operadores capacidade de assumir uma posição ativa de desbravador das novidades e interações criadas sem esbarrar em nenhum lado das fronteiras constitucionais claramente estabelecidas pelo texto.

As boas intenções definitivamente não devem ser condicionantes a qualquer tomada de atitude, justamente pois, mesmo revestido de uma função pública, as aspirações de um particular podem vir a contaminar a orientação de toda uma sociedade quando revestidas de validade e de poder, portando a observância dos dispositivos constitucionais e, principalmente, da hermenêutica teológica é necessária.

Após o fenômeno da globalização e o advento da rede mundial de computadores o espaço temporal para a promoção de novos valores e seus desígnios se encontra totalmente

relativizado, o que tem tornado tarefa árdua para o legislador a criação de aparato textual capaz de abarcar a todas as possibilidades previstas e, de forma clara, tal dificuldade se estende para a previsão de arranjos constitucionais capazes de promover o desenvolvimento de forma adequada em uma ordem econômica multifacetada como a vivenciada nesse momento da história.

Ao início da quadragésima década de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil, práticas, e anseios, mundiais não foram ainda formalizados em nossa carta constitucional, fazendo com que exerçamos o nosso papel social sempre baseados em um eco do passado que retumba os ditames sociais do Estado brasileiro com força cada vez menos pungente.

Enquanto estudiosos do direito tememos que as transmutações experimentadas pela sociedade estejam se distanciando sobremaneira dos anseios originários da sociedade brasileira no momento da constituinte sendo, de fato capaz de culminar em uma fratura social que torne insustentável a realização da carga obrigacional conferida ao Estado no texto constitucional.

Nesse sentido, de forma magistral, Anna Cândida da Cunha Ferraz adiantou a necessidade do acompanhamento de tais transformações ao cravar:

A Constituição de um Estado, por consubstanciar sua estrutura fundamental, presume-se estável.

Estabilidade, todavia, não significa imutabilidade. Bem ao contrário. A eficácia das Constituições repousa, justamente, na sua capacidade de enquadrar ou fixar, na ordem constitucional, as vontades e instituições menores que a sustentam<sup>151</sup>.

Nessa esteira, objetivamos, por meio da apresentação da presente teoria, viabilizar a persecução dos intentos do Estado com a clara preservação do texto constitucional e sem desvirtuar a vontade originária do legislador, e, ainda, as regras estabelecidas pelo constituinte originário.

---

<sup>151</sup> FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Processo informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. 2ª Ed. – Osasco: Edifício, 2015. p.5

### 3.2 Inspiração histórica e contemporânea

Para a persecução de uma fórmula capaz de prover o objetivado tivemos que realizar uma minuciosa análise dos casos históricos, estes todos com o foco na implementação dos objetivos fundamentais em diferentes vias em e três momentos históricos diferentes.

Assumimos como aparato inspirador duas importantes passagens históricas, uma depreendida da Revolução Francesa e outra pelo processo da planificação francesa e uma contemporânea com os meios de implementação da solidariedade americana.

Em todas as referências a serem adotadas, o Estado tomou por base a ferramenta da tributação para a persecução dos fins sociais de Estado, vez que, o tributo, por seu turno, em sua natureza essencial, tem a finalidade de prover ao Estado meios de concretizar seus intentos e manter a máquina pública em funcionamento.

O tributo é captado por meio da função arrecadatória do Estado. Essa função está prevista no Título IV da Constituição da República Federativa do Brasil e será por nós, posteriormente abordada em detalhes.

Como supedâneo para o desenvolvimento da concatenação de ideias objetivada, tomamos por base ensinamento de Marçal Justen Filho, onde esclarece que a tributação se dá pelo conjunto de princípios e regras que visam a disciplinar, e orientar, a transferência de riqueza dos contribuintes aos cofres públicos para a manutenção da máquina pública e alcance dos intentos do Estado.<sup>152</sup>

Em consonância, concluímos que a arrecadação tem como função obter dos particulares os recursos necessários para a realização das atividades e a manutenção do Estado, tal qual ensinamento de Paulo de Barros Carvalho:

Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Sistema Constitucional Tributário: Uma aproximação ideológica**. Revista da Faculdade de Direito da UFPR. ano 30. nº 30. 1998. p. 220.

<sup>153</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 161

Acontece que os mecanismos arrecadatórios tradicionais não viabilizam um avanço social menos moroso em direção ao desenvolvimento sustentável objetivado pelo Estado brasileiro e necessário para o atravessamento de crises básicas que ainda vivenciamos em nossa nação, razão pela qual tivemos que recorrer a casos históricos e contemporâneos para a formatação de um mecanismo constitucionalmente sustentável para o alcance dos intentos estatais brasileiros.

Inferimos que diversos foram os experimentos tributários implementados ao longo de toda a histórica, porém destacou a nossa atenção aqueles em que o Estado adotou uma política de absorver parte da produção dos privados para garantir a persecução dos intentos da sociedade em troca de uma contrapartida. Acreditamos que a defesa de uma ideia deve estar atrelada à finalidade objetivada, eis que a presente teoria, como já destacado, não objetiva relatar uma forma de abuso por parte do ente estatal, de facilitação à livre iniciativa e nem mesmo de mera distribuição de renda à população, mas sim uma via de efetivação dos nobres desígnios da República Federativa do Brasil. Para tanto decidimos não adotar como referencial ideológico práticas que, em nosso entendimento, contrariam tal objetivo, mas sim nos aproximarmos de passagens históricas específicas, senão vejamos:

### **3.2.1 A inteligência tributária na Revolução Francesa.**

Por ocasião da Revolução Francesa ganhou força o trinômio “liberdade, igualdade e fraternidade” que fundamentou uma das mais representativas lutas sociais. Mesmo que tais intentos não materializem a exata tarefa dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estes se aproximam, em sua essência, como já referenciado na presente obra.

Na Revolução Francesa vigorou, durante específico decreto do Rei Luís XVI, uma forma de participação do Estado na produção que oferece uma faceta de equalização social entre os cidadãos, o trabalho e a livre iniciativa como forma de possibilitar a todos o acesso a frutos da natureza.

Nesse momento histórico, que remonta à história das *poissardes*<sup>154</sup>, o Rei Luís XVI determinou a implementação de uma limitação na pesca local a X peixes. A razão de tal

---

<sup>154</sup> As *poissardes* eram trabalhadoras que se dedicavam ao ofício da pesca e atuavam nos mercados de Paris. Durante as revoltas de Paris, essas mulheres seguiram com a população em fuga revoltosa para Versalhes, envandindo o palacio real aos de “Morte a Austríaca”, em referência a Maria Antonieta.

implemento se baseou, justamente, na permissão ao exercício de uma liberdade de ação com o veto a um enriquecimento capaz de promover a desigualdade. Assim, a produção excedente oriunda da pesca deveria ser direcionada ao Estado para a distribuição à parcela da população mais necessitada ou deveria, a pesca excedente, ser devolvida para o rio, não podendo ser objeto de venda.

Tal política tributária implementada pelo Rei Luís XVI, apesar de sua face autoritária, guarda interessante efeito de combate ao desperdício e de manutenção ao acesso à matéria resultado da pesca. Atribuímos o fato de não terem ocorrido desdobramentos de tal prática naquele momento histórico pela dificuldade de implementação de soluções semelhantes pelo limitado rol de possibilidades derivadas das necessidades humanas contemporâneas, porém, na atualidade, a situação é diferente.

Muitas são as frentes nas quais a contraprestação material por parte da iniciativa privada pode vir a contribuir com o aperfeiçoamento da erradicação da pobreza e da diminuição da diferença social dos cidadãos habitantes de regiões menos desenvolvidas do território brasileiro.

Acreditamos que a prestação não pecuniária por parte das empresas privadas para o atendimento das necessidades básicas da população menos abastada será mais efetiva para o alcance dos desígnios básicos da república da erradicação da pobreza, a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais do que a fórmula tradicional do repasse do orçamento ao Estado, eis que a ineficiência Estatal é identificada na gestão desses recursos e na canalização destes para áreas de menos destaque.

### **3.2.2 O caso da planificação francesa.**

Tal referencial histórico delineou parte da ideia da presente teoria e fez com que nos debruçássemos sobre outros funcionamentos nos quais, em troca do adimplemento, isenção ou minoração tributária, a sociedade civil assumia postura de contribuição para com os desígnios da República, foi quando optamos por criar remissão à planificação francesa.

Já objeto de breve referência na presente tese, Pierre Benjamin Daniel Massé foi o coordenador, enquanto funcionário do alto escalão parisiense, da execução da planificação francesa.

A planificação francesa se deu pelo desencadeamento de medidas de impacto para a evolução do desenvolvimento francês e teve, como ponto de partida o 1º Plano de Modernização e Equipamento, elaborado logo após a guerra encerrada em 1945<sup>155</sup>.

Apesar de já termos tratado a respeito do planejamento indicativo na etapa em que abordamos a atuação da livre iniciativa como forma de implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, se faz necessário nesse momento consolidar a compreensão do que foi a prática adotada pelos franceses à luz da inteligência de Pierre Benjamin Daniel Massé, que ostenta como inteligência principiológica:

O termo “plano”, empregado corretamente em França, presta-se por vezes a mal-entendidos. Aos olhos de alguns, comporta ainda o descredito de um passado recente feito de opressões políticas ou de interesses hesitantes. Mas o nome e o facto remontam mais longe que ao dirigismo de guerra ou ao nascimento dos Estados socialistas no século XX. Não escreveu o cardeal Richelieu: “a natureza dos negócios do Estado requer que aquele que está ligado aos negócios públicos medite frequentemente para prever o que pode vir a acontecer, e trace planos que permitam ligar sem prejuízo o presente ao futuro”? Não procurarei, pois, dissimulações verbais convertendo a planificação em programação. Tentarei demonstrar, em contrapartida, que a planificação é a busca de uma, *via média* que concilie o apego à liberdade e à iniciativa individuais como uma orientação comum do desenvolvimento<sup>156</sup>.

Inicialmente, para afastar a ideia de que seguiremos em defesa ao intervencionismo Estatal, cumpre-nos esclarecer que, como já abordado<sup>157</sup>, seguiremos na direção de que o planejamento indicativo deve ser adotado como forma de promoção de possibilidades, e não como forma deletéria aos intentos da iniciativa privada, vez que tal prática é convalidada em nossa ordem constitucional.

A experiência francesa revela a necessidade do estabelecimento de um plano com diretrizes claras e objetivas para que, por uma atuação regional da sociedade civil, seja convocada a iniciativa privada para cumprir os desígnios estatais onde seja identificada a ineficiência ou a impossibilidade Estatal. A planificação francesa se desenvolveu com foco na progressão das atividades motrizes impulsionadoras<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> MASSÉ, Pierre Benjamin Daniel. **O plano, aventura calculada**. Ed. Livraria Moraes. Lisboa. 1967. p.134.

<sup>156</sup> Idem. p.133.

<sup>157</sup> Ver referência 10.

<sup>158</sup> MASSÉ, Pierre Benjamin Daniel. **O plano, aventura calculada**. Ed. Livraria Moraes. Lisboa. 1967. p.135.



A força da implementação de tais melhorias sociais foi bastante abrupta, tanto que em relato a respeito do efeito positivo do 1º Plano de Modernização e Equipamento, 1946 a 1953, Pierre Benjamin Daniel Massé relata:

Se me permitem evocar uma recordação pessoal, lembro-me ainda do choque que produziu na Electricidade de França, onde eu acabava de ser nomeado Director de Equipamento, o enunciado do objetivo de 39,5 mil milhões de Kwh, quando o consumo do melhor ano antes da guerra não tinha ultrapassado 21 mil milhões de Kwh. Sem o esforço coordenado anunciado pelo plano, este objetivo ambicioso teria deparado com um cepticismo paralisante. E, contudo, o acto de fé foi legitimado pelo êxito, uma vez que o consumo de energia elétrica em França, atinge, hoje, o quadruplo do nível de 1938. Quer dizer mais que o dobro do objetivo inicial. Não obstante, as dificuldades reencontradas foram consideráveis, e foi preciso, para se chegar ao fim, o esforço de todos os Franceses, apoiado pelo Plano Marshall<sup>159</sup>.

Tal relato evidencia que os critérios adotados pelos franceses no momento da planificação francesa foram bastante satisfatórios dado o resultado da evolução. O sucesso do 1º Plano de Modernização e Equipamento se repetiu em outras quatro rodadas focadas no desenvolvimento de setores ligados às atividades fundamentais para o adequado funcionamento da República Francesa.

Após a constatação do sucesso de tal ferramental, encontramos a necessidade de ressaltar observação de Pierre Benjamin Daniel Massé no tocante à implementação de planos de tal espécie:

Antes de se definir pelo seu objetivo, estrutura ou meios, a planificação francesa caracteriza-se pelo seu espírito. O *espírito do Plano* é a combinação de todas as forças econômicas e sociais da nação. [...] Ele (Jean Monnet) tinha compreendido efetivamente, que apesar da conjuntura econômica e política da época – [...] – o plano não teria êxito se não fosse uma obra colectiva, à elaboração do qual fossem diretamente ou indirectamente associados todos os Franceses. De acordo com este ponto de vista, o plano não deve ser pois a obra exclusiva do Estado, e tão-pouco traduzir as opiniões comuns da administração e do patronato. Para poder constituir a verdadeira expressão dos interesses e dos votos da nação a planificação deve ser

---

<sup>159</sup> Idem.

amplamente aberta e incluir os representantes das outras categorias, e em primeiro lugar dos trabalhadores<sup>160</sup>.

Assim sendo, o experimento de Pierre Benjamin Daniel Massé nos mostra que, quando necessária uma evolução social que gere uma ruptura baseada no abrupto desenvolvimento da população, se faz necessária a integração de toda a sociedade, o que nos faz evoluir para a breve análise do próximo caso histórico, como a seguir será estudado.

### 3.2.3 O Plano de Desenvolvimento 50 anos em 5.

O Plano de Desenvolvimento Econômico de Juscelino Kubistchek é um caso brasileiro paradigmático da concentração de esforços para a promoção do desenvolvimento que tomou por base estudos e pareceres de autoridades nas áreas em que o plano foi implementado<sup>161</sup>.

O impacto no desenvolvimento nacional teve repercussão mundial em um momento no qual a orientação dos países para o desenvolvimento pesado era latente, tal qual a aqui abordada planificação francesa, e, também citado, Plano Marshall. Tais planos representaram maciços investimentos na concretização de setores prioritários da economia de seus países.

O Brasil, ao contrário do exemplo da planificação francesa, limitou os seus investimentos a uma rodada de planejamento e atrelou-os à industrialização, tendo como destinatários dos recursos angariados os seguintes setores: Energia, Transportes, Alimentação e Indústrias de Base, todas elas divididas em 30 metas e, a coroação do plano, com a execução da 31ª que foi a construção de Brasília<sup>162</sup>.

Destacamos, nesse momento, que o grande impulsionador do plano de metas seja o brasileiro ou o francês, é o sentimento nacionalista de progresso da nação. Juscelino Kubistchek construiu uma forte base nacionalista alinhavada com os objetivos da nação, o que nos faz crer

---

<sup>160</sup> MASSÉ, Pierre Benjamin Daniel. **O plano, aventura calculada**. Ed. Livraria Moraes. Lisboa. 1967. P.140

<sup>161</sup> BRASIL. **Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubistchek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958**. Biblioteca da Presidência da República. RJ. p. 13.

<sup>162</sup> BRASIL. **Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubistchek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958**. Biblioteca da Presidência da República. RJ. p. 17.

que, para o alcance da implementação objetiva de um plano, é necessária uma liderança capaz de prover ao povo brasileiro a inspiração de confiança nos desígnios a serem perseguidos<sup>163</sup>.

Tal destaque se dá pelo fato de que a persecução da execução de um plano de metas como esse depende inicialmente de um aparato jurídico capaz de proporcioná-lo, que é o objetivo da presente tese, e que deve ser promovida por um Estado executor capaz de aglutinar as intenções estatais e os anseios de todo o povo em atitudes práticas.

Para tanto todo o referencial foi elaborado por nós, de forma a demonstrar que existe a viabilidade jurídica, mas que necessitamos passar a imprimir mudanças no cotidiano do brasileiro para o alcance de um nível de comprometimento social diferenciado e politicamente descomprometido, vez que, em nosso país, a abordada polarização social e política deve ser superada para a implementação de melhorias consideráveis.

Não obstante tais desafios, os intentos sociais de um plano devem ser colocamos em prática para a efetivação de melhorias, e, nesse sentido, abordaremos a solidariedade americana como última inspiração adotada para a criação da pretendida teoria.

### **3.2.4 A pungente solidariedade americana.**

Identificamos, na pungência do solidarismo americano, fator contemporâneo capaz de encetar uma conjugação entre os três modelos de políticas de desenvolvimento abordados. Dessa identificação surgiu inspiração para a ideia da elaboração de um plano regional de desenvolvimento, fundado em diretrizes indicativas de um plano estatal de desenvolvimento, para o chamamento das empresas privadas, em via subsidiária, para a implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil pelo atendimento do plano indicativo do Estado com contraprestações capazes de efetivas os direitos sociais, e, assim, reduzir as desigualdades sociais regionais

Acontece que tal mecanismo, em nosso país, encararia grande barreira prática, pela necessária descentralização da administração de recursos financeiros, o que poderia vir a frustrar os intentos objetivados na promoção do desenvolvimento, porém, antes de abordarmos

---

<sup>163</sup> BRASIL. **Biografia Juscelino Kubitschek**. Biblioteca da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/biografia> . Acesso em: 1 de junho de 2022.

as dificuldades que justificam a nossa defesa, exploraremos as faces do solidarismo americano que podem vir a colaborar com a implementação de tal teoria.

A solidariedade social americana está entre as 10 maiores provedoras de donativos do mundo, tendo sido a líder mundial no decênio 2009 a 2018<sup>164</sup>. Cumpre destacar que seu exercício não se baseia em mera benevolência voluntária, e imotivada, e nem com a prática de amor descompromissado ao próximo, imotivada de para a prática de amor ao próximo, como estudaremos a seguir.

O Estado americano coloca uma série de incentivos, isenções e compensações, tal qual propomos na teoria que objetivamos concretizar, eis que, o mesmo espírito, se destaca na Constituição da República Federativa do Brasil.

A relevância social do resultado dos donativos americanos é expressa pela instituição filantrópica “Giving USA”, que tem o papel de monitorar as doações formais ocorridas no território americano. Em 2019 os norte-americanos doaram quase de US\$.450.000.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta bilhões de dólares), valor que materializa uma crescente tendência, conforme demonstra gráfico da instituição que faz tal mapeamento desde o ano de 1979<sup>165</sup>.

Após tal destaque surge, automaticamente, o questionamento da razão pela qual os americanos são tão propensos a promover uma política de contribuição social por meio dos donativos, política essa que tem sua pungência demonstrada pelos gráficos da instituição filantrópica “Giving USA” a seguir referenciados.

O gráfico a seguir apresentado expressa a evolução das doações realizadas pela sociedade americana ao longo de 20 anos.

---

<sup>164</sup> CAF. **World Giving Index 2021. A global pandemic special report.** p. 6 e 13. Link de acesso: [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021\\_report\\_web2\\_100621.pdf](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021_report_web2_100621.pdf) Acessado em 01/09/2022.

<sup>165</sup> ROONEY, Patrick. **Giving USA 2020: Issues & Trends.** p.12 Link de Acesso: <https://nonprofitquarterly.org/wp-content/uploads/2020/06/Giving-USA-2020-Slides.pdf> Acessado em 01/10/2022.

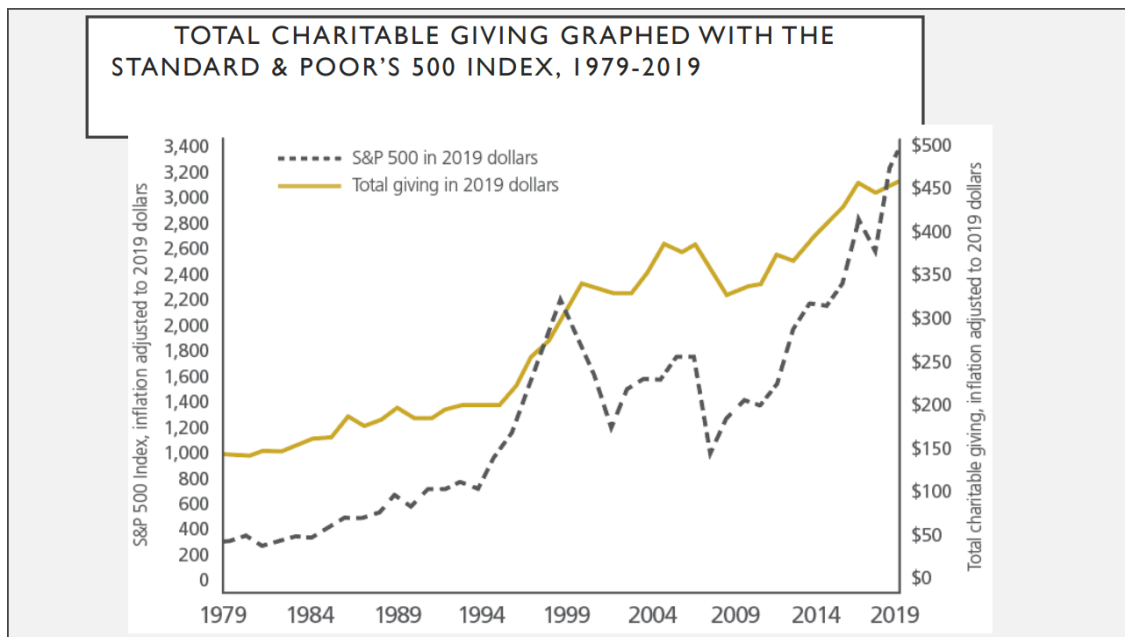


Gráfico 1: ROONEY, Patrick. **Giving USA 2020: Issues & Trends**. p.12. Link de Acesso: <https://nonprofitquarterly.org/wp-content/uploads/2020/06/Giving-USA-2020-Slides.pdf> .

Com o objetivo de balizar uma reflexão mais profunda sobre a viabilidade de tal mecanismo proposto, destacamos, ainda, a origem das doações<sup>166</sup> por meio de gráfico adquirido em pesquisas no *site* da instituição filantrópica “Giving USA”:

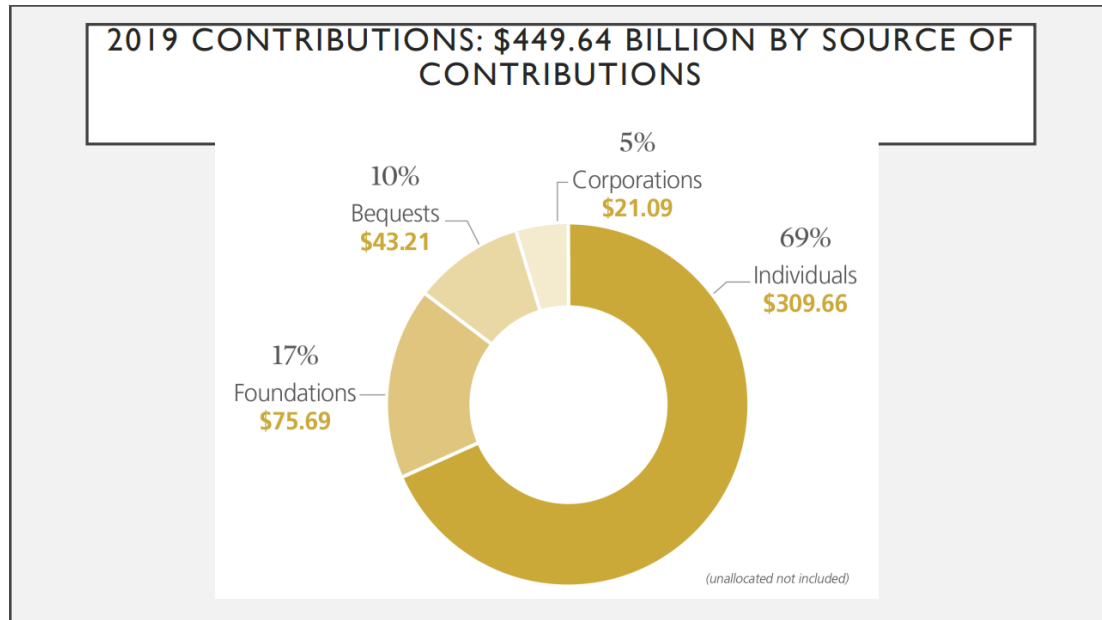


Gráfico 2: ROONEY, Patrick. **Giving USA 2020: Issues & Trends**. Link de Acesso: <https://nonprofitquarterly.org/wp-content/uploads/2020/06/Giving-USA-2020-Slides.pdf> p.14.

Merecendo destaque o crescimento das doações realizadas pela iniciativa privada que apresentou um representativo crescimento ao longo dos anos, como a seguir demonstrado:

<sup>166</sup> ROONEY, Patrick. **Giving USA 2020: Issues & Trends**. p.14. Link de Acesso: <https://nonprofitquarterly.org/wp-content/uploads/2020/06/Giving-USA-2020-Slides.pdf> Acessado em 01/10/2022.

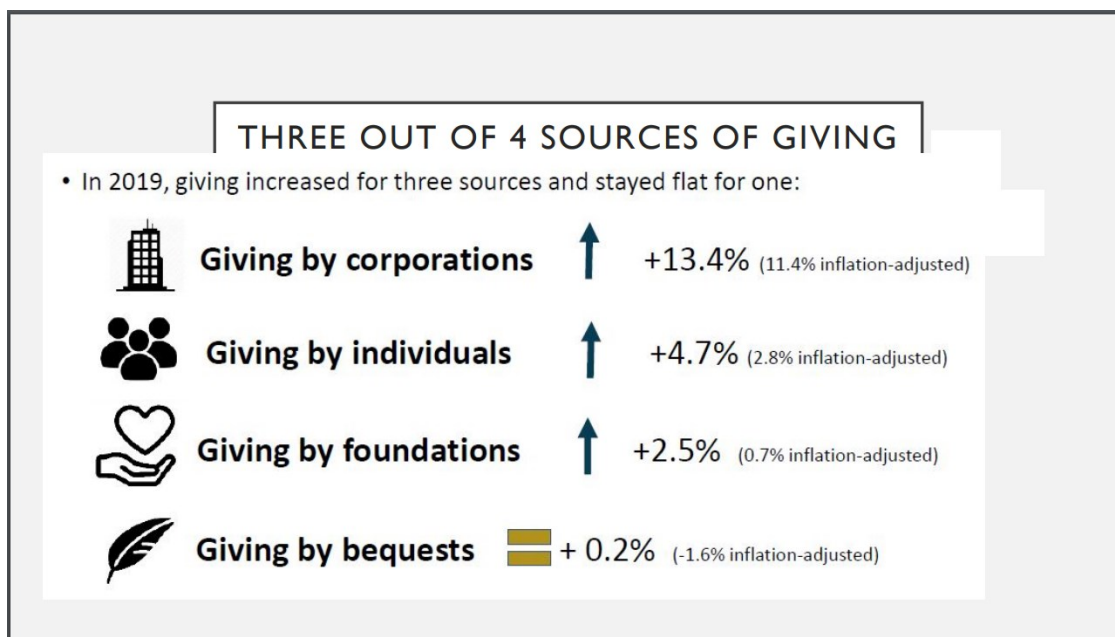


Gráfico 3: ROONEY, Patrick. **Giving USA 2020: Issues & Trends**. p.14. Link de Acesso: <https://nonprofitquarterly.org/wp-content/uploads/2020/06/Giving-USA-2020-Slides.pdf> .

Identificamos, assim, que os maiores alvos das doações dos americanos são instituições religiosas tais quais igrejas, sinagogas e mesquitas, instituições de beneficência como orfanatos e asilos, organizações de veteranos de guerra, escolas, universidades, *think tanks*<sup>167</sup> e muitos outros. A legislação americana, a respeito das doações é minuciosamente regulada pelo *Internal Revenue Service*<sup>168</sup>, porém sua execução é bastante simplificada, bastando o preenchimento de um formulário<sup>169</sup> e a programação da entrega dos donativos para estar endossada a doação.

Citaremos abaixo alguns dos exemplos que são aderentes ao pretendido pelo presente trabalho, como a seguir tratados:

Retomando o questionamento por nós proposto sobre a *razão pela qual os americanos são tão propensos a promover uma política de contribuição social por meio dos donativos*, algumas justificativas emergem como justificadoras de tal hábito:

1. A desburocratização do procedimento.

<sup>167</sup> *Think tank* é uma organização preocupada em criar e disseminar conhecimento sobre os mais variados temas, como política, economia, saúde, segurança, ciência, entre outros. Normalmente, é associado a uma ponte entre os centros de ensino e as comunidades responsáveis por colocar em prática os estudos desenvolvidos. Outro ponto importante é que os *think tanks* estão relacionados a assuntos de interesse público.

<sup>168</sup> Internal Revenue Service é um serviço de receita do Governo Federal dos Estados Unidos. A agência faz parte do Departamento do Tesouro.

<sup>169</sup> USA, International Revenue Services. **Form 8283 – Noncash Charitable Contributions**. Link de Acesso: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f8283.pdf> Acessado em 15/11/2022.

2. A participação de pessoas dedicadas a entregar os donativos com o espírito de efetivar o bem comum.
3. A possibilidade de doar não apenas valores, mas também utilidades<sup>170</sup>.

Tais justificativas se fundamentam na objetividade e na clareza das informações e procedimentos no site do International Revenue Services, demonstrando que a intenção de contribuir não encontrará nenhum tipo de resistência, mas sim, encontrará estímulos.

A justificativa 3 é o ponto de partida para demonstrarmos a viabilidade do pretendido por nossa tese, eis que o fato de existir a possibilidade de os americanos prosseguirem com doação de valores, propriedades móveis, automóveis ou imóveis e, ainda, na forma de prestação de serviços torna menos dispendioso e desencorajador o processo de doação.

É certa a realidade que traduz a selvageria do capitalismo, sendo bastante abstratos os anseios de um capitalismo humano como pregado por alguns, eis que o capital é capaz, por si só, de equilibrar a balança das necessidades para com os resultados financeiros, mesmo nos cenários menos favoráveis à sua manutenção, e mesmo com o titular do direito de explorar o capital adotando práticas sociais perversas desde que dentro das molduras constitucionais o capital se regula, como a teoria da mão invisível<sup>171</sup> de Adam Smith.

A prática de um capitalismo humano nos soa tão utópica quanto a ideia da implementação do comunismo ou do socialismo. A teoria de que as empresas privadas por si só passarão a exercitar intentos sociais por mera liberalidade não encontra guarida na constituição brasileira e em nenhuma parte da legislação pátria, eis que não há previsão expressa de nenhum *signing bonus* com mensuração de aderência à legislação passível de penalidades em relação às cláusulas sociais da constituição, o que, em nossa visão, é um erro, vez que o legislador originário poderia ter envidado esforços em tratar do papel das empresas privadas na ordem constitucional de forma objetiva, mas essa é justamente a problemática constitucional que tentamos solucionar com nossa teoria, então prossigamos.

Esclarecemos, antes de seguir com a proposta de efetivação da teoria, que os exemplos citados, a tributação na Revolução Francesa, a planificação francesa, os 50 anos em 5 nacional e a pungência das doações dos americanos, não consubstanciam inteligência vinculativa à

---

<sup>170</sup> USA, International Revenue Services. **Charitable Contributions**. Link de Acesso:

<https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-contributions> Acessado em 15/11/2022.

<sup>171</sup> A Teoria da Mão invisível é um conceito introduzido por Adam Smith em sua obra Teoria dos Sentimentos Morais de 1759. Segundo o autor uma economia livre, como o capitalismo é capaz de se regular de forma automática, como se houvesse uma mão invisível por trás de tudo.

persecução da materialização da efetividade da Teoria da Responsabilidade Social das Empresas Privadas, mas sim foram as ferramentas que inspiraram uma via de equacionamento da pretendida teoria, estando certos de que ao redor do mundo, e na história dos diversos povos, existem muitos exemplos positivos, porém, o mais importante que desejamos ressaltar é que se faz relevante o fato de que a mão do Estado foi acionada, pela via tributária, para a efetivação desses planos e que o envolvimento da sociedade personificada em todos os seus atores sociais por meio de um planejamento indicativo, é permitida em nossa constituição por força do Art. 174 da República Federativa do Brasil.

### **3.3 Proposta para materialização da teoria.**

A complexidade da materialização de tal teoria no Brasil contemporâneo é justamente a dificuldade de colocar em prática um plano de desenvolvimento, sendo que o mais representativo já operado em nossa nação foi o referenciado Plano de Metas de Juscelino Kubistchek, abordado no presente trabalho sob a nomenclatura Programa de Crescimento 50 anos em 5.

Tal modelo de investida na aceleração do crescimento nacional deve causar arrepios às atuais gestões governamentais brasileiras justamente pelo fato de que não há caixa capaz de sustentar um programa de incentivos semelhante ao realizado por Juscelino Kubistchek, porém para tanto que surge nossa proposta de efetivação da teoria.

Como já sedimentado, a proposição é que as empresas privadas sejam invocadas, de forma subsidiária ao poder público, com o oferecimento de parte de sua produção, ou de prestação de serviços, ou efetivem direitos sociais à população da sua regionalidade com o objetivo de implementar os Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil.

Já enfrentamos a temática no tocante jurídico, demonstrando que há harmonia no texto constitucional para inferir que há convergência nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e que tais objetivos são parte do fim existencial das empresas privadas, e que a União e os Estados membros, podem criar blocos regionais para o fomento de providências econômicas e sociais para o alcance do desenvolvimento da sociedade por meio de políticas tributárias.

Trouxemos, ainda, exemplos históricos de onde extraímos o fato de que o Estado, em momento histórico específico, trabalhou para equiparar as condições de acesso dos cidadãos e nivelou a possibilidade de acesso, ou distribuiu, de forma a equiparar os benefícios entre todos e, exploramos, ainda, a cultura americana de solidariedade ao estudarmos a possibilidade



vincular todos os atores sociais à promoção do bem comum por meio de doações em troca de benefícios tributários.

Objetivamos, então, com todo esse aparato teórico defender a viabilidade da tese por nós objetivada que tem como fito comprovar a validade constitucional de uma ferramenta jurídica que possibilite à União exigir das empresas privadas contraprestações capazes de promover a implementação dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, de forma a viabilizar a criação da Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas para a efetivação dos direitos sociais.

Para tanto, nossos esforços devem não se limitar apenas a demonstrar a viabilidade da equação, como devem, também, demonstrar uma forma de materializá-la na prática, sem o intuito de esgotar as possibilidades de seu uso, mas, sim, como prova de sua efetividade e como forma de abertura para um diálogo acadêmico na persecução de tais intentos.

Para tanto, recorreremos à inteligência da legislação infraconstitucional de número 5.172 de datada 25 de outubro de 1966, que materializa o Código Tributário Nacional.

O texto da referida legislação já passou por diversas adaptações e revisões, haja vista o lapso temporal existente entre a sua entrada em vigor e, ainda, as incontáveis transformações sociais, políticas e tecnológicas ocorridas.

Em uma primeira leitura nos desencorajamos à defesa da pretendida ideia que é nosso exercício de fé, justamente pelo fato de que, logo em seu Art. 3º, nos deparamos com a seguinte premissa *“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”*<sup>172</sup>.

Apesar de bastante desanimadora a ideia de ver ruir a essência da idealização de nossa proposta para tal adequação, eis que o Estado é um credor natural da livre iniciativa, e que é, o Estado, o terceiro credor em importância em eventual recuperação judicial ou falência, não desanimamos e pensamos, inicialmente, em traçar uma proposição de adequação ao texto infraconstitucional para tal, ainda mais pelo fato de podermos quantificar o bem a ser dado em pagamento em valor monetário, porém a proposta nos soou dissonante da concretude objetivada.

---

<sup>172</sup> BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

Um estudo mais detalhado da legislação tributária, que não é de nosso domínio, ganhou nossa atenção ao nos depararmos com previsão legislativa que trata da extinção do crédito tributário, e que pareceu tornar possível o objetivado, senão vejamos:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

...omissis...

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei<sup>173</sup>.

Tal dispositivos avaliza a possibilidade da dação em pagamento em bens imóveis, o que enxergamos como viabilizador da diminuição das diferenças sociais pela efetivação do direito social à moradia, porém trouxe novo dissabor à nossa pesquisa ao verificarmos que o poder legislativo alterou o texto legal de forma a limitar a prevista hipótese de dação em pagamento de bens imóveis apenas a créditos inseridos na dívida ativa da união, para tanto, abaixo comparativo do Art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016 que regulamenta tal procedimento:

Texto original, já revogado:

Art. 4º A extinção do crédito tributário pela dação em pagamento em imóveis, na forma do inciso XI do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, atenderá às seguintes condições:

I - será precedida de avaliação judicial do bem ou bens ofertados, segundo critérios de mercado;

II - deverá abranger a totalidade do débito ou débitos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em dinheiro de eventual diferença entre os valores da dívida e o valor do bem ou bens ofertados em dação<sup>174</sup>.

Passando por uma transformação textual pela Medida Provisória nº 719 de 2016 e, posteriormente, convertida na lei 13.313/2016 para:

Art. 4º O crédito tributário inscrito **em dívida ativa da União** poderá ser extinto, nos termos do inciso XI do caput do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25

<sup>173</sup> BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

<sup>174</sup> Idem.

de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, mediante dação em pagamento de bens imóveis, a critério do credor, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições: (Redação dada pela Medida Provisória nº 719, de 2016)

I - a dação seja precedida de avaliação do bem ou dos bens ofertados, que devem estar livres e desembaraçados de quaisquer ônus, nos termos de ato do Ministério da Fazenda; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 719, de 2016)

II - a dação abranja a totalidade do crédito ou créditos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos legais, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em dinheiro de eventual diferença entre os valores da totalidade da dívida e o valor do bem ou dos bens ofertados em dação. (Redação dada pela Medida Provisória nº 719, de 2016)

§ 1º O disposto no **caput** não se aplica aos créditos tributários referentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional. (Incluído pela Medida Provisória nº 719, de 2016)

§ 2º Caso o crédito que se pretenda extinguir seja objeto de discussão judicial, a dação em pagamento somente produzirá efeitos após a desistência da referida ação pelo devedor ou corresponsável e a renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, devendo o devedor ou o corresponsável arcar com o pagamento das custas judiciais e honorários advocatícios. (Incluído pela Medida Provisória nº 719, de 2016)

§ 3º A União observará a destinação específica dos créditos extintos por dação em pagamento, nos termos de ato do Ministério da Fazenda. (Incluído pela Medida Provisória nº 719, de 2016)<sup>175</sup>

Um novo balde de água sobre o objetivado, eis que, sob a ótica do defendido no presente trabalho, enxergamos um grande retrocesso na legislação, o qual creditamos à falta de reflexão e grande falha no planejamento governamental, e, ainda, na conjugação de interesses sociais a fim de efetivar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, por tal via.

Seguimos em nossas pesquisas e verificamos que o dilema chegou ao poder judiciário, que lavrou uma acertada decisão favorável à materialização da pretendida forma de viabilização de teoria, no sentido de permitir um resultado positivo do exercício tributário, permitindo que os devedores de tributos recorram a maneiras mais diversificadas, diretas, materiais e menos financeiras de satisfazer suas dívidas, sem prejuízo do interesse da coletividade, desde que previstas pelo Estado, e que ainda se valeu de esclarecer uma decisão<sup>176</sup> anterior à aludida lei que parecia prejudicar a modalidade de efetivação objetivada.

<sup>175</sup> BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

<sup>176</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1917 DISTRITO FEDERAL. RELATOR MARCO AURÉLIO. REQTE.(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. REQUERIDA: CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

A mencionada jurisprudência a ser adotada como referência para uma forma de efetivação da Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas tem a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 11.475/2000. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. COBRANÇA JUDICIAL DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA. REVOGAÇÃO DE PARTE DA NORMA IMPUGNADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. PRECEDENTES. **PREVISÃO DE MODALIDADES DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM LEI ESTADUAL. POSSIBILIDADE.** ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÃO PARA REPARTIÇÃO OBRIGATÓRIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COM DÉBITOS DECORRENTES DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DE BANCOS PÚBLICOS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE INSTITUTO DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS COM PRECATÓRIOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM MENOR EXTENSÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE<sup>177</sup>.

No tocante à aderência da decisão às jurisprudências anteriores, temos que destacar o seguinte trecho do julgado:

A propósito, é importante fazer um distinguishing e mencionar que não há se cogitar incongruência entre o entendimento adotado acima com o firmado no julgamento definitivo da ADI 1.917, cuja ementa está transcrita abaixo: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). I - Lei ordinária distrital - pagamento de débitos tributários por meio de dação em pagamento. II - Hipótese de criação de nova causa de extinção do crédito tributário. III - Ofensa ao princípio da licitação na aquisição de materiais pela administração pública. IV - Confirmação do julgamento cautelar em que se declarou a inconstitucionalidade da lei ordinária distrital 1.624/1997. (ADI 1917,

<sup>177</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ADV.(A/S) :PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2007)” Nesse julgado, a CORTE analisou a constitucionalidade de lei do Distrito Federal que dispunha sobre o “pagamento de débitos das microempresas, das empresas de pequeno porte e das médias empresas, mediante dação em pagamento de materiais destinados a atender a programas de Governo do Distrito Federal”. Apesar de ventilada a questão da necessidade de edição de Lei Complementar para tratar das formas de extinção de crédito tributário, o ponto principal da discussão no julgamento da ADI 1917 versou sobre o desrespeito ao processo licitatório, em contrariedade ao art. 37, XXI, da CF<sup>178</sup>.

Entendemos que o julgado avançou bem no tocante à necessidade de observância do princípio da necessidade de licitação, pois, como já abordado, à livre iniciativa não devemos conceder um cheque em branco para a sua ação em um mundo complexo como o que vivemos, devendo ser necessária regulamentação ou uma legislação prévia que preveja a modalidade de extinção do crédito tributário por meio de formas alternativas para os fins de efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tudo tomando por base os critérios do necessário desenvolvimento e o estabelecimento do caráter indicativo do Estado à iniciativa privada.

Reafirmamos, neste momento, que não há intenção de nossa parte em criar burlas ao já complexo sistema tributário nacional, mas sim em criar mecanismos diretos de efetivação de direitos por meio de um notório ganho de performance, situação totalmente diversa da vedação constitucional identificada pela corte máxima no julgado supramencionado, eis que objetivamos uma teoria que preserve o procedimento licitatório e não confira nenhum tipo de vantagem à empresa contribuinte.

Como forma de destacar a aderência e pertinência entendimento que objetivamos, importante realçar entendimento exarado no corpo de tal acórdão que esclarece:

...o requerente insurge-se contra a constitucionalidade da disposição, por meio de lei ordinária, de novas hipóteses de extinção e suspensão de créditos tributários, em afronta ao art. 146, III, “b”, da Constituição Federal, uma vez que, para tratar de tal matéria, seria necessária a edição de lei complementar. No julgamento da medida cautelar, a CORTE entendeu pela “possibilidade de o Estado-Membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios

---

<sup>178</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

créditos tributários”, alterando o entendimento firmado na ADI 1.917-MC, de relatoria do Min. MARCO AURÉLIO. Vejo que a controvérsia referente à matéria posta nos autos merece atenção em relação a duas situações. Na primeira, deve-se verificar a possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem, por lei ordinária, novas modalidades de extinção e suspensão de créditos tributários; na segunda, é preciso analisar se é admitida a utilização da dação em pagamento de bens móveis para a quitação de créditos tributários. No tocante à edição de leis tributárias, o legislador constituinte distribuiu entre a União, Estados e Distrito Federal a competência legislativa concorrente em matéria de direito tributário, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de norma de interesse geral e, aos demais, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral. É o que se depreende da leitura do art. 24, inciso I, da Constituição da República. Assim, coube à Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN) a função de instituir as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. A propósito, cumpre mencionar que o referido Código, apesar de ter sido editado como lei ordinária, foi recepcionado materialmente com status de lei complementar pela Constituição de 1967, e assim mantido pelo constituinte de 1988.

Min. MOREIRA ALVES durante os debates: “Se o Estado pode o mais, até mesmo anistiar, e, portanto, abrir mão de seu crédito, ele pode o menos, admitir uma forma de pagamento, que, no caso, sequer compete a Fazenda a recebê-lo, porque exige a aceitação por parte do orçamento.”

A partir dessa ideia, e considerando também que as modalidades de extinção de crédito tributário, estabelecidas pelo CTN (art. 156), não formam um rol exaustivo, tem-se a possibilidade de previsão em lei estadual de extinção do crédito por dação em pagamento de bens móveis. Sobre essa questão, confira-se o que diz a doutrina (grifos adotados): “A dação em pagamento, na lei civil, dá-se quando o credor consente ‘em receber prestação diversa da que lhe é devida’ (CC/2002, art. 356). O Código Tributário Nacional, no texto acrescentado pela Lei Complementar n. 104/2001, só prevê a dação de imóveis, o que não impede, a nosso ver, que outros bens (títulos públicos, por exemplo) sejam utilizados para esse fim, sempre, obviamente, na forma e condições que a lei estabelecer”. (...) O rol do art. 156 não é exaustivo. Se a lei pode o mais (que vai até o perdão da dívida tributária) pode também o menos, que é regular outros modos de extinção do dever de pagar tributo. A dação em pagamento, por exemplo, não figurava naquele rol até ser acrescentada pela Lei Complementar n. 104/2001; como essa lei só se refere à dação de imóveis, a dação de outros bens continua não listada, mas nem por isso se deve considerar banida. Outro exemplo, que nem sequer necessita de disciplina específica na legislação tributária, é a confusão, que extingue a obrigação se, na mesma pessoa, se confundem a qualidade de credor e a de devedor (CC/2002, art. 381). Há, ainda, a novação (CC/2002, art. 360)”. (AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 416/417) “O Código Tributário Nacional não esgota as possibilidades de extinção do crédito tributário. Não versa sobre a confusão,

conquanto esta seja possível. Basta considerar a hipótese de herança jacente, vertendo os bens para o Poder Público: havendo tributos devidos ao próprio ente beneficiário, poderá operar a confusão, extinguindo-se, por óbvio, a obrigação tributária”. (SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 715) No mesmo sentido, cite-se trecho de artigo de autoria de MARCELO RODRIGUES MAZZEI, ALEXSANDRO FONSECA FERREIRA E ZAIDEN GERAIGE NETO, publicado na Revista Tributária e de Finanças Públicas (vol. 119, nov-dez/2014, Revista dos Tribunais, p. 165): “Como visto, é constitucional que os Estados, Distrito Federal e Municípios legislem sobre novas causas de extinção de seus créditos tributários. Isso porque o rol constante no art. 156 do CTN não é exaustivo, admitindo outras formas de extinção do crédito, como é o caso do instituto da confusão, onde ha coincidência entre a figura do credor e do devedor na mesma relação jurídica. Igualmente, dentro dos efeitos da teoria dos poderes implícitos, mostra-se incoerente a situação jurídica onde o ente federativo credor possa anistiar ou remitir o débito do devedor (plus) e não possa legislar sobre outra forma de pagamento do seu crédito (minus).” Portanto, como norma geral, o CTN previu, nos arts. 151 e 156, as hipóteses de suspensão e extinção de créditos tributários, porém isso não impede que os Estados, dentro do seu âmbito de atuação legislativa concorrente e com base na teoria dos poderes implícitos, possam regulamentar e estabelecer formas de extinção de seus créditos tributários<sup>179</sup>.

Concluímos, assim, que o cenário jurídico atual não cria óbice para a inovação nas modalidades de extinção do crédito tributário, desde que observadas as cautelas necessárias para não configuração da burla ao princípio constitucional licitatório.

Verificamos que a lei complementar que necessitará ser criada para tratar da criação das regiões poderá trazer em seu corpo tais diretrizes tributárias, eis que validada como lei complementar pelo rol exemplificativo previsto no inciso III do § 2º do Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil, tornando, assim, a espécie de extinção, prevista em lei e fiscalizada pelo complexo geoeconômico e social criado com tais fins, harmônica e consonante com a Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, entendemos que a interpretação oferecida pelo Supremo Tribunal Federal, é capaz de promover grandes mudanças na forma de tributar, especialmente com relação à forma de extinção dos créditos tributários, possibilitando a previsão de formas de extinção do crédito tributário com a métrica dos direitos sociais para a mensuração da redução das desigualdades

---

<sup>179</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ADV.(A/S) :PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

sociais promovida pelo contribuinte, e que sejam capazes de promover a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Em nossa tese, deve haver indicação das diretrizes e bases necessárias para o desenvolvimento regional pelo poder público à livre iniciativa, em consonância ao previsto no Art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil, demonstrando quais créditos tributários poderão ser extintos com a dação em pagamento de prestações que sejam necessárias àquela regionalidade, eis que o Estado é seu maior credor natural, tornando assim possível a exigibilidade da participação das empresas privadas na implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Assim, dessa forma, sustentamos que não há nenhum tipo de impedimento à União, ou aos Estados e, até mesmo, aos Municípios, em exercer a indicação à iniciativa privada, pelo meio da edição de legislação complementar, para a criação de blocos com o objetivo de propagar o desenvolvimento regional, desde que observado os princípios da licitação, que após a entrada em vigor da lei 14.133/21 passou a ostentar 22 princípios<sup>180</sup>, tornando totalmente viável e aderente à realidade jurídica brasileira a ideia por nós defendida.

---

<sup>180</sup> **Princípio Da Celeridade**, busca um processo rápido, acelerado.

**Princípio Da Competitividade**, é permitir a concorrência sem privilegiar participantes.

**Princípio Do Desenvolvimento Nacional Sustentável**, é ter cuidado com o meio ambiente aliado a preservação e geração de emprego e renda, a busca pelo desenvolvimento nacional baseado nestes pilares.

**Princípio Da Economicidade**, manter a qualidade, porém com redução de custos, é uma espécie de visão “importada” da iniciativa privada.

**Princípio Da eficácia**, é o mesmo que alcançar o objetivo proposto pelo edital.

**Princípio Da eficiência**, o processo deve ser produtivo de forma que leve eficácia pela melhor forma.

**Princípio Da Igualdade**, é manter o processo isonômico em todas as suas fases.

**Princípio Da Impessoalidade**, preza para que o processo seja voltado totalmente ao interesse público e não do gestor ou de pessoas do seu interesse.

**Princípio Do Interesse público**, é observar qual a melhor solução, por vezes, pode ser possível a anulação de um contrato, porém, os prejuízos que serão causados com a anulação podem ser maiores que os problemas já enfrentados, desta forma em nome do princípio do interesse público pode-se optar pela **não** anulação do contrato.

**Princípio Do Julgamento Objetivo**, a licitação deve ser regida por um processo objetivo, evitando editais vagos, subjetivos, que não atendam ao interesse público.

**Princípio Da Legalidade**, é a observação dos critérios e objetivos legais.

**Princípio Da Moralidade**, é agir durante todo o processo com moral, ética e honestidade.

**Princípio Da Motivação**, é a justificação fática e legal para a contratação, o gestor público deve sempre motivar a realização de contratos da sua administração.

**Princípio Do Planejamento**, é preciso ter planejamento, o estudo técnico que demonstre a necessidade do edital, bem como a existência da verba que garantirá a execução total do edital.

**Princípio Da Probidade Administrativa**, é ser moral e ético.

**Princípio Da Proporcionalidade**, o edital deve ser proporcional a necessidade pública evitando gastos desnecessários.

**Princípio Da Publicidade**, salvo as exceções, todo ato da administração pública deve ser publicizado.

**Princípio Da Razoabilidade**, o processo deve ser razoável, não pode criar critérios desnecessários ao fim pretendido pelo gestor.



#### 4. TEORIA DA RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DAS EMPRESAS PRIVADAS.

A materialização de uma teoria com tal fim sempre foi algo bastante almejado por nós e ao mesmo tempo temido, haja vista a dificuldade epistemológica presente nesse intento. O grande desafio do presente trabalho foi evidenciado desde sua fase embrionária, eis que a identificada originalidade trouxe à voga um complexo desafio de conjugar matérias textualmente afeitas como os objetivos fundamentais da república federativa do Brasil com a ordem econômica e, principalmente, com diversas áreas do conhecimento das Ciências Sociais para a perfeita compreensão e alcance do pretendido.

A cuidadosa leitura do texto constitucional nos fez inferir que existe uma clara relação entre a atuação das empresas privadas e os objetivos da República e, ainda, uma forma constitucionalmente válida de se exigir essa interação social da livre iniciativa, perfazendo possível a nossa ambição de exequibilidade jurídico constitucional da responsabilização das empresas privadas pela implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Para a concretização da pretendida teoria entendemos por necessário colocar em prática o exercício semântico de conjugação do pretendido com a extensão das terminologias “teoria” e “responsabilidade”.

Do dicionário, da terminologia “teoria” emerge:

teoria

te·o·ri·a

sf

---

**Princípio Da Segurança Jurídica**, é a busca pela segurança nas relações que a administração pública se envolve, é a paz social.

**Princípio Da Segregação De Funções**, é a ideia de descentralizar o procedimento do edital, uma espécie de divisão das tarefas do processo licitatório, voltado a impedir ou restringir possibilidades de ilegalidades, exemplo, um prepara o edital, outro analisa as propostas, um terceiro contrata, outro analisa a prestação de serviços que será pago por outra pessoa.

**Princípio Da Transparência**, é divulgar as informações de forma que a população seja capaz de compreender o processo licitatório de forma clara.

**Princípio da Vinculação Ao Edital**, deve-se seguir estritamente o que foi previsto no instrumento convocatório, de forma a proceder o processo como planejado, isto viabiliza a real manutenção dos interessados no processo sem que sejam surpreendidos por “novidades”.

1 Conjunto de princípios, regras ou leis, aplicados a uma área específica, ou mais geralmente a uma arte ou ciência.

2 Sistema ou doutrina que resultam desses princípios, regras ou leis.

3 Conhecimento especulativo, de caráter hipotético e sintético: “A teoria do historiador Radiznski poderá ser comprovada um dia, mas a verdade é que, no contexto da situação soviética e mundial, a liderança de Stalin já estava exausta [...]” (CA).

4 FILOS Conhecimento abstrato que se limita à exposição de caráter meramente especulativo, voltado para a contemplação da realidade, em oposição à prática e ao saber técnico.

5 FILOS Conjunto de conhecimentos sistematizados que se fundamentam em observações empíricas e em estudos racionais e que, ao formular leis e categorias gerais, possibilitam classificar, ordenar e interpretar os fatos e as realidades da natureza.

6 Conjunto de opiniões e ideias sistematizadas sobre um assunto dado: “Você está contra os fatos, a teoria dos atentados não se sustenta, foram feitas investigações, e além dos fatos objetivos de cada caso, há a constatação óbvia de que os três não mais representavam perigo algum ao sistema militar [...]” (CA).

7 Qualquer noção geral e abrangente; generalidade: Se você der chance, ele passa horas expondo sua teorias.

8 COLOQ Ideia fantasiosa e imaginária; filosofia, sonho, utopia: Gente, vamos olhar a realidade! Teoria não alimenta ninguém.

9 ANTIG Embaixada sagrada enviada por um Estado grego para representá-lo nos grandes jogos esportivos, consultar um oráculo ou oferecer sacrifícios aos deuses.

10 POR EXT Grupo de indivíduos que marcham em procissão; cortejo: Uma teoria de soldados altos e fortes abriu o desfile.

11 POR EXT Qualquer série ou sequência: Ela apontou uma teoria de acontecimentos que causaram a demissão do rapaz<sup>181</sup>.

Do dicionário, da terminologia reponsabilidade depreendemos:

responsabilidade

res·pon·sa·bi·li·da·de

sf

1 Qualidade de quem é responsável.

2 Obrigatoriedade de responder pelos próprios atos ou por aqueles praticados por algum subordinado.

<sup>181</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

**3 JUR Obrigação moral, jurídica ou profissional de responder pelos próprios atos, relacionados ao cumprimento de determinadas leis, atribuições ou funções.**

**4 JUR Dever imposto por lei de reparar os danos causados a outrem.**

#### EXPRESSÕES

Responsabilidade administrativa, JUR: aquela que resulta da violação de norma interna de uma administração, em caso de o servidor praticar um ato administrativo ilícito.

Responsabilidade civil, JUR: obrigatoriedade imposta pela prática de um ato ilícito no âmbito civil.

Responsabilidade civil do Estado, JUR: dever do Estado para com os civis em caso de prejuízos causados por seus agentes.

**Responsabilidade contratual, JUR: aquela que deriva do descumprimento de uma obrigação contratual.**

**Responsabilidade legal, JUR: obrigação, imposta pela lei, de responder por certos atos, quando praticados, e de sofrer sanções jurídicas.**

Responsabilidade moral, FILOS: a noção de que o indivíduo deve reconhecer os danos por ele causados, aceitando suas consequências.

Responsabilidade penal, JUR: aquela que abrange crime ou contravenção cometido por alguém, que fica sujeito à aplicação de pena prevista em lei<sup>182</sup>.

Destacamos as significância e expressões correlatas por nós perseguidas no desenvolvimento do presente trabalho.

Assim, entendemos que para a formulação de uma “teoria da responsabilidade” é necessário que nos atenhamos aos fatores antecedentes, como a significância 3, onde resta prevista a obrigação moral, jurídica ou profissional de responder pelos próprios atos, relacionados ao cumprimento de determinadas leis, atribuições ou funções e aos fatores decorrentes, como o identificado na significância 4 que versa sobre o dever imposto por lei de reparar os danos causados a outrem.

Norberto Bobbio trata a sanção jurídica como um tipo de sanção externa, diferentemente da sanção moral, pois a última não pode ser externalizada, definindo que a primeira é uma resposta institucionalizada de um grupo, e da sociedade para que sejam evitados os

---

<sup>182</sup> MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Link de acesso: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.

inconvenientes da escassa eficácia da sanção moral, tornando-a capaz de regular o comportamento dos cidadãos e dos comportamentos contrários às suas determinações<sup>183</sup>.

Nessa toada, cumpre-nos destacar, a existência da obrigatoriedade, em relação às sanções moral e jurídica, da iniciativa privada em responder pelos próprios atos em relação ao cumprimento de determinadas leis, atribuições ou funções que, conforme ensina José Afonso da Silva, ao tratar da liberdade de iniciativa econômica deve observar:

*...a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que “liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo”. É legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social. Será ilegítima quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário<sup>184</sup>.*

Nessa esteira, José Afonso da Silva complementa, ainda, com os intentos da presente tese:

*A Constituição de 1988 é ainda mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos a existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. [...] Traz, por outro lado, mecanismos na sua ordem social voltados à sua efetivação. Tudo depende da aplicação das normas constitucionais que contêm essas determinantes, esses princípios e esses mecanismos<sup>185</sup>.*

Assim, ao assumir a premissa conceitual de que as empresas privadas são atores sociais de peso, e fundamentais, para o funcionamento do Estado Brasileiro, nos deparamos com situação na qual se faz necessário assumir que existe um papel de protagonismo social na existência dessas, não se limitando a um papel de coadjuvante enquanto geradora de riquezas para os seus sócios e de prestações para a sociedade.

---

<sup>183</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Trad. Ariane Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista; apresentação de Alaôr Caffé Alves – 6ª ed – São Paulo: Edipro, 2016. p. 157.

<sup>184</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. Malheiros Editores. São Paulo. 2011. p. 796.

<sup>185</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. Malheiros Editores. São Paulo. 2011. p. 793.

Celso Antônio Bandeira de Mello, traz ensinamento aderente ao tratar sobre os efeitos da inobservância dos princípios, eis que, tal qual já tratado em passagem específica onde definimos princípio, este é de fundamental importância para a ordem constitucional de um país, trazendo consequências a sua violação, senão vejamos:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada<sup>186</sup>.

Assim, por serem as empresas privadas signatárias da responsabilidade pela observância do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, emerge o vínculo obrigacional necessário para a sua sanção.

Do texto constitucional aflora a ideia de que, enquanto integrante do rol de atores sociais, a livre iniciativa está constitucionalmente vinculada aos próprios atos em relação ao cumprimento de determinadas leis, atribuições ou funções, sendo necessário, então criação de um vínculo obrigacional pela necessidade de uma imposição legal para que as empresas privadas respondem por certos atos, quando praticados, e de sofrer sanções jurídicas.

Enxergamos e compreendemos que a vinculação obrigacional das empresas privadas não pode decorrer apenas do texto constitucional, eis que a Constituição Brasileira não é uma Constituição que tenha previsões punitivas, mas sim é uma constituição dirigente, eis que, conforme ensina Gilberto Bercovici, é uma constituição que define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população<sup>187</sup>.

Pelo fato da Constituição da República Federativa do Brasil não ter caráter punitivo, a necessidade de imposição legal para o reparar os danos causados a outrem deve decorrer de uma legislação infraconstitucional, afim de que esteja preenchido o requisito de

---

<sup>186</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. – São Paulo : Malheiros, 2000, p. 747/748.

<sup>187</sup> BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro**. Revista Informação Legislativa. a. 36 n. 142. Brasília. 1999 p. 36

responsabilização decorrente do ato praticado pelas empresas privadas, para tanto recorreremos à necessidade da criação de blocos regionais, por meio de lei complementar para a disciplina tributária da questão com a previsão de punições àquelas empresas daquela regionalidade prevista que não cumprirem com os plano de desenvolvimento indicativo proposto pelo governo.

O mecanismo de efetivação proposto pelo presente trabalho está intimamente ligado aos fins sociais da propriedade, ao histórico das normas brasileiras e à consonância do objetivado pela Constituição, uma sociedade justa e solidária.

O Estado Brasileiro enquanto por muitos chamados de o maior sócio das empresas privadas, haja vista a necessária e evidente tributação de diversas espécies existentes no Brasil perfaz o maior credor das empresas nacionais.

O Texto Magno é claro, em seu pouco exercitado Art. 43, ao versar que *a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais*. Tal dispositivo, como já abordado, válida o ente máximo como capaz de materializar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que, no Art. 3º do Texto Constitucional, estão elencados como sendo *a construção de uma sociedade livre justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*.

As empresas privadas aparecem como um ferramental capaz de prover tal materialização, eis que, pelo texto constitucional do Art. 170, resta claro que a ordem econômica deve, pelo trabalho humano e pela **livre iniciativa**, assegurar a **existência digna a todos conforme os ditames da justiça social** à luz dos seguintes princípios: soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, **a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca pelo pleno emprego** e o livre exercício de qualquer atividade econômica autorizada pela lei.

O constituinte originário, ao mencionar a redução das desigualdades sociais, abriu caminho para efetuar a gradação das desigualdades sociais no único parâmetro constitucional aderente à realidade contemporânea: os direitos sociais. Assim, propomos que sejam indicadas, pelo Estado por meio do planejamento indicativo, à iniciativa privada, as prestações

relacionadas aos direitos sociais críticos da regionalidade onde a empresa privada destinatária do planejamento esteja instalada.

A teoria objetivada é coroada com o dispositivo previsto no Art. 174 que fecha a equação obrigacional às empresas privadas ao prever o **Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica como indicativo para o setor privado**, eis que, nos termos do seu § 1º cumpre à lei **o estabelecimento das diretrizes básicas para o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.**

Nessa esteira, entendemos como válida a equação proposta de que a **União deve operacionalizar o desenvolvimento nacional por meio de critérios indicativos, que tomem por base a criação de blocos geoeconômicos e sociais, para a concretização, pela iniciativa privada, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.**

Tal operacionalização por nós é enxergada, e sugerida, como sendo fiel exercício do inciso III do § 2º do artigo 43, que versa, *ipsis litteris*:

Art. 43. Para efeitos administrativos, **a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.**

§ 1º **Lei complementar** disporá sobre:

I - as **condições para integração de regiões em desenvolvimento;**

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os **incentivos regionais compreenderão, além de outros**, na forma da lei:

...omissis...

**III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas<sup>188</sup>;**

A proposta, em voga é que as empresas privadas sejam invocadas, de forma subsidiária ao poder público, com o oferecimento de utilidades relacionadas ao direito indicado parte de

---

<sup>188</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

sua produção ou que realize a prestação de serviços, à sua regionalidade. Tal oferta deve ser feita em troca do aproveitamento de créditos tributários oriundos de sua própria operação, eis que o Estado, como seu maior credor natural, é legítimo para aceitar a antecipação do crédito tributário, vez que tal prática não é vedada pela legislação tributária nacional em seu Artigo 156, onde está previsto o pagamento antecipado de tributos.

A inteligência relativa à relevância das empresas privadas e da sua responsabilidade na implementação do desenvolvimento é clara e ecoa em diversos sistemas jurídicos, políticos e econômicos, integrando os debates do parlamento europeu com as seguintes prescrições:

Reconhece que o investimento privado nos países em desenvolvimento, se for devidamente regulamentado, pode contribuir para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; saúda e subscreve as conclusões do Conselho, de 12 de dezembro de 2014, sobre o reforço do papel do setor privado na cooperação para o desenvolvimento; congratula-se com a iniciativa da Comissão de ajudar o setor privado a tornar-se, juntamente com outras organizações de desenvolvimento governamentais e não-governamentais e com modelos empresariais inclusivos, como cooperativas e empresas sociais, um importante parceiro para alcançar o desenvolvimento inclusivo e sustentável no âmbito dos ODS da ONU, o que implica um compromisso da parte do setor privado para a boa governação, a redução da pobreza e a criação de riqueza através do investimento sustentável, bem como para reduzir as desigualdades, promover os direitos humanos e as normas ambientais e reforçar as economias locais; salienta que os diferentes papéis dos atores do setor privado e do setor público têm de ser compreendidos e reconhecidos na íntegra por todas as partes envolvidas<sup>189</sup>;

Não há dúvida, então, que é uma valiosa ferramenta a atuação conjunta da iniciativa privada e do poder público:

Defende que os setores privado e público são mais eficientes quando trabalham em conjunto para criar um ambiente saudável para o investimento e a atividade empresarial, bem como as bases para o crescimento económico; realça que todas as parcerias e alianças com o setor privado se devem centrar em prioridades de valores comuns que conjugem os objetivos empresariais com os objetivos de desenvolvimento da UE e observar as normas internacionais em matéria de eficácia do desenvolvimento; considera que devem ser concebidas e geridas em conjunto com os países parceiros em

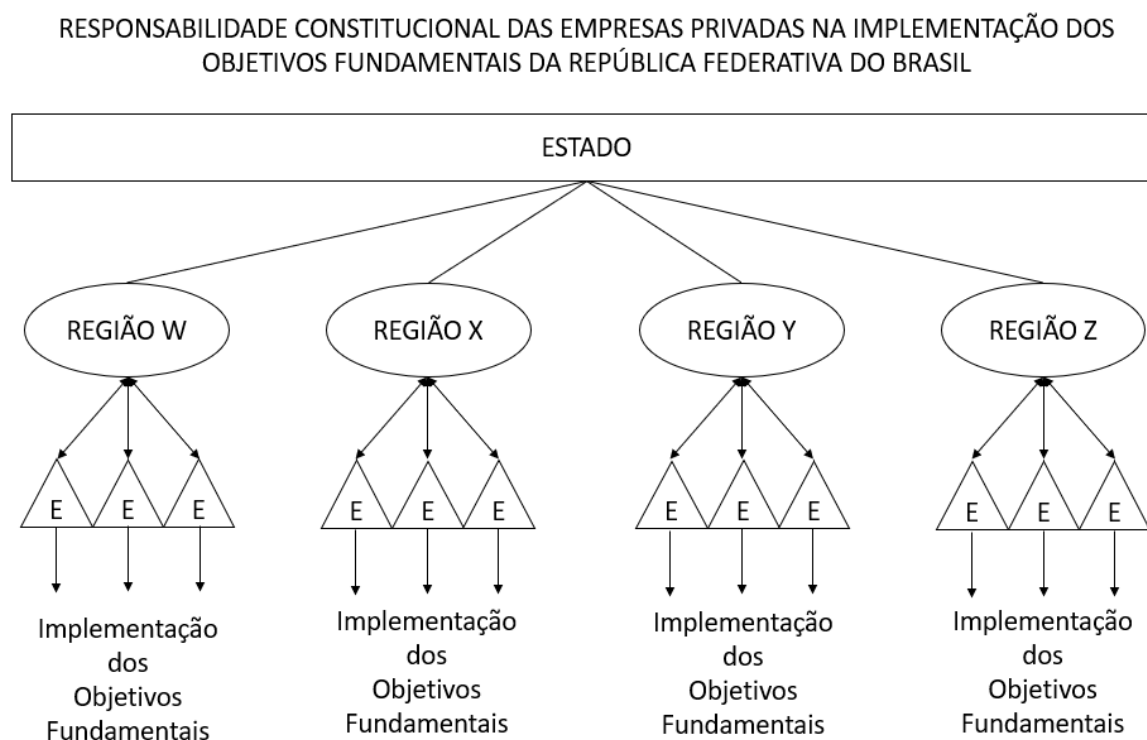
---

<sup>189</sup> PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório sobre o setor privado e o desenvolvimento. Comissão do desenvolvimento** Relator: Nirj Deva. 2016. Link de Acesso: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043_PT.html) Acessado em 08/10/2022.



questão, a fim de assegurar que os riscos, as responsabilidades e os lucros sejam partilhados, apresentem uma boa relação custo-eficácia e tenham objetivos de desenvolvimento precisos, etapas regulares, clareza em termos de responsabilização e transparência<sup>190</sup>.

Tornando totalmente viável e aderente à realidade jurídica brasileira a ideia por nós defendida. Representamos a teoria desenvolvida:



De onde sintetizamos que à iniciativa privada é atribuída a responsabilidade de cumprimento dos intentos estatais por força do Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil. Tais intentos possuem força vinculativa à iniciativa privada se precedidos da elaboração de um planejamento indicativo do Estado, o que se aperfeiçoa com a criação de blocos regionais e, observância do Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil, o que tem força vinculativa às empresas daquela região.

Preenchidos tais requisitos, o Estado poderá exigir da iniciativa privada, por meio de sanções tributárias previstas na lei complementar que deve efetivar a criação dos blocos

<sup>190</sup> PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório sobre o setor privado e o desenvolvimento. Comissão do desenvolvimento** Relator: Nirj Deva. 2016. Link de Acesso: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043_PT.html) Acessado em 08/10/2022.

geoeconômicos, se não atuar para a redução das desigualdades regionais e sociais, as quais, em por interpretação teleológica finalista, identificamos que devem ser graduadas e mensuradas pela adoção do critério de efetivação dos direitos sociais.

Destacamos, ainda, que tal ferramenta legal não apresenta barreiras de implementação, eis que não demandará maciços investimentos por parte do Estado como verificado no exemplo da planificação francesa e no Plano de Metas de Juscelino Kubistchek, eis que a moeda de troca para a implementação do planejamento indicativo, será o crédito tributário com quitação antecedente ao fato gerador.

Assim, consideramos válida a Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas, a qual trazemos como um remédio para as vicissitudes da sociedade brasileira.



## CONCLUSÃO.

Iniciamos o trabalho com uma reflexão preliminar esquematizada do intento da presente pesquisa e o destaque dos dispositivos legais que irradiaram sabedoria para a formulação da materializada teoria, pois esses constituem a matéria prima intelectual básica para a elaboração da presente tese, eis que objetivávamos a formulação de uma teoria exequível ao se tomar por base o direito positivo brasileiro.

Discorremos, no capítulo inicial, sobre a necessária superação do embate entre as funções sociais daquela parcela do Estado denominada “público” e da parcela do Estado praticada pelas empresas privadas, e demais atores sociais particulares, denominada “privado”.

Esclarecemos que, para a persecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, se faz necessária a atuação conjunta de todos os atores sociais, sejam eles vinculados à seara pública e seus agentes, cidadãos, iniciativa privada, terceiro setor e todos os demais envolvidos, eis que a solução das mais graves controvérsias sociais deve se dar de forma democrática, tanto na participação quanto na atuação destes na efetivação dos desígnios da República.

Na sequência, tecemos análise da Carta Constitucional brasileira na seara relacionada aos objetivos fundamentais da República. Abordamos os reflexos irradiados pelas constituições italiana e portuguesa, em via exploratória, como supedâneo necessário à compreensão da pertinência da adoção dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e o poder vinculativo que este dispositivo exerce no Estado Democrático de direito brasileiro. Abordamos a validade de tal dispositivo enquanto norma exigível e os efeitos objetivados com a sua implementação, eis que tais objetivos são responsáveis por nortear o funcionamento da República.

Realizamos a releitura histórica das Constituições brasileiras com enfoque na figura da Livre Iniciativa, onde repetimos o experimento exploratório em relação às constituições italiana e portuguesa, isto com a finalidade de compreendermos e demonstrarmos que a Carta Constitucional traz como funções e prerrogativas para as empresas privadas a de implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Tal conclusão se deu pelo diagnóstico da fiel e exata similitude entre os intentos da República previstos no Art. 3º e os fundamentos da ordem econômica direcionados à livre iniciativa.

Identificamos, assim, que os objetivos da República são plenamente aderentes aos princípios da livre iniciativa no tocante ao desenvolvimento social. Tal similitude deve ser compatibilizada pela previsão expressa constante no texto constitucional que assevera que o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, deve exercer função indicativa à iniciativa privada para o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado com a necessária observância da redução das desigualdades sociais e regionais.

Por meio da hermenêutica constitucional, arguimos ponto de vista que se fundamenta na metrificação das diferenças sociais, vez que, com o passar dos anos, o conceito de desigualdade social tem se mostrado desgastado pela ação das transformações humanas, deixando o caráter aritmético financeiro de lado para a doção de um critério humano, fundado em um exame das capacidades do ser humano de aproveitar as oportunidades e implementar a promoção da sua individualidade, nos levando a identificar que a métrica adequada para mensurar a redução das desigualdades sociais é o nível de implementação dos direitos sociais ao qual dois cidadãos sujeitos a tal comparação tenham acesso.

Como forma de consolidação e execução da teoria formulada, destacamos a incorporação e compatibilização das indicações previstas no Art. 174 pelo poder público à iniciativa privada. Acreditamos que a via adequada para a compatibilização seja por meio da criação dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, vez que as empresas privadas, enquanto agentes sociais de relevância econômico-financeira, devem ser chamadas para contribuir com o desenvolvimento regional pela via subsidiária.

Em confluência com a temática abordada adotamos o instituto das Regiões, previsto na Seção IV da Constituição da República Federativa do Brasil, mais precisamente no Art. 43, como aglutinador dos objetivos da República e das premissas legais da Livre Iniciativa, eis que, mesmo com a diminuta base bibliográfica e doutrinária sobre essa temática, é existente a previsão de que pode, a União, traçar planos visando seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais por meio de isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas, entre outros incentivos.

Como forma de decifrar a forma pela qual o Estado poderá, por meio da criação de complexos geoeconômicos e sociais, concretamente exigir a responsabilização das empresas privadas em relação à implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, recorreremos à inteligência da legislação infraconstitucional prevista no inciso IX do Art.

156 do Código Tributário Nacional, que prevê que a extinção do crédito tributário pode se dar pela dação em pagamento em bens imóveis.

Não obstante tal previsão legal, eis que esta conota possibilidade única e bastante limitada para a persecução do por nós objetivado, trouxemos acervo jurisprudencial atual onde o aresto revela a clara a possibilidade da dação de pagamento de tributos não apenas de bens imóveis, mas, também, de bens móveis, sem nenhum desencorajamento à extensão de tal dação à prestação de serviços.

Indicamos, então, que existe a viabilidade para a convocação das empresas privadas, pela via subsidiária, para a implementação dos objetivos fundamentais da República por meio da dação em pagamento de sua produção, prestação de serviços ou utilidades à regionalidade do bloco em que se situa como forma de promoção da melhoria das condições sociais, eis que o Estado brasileiro se demonstra insuficiente para prover a implementação plena os objetivos previstos na carta constitucional dos direitos sociais, vez que, ao Estado, é atribuída a possibilidade de indicar às empresas privadas as ações adequadas para o alcance da promoção do desenvolvimento regional nas áreas eleitas para tal conforme o regramento jurídico correspondente.

Nessa senda, apontamos como determinante para a adequada implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a criação de blocos geoeconômicos e sociais. Estes devem ser materializados pelo aparato constitucional previsto no Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil com vistas ao desenvolvimento e redução das desigualdades sociais e regionais. Indicamos que, por meio do rol exemplificativo do inciso III do Art. 43, seja fomentada a implementação de reduções, isenções, diferimento temporário dos tributos federais ou compensações de forma que, por meio da corrente jurisprudencial emanada à luz do inciso XI do Artigo 156 do Código Tributário Nacional, seja viabilizada a extinção de créditos tributários pela dação de bens, pela prestação de serviços ou utilidades, oriundos do regular exercício econômico das empresas inseridas em tais regiões, instrumentalizando, assim, a efetivação dos objetivos fundamentais da República nessas regiões.

Por fim, focamos nossos esforços na definição das fronteiras de tal teoria e a forma pela qual essa, pode, fomentar práticas em nível estadual, haja vista o fato de que os Estados que compõem a República Federativa do Brasil são revestidos de legitimidade para instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções

públicas de interesse comum por força do Art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil, tornando assim possível a propagação capilar da Teoria da Responsabilidade das Empresas Privadas, vez que tal engenho não carece de nenhum tipo de vício existencial, legal ou normativo e é complementemente harmônico com todos os princípios do Estado Democrático de Direito Brasileiro como comprovado neste trabalho.

Assim, confiamos que a criação de um bloco geoeconômico e/ou social com políticas tributárias que possibilitem a dação, pelas empresas, de sua produção ou prestação de serviços, em troca do abatimento de créditos tributários, sua compensação ou isenção é um mecanismo constitucionalmente viável e distinto capaz de vincular, em caráter obrigacional, a livre iniciativa à implementação dos objetivos da República Federativa do Brasil.

No modelo proposto, o bloco geoeconômico e/ou social recorrerá à iniciativa privada como fonte subsidiária à (in)capacidade técnica, executiva, financeira, tecnológica, política ou operacional de prover o desenvolvimento trazido como objetivo do Estado, fazendo valer a função indicativa que é atribuída ao Estado no Art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil.

O direito individual ao empreendedorismo, que decorre da livre iniciativa, não pode, e nem deve, ser encarado como um cheque em branco para ao empreendedor, mas como uma carta de compromisso com caráter retributivo a toda a sociedade e à nação. O mencionado caráter retributivo deve ser direcionado à primeira por ter se empenhado na persecução dos objetivos da sociedade empresária, e à segunda por ter lhe munido de recursos – naturais, humanos, sociais, estruturais, jurídicos e institucionais – suficientes para tal.

Destacamos, ainda, o fato de que as premissas sociais devem estar bastante vívidas no coração dos brasileiros para que possamos deixar de lado intentos individuais para seguir rumo à organização de um pilar da sociedade em direção a um progresso comum. Em vias conclusivas não podemos deixar de citar Pablo Lucas Verdu que infere que é pelo sentimento jurídico que a normatividade preenche as lacunas da sociedade alcançando a efetividade da normatividade de forma mais adequada, incorporando a sensação de propriedade, o sentimento de dono da nação, aos cidadãos, fator esse necessário para que a livre iniciativa venha a prover a implementação dos desígnios da República<sup>191</sup>. Sem o sentimento constitucional o

---

<sup>191</sup> VERDU, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração de política.** Tradução e prefácio Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p.5.

nacionalismo pode tomar um rumo perverso, onde os intentos do Estado democrático de direito se confundam com os intentos do poder.

Resta esclarecido, assim, que se faz necessária a adoção da Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas como uma abordagem inovadora em torno da atuação das empresas privadas para que seja provido, em sede subsidiária, todo o apoio ao Estado para a persecução de seus objetivos fundamentais e que as empresas privadas devem ser reconhecidas pela sua característica de promotora do desenvolvimento nacional.

Acreditamos haver provado de forma satisfatória, e metodologicamente adequada, a viabilidade e concretude da tese desenvolvida, justificando de forma fundamentada que a adoção da Teoria da Responsabilidade Constitucional das Empresas Privadas é capaz de gerar a promoção de melhorias sociais e do desenvolvimento humano sustentável da sociedade brasileira, possibilitando, assim, a todos os cidadãos o acesso ao básico e a redução da disparidade no acesso aos processos tecnológico, econômico e social.



## BIBLIOGRAFIA.

AARNIO, Aulis. **Derecho, Racionalidad y Comunicación Social. Ensayos sobre filosofía del derecho**, Fontamara, S. A., México, D.F., 1995.

ABENDROTH, W. **El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político**. In: ABENDROTH, Wolfgang; FOSTHOFF, Ernst; DOEHRING, Karl (Orgs.). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1917 DISTRITO FEDERAL. RELATOR MARCO AURÉLIO. REQTE.(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. REQUERIDA: CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ADV.(A/S) :PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

ALEXY, Robert, **Teoria Dos Direitos Fundamentais**. 2ªed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Comentários ao Art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil**. Apud **Comentários à Constituição do Brasil**. J.J. Gomes Canotilho...[et al.] – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP).

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária. 1989.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

ARISTOTELES. **Política**. Tradução: Mário da Gama Kury. 3 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

BAKUNIN, M.A. **O Princípio do Estado e Outros Ensaios** (org. e trad. Plínio Augusto Coelho). – São Paulo : Hedra, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição, 24ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: Conceito e evolução**. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. 1995.

BARBOZA, Vinícius. **Trabalho e desenvolvimento humano sustentável: papel da livre iniciativa e a política de benefícios das empresas privadas**. 2017. Dissertação de mestrado. Programa de mestrado em Direitos Humanos Fundamentais. UNIFIEO. Osasco. 2017.



BARRETO LIMA, Martonio Mont'alverne. **A Guarda da Constituição em Hans Kelsen.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, N. 1, jan./jun. – 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** Saraiva. 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro.** Revista Informação Legislativa. a. 36 n. 142. Brasília. 1999 p. 36  
BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad. 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade. **Fragmentos de um dicionário político.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 25ª ed. Paz & Terra. Rio de Janeiro. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica.** Trad. Ariane Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista; apresentação de Alaôr Caffé Alves – 6ª ed – São Paulo: Edipro, 2016.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Vol. 1. Trad. Carmem C. Varriale et ai; coord. Trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cocais – Brasília: Editora Universidade de Brasília. 13ª Ed., 5ª Reimpressão, 2016.

<sup>1</sup> BRASIL, Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Trad. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). edição out/2015. Link de Acesso: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> Acessado em 09/08/2021.

BRASIL. Governo Federal. **Mapa de Empresas.** Link de acesso: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas> Acessado em 10/12/2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Mais de 1,3 milhão de empresas são criadas no país em quatro meses.** Link de Acesso: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/mais-de-1-3-milhao-de-empresas-sao-criadas-no-pais-em-quatro-meses#:~:text=Com%20esse%20resultado%2C%20o%20total,ao%20primeiro%20quadrimestre%20de%202022>. Acessado em 10/07/2022.

BRASIL. Serviços e Informações. **Arrecadação federal alcança R\$ 1,878 trilhão em 2021, alta real de 17,36% sobre o ano anterior.** Link de Acesso: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/01/arrecadacao-federal-alcanca-r-1-878-trilhao-em-2021-alta-real-de-17-36-sobre-o-ano-anterior#:~:text=RECEITA%20FEDERAL->

[Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20federal%20alcan%C3%A7a%20R%24%201%2C878%20trilh%C3%A3o%20em%202021%2C%20alta%20real,36%25%20sobre%20o%20ano%20anterior&text=O%20recolhimento%20total%20das%20Receitas,resultado%20de%20dezembro%20de%202020](#). Acessado em 11/11/2022.

BRASIL. **Lei 3.692 de 15 de fevereiro de 1959** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13692.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp129.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.173 de 27 de outubro de 1966** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15173.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Biografia Juscelino Kubitschek**. Biblioteca da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/biografia> . Acesso em: 1 de junho de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto Lei 288 de 28 de fevereiro de 1967** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) . Acessado em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958**. Biblioteca da Presidência da República. RJ.

BURCKHARDT, Walter. **Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung** (3ª. Ed., 1931) p. VIII. Apud HESSE, Konrad. **A força Normativa da Constituição**.

CAF. **World Giving Index 2021. A global pandemic special report**. Link de acesso: [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021\\_report\\_web2\\_100621.pdf](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021_report_web2_100621.pdf) Acessado em 01/09/2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARRERA, Francisco. **Cidade sustentável – utopia ou realidade?**. 1ª Ed. Brasil: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CAVALCANTI, Thais Novaes. **O Direito à Promoção das Capacidades da Pessoa e o Princípio da Subsidiariedade. Uma Necessária Compreensão do Papel do Estado**. 2012. Tese – Faculdade Paulista de Direito. Departamento de Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

CAVALCANTI, Thais Novaes; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. **Caminhos para democracia: consciência livre, debate público e reconciliação**. In O Brasil votou: perspectivas para o futuro. Cadernos Adenauer xxiii (2022), nº4 Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Volume 1.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Organização, estudo introdutório e tradução de Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015 – Coleção clássicos do direito; v. 3).

CREDIT SUISSE RESEARCH INSTITUTE - **Global wealth report 2021**. Tabela 3. p.24 Link de acesso: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2021-en.pdf> Acessado em 01/10/2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Volume I**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

**Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986**. Link de Acesso: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html> . Acessado em 01/04/2017.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **A banalização das inconstitucionalidades** in Direito, economia e política: Ives Gandra, 80 anos do humanista. São Paulo. Editora IASP. 2015.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Processo informais de mudança da constituição [recurso eletrônico]: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. 2ª Ed. – Osasco: Edifício, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Conteúdo: v. 1. Arts 1º a 43. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Editora Forense. São Paulo. 2020.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. – São Paulo. Saraiva, 1995.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **As transformaciones del Estado constitucional**. Madrid: Aliança editorial, 1996.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores. São Paulo: 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. Revista dos Tribunais. São Paulo – 1978.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geociências. Organização do território. Estrutura territorial. Áreas Territoriais. Altamira código: 1500602**. Link de Acesso: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1500602> Acessado em 09/11/2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto interno bruto – PIB**. Link de Acesso: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acessado em 25/11/2022.

IEHRING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução José Cretella Júnior e Agnes Cretella. Série RT Textos Fundamentais v.3. 1ª ed. 2ª Tiragem. Editora RT: São Paulo. 2008.

ITALIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Link de Acesso: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf) . Acessado em 01/02/2022.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **O fracasso da SUDENE**. São Paulo, 06, setembro de 1999. Seção Opinião. Link de acesso: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz06099902.htm> Acessado em 13/10/2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Sistema Constitucional Tributário: Uma aproximação ideológica**. Revista da Faculdade de Direito da UFPR. ano 30. nº 30. 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. trad. João Baptista Machado – 8ª ed. – São Paulo. Ed. WMF Martins Fontes, 2009.

LASSALE, Ferdinand. **Über die Verfassung**, 1863, publicado no Brasil sob o título “**A essência da Constituição**”, Rio de Janeiro, Lumen Júris, 6ª Ed., 2001.

LIMA, Valter Witalo Nelo; AZEVEDO BORGES, Arleciane Emilia de; MELO CRUZ, Otto Rodrigo e CARVALHO VASCONCELOS, Waleska Bezerra de. **Regionalismo na efetivação do direito ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos sob o enfoque da teoria da dependência**. InterScientia, João Pessoa, v.3, n.1, jan./jun. 2015,

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. Trad. Alfredo Gallego Anabitante. 2ª ed. Barcelona: Ediciones Ariel. 1970.

- MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 8ª. Ed. São Paulo. Saraiva, 1995.
- MASSÉ, Pierre Benjamin Daniel. **O plano, aventura calculada**. Ed. Livraria Moraes. Lisboa. 1967.
- MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno**. Madrid - Trotta, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. – São Paulo : Malheiros, 2000.
- MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. **Link de acesso:** <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> Acesso em 06 de junho de 2022.
- MONACO, Rafael Oliveira; BORBA DA SILVA, Rogerio. **A Livre Iniciativa Como Fator De Desenvolvimento Na Ordem Econômica** in Direito e Desenvolvimento. Revista de direito em pós graduação em direito. Mestrado em direito e desenvolvimento sustentável., João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 64-81, jan./jun. 2021.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Edipro, 2004.
- MORAIS, Carlos Blanco de. **As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso**. **Link de Acesso:** [http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as\\_mutacoes\\_constitucionais.pdf](http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as_mutacoes_constitucionais.pdf) . Acessado em 01/12/2022.
- NASCIMENTO, Jefferson; et al. **Desigualdade Social: um panorama completo da realidade mundial**. Blog da OXFAM. Publicação: 15/06/2021 **Link de Acesso:** [https://www.oxfam.org.br/blog/desigualdade-social-um-panorama-completo-da-realidade-mundial/?gclid=Cj0KCQiA7bucBhCeARIsAIOwr-9GnHh2ZdqblPQoZ7qa92P87-f2BIMkDC\\_Ez3mijvqi39C33kSrG6MaAuCmEALw\\_wcB](https://www.oxfam.org.br/blog/desigualdade-social-um-panorama-completo-da-realidade-mundial/?gclid=Cj0KCQiA7bucBhCeARIsAIOwr-9GnHh2ZdqblPQoZ7qa92P87-f2BIMkDC_Ez3mijvqi39C33kSrG6MaAuCmEALw_wcB) Acessado em 01/11/2022.
- NATIONS ONLINE. **Earth Continents Asia Asia Map Nepal**. **Link de Acesso:** <https://www.nationsonline.org/oneworld/nepal.htm>. Acessado em 09/11/2022.
- PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório sobre o setor privado e o desenvolvimento**. Comissão do desenvolvimento Relator: Nirj Deva. 2016. **Link de Acesso:** [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0043_PT.html) Acessado em 08/10/2022.
- PNUD - programa das nações unidas para o desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano e IDH**. **Link de acesso:** <https://www.undp.org/pt/brazil/idh> consultado em 05/07/2021.
- PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. **Link de Acesso:** <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> . Acessado em 01/02/2022.
- PRESTES, Vanêssa Buzelato. Comentários ao Art. 43 da Constituição da República Federativa do Brasil in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. **Comentários à Constituição do Brasil – 2ª Ed.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP).

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito**. Trad. Marlene Holzhausen. Revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

RAMOS, Elival da Silva. **Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição Brasileira de 1988**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 102 jan./dez. 2007.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Carmém Lucia Antunes. **A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Palestra proferida na Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio), em 18 set. 2009, no âmbito do projeto “Diálogos com o Supremo”, realizado pelo Programa de Mestrado em Poder Judiciário. Link de acesso: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/7953/6819/17249>

ROONEY, Patrick. **Giving USA 2020: Issues & Trends**. p.12 Link de Acesso: <https://nonprofitquarterly.org/wp-content/uploads/2020/06/Giving-USA-2020-Slides.pdf> Acessado em 01/10/2022.

RUFFÌA, Paolo Biscaretti di. **Introducción al derecho constitucional comparado**. Cidade do México - Fondo de Cultura Económica, 2000.

SABÓIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim (Orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. São Paulo: Manole, 2007.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEBRAE. 50+50 Sebrae. **50 anos conectando o Brasil e os pequenos negócios**. Link de Acesso: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Sebrae%2050+50/Not%C3%ADcias/PRESSKIT%2050%20ANOS.pdf> Acessado em 10/07/2022.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Coimbra: Almedina. 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8ª Edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. Malheiros Editores. São Paulo. 2011.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. Editora Forense. 2004.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Comentários ao Art. 193 da Constituição da República Federativa do Brasil**. Apud **Comentários à Constituição do Brasil**. J.J. Gomes Canotilho...[et al.] – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP).

STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de. **Comentários ao Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil** in CANOTILHO, J. J. Gomes. et al. **Comentários à Constituição do Brasil** – 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (série IDP).

TAVARES, André Ramos. **Livre iniciativa empresarial**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/237/edicao-1/livre-iniciativa-empresarial>

TOCQUEVILLE, Aléxis. **Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

USA, International Revenue Services. **Charitable Contributions**. Link de Acesso: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-contributions> Acessado em 15/11/2022.

USA, International Revenue Services. **Form 8283 – Noncash Charitable Contributions**. Link de Acesso: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f8283.pdf> Acessado em 15/11/2022.

VARELA, João de Matos Antunes. **Valor da Equidade como fonte de direito. Separata de Ciencia e Técnica Fiscal**. Nº 92-03. Lisboa: ENP – Anuário Comercial de Portugal, 1966.

VERDU, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração de política**. Tradução e prefácio Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

WEINTRAUB, Jeff. **Public and private in thought and practice**. Chicago, Ed. University of Chicago Press . 1997.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. Free Press. 1998.