

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

NELSO MOLON JÚNIOR

**DIREITO ECONÔMICO E OS FUNDAMENTOS DO PRINCÍPIO DA REDUÇÃO
DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

PORTO ALEGRE

2018

NELSO MOLON JÚNIOR

**DIREITO ECONÔMICO E OS FUNDAMENTOS DO PRINCÍPIO DA REDUÇÃO
DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo.

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Molon Júnior, Nelso

Direito Econômico e os Fundamentos do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais e Sociais na Constituição de 1988 / Nelso Molon Júnior. -- 2018. 137 f.

Orientador: Ricardo Antônio Lucas Camargo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Direito Econômico . 2. princípio da redução das desigualdades regionais e sociais . 3. Ordem Econômica . 4. federalismo cooperativo . 5. planejamento. I. Antônio Lucas Camargo, Ricardo, orient. II. Título.

NELSO MOLON JÚNIOR

**DIREITO ECONÔMICO E OS FUNDAMENTOS DO PRINCÍPIO DA REDUÇÃO
DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela seguinte banca examinadora.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo

Prof. Dr. Cláudio Ari Pinheiro de Mello

Profa. Dra. Maria Cristina Cereser Pezzella

Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de registrar imensa gratidão ao meu professor, orientador e amigo Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo. Agradeço por ser uma pessoa com enorme coração, cuja paixão pelo Direito Econômico é capaz de cativar outros ao seu redor, assim como eu. Serei eternamente grato por ter me aceitado como seu orientando e por ter sido tão zeloso, solidário e exigente durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço muito a minha namorada Carine, aos meus pais Nelso e Elaine e a minha irmã Nadiélle por me apoiarem incondicionalmente por todo longo percurso.

Ainda, registro meus agradecimentos à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à CAPES por viabilizarem meus estudos.

RESUMO

O presente trabalho aborda os fundamentos do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais previsto no artigo 170, VII, e, paralelamente, o artigo 3º, III, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sob o viés do Direito Econômico. Inicialmente são expostas considerações propedêuticas acerca do Direito Econômico e da hermenêutica para a introdução do leitor à abordagem do princípio da ordem econômica. Após, é apresentada a evolução das classificações de regiões no Brasil, o cenário hodierno das desigualdades regionais brasileiras, fundamentos do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, o federalismo cooperativo brasileiro, a relação entre o planejamento e o princípio da ordem econômica, a utilização de organismos regionais para a redução das desigualdades regionais (utilizando como exemplo a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE), a relação dos princípios e as regras próprios do Direito Econômico com o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais e a análise do Recurso Extraordinário n. 480.107-8 do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Direito Econômico – princípio da redução das desigualdades regionais e sociais – Ordem Econômica – federalismo cooperativo – planejamento

ABSTRACT

The current work deals with the fundamentals of the economic order principle of reducing regional and social inequalities present in the article 170, VII, and, in parallel, article 3rd, III, both of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 under the bias of Economic Law. Initially, propaedeutic considerations about economic law and hermeneutics are presented for introducing the reader to the approach to the principle of economic order. Afterwards, the evolution of the classifications of regions in Brazil, the current scenario of Brazilian regional inequalities, foundations of the economic order principle of reducing regional and social inequalities, Brazilian cooperative federalism, the relationship between planning and the principle of the economic order, the use of regional bodies to reduce regional inequalities (using the Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE as an example), the relation between principles and rules specific to Economic Law with the principle of the economic order of reducing regional and social inequalities and the analysis of Extraordinary Appeal no. 480.107-8 of the Supreme Court.

Key words: Economic Law - principle of reducing regional and social inequalities - Economic Order - cooperative federalism - planning

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MC	Medida Cautelar
PIB	Produto Interno Bruto
RE	Recurso Extraordinário
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

LISTA DE FIGURAS

Imagem 1 – Mapa Atual do Brasil com Estados e Regiões.....	63
Imagem 2 – Gráfico ilustrativo da extensão das regiões em relação ao país.....	67
Imagem 3 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade de acordo com as regiões 2011/2015.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Propostas de divisões regionais no Brasil de 1889 até 1937.....	60
Tabela 2 – Divisões das regiões no Brasil implementadas por órgãos oficiais (1928-1941).....	61
Tabela 3 – Área das Regiões e seu Percentual em Relação ao Brasil.....	66
Tabela 4 – População residente por situação de domicílio e sexo em 2010.....	67
Tabela 5 – Densidade demográfica em 2010.....	67
Tabela 6 – Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares em 2015.....	68
Tabela 7 – Participação das Regiões da Federação no Produto Interno Bruto - 2010-2015.....	68
Tabela 8 – Instituições de Ensino Superior por Dependência Administrativa em 2014.....	69
Tabela 9 – Taxa de Mortalidade Infantil em 2008.....	70
Tabela 10 – Expectativa de Vida em Anos em 2015.....	70
Tabela 11 – Taxa de IDH-M em 2010.....	70

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
2 CONSIDERAÇÕES PROPEDEÚTICAS ACERCA DO DIREITO ECONÔMICO NO BRASIL.....	17
2.1 O cenário que propiciou o surgimento do Direito Econômico.....	17
2.2 Observações acerca de um conceito de Direito Econômico.....	20
2.3 Constituição Econômica e Ordem Econômica.....	22
3 HERMENÊUTICA E DIREITO ECONÔMICO.....	33
3.1 Ideologia constitucionalmente adotada.....	33
3.2 Hermenêutica e Direito Econômico.....	35
3.3 A importância das configurações estruturais das Constituições brasileiras.....	43
3.4 Metodologia em Direito Econômico.....	46
3.5 Utilização dos termos “regras” e “princípios”.....	54
3.6 Normas de Direito Econômico.....	56
3.7 Regras de Direito Econômico de aplicação geral e de âmbito específico.....	58
4 FUNDAMENTOS E ALCANCE DO PRINCÍPIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS NA CRFB/88.....	59
4.1 Passado e presente das grandes regiões brasileiras.....	59
4.2 Desigualdades regionais sociais brasileiras contemporâneas.....	64
4.3 O princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais na CRFB/88.....	71
4.4 Federalismo cooperativo e redução das desigualdades regionais.....	80
4.5 Redução das desigualdades regionais e sociais e planejamento.....	88
4.6 A utilização de organismos regionais para a redução das desigualdades regionais e sociais: o exemplo da SUDENE.....	93
4.7 Regras e princípios do Direito Econômico e o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais.....	98
4.7.1 A REGRA DO EQUILÍBRIO.....	98
4.7.2 A REGRA DA EQUIVALÊNCIA.....	99
4.7.3 A REGRA DA RECOMPENSA.....	101
4.7.4 A REGRA DA LIBERDADE DE AÇÃO.....	102
4.7.5 A REGRA DA PRIMAZIA DA REALIDADE ECONÔMICA/SOCIAL.....	103

4.7.6	A REGRA DO INTERESSE SOCIAL.....	105
4.7.7	A REGRA DA INDEXAÇÃO.....	106
4.7.8	A REGRA DA UTILIDADE PÚBLICA.....	108
4.7.9	A REGRA DA OPORTUNIDADE.....	109
4.7.10	A REGRA DA RAZÃO.....	109
4.7.11	A REGRA DA IRREVERSIBILIDADE.....	110
4.7.12	A REGRA DA PRECAUÇÃO.....	111
4.7.13	A REGRA DA FLEXIBILIZAÇÃO.....	111
4.7.14	A REGRA DA SUBSIDIARIEDADE.....	114
4.7.15	O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE.....	112
4.7.16	O PRINCÍPIO DA FLEXIBILIDADE.....	117
4.7.17	O PRINCÍPIO DA MOBILIDADE.....	118
4.7.18	O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.....	119
4.7.19	O PRINCÍPIO DA INDISSOCIABILIDADE ENTRE AS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA E OS ATOS JURÍDICOS QUE AS VEICULEM.....	119
4.7.20	O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	119
4.7.21	O PRINCÍPIO DA AMBIGUIDADE.....	120
4.8	O princípio da redução das desigualdades regionais e o Recurso Extraordinário n. 480.107-8 do Supremo Tribunal Federal.....	121
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
	REFERÊNCIAS.....	129

INTRODUÇÃO

A CRFB/88, ao prescrever a redução das desigualdades regionais e sociais como objetivo fundamental da república (artigo 3º, III) e como princípio da ordem econômica (artigo 170, VII) revela a sua grande preocupação com a temática e pressupõe que efetivamente as desigualdades existem. Infelizmente, é notório que no interregno entre a promulgação da CRFB/88 e os dias de hoje o objetivo ainda não foi atingido. Assim, a presente análise propugna um estudo acerca do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais sob o viés do Direito Econômico, inédito até o momento, como forma de contribuição para o desenvolvimento do tema.

Inicialmente, no segundo capítulo, serão abordadas considerações propedêuticas acerca do Direito Econômico no Brasil para introduzir o leitor ao viés que será utilizado para a abordagem do princípio da ordem econômica das desigualdades regionais e sociais da CRFB/88. Neste sentido, será exposto o cenário que propiciou o surgimento do Direito Econômico no Brasil, com ênfase na transição entre o liberalismo para o neoliberalismo, considerações para a conceituação do Direito Econômico, a sua diferenciação do Direito da Economia, a diferenciação entre as terminologias “Constituição Econômica” e “Ordem Econômica”, além de algumas classificações importantes, cuja compreensão é fundamental para o aprofundamento do tema.

No terceiro capítulo, inicialmente serão expostas questões acerca da ideologia constitucionalmente adotada, conceito basilar utilizado ao longo do presente trabalho. Após, serão analisadas questões relevantes que cingem a hermenêutica do princípio da ordem econômica em tela, com ênfase no Direito Econômico. Ainda, serão abordadas, ainda que brevemente, as configurações estruturais das Constituições brasileiras, visto que demonstram

como são dispostos os princípios ideológicos adotados e consagrados por elas. Ao final do capítulo, será exposto acerca da metodologia no Direito Econômico.

Já no quarto capítulo, se adentrará nos fundamentos e alcance do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais. Será exposto inicialmente a evolução da divisão regional no Brasil, que em sua gênese não utilizava critérios econômicos e sociais e era usado apenas para fins didáticos, para a compreensão da geografia brasileira. Com o tempo, os referidos critérios começaram a ser empregados e demonstraram relevância na sua utilização por parte da administração pública. Após, será demonstrada a existência da desigualdade regional social brasileira contemporânea, inclusive através de indicadores estatísticos extraídos de fontes primárias, ressaltando as diferenças econômicas e sociais entre a população brasileira residente em regiões distintas.

Após, ainda no quarto capítulo, serão destacadas questões relevantes específicas acerca do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais prevista no artigo 170, VII e, paralelamente, os objetivos fundamentais dispostos no artigo 3º, III, ambos da CRFB/88, inclusive com a exposição dos dispositivos constitucionais correspondentes nas constituições anteriores. Posteriormente, será aduzido acerca do federalismo cooperativo e a sua relação com a redução das desigualdades regionais, de forma que restará presente que uma revisão federativa fundamental poderá se revelar interessante para a redução das desigualdades regionais e sociais.

Em seguida, será destacado o planejamento como um importante e subutilizado instrumento previsto na CRFB/88 para a redução das desigualdades regionais e sociais, a utilização de organismos regionais, utilizando a experiência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) como exemplo e as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

Após, serão analisadas as regras e princípios próprios do Direito Econômico e relacionados ao princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, demonstrando que as regras e princípios hermenêuticos do Direito Econômico constituem instrumento importante para o estudo e a aplicação do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais.

Ao final do capítulo, será analisado o Recurso Extraordinário n. 480.107-8 do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo então Ministro Eros Roberto Grau, que versa acerca da possibilidade de isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de saídas ocorridas na área de atuação da SUDENE e da SUDAM, além de uma breve pesquisa junto ao Supremo Tribunal Federal acerca de julgamentos que trataram sobre o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais.

Desta forma, espera-se que o presente trabalho configure grande valia para o estudo princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais da CRFB/88, proporcionando ao leitor, inclusive, maior compreensão acerca do tema abordado.

Acerca da limitação da pesquisa, cabe ressaltar que foi dado enfoque às chamadas “grandes regiões” e não as “microrregiões”. Muito embora grande parte do exposto seja aplicável a estas, o escopo do trabalho foi fundamentar o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais da CRFB/88 em um panorama nacional, mais amplo. Ainda, cabe referir não será aprofundada a diferenciação entre normas, regras, princípios, máximas, postulados, etc. Estes serão abordados na medida em que irão proporcionar ao leitor uma compreensão acerca do que está sendo exposto acerca do princípio da ordem econômica aqui analisado, que é o objetivo do trabalho. No capítulo final, quando serão relacionados princípios próprios do Direito Econômico com o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, não serão versados princípios importantíssimos que também são aplicáveis ao Direito Econômico, mas que são estudados de

forma aprofundada em outros ramos do Direito, como o princípio da reserva legal, que é muito estudado no Direito Penal ou no Direito Tributário.

Com a finalidade de melhor aprofundar o tema, foram utilizados como base os trabalhos de personalidades como Washington Peluso Albino de Souza, Ricardo Antônio Lucas Camargo, Eros Roberto Grau, Gilberto Bercovici, dentre outros.

2 CONSIDERAÇÕES PROPEDEÚTICAS ACERCA DO DIREITO ECONÔMICO NO BRASIL

2.1 O cenário que propiciou o surgimento do Direito Econômico

No século XX, houve um crescimento da preocupação do Direito com a Economia em virtude uma necessidade de assegurar e possibilitar mudanças no campo econômico, na medida em que este espaço se tornou um problema na época. Na referida época, havia uma grande tensão quando poucos indivíduos concentravam grande parte do poder econômico e o poder político começou a ser distribuído com o fortalecimento da democracia.¹

O modelo econômico liberal era motivado por questões de ordem econômica e era pautado pela liberdade de mercado, sem quaisquer ingerências do Estado, provocando nítidas distorções sociais e econômicas. O modelo surgiu com o objetivo de preservar os interesses da burguesia, que se afirmava como classe titular de interesses e de uma ideologia própria. Todavia, o modelo liberal causou crises cíclicas que afetavam o comportamento da economia, provocando um conflito entre capital e trabalho e o comprometimento do próprio ideal de mercado livre.²

Neste sentido, até então não havia o ramo da ciência jurídica Direito Econômico – havia tão somente uma separação entre o Direito e a Economia. A ideologia liberal *laissez-faire* delegava ao Estado apenas o papel da manutenção da ordem pública dentro do Direito

¹ FALLER; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Econômica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011, p. 364.

² GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 16. MOLON JÚNIOR, Nelso. Breves Considerações Acerca de um Direito Processual Econômico. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). *Conceitos Fundamentais do Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017, p. 55-56.

Administrativo.³ Deste modo, iniciou-se um progressivo processo de criação de leis que adentrassem na seara do Direito Econômico, do Trabalho e do Consumidor. Dentre os acontecimentos que determinaram o declínio do liberalismo, podemos ressaltar o surgimento dos sindicatos no final do século XIX, o surgimento de normas de direito que possibilitam a atuação do Estado na economia em virtude do abuso do poder econômico ou posição de domínio de algumas empresas e a revisão do conceito de contrato e propriedade, que deixam de ser absolutos para atender à função social da propriedade.⁴

O conflito entre a burguesia empresarial e a força de trabalho organizada, causado principalmente em decorrência das desigualdades sociais, passou a exigir mudanças no regime para que não se colocasse em risco o próprio sistema de produção capitalista. Não bastasse, o chamado capitalismo financeiro e a ação avassaladora dos monopólios comprometiam a subsistência do modelo que vigia na época. Tal cenário obrigou o Estado a abandonar essa posição de passividade para desempenhar um papel que corrigisse as distorções que comprometessem a economia.⁵ Dentre as atuações dos Estados, podemos referir a Lei de estabelecimentos incômodos, insalubres e perigosos de 1810 e a Lei de trabalho infantil de 1814, ambos na França, a regulamentação acerca do emprego de crianças na indústria algodoeira em 1819 na Inglaterra, o caso *Munn x Illinois* sobre a preservação do abastecimento de gêneros alimentícios na Suprema Corte Norte-Americana em 1877, a Lei antitruste canadense de 1889 e a Lei Sherman de 1890 nos Estados Unidos. No Brasil, foram elaborados os Decretos n. 13.069, 13167 e 13.533 de 1918, que criaram o Comissariado de Alimentação

³ GOMES, Orlando. *Direito Econômico e Outros Ensaios*. Salvador: Distribuidora de Livros Salvador, 1975, p. 14.

⁴ MOLON JÚNIOR, Nelso. Breves Considerações Acerca de um Direito Processual Econômico. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). *Conceitos Fundamentais do Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017, p. 56-57.

⁵ GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 16-17. MOLON JÚNIOR, Nelso. Breves Considerações Acerca de um Direito Processual Econômico. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). *Conceitos Fundamentais do Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017, p. 56.

Pública, fixando preços no varejo de gêneros de primeira necessidade, autorizando a desapropriação e a requisição de bens e mercadorias por parte do Poder Público.⁶

Um tema que surpreendeu os constitucionalistas brasileiros de formação liberal no século XX foi a ampliação das funções do Poder Executivo sobre o domínio econômico, tendo o fenômeno sido identificado como “intervenção do Estado”, embora ainda se mantivesse a regra da abstenção e a intervenção como exceção. Assim, com a finalidade manter a aparência de Estado não intervencionista, criaram-se figuras como a Sociedade de Economia Mista e a Empresa Pública, que são sujeitas ao mesmo tratamento que as demais pessoas de Direito Privado.⁷ Neste sentido, Josaphat Marinho sucintamente versa acerca da intervenção estatal que será aqui referida:

Com a criação dos direitos sociais e econômicos, dos quais foi precursora a Constituição mexicana de 1917 e veículo de expansão a Constituição alemã de 1919, o Estado e o legislador, em diferentes países e regimes políticos, encontraram o leito em que podiam germinar as normas legitimadoras da intervenção pública no setor privado. Cresceu, a começar pelas constituições, o arsenal das regras disciplinadoras do fato econômico, em parte saliente sob o impulso da necessidade de amparar os novos direitos, sobretudo o direito ao trabalho, nos seus diversos aspectos, e o direito à educação, que se configuraram como prestações positivas do Estado. Assim se caracterizando, tais direitos pressupunham, e pressupõem, restrições e imposições aos detentores da fortuna privada, estendendo-se, por decorrência lógica, a jurisdição da autoridade política e administrativa. Ao lado disso, compelido por problemas que se vinculam ao desenvolvimento econômico geral ou regional e à sorte de grupos sociais diversificados o Estado intervém diretamente na exploração de bens e serviços, investe-se na condição de empresário, e por vezes em regime de monopólio, restringindo ou afastando a ação do particular.⁸

Neste sentido, de acordo com Vital Moreira, a disciplina acerca da economia na estrutura jurídico-constitucional do Estado mudou muito nos últimos anos, sobretudo após a I Guerra Mundial, tendo o Estado contemporâneo sido qualificado, inclusive, como “Estado Econômico”, ressaltando o estudo da disciplina aqui abordada.⁹

⁶ GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 56-57.

⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 6.

⁸ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984, p. 02.

⁹ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979, p. 10.

2.2 Observações acerca de um conceito de Direito Econômico

Segundo Washington Peluso Albino de Souza, conceituar, definir ou mesmo chegar a um ponto de vista único acerca do Direito Econômico é um trabalho extremamente árduo. No entanto, de acordo com o autor, o mesmo ocorreu com todos os ramos da cultura jurídica, para se adaptarem às exigências da evolução social. Dentro dos motivos que levaram a essas divergências, reside o fato de que enquanto as disciplinas jurídicas conhecidas como tradicionais tiveram a sua consolidação a partir do Século XIV, quando não antes, o Direito Econômico surge, como visto, apenas ao final do liberalismo.¹⁰

Eros Roberto Grau refere que já não existe mais razão para debates acadêmicos acerca da existência ou não do Direito Econômico, visto que a referida existência é firmada atualmente no Brasil no artigo 24, I da CRFB/88.¹¹ Além disto, o Direito Econômico constitui um ramo autônomo do Direito, pois ao versar sobre assuntos econômicos, possui o seu campo perfeitamente delimitado, apresentando regras próprias, princípios específicos, normas que não permitem a sua confusão com a de nenhum outro ramo do Direito.¹²

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, a Economia é ciência explicativa e o seu discurso se limita a explicar os fenômenos de que versa. Já ao Direito cabe determinar se o comportamento do sujeito do ato econômico deve ser deste ou daquele modo. Assim, à Economia

¹⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 34-35.

¹¹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 146-147. “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;” [BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.]

¹² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 60.

cabe o discurso explicativo: de como é. Já ao Direito cabe o discurso normativo: de como deve ser. No entanto, cabe ressaltar que qualquer ramo do Direito pode versar sobre atos e fatos econômicos. O Direito Civil, o Direito Comercial, o Direito Trabalhista, o Direito Constitucional, entre outros, por exemplo, podem apresentar normas que se ocupem de temas econômicos. Desta forma, a norma de qualquer ramo do Direito pode apresentar conteúdo econômico.¹³

Ricardo Antônio Lucas Camargo, acerca do tema, refere que o conteúdo econômico da norma jurídica não constitui privilégio do Direito Econômico, que o fato econômico somente deve ser pensado dentro de um determinado contexto social e a sua manifestação será relevante para o Direito na medida que gerar consequências jurídicas e sociais.¹⁴ Assim o autor estabelece uma importante definição de Direito Econômico:

Direito Econômico é o ramo do Direito que se caracteriza como conjunto de normas de conteúdo econômico, tendo por objeto a regulamentação das medidas de política econômica e por sujeito agente que desta participe, harmonizando interesses individuais e coletivos, dentro da ideologia constitucionalmente adotada.¹⁵

Neste sentido, o Direito Econômico é uma modalidade do conhecimento jurídico peculiar, visto que é fundamentalmente ligado ao conhecimento econômico. Embora outros ramos do Direito também versem acerca de temas econômicos, o Direito Econômico versa sobre o fato econômico e a atividade econômica, sendo a política econômica a manifestação de poder sobre ambos, utilizando as leis da economia para explicar a realidade. Explica Washington Peluso Albino de Souza que “o conhecimento em Direito Econômico, portanto,

¹³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 54-55.

¹⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas Camargo, *Direito Econômico: aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2001, p. 91-92.

¹⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2014, p. 21.

está baseado na ‘explicação científica dos fatos’, oferecida pela Economia, sendo que esta explicação só é buscada para ajustar a realidade social à ordem jurídica’.¹⁶

Ressalta-se que o Direito Econômico é diferente do Direito da Economia, visto que este somente se refere à legislação sobre assuntos econômicos, sistematizando essa legislação para que a atividade econômica regulamentada possa ser mais bem trabalhada pelos cultores e profissionais do Direito.¹⁷ Neste sentido, o Direito da Economia é subconjunto ou espécie do conjunto ou gênero Direito Econômico.

2.3 Constituição Econômica e Ordem Econômica

A partir do momento em que houve a positivação dos Direitos Sociais, houve o redimensionamento da esfera pública que culminou no surgimento da Constituição Econômica, sinalizando que o fato econômico não serve apenas de sua parte aos direitos individuais, mas também aos direitos sociais.¹⁸

Ao adentrar no tema acerca da Constituição Econômica, cabe citar a colocação de Washington Peluso Albino de Souza acerca do termo “Constituição”:

Por serem vários os significados que apresenta, não se justifica a sua direta abordagem jurídica, que, neste caso, estaria exposta a possíveis distorções, melhor evitadas a partir de sua aproximação com os demais. É assim que, tomada como sinônimo de “organização”, de “formação”, de “estrutura”, de “constituição física”, tem sido empregada também em outros ramos do conhecimento; naqueles que mais se aproximam do Direito, corresponde a “ordem”, “ordenação”. Assim, deparamos com “ordem social”, “ordem política”, “ordem econômica”. Nesta mesma linha, quando a expressão é portadora de significado jurídico, teremos a “ordem jurídica”. Esta se faz

¹⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 84-85.

¹⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 58-60.

¹⁸ HECK, Luís Afonso. *Hermenêutica da Constituição Econômica*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 435-436.

pela incorporação de valores de natureza jurídica, como o “dever ser”, dizendo-se que se juridiciza a “ordem”. A partir de então, utiliza-se da especificidade do termo “Constituição”, referindo-o à “organização” das leis que compõem essa “ordem”, em termos de Direito Positivo. Ao efetivar-se tal organização, porém, uma dessas leis se sobrepõe às demais, pela própria função de consubstanciar os fundamentos da “ordem”. Tais fundamentos definem os “princípios” componentes do que denominamos, a partir de então, “ideologia constitucionalmente adotada”, que na Constituição se corporifica e dela se irradia por todo o conjunto. Ao fazê-lo, portanto, não há como negar-lhe, pela sua própria especificidade de portadora do elemento central e superior dos valores componentes da “ordem”, a legitimidade do nome Constituição, reconhecendo-lhe sentido hierárquico de Lei Superior, Lei Maior, para alguns tomada como Lei Fundamental, ou seja, como “fonte” legitimadora das demais leis componentes da Ordem Jurídica.¹⁹

Se atribui o surgimento da expressão “Constituição Econômica” ao fisiocrata Baudeau, que intitulou um dos capítulos de sua obra “Première Introduction à La Philosophie Économique” de 1771. A expressão utilizada significava o conjunto de preceitos jurídicos que regulam a “société économique”. Após, a literatura econômica ainda a utilizou no sentido de estrutura ou sistema econômico.²⁰

A despeito de a expressão remontar ao século XVIII, a ideia de Constituição Econômica ganhou relevância apenas após o fim da 1ª Guerra Mundial, com o advento da Constituição do México (1917) e da Constituição de Weimar (1919). Ressalta-se que apesar da Constituição mexicana ser cronologicamente anterior à alemã, esta possui maior influência no mundo ocidental. A doutrina italiana e, após, a doutrina portuguesa também se debruçaram sobre o tema.²¹

Washington Peluso Albino de Souza traz importantes considerações acerca do surgimento da Constituição Econômica:

O caráter científico de um tratamento desta natureza oferece-nos a possibilidade de avaliação do dinamismo do Direito na busca incessante de coincidência com a realidade, ao mesmo tempo que revela a sua projeção nos fatos futuros que a Carta Magna pretende orientar.

¹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 04-05.

²⁰ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979, p. 19.

²¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 117. GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 77.

Como que, um movimento ondular, ligado à conjuntura social na sua mais ampla manifestação, desenha-se no texto geral da Constituição, porém se reveste de colorido mais intenso na “Constituição Econômica” em decorrência das próprias características da vida da sociedade atual. A ausência da “Constituição Econômica” explícita nas Cartas liberais de 1824 e 1891 justifica-se pelas mesmas razões de comportamento semelhante nas Constituições dos demais países, até a Carta de Weimar, de 1919.

No caso brasileiro, não somente as transformações ideológicas, com a implantação do Neoliberalismo, porém as mutações econômicas que foram intensificando e o efeito externo de modelos políticos diversos, tiveram repercussões sensíveis que a observação revela de modo incontestável.²²

Eros Roberto Grau refere que compreende a Constituição Econômica como sendo um “conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica (mundo do ser) ou conjunto de princípios e regras essenciais ordenadoras da economia [...]”.²³ Já Washington Peluso Albino de Souza conceitua Constituição Econômica da seguinte forma:

A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus “títulos” ou “capítulos”, vem sendo denominada “Constituição Econômica”.

Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se “juridiciza”, em grau constitucional.

Decorre desse fato a sua institucionalização pela integração na “Ordem Jurídica”, configurando a “Ordem Jurídico-Econômica”.

A temática incluída nessa moderna denominação tem comparecido mais habitualmente nos textos constitucionais, agrupada sob as expressões “Ordem Econômica e Social”, “Ordem Econômica”, “Ordem Econômica e Financeira” e assim por diante.²⁴

Josaphat Marinho refere que “o complexo das normas básicas reguladoras do fato econômico e das relações principais dele decorrentes é que forma a constituição econômica”.²⁵

Já Vital Moreira assim conceitua a Constituição Econômica:

Conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem uma determinada ordem econômica, ou, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um sistema e

²² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 210.

²³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 79.

²⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 209.

²⁵ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984, p. 03.

forma econômicos, garantem ou instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.²⁶

Neste sentido, a Constituição Econômica é segmento da Constituição, sendo que não é necessário que exista um título específico para a sua caracterização, visto que basta que o tema econômico seja abordado pela Constituição.²⁷

Cabe referir que a exigência de clareza no conceito de Constituição Econômica, com a finalidade de delimitá-la na teoria e na prática, não significa a uniformidade do seu conteúdo nos diversos sistemas constitucionais. Neste sentido, o que se denomina “Constituição Econômica” varia conforme a dimensão e especificidade social nos textos constitucionais, por influência de múltiplos fatores, inclusive os de índole ideológica.²⁸

Eros Roberto Grau diferencia Ordem Econômica como pertencente ao mundo do ser (modo de ser empírico de determinada economia concreta) e ao mundo do dever-ser. Ainda, o autor conceitualiza Ordem Econômica como sendo um conjunto de normas que “define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, Ordem Econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada Ordem Econômica (mundo do ser)”.²⁹

A Constituição Econômica não é inovação do constitucionalismo social do século XX, visto que está presente em todas as Constituições, inclusive nas liberais dos séculos XVIII e XIX. Afinal, todas as Constituições já criadas estabeleciam questões de Ordem Econômica, embora não tenham disposto expressamente acerca dela. Todavia, é nas Constituições dirigentes que surgem as novas Ordens Econômicas (do mundo do dever-ser), que geraram as Constituições Econômicas dirigentes. As Constituições dirigentes ou programáticas não se

²⁶ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979, p. 52.

²⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 117.

²⁸ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984, p. 04.

²⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 70-71.

esgotam ao serem meros instrumentos do governo, mas também enunciam diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Trata-se de um plano normativo do Estado e da sociedade e não apenas um estatuto jurídico ou político.³⁰ Neste sentido, José Joaquim Gomes Canotilho refere: “na medida em que muitas das normas da constituição económica definem programas e estabelecem directivas para a ordem económica, a constituição deixou de ser um estatuto organizatório liberal para se erigir em constituição programático-dirigente”.³¹

Ao se falar sobre Ordem Jurídica e Ordem Económica, se faz necessário referir a contribuição dada pelos fisiocratas, sendo a ideia de “Ordem” referente ao todo social como um “organismo vivo” dada por François Quesnay, em sua obra “Tableau Économique”.³²

A Ordem Económica liberal pressupunha que a Ordem Económica do mundo do ser não precisava de reparos. Assim, a Constituição liberal apenas recebia a Ordem Económica do mundo do ser, protegendo a propriedade privada, a liberdade contratual e outras disposições que confirmavam do capitalismo concorrencial. A transformação da Ordem Económica liberal para a intervencionista ocorre quando as Ordens Económicas do mundo do dever-ser passam a implementar políticas públicas, ou seja, quando passam a predicar o aprimoramento e preservação da Ordem Económica do mundo do ser.³³

O mesmo pode-se dizer acerca da Constituição Económica. As Constituições deixam de apenas receber a estrutura existente e passam a alterá-la, tornando-se programáticas, dirigentes, rejeitando a autorregulação de seus mercados. De acordo com Vital Moreira, todas as Ordens Constitucionais Económicas do século XX, embora com objetivos diversos e dependentes das

³⁰ FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Económica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011, p. 376.

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993, p. 334.

³² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Económica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 16-17. QUESNAY, François. *Quadro Económico*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1966.

³³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Económica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 68-72.

diferentes situações e forças políticas que as fizeram nascer, partem da rejeição da Ordem Econômica liberal, do seu princípio da autorregulação e afixam ao econômico um fim extraeconômico, seja ele a “justiça” e a “dignidade da pessoa humana”, como na Constituição de Weimar, seja ele também o “poderio do Estado”, como na Constituição de Portugal de 1933.³⁴

Vital Moreira diferencia entre Constituição Econômica formal e material: a Constituição Econômica material se define de acordo com um critério econômico, abrangendo todas as normas e instituições jurídicas, podendo ser constitucional, legal ou até regulamentar. Já a Constituição Econômica formal corresponde ao conjunto de disposições contidas no texto constitucional destinadas a regular a vida econômica. O autor ressalta que a Constituição Econômica apenas obteve o grau constitucional formal de maneira tardia, com a Constituição de Weimar de 1919, cuja segunda parte intitulada “Direitos e Deveres Fundamentais dos Alemães” (*Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen*) inovou ao dispor acerca de uma seção específica intitulada de “A Vida Econômica” (*Das Wirtschaftsleben*), comportando dos artigos 151 ao 165, trazendo um conjunto de disposições relativas à economia.³⁵

O artigo 151, primeiro artigo da referida seção específica, estabelece que a vida econômica era fundada nos limites da justiça e da existência digna.³⁶ Gilberto Bercovici refere que houve intensa discussão doutrinária acerca do referido dispositivo constitucional na época. Dentre as discussões, encontrava-se, inclusive, questões acerca da opção entre o capitalismo e o socialismo, da definição dos fundamentos da liberdade econômica, envolvendo discussões

³⁴ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979, p. 92.

³⁵ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979, p. 88. FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Econômica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011, p. 368-369.

³⁶ No original, o caput do artigo 151 da Constituição de Weimar estabelece: “Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern”. Segue uma tradução correspondente ao caput do referido artigo: “A organização da vida econômica deve corresponder aos princípios da justiça e ter como objetivo a garantia de uma existência humana digna a todos. Dentro destes limites, a liberdade econômica do indivíduo deve ser assegurada”. [BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p.457-467, jan./dez., p. 458].

acerca dos princípios individualistas e socialistas da Constituição, assim como questões de igualdade material.³⁷

Eros Roberto Grau refere que é óbvia a proximidade entre os conceitos de Ordem Econômica do mundo do dever-ser e de Constituição Econômica formal.³⁸ Todavia, há diferença substancial no conceito de Constituição Econômica material e Ordem Econômica material. Assim o autor explica:

De outra, embora ao cogitarmos da ordem econômica (mundo do dever-ser) estejamos a cuidar de conceito próximo àquele de Constituição Econômica, as alusões a uma Constituição Econômica material e a uma ordem econômica material produzem significados inteiramente diversos, em termos de precisão. A primeira expressão preserva referência direta ao plano constitucional de modo que, pronunciada, tomamos imediata consciência de que conota normas que, embora se esperasse estivessem contidas no bojo do texto constitucional, são veiculadas no nível infraconstitucional. Já na segunda, essa referência se perde, disso resultando multiplamente, imprecisões e ambiguidade. Imprecisões, as acima apontadas: nem todas as disposições abarcadas pelo Título da Ordem Econômica se compõem no quadro da ordem econômica (constitucional); há disposições, constitucionais, que não obstante não estejam englobadas nesse título, compõem-se no quadro da ordem econômica (constitucional?). Nisso, a ambiguidade: faz sentido referirmos uma ordem econômica material (constitucional) e uma ordem econômica material (não constitucional)?³⁹

Luís Afonso Heck ressalta que a Ordem Social e a Ordem Econômica não são desconexas e independentes. Ambas se informam e se alimentam mutuamente dentro da ideia de ordenamento jurídico, caracterizando a ideia de unidade interna da Constituição Econômica. Já a unidade externa relaciona a Constituição Econômica com a Constituição Política.⁴⁰ Josaphat Marinho, no mesmo sentido, refere que a garantia de eficácia dos princípios da Constituição Econômica “garante os objetivos do sistema social, quase sempre paralelamente estabelecido, mas o conteúdo

³⁷ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p.457-467, jan./dez., p. 458.

³⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 79.

³⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 86-87.

⁴⁰ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 434.

deste não se confunde com o daquela: complementam-se à luz do pensamento político, em reciprocidade criadora de efeitos benéficos”.⁴¹

De acordo com Luís Afonso Heck, a estrutura da Constituição Econômica é formada tanto pela Ordem Social quanto pela Ordem Econômica, sendo que a matéria de ambas lhe dá conteúdo. Assim o autor se manifesta: “o que fundamenta a validade das normas da Constituição Econômica e as que albergam os Direitos Sociais é o plasma de valores que sobreparam numa determinada comunidade”.⁴²

Mudou-se o entendimento acerca da Constituição Econômica no século XX, quando se deixa apenas de retratar e assegurar a Ordem Econômica existente para se tornar uma Constituição normativa, que promove e assegura profundas transformações na economia, consideradas necessárias pelo Constitucionalismo Social e pela teoria da Constituição Dirigente.

Neste sentido, o conceito de Constituição Econômica do século XX inova ao positivar tarefas que devem ser realizadas pelo Estado e pela sociedade no âmbito econômico, atingindo objetivos estabelecidos no texto constitucional, negando a Ordem Econômica liberal e militando por uma nova Ordem Econômica.

Sustenta-se que o Direito Econômico ganhou forças no Brasil com a Constituição de 1934, fortemente influenciada pela Constituição de Weimar, que previu pela primeira vez mecanismos de intervenção estatal na economia, enquanto que as constituições anteriores apenas se referiam às intervenções por abstenções (característica própria e marcante do modelo econômico liberal). Restou incluído um capítulo referente à Ordem Econômica e Social (Título IV, dos artigos 115 ao 140), que deveria ser organizado conforme os princípios da justiça e

⁴¹ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984, p. 04.

⁴² HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 434.

necessidades da vida nacional. São ressaltados no texto constitucional a proteção da concorrência entre as empresas e os direitos trabalhistas.⁴³

A Constituição Econômica dirigente, incluindo, portanto, grande parte das Constituições Econômicas do século XX, possui caráter progressivo e dinâmico, sempre inacabado. Não significa dizer que para a sua efetivação seja exigido uma prestação estatal concreta, mas sim de uma atitude positiva constante e diligente do Estado, com a finalidade de instrumentar transformações sociais, políticas e econômicas.⁴⁴ No entanto, Vital Moreira aponta que muitas disposições constitucionais não foram concretizadas, causando uma desvalorização da parte programática da Constituição, muitas vezes se estendendo à totalidade do respectivo Texto, inclusive aos direitos fundamentais. Desta forma, há um desgaste na imagem das Constituições oitocentistas tidas como ‘sagradas’ (que a Constituição norte-americana, esta, setecentista, tem), gerando a imagem de proclamação doutrinário-ideológica, que é característica das Constituições contemporâneas.⁴⁵ Desta forma, a Constituição Econômica não deve ser compreendida isoladamente, sem serem observadas a teoria social, a história, a economia, etc.

Josaphat Marinho refere que na Constituição Econômica não cabem pormenores, que deverão ser consignados em leis ordinárias. Na Constituição Econômica deve haver apenas “o esboço dos vínculos essenciais ou das situações que podem gerar direitos e obrigações, por efeito da atividade produtiva”.⁴⁶ O autor ainda refere que a linguagem do texto deverá ser

⁴³ FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Econômica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011, p. 393. ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

⁴⁴ FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Econômica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011, p. 378.

⁴⁵ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979.

⁴⁶ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984. p. 03.

flexível para que o ordenamento constitucional possa continuar, através da interpretação, as rápidas transformações da vida econômica e assegurará seu objetivo intervencionista.⁴⁷

De acordo com Vital Moreira, a Constituição Econômica é uma ideia, um projeto que deve transformar a Ordem Econômica existente. Ainda, são os princípios, regras ou instituições jurídicas que estabelecem quais são os elementos determinantes do econômico e que irão constituir a Ordem Econômica, núcleo fundamental da Constituição Econômica.⁴⁸

Eros Roberto Grau refere que a Lei Fundamental de Bonn, por decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha em 1954, possui uma abertura econômica, de forma que a Lei Fundamental não garante a neutralidade político-econômica do Legislativo e do Executivo e tampouco um sistema de economia social de mercado. No mesmo sentido o mesmo tribunal decidiu em 1976 que os direitos econômicos enunciados no texto constitucional são garantias pessoais do homem. Diante destes fatos, o autor conclui que a Lei Fundamental alemã possui uma Constituição Econômica implícita, sem um determinado sistema econômico, não sendo de caráter diretivo, mas sim meramente estatutário. Neste sentido, a Constituição Econômica alemã se encontra na legislação infraconstitucional e não na própria Constituição.⁴⁹

Diante da colocação anteriormente vista de Eros Roberto Grau, este faz acentuada crítica acerca da utilização do conceito de Constituição Econômica. Assim se manifesta:

Assim sendo, visto como é perfeitamente factível, tal qual se verificou, a hipótese de a Constituição não definir, no seu bojo, uma Constituição Econômica – e me refiro, aqui, a uma Constituição Econômica diretiva, cuja presença, como observa Simões Patrício, torna ultrapassadas as concepções, dela, em termos amplos anunciadas – somos arrastados à conclusão de que a teorização da Constituição Econômica morreu. As palavras, aqui também, mais do que simplificar, conturbam a exposição. Diante da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha teríamos de, para explicar inteiramente o fenómeno da Constituição Econômica, após classificá-la em Constituição Econômica formal e Constituição Econômica Material (tal qual referimos ordem econômica formal e ordem econômica material, – mundos do dever-ser), completá-los: a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha contém

⁴⁷ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984. p. 03.

⁴⁸ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979, p. 25 e 37.

⁴⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 83.

uma Constituição Econômica formal, porém implícita; e sua Constituição Econômica material está definida no nível infraconstitucional. Nisso, a demonstração cabal da pouca utilidade – para não dizer inutilidade – do conceito.⁵⁰

O autor ainda critica a suposição de existência dentro da Constituição de uma Constituição Econômica, isolando o econômico e desvinculando do social, o que não é factível. Ricardo Antônio Lucas Camargo, discordando do autor referido anteriormente, ressalta que o simples fato de a Lei Fundamental de Bonn não dedicar um título apartado para a ordem econômica não implica na inexistência de uma Constituição Econômica, pois, dentre outros motivos, “toda a vida econômica pressupõe uma ordem jurídica que defina os efeitos que têm os negócios, bem como o regime da apropriação, muito mais amplo do que a propriedade propriamente dita”.⁵¹

⁵⁰ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 84.

⁵¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Permanência e Operacionalidade do Conceito de Constituição Econômica. *Informativo Consulex*, Brasília, v. 11, n. 16, p. 414-413, abr. 1997.

3 HERMENÊUTICA E DIREITO ECONÔMICO

3.1 Ideologia constitucionalmente adotada

As Constituições Econômicas se caracterizam pela presença do econômico no texto constitucional, dentro da ideologia constitucional, devendo as decisões econômicas serem adequadas a ela.⁵²

A Constituição Econômica, inclusive em razão das relações complexas e mutáveis que disciplina, não consegue ser homogênea.⁵³ A ideologia⁵⁴ constitucionalmente adotada busca fazer com que sejam utilizadas as ideologias albergadas pela Constituição ao invés daquelas preferidas pelo intérprete, impedindo com que este seja persuadido a “legislar”. Em nossa Constituição, por exemplo, podemos verificar disposições que se identificam com o modelo liberal (como a propriedade privada, a livre iniciativa, etc.), do modelo socialista (como a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais, etc.) e modelo misto ou neoliberal (como a defesa do consumidor, a busca do pleno emprego, etc.). Washington Peluso Albino de Souza, acerca da ideologia constitucionalmente adotada, assim se manifestou:

[...] basta a leitura das diversas Constituições para se verificar como nenhuma delas construiu a sua linguagem sobre os princípios de qualquer ideologia “pura”, nem

⁵² FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Econômica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011, p. 370.

⁵³ MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984, p. 05.

⁵⁴ Karl Mannheim difere ideologia particular (ilusão individual, racionalização de situação que ameaça os interesses dos indivíduos, operando em um nível psicológico) da ideologia total (pensamento de uma classe social ou de uma época na qual o indivíduo participa em certos fragmentos). [MANHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986, p. 81-90]

mesmo as liberais clássicas, como vimos anteriormente. Pelo contrário, o que se encontra de maneira cada vez mais frequente é a combinação de elementos ideológicos procedentes de modelos “puros” e reunidos em um mesmo discurso, ainda que os consideremos conflitantes em sua pureza originária. Por consequência, somos levados a redefinir o sentido do termo “ideologia”, para efeito de direito positivo e de sua inclusão no discurso constitucional com a consequente projeção em todo o ordenamento jurídico. Neste caso, determinados os princípios que o legislador constituinte pretenda serem os fundamentos ideológicos incorporados pela Lei Magna, teremos o que denominamos “ideologia constitucionalmente adotada”. Esta será a ideologia vigente naquela ordem jurídica.⁵⁵

Desta forma, as Constituições possuem princípios ideológicos de modelos muitas vezes antagônicos, mas não se admitem conflitos entre eles quando componentes da norma constitucional. Esse aparente conflito de normas constitucionais não revelam inconstitucionalidades, visto que se trata apenas de uma constituição plural, em que o intérprete necessita conciliar princípios que são o repositório ideológico adotado pelo constituinte para atender aos fundamentos e realizar as finalidades na prática inseridas na Constituição como um todo.⁵⁶ De acordo com Eros Roberto Grau, o seu problema se desloca para o território da hermenêutica.⁵⁷ Assim o referido autor se manifesta:

É que cada Direito não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência – unidade e coerência que repousam precisamente sobre os seus (dele = de um determinado Direito) princípio. Daí a ênfase que imprime à afirmação de que são normas jurídicas os princípios, elementos internos ao sistema; isto é, estão nele interligados e inseridos.

Por isso a interpretação da Constituição é dominada pela força dos princípios. Complexidade e gravidade da interpretação constitucional, no entanto, maiores se tornam em razão da circunstância de, além de os princípios serem tomados como critério dominante para ela – a interpretação -, comporem-se também como objeto da interpretação.⁵⁸

Assim, passamos a análise da hermenêutica e o Direito Econômico.

⁵⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 34.

⁵⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 275. Washington Peluso Albino de Souza destaca que as alterações feitas após a promulgação da Constituição não devem contrariar a ideologia fundamental constitucionalmente adotada anteriormente, como aqueles princípios previstos no artigo 170 da CRFB/88. [SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 480-482]

⁵⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 253.

⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 162.

3.2 Hermenêutica e Direito Econômico

A palavra hermenêutica provém de verbos gregos, significando “afirmar”, “proclamar”, “interpretar”, “esclarecer” e “traduzir”.⁵⁹ Washington Peluso Albino de Souza, ao comentar acerca da fragilidade dos cânones de interpretação, assevera que ela “é extensiva a toda espécie de leis, uma vez que de País a País, de ambiente a ambiente, de sociedade a sociedade, cada ordenamento jurídico sujeita-se a variações cujo peso deve ser devidamente levado em consideração”.⁶⁰ Neste sentido, a Constituição deve apresentar uma combinação de rigidez acerca da sua forma e de elasticidade acerca do seu conteúdo, conciliando ambos através da interpretação.⁶¹

O mesmo autor citado anteriormente refere que na Ordem Econômica do texto da CRFB/88, os princípios exprimem força normativa e representam valores ideológicos adotados pelo legislador constituinte, incorporando o tema econômico e adquirindo feição política-econômica e a sua interpretação considera os fundamentos e objetivos a serem concretizados de acordo com a tipificação ideológica de que se incumbem os princípios.

Luís Afonso Heck expõe de forma clara que toda a lei, que é um texto escrito, versado em palavras, contém normas, por meio de artigos, parágrafos, incisos e alíneas. Neste sentido,

⁵⁹ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 437.

⁶⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 276.

⁶¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 276.

ao nos referimos à interpretação da lei, estamos nos referindo a interpretar as normas contidas nos artigos, parágrafos, incisos e alíneas, inclusive da Constituição.⁶²

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, o ponto de partida para a interpretação da Constituição Econômica na CRFB/88 “deve ser a análise do significado dos ‘Princípios Gerais da Atividade Econômica’, definidos no Capítulo I do Título VII”,⁶³ visto que quando se trata de Constituição Econômica, os princípios são postos como pilares da Ordem Econômica.⁶⁴

Os princípios evoluíram desde uma posição de valor limitado e apenas subsidiário, como fonte informativa no século XIX, com a sua aplicação ao Código Civil (de caráter privatista), até chegar à posição atual, não apenas com a sua expansão para a aplicação em todos os ramos do Direito, mas também por ser incorporado aos textos constitucionais, lhes conferindo força normativa.⁶⁵

Os princípios constitucionais da Ordem Econômica na Constituição de 1988 podem parecer, devido à sua feição plural, conflitantes ou contraditórios entre si em termos ideológicos. Podemos citar o aparente conflito entre disposições como a propriedade privada e a livre concorrência (referentes ao modelo capitalista) ao lado da função social da propriedade (referente ao modelo socialista). No entanto, ocorre que os princípios ficam à disposição do intérprete que, ao escolher um dos princípios, não elimina os demais, que podem ser utilizados em uma outra constelação de casos. Cabe referir que esta escolha por parte do intérprete não

⁶² HECK, Luís Afonso. *Hermenêutica da Constituição Econômica*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 422.

⁶³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 283.

⁶⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 283.

⁶⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 283.

caracteriza arbítrio, visto que está prevista nos parâmetros dos fundamentos e finalidades pelas quais os princípios estão atrelados.⁶⁶

Eros Roberto Grau, enaltecendo que a Ordem Econômica constitucional é resultado do confronto de posturas e texturas ideológicas e interesses, refere que a Constituição é um sistema dotado de coerência e não se presume contradição entre as suas normas. Neste sentido, admitir contradições entre elas, ou umas delas não são válidas (ou não se aplicam a determinados casos) ou elas deveriam ser interpretadas de modo adequado e suficiente para a superação das contradições. No entanto, apenas a segunda alternativa é viável, visto que admitir a primeira significaria supor que existem duas Ordens Econômicas na CRFB/88.⁶⁷

Os aspectos culturais (axiológicos) e políticos (ideológicos) são importantes para que seja estabelecida a organização de toda ordem econômica, dependendo do sistema econômico escolhido. Ao ser estabelecida em sentido positivo, se traduzirá o plano de realização de determinados sistemas que se consideram universais ou de todos em um determinado momento histórico. Assim, a partir dos referidos aspectos, serão identificados os princípios que baseiam a hermenêutica dos direitos fundamentais, como (1) a ponderabilidade, em que são observadas as preponderâncias das normas de acordo com a ideologia adotada ou os valores que formam o seu conteúdo, (2) a maior extensibilidade, em que se observa a linguagem constitucional e a sua abrangência ao buscar os valores que não podem ser mutilados ou restringidos, os direitos universalmente reconhecidos e os valores que não se declaram como direitos mas que caso comprometidos podem limitar a fruição de um direito declarado e (3) a imediatidade, onde se identificam as normas de imediata aplicação (não as programáticas ou não autoaplicáveis).⁶⁸

⁶⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 277.

⁶⁷ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 190.

⁶⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 278.

Eros Roberto Grau, ressaltando a efetividade do Direito, refere que o disposto no § 1º do artigo 5º da CRFB/88, que estabelece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” é de extrema importância. O autor afirma que aplicar o Direito significa torná-lo efetivo e que dizer que um Direito é imediatamente aplicável significa afirmar que o preceito é autossuficiente, sem necessidade de qualquer ato legislativo ou administrativo para que se consuma a sua efetividade.⁶⁹ Ainda, refere que há produção do Direito na construção dos seus sentidos e princípios e na positivação de textos normativos e a produção (reprodução) do Direito quando há a sua aplicação ao caso concreto.⁷⁰

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, a distinção didática entre regras, princípios e normas, na seara do Direito Econômico, foi concebida e estruturada a partir das necessidades e particularidades próprias do Direito Econômico. O autor refere ainda que é necessária essa diferenciação dentro do Direito Econômico em virtude do objeto do Direito Econômico ser a da promoção da juridicização do fato econômico enquanto política econômica.⁷¹ A expressão “princípio” pode ser utilizada em duas dimensões: (1) como elementos de positivação de uma ideologia na ordem jurídica econômica e (2) como instrumento hermenêutico.

Acerca da referida primeira dimensão da expressão “princípio”, esta é a forma pela qual a ideologia constitucionalmente adotada se manifesta na ordem constitucional. Nas chamadas “Constituições Plurais”, como a Constituição Federal de 1988, que possui dados ideológicos de “modelos puros”, diferentes entre si ou até mesmo antagônicos, a diversidade ideológica teórica

⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 310-311.

⁷⁰ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 311.

⁷¹ CLARK, Giovanni; CORRÊA, Leonardo. Teoria das Normas e o Direito Econômico: um diálogo com a filosofia do direito. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovanni (Org.). *Direito Econômico e a ação econômica estatal na pós-modernidade*. São Paulo: Ltr, 2011, p. 37.

é expressa nos princípios constitucionais que os absorvem e conciliam na ideologia constitucionalmente adotada.⁷²

De acordo com Eros Roberto Grau, jamais se interpreta um texto normativo constitucional isoladamente, mas sim a Constituição em seu todo. Assim surge a sua célebre frase de que “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”.⁷³ Todo o conjunto de princípios referentes à Ordem Econômica devem ser ponderados em sua globalidade para viabilizar a definição de um sistema e de um modelo econômico.⁷⁴ Washington Peluso Albino de Souza refere que essa corrente de interpretação constitucional obedece a uma linha sistêmica, considerando a Constituição como um todo, como um conjunto harmônico de normas e princípios que modelam a ordem jurídica, como será visto a seguir.⁷⁵

Consoante Gilberto Bercovici, os princípios constitucionais dão unidade de sentido ao sistema constitucional, vinculando imperativamente todos os poderes públicos, na forma de conformação de legislação, prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem concretizá-los. Os princípios devem contar objetivos e proibir retrocessos, sendo utilizados como parâmetros para a interpretação e concretização da Constituição.⁷⁶

A ideologia constitucional vincula o intérprete, expressando as opções ideológicas escolhidas pela constituinte, que devem ser realizados obrigatoriamente por órgãos e agentes estatais e pela sociedade. Neste sentido, toda norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais. A interpretação deve estar

⁷² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005.

⁷³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

⁷⁴ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 192.

⁷⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 278.

⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 104-105.

vinculada às finalidades expressas na Constituição, pois os princípios fundamentais são instrumentos essenciais para a coerência material do ordenamento jurídico.⁷⁷

Luís Afonso Heck narra que há discussão acerca da possibilidade interpretação ser apenas cabível quando a lei é clara e precisa em relação aos fatos sujeitos ao seu domínio. Neste sentido, a interpretação daria o sentido de uma lei obscura por defeitos de sua redação, duvidosa em relação aos fatos ocorridos ou silenciosa.⁷⁸ Já Eros Roberto Grau refere que “as disposições, os enunciados, os textos, nada dizem. Passam a dizer algo apenas quando efetivamente convertidos em normas (isto é, quanto – através e mediante a interpretação – sejam transformados em normas)”.⁷⁹

Acerca da corrente de interpretação do Direito como sistema autopoietico, Washington Peluso Albino de Souza explica:

[...] baseando-se na “clausura sistêmica”, concebida por seus autores originais, os biólogos Humberto Maturama e Francisco Varela, conduziria inevitavelmente ao “liberalismo”, tal como preconizado pelo economista Hayek, e tendo por base o sistema de morfogênese espontânea dos grupos sociais. Mesmo com a contribuição de Luhmann, dissociando dos “sistemas biológicos” os “sistemas sociais”, justificando o seu tratamento diferenciado e considerando “subsistemas”, tais como o “jurídico”, o “econômico” e o “político”, assim como pela posição de Teubner, com a idéia da “interferência” intersistêmica e do “direito reflexivo”, não chegam a ampliar, para uma aceitação pacífica, o entendimento amplo e descomprometido com a idéia do mecanismo auto-regulador do mercado, dado fundamental do conceito de liberalismo econômico.⁸⁰

Todavia, de acordo com Washington Peluso Albino de Souza, o mais importante é “a determinação do referencial de valores da ideologia adotada na Constituição em apreço, para que se possa atingir o melhor resultado na prática da interpretação”.⁸¹

⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 109-111.

⁷⁸ HECK, Luís Afonso. *Hermenêutica da Constituição Econômica*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 421.

⁷⁹ GRAU, Eros Roberto. *Por Que Tenho Medo dos Juízes: A interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 39.

⁸⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 282.

⁸¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 282.

As disposições constitucionais atinentes à economia não se encontram em apenas um único ponto da Constituição – por exemplo, quando são estabelecidas disposições acerca da remuneração dos servidores públicos. Sem embargo, o artigo 170 da CRFB/88 é de extrema importância para o presente estudo. A análise dos princípios constitucionais permite contemplar o Estado como elemento normatizador e regulador das atividades econômicas, cumprindo seu papel de fiscalizar, incentivar e planejar o direcionamento do sistema econômico nacional.

Ainda, cabe ressaltar que o título “Da Ordem Econômica e Financeira” é indissociável dos princípios fundamentais da República Federativa e do Estado Democrático de Direito e dos Direitos e Garantias Fundamentais. Assim, não podemos nos olvidar da influência dos princípios na sistematização, interpretação e aplicação das normas constitucionais que regem a Ordem Econômica.⁸²

Raul Machado Horta, ao referir que a Ordem Econômica e Financeira é fragmento da Constituição, integrando parte do todo constitucional, afirma que a “interpretação, a aplicação e a execução dos preceitos que a compõem reclamam o ajustamento permanente das regras de Ordem Econômica e Financeira às disposições do texto constitucional que se espraiam nas outras partes da Constituição”.⁸³

Neste sentido, Eros Roberto Grau estabelece que os princípios que regem a Ordem Econômica na CRFB/88 não se restringem apenas aos previstos no seu Título VII, incluindo os preceitos inscritos nos artigos 1º, 3º, 7º a 11, 201, 202, 218 e 219⁸⁴, assim como do artigo 5º,

⁸² ECHTERHOFF, Gisele. A Ordem Econômica e a constituição: o papel dos princípios constitucionais. *Revista Conhecimento Interativo*. São José dos Pinhais: v. 4, n. 2, jan/jun, 2010, p. 98.

⁸³ HORTA, Raul Machado. Constituição e Ordem Econômica e Financeira. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 28, n. 111, p. 15, jul./set. 1991, p. 20.

⁸⁴ “- a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e como fim da Ordem Econômica (mundo do ser) (art. 170, caput);

- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa – como fundamentos da Ordem Econômica (mundo do ser) (art. 170, caput);

- a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, I);

- o garantir o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, II);

LXXI, artigo 24, I, artigo 37, XIX e XX, artigo 103, § 2º, artigo 149 e artigo 225. Ainda, ressalta que além destes princípios, é possível citar outros definidos como princípios gerais não positivados (não expressamente enunciados em normas constitucionais explícitas) que são descobertos na Ordem Econômica. Cabe referir ainda o princípio da ordenação normativa através do Direito Econômico, consignado no artigo 24, I da CRFB/88, que se destina a traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado. Todo este conjunto de princípios deve ser ponderado em sua globalidade para discernirmos no texto constitucional a definição de um sistema e de um modelo econômico.⁸⁵

Eros Roberto Grau ressalta que o Direito é prescritivo, ou seja, o Direito “não descreve situações ou fatos senão para eles atribuir consequências jurídicas”. Assim exemplifica:

Por isso o texto do art. 170 não afirma que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, senão que ela deve estar vale dizer, tem de necessariamente estar – fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, e deve ter – vale dizer, tem de necessariamente ter – por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que formará a plena compreensão de que qualquer prática econômica (mundo do ser) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social será adversa à ordem constitucional. Será, pois, institucionalmente inconstitucional. Desde a compreensão desse aspecto poderão ser construídos novos padrões não somente de controle de constitucionalidade, mas, em especial, novos e mais sólidos espaços de constitucionalidade. A amplitude dos preceitos constitucionais abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas.⁸⁶

- a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III) - a redução das desigualdades regionais e sociais também como princípios da Ordem Econômica (art. 170, VII);
 - a liberdade de associação profissional ou sindical (art. 8º);
 - a garantia do direito de greve (art. 9º);
 - a sujeição da Ordem Econômica (mundo do ser) aos ditames da justiça social (art. 170, caput);
 - a soberania nacional, a propriedade e 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 do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte, todos princípios enunciados nos incisos do art. 170;
 - a integração do mercado interno ao patrimônio nacional (art. 219);” [GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 191-192.]

⁸⁵ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 192 e 255-258.

⁸⁶ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 192-193.

Os princípios são critérios dominantes para a interpretação, além de serem propriamente objetos dela. A aplicação do Direito (e, portanto, sua interpretação) é uma contínua adaptação de suas normas à realidade e seus conflitos. A Constituição é um dinamismo e é do presente e da vida real que se tomam as forças que conferem vida ao direito e à Constituição. Neste sentido, o significado válido dos princípios é variável no tempo e no espaço, histórica e culturalmente.⁸⁷

De acordo com Luís Afonso Heck, “o Direito não é apenas interdisciplinar em seus próprios ramos, como também com ramos de outros troncos, por assim dizer”.⁸⁸

3.3 A importância das configurações estruturais das Constituições brasileiras

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, é importante para a interpretação constitucional a análise da configuração estrutural dada à Constituição, visto que revela como são dispostos os princípios ideológicos adotados e consagrados por ela. O autor exemplifica que os dispositivos podem ser apresentados como repositório de recomendações ou de normas, como artigos sequenciais sem maior conexão entre si, em divisões referentes às áreas de Poder (Legislativo, Executivo ou Judiciário) ou como uma sistematização racional em termos de estrutura. Neste sentido, as Constituições se diferenciam conforme os países e as épocas de acordo com a configuração estrutural conferida às suas variantes ideológicas.⁸⁹

⁸⁷ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 162-163.

⁸⁸ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 416.

⁸⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 270.

O próprio constitucionalismo brasileiro sofreu radicais modificações e evoluções acerca da técnica de disposição das matérias e à estrutura das Constituições ao longo do tempo. Da Constituição de 1824 até a Constituição de 1891 possuíam disposições previstas em títulos sequenciais dando ênfase na forma de governo e aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Já a referida Constituição de 1891 adotou a divisão de títulos, os subdividindo em seções, que foram subdivididos em capítulos e artigos, inclusive acerca de Estados e Municípios, visto que passou a consagrar o Federalismo.⁹⁰

A Constituição de 1934 recebeu elementos novos, em que foi permitida uma melhor conexão entre as partes, principalmente graças ao aumento de temas que dispunha. A referida Constituição trouxe pela primeira vez a temática econômica para uma constituição brasileira ao dispor o Título IV “Da Ordem Econômica e Social” (artigos 115 a 143). O artigo 115 estabeleceu que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”.⁹¹ Desta forma, o primeiro artigo do referido capítulo lhe conferiu a condição de base referencial para a interpretação de todos os demais incluídos, visto que foram estabelecidos os “princípios da Justiça” e as “necessidades da vida nacional” para possibilitar a todos “existência digna” como pressupostos para a “liberdade econômica”. Os artigos subsequentes asseguram o cumprimento dos princípios estabelecidos pelo caput do artigo 115, lhe conferindo a natureza e expressão de conexão com os demais, com base nos valores corporificados na ideologia estabelecida constitucionalmente.⁹²

A Constituição de 1937 chega a definições como a das modalidades de “intervenção no domínio econômico” e se refere explicitamente a elementos que se constituem verdadeiros

⁹⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 270.

⁹¹ ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

⁹² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 270-271.

princípios, como a “riqueza e a prosperidade nacional”, fundamentadas na “iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público”.⁹³

Já a Constituição de 1946, que fora promulgada após a II Guerra Mundial, situou no primeiro artigo do Título V (Da Ordem Econômica e Social) que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.⁹⁴ Todavia, o constituinte de 1946 condicionou diversos dispositivos constitucionais à regulamentação por lei, distinguindo mandamentos constitucionais que são auto aplicáveis (*self-executing*) e que dependem de edição de lei para a produção dos efeitos anunciados. Assim, para que os 17 artigos do referido Título pudessem produzir seus efeitos, seriam necessárias 17 previsões em leis, o que jamais ocorreu em diversos deles. Neste sentido, em primeiro lugar se deveria verificar a existência da lei e procedido o exame de sua constitucionalidade, ou seja, se estava de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada.⁹⁵

Já a Constituição de 1967 trouxe em seu artigo 157 que “a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social [...]”⁹⁶ e elencou em seus incisos seguintes os princípios componentes da ideologia constitucionalmente adotada para a interpretação da Constituição Econômica.⁹⁷ A Emenda Constitucional n. 1 de 1969 fez alterações no primeiro artigo do

⁹³ ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 271-272.

⁹⁴ ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

⁹⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 272.

⁹⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1967.

⁹⁷ Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. [BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1967]

título,⁹⁸ além de ampliar para 134 leis necessárias para a efetivação dos 13 artigos elencados no referido título.⁹⁹

A Constituição de 1988 reiterou no título VII, que versa acerca da “Ordem Econômica e Financeira”, princípios fundamentais estabelecidos no artigo 1º, como a soberania e valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. O artigo 170, primeiro artigo do referido capítulo, estabelece os princípios que definem o núcleo da ideologia constitucional.¹⁰⁰

Neste sentido, é possível afirmar, sobretudo após a Constituição de 1934, que a composição das constituições brasileiras é sistêmica, visto que se parte do pressuposto que “a Constituição é um todo harmônico definidor do Direito vigente e assim concebido na Ordem Jurídica”.¹⁰¹

3.4 Metodologia em Direito Econômico

De acordo com Luís Afonso Heck, pode-se classificar a evolução dos métodos de interpretação das leis em três estágios. O primeiro estágio, intitulado de método clássico, era aplicado a todas as leis, originário dos romanos e de sua jurisprudência. Neste método, existem

⁹⁸ Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo. [BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1*, 17 de outubro de 1969]

⁹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 272-273.

¹⁰⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 274-275.

¹⁰¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 282.

quatro regras ou técnicas de interpretação: a gramatical, a lógica, a histórica e a sistemática. Essas regras ou técnicas se universalizaram e até hoje são válidas.¹⁰²

Já no segundo estágio, ou estágio intermediário, há três regras ou técnicas: a lógico-sistemática, a histórico-teleológica e a voluntarista. A técnica lógico-sistemática estabelece que toda norma jurídica pertence a um sistema, não podendo restar ilhada, sob pena de não ser coerente.¹⁰³ A técnica histórico-teleológica observa a intenção do legislador ao criar a lei e a História para determinar as condições, como as questões econômicas, sociais, culturais, políticas, etc., que influenciaram na elaboração de uma determinada lei. Já a técnica voluntarista se refere a interpretação feita por um órgão judiciário para a aplicação da lei como um ato de vontade ao escolher as alternativas ofertadas por aquela.¹⁰⁴

Cabe referir que surgiram duas escolas, que se consolidaram no interior dos estágios vistos anteriormente: a Escola Subjetiva, que dá maior importância à vontade do legislador na interpretação das leis e a Escola Objetiva, que abandona a vontade do legislador e busca a vontade da lei. Gize-se que o surgimento dos tribunais constitucionais, que possuem caráter público, trouxe consigo técnicas ou regras de interpretação diversas daquelas de tradição privatista/romanista, como nos dois estágios vistos anteriormente. Essa mudança se dá principalmente em razão do seu objeto, ou seja, a Constituição e não as leis do Direito Privado. Cabe destacar que as técnicas ou regras aqui vistas não são descartadas conforme a evolução das técnicas interpretativas – apenas deixam de serem aplicadas em sua pureza.¹⁰⁵

¹⁰² HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 423-425.

¹⁰³ Neste sentido, como referido anteriormente, Eros Roberto Grau refere que “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”. [GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.]

¹⁰⁴ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 425.

¹⁰⁵ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 426.

O terceiro estágio difere dos dois primeiros por ser mais específico, visando a interpretação da Constituição. O referido estágio apresenta três métodos: integrativo, tópico e concretista.¹⁰⁶

O método integrativo, desenvolvido por Rudolf Smend em 1928, estabelece que a Constituição não deve ser compreendida apenas como um estatuto de organização, que estrutura e impõe atividades ao Estado, mas sim uma importante forma para que os cidadãos participem na vista do Estado. Neste sentido, os valores estabelecidos na Constituição operam como integração coletiva dos cidadãos e assim devem ser compreendidos e aplicados.¹⁰⁷

Theodor Viehweg, em 1954, estabeleceu que a Tópica é uma técnica de pensar o problema. A técnica da Tópica problematiza as premissas, auxiliando na facilitação do relacionamento entre as premissas e a conclusão, proporcionando um argumento lógico correto.¹⁰⁸ A Constituição pode ser campo ideal para a Tópica, pois se trata de uma estrutura aberta, permitindo indeterminações, visto que se trata de uma sociedade dinâmica. A Tópica faz com que a norma seja mero ponto de vista ou *topoi*, cedendo lugar ao problema, que é principal da interpretação.¹⁰⁹

O método concretista possui como um de seus representantes Konrad Hesse. Em primeiro lugar, se estabelece que a interpretação constitucional é necessária e irá consistir em um problema quando se necessita de uma resposta da Constituição e esta não a dá claramente. O objetivo da interpretação é encontrar o resultado constitucional exato através de um procedimento racional e controlado com um método jurídico dotado de certeza e previsibilidade. Para o método concretista, a interpretação constitucional significa a

¹⁰⁶ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 426.

¹⁰⁷ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 426-427.

¹⁰⁸ HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 428.

¹⁰⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 279-280.

individualização, integrando o conteúdo à realidade, ao caso concreto. Apenas assim e possível entender o problema.¹¹⁰

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, a interpretação da Constituição Econômica através da via filosófica não atende à necessidade de ter uma característica interdisciplinar que assegure a ligação com os sistemas econômico e político na ordem jurídica adotada pela Constituição como um todo. Os valores filosóficos estão presentes nos próprios fundamentos dos valores políticos e se impõem nos princípios, mas ao passarmos a tratar da Constituição Econômica, é recomendável recorrer às metodologias sistêmicas, que unem o sistema descritivo, ou seja, a explicação do fato econômico como conteúdo da norma da Constituição Econômica, com o sistema normativo que a completa, viabilizando o a sua interpretação.¹¹¹

A interpretação da Constituição Econômica exige a aplicação de uma metodologia que seja consentânea com a sua natureza, diferente daquela aplicada às Cartas apenas “políticas”. Afinal, a norma constitucional, sendo jurídica, se afirma como portadora de “valor político” e na Constituição Econômica, se adiciona o “valor econômico”, justificando a necessidade de atribuição de metodologia própria para cada um deles.¹¹² Não bastasse, o intérprete deve buscar o método mais consentâneo com a realidade constitucional brasileira de um modo geral e, especialmente, para os dispositivos originariamente de natureza econômica que estão juridicizados na Constituição Econômica.¹¹³ Cabe ressaltar que é importante a determinação do

¹¹⁰ HECK, Luís Afonso. *Hermenêutica da Constituição Econômica*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992, p. 429-431.

¹¹¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 280-281. Luís Afonso Heck analisa a Constituição Econômica sob a ótica da hermenêutica filosófica em seu artigo “Hermenêutica da Constituição Econômica” publicado na *Revista de Informação Legislativa*.

¹¹² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 268.

¹¹³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 276.

referencial de valores da ideologia adotada pela Constituição em apreço para que se possa atingir o melhor resultado na prática.¹¹⁴

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, a metodologia jurídica pode se referir ao aprendizado, interpretação ou à produção do conhecimento do Direito. O conhecimento do Direito Econômico possui peculiaridades, sobretudo por ser uma modalidade do conhecimento jurídico que se caracteriza por estar fundamentalmente ligada ao conhecimento econômico. Neste sentido, é necessário utilizar-se da Ciência Econômica. Como já referido anteriormente, outros ramos do Direito também versam acerca de temas econômicos (ou conhecimento jurídico-econômico). Todavia, o Direito Econômico versa sobre o fato econômico e a atividade econômica na modalidade de política econômica, utilizando a Economia para explicar a realidade. Assim, o conhecimento em Direito Econômico se baseia na explicação científica dos fatos oferecida pela Economia para auxiliar no ajuste da realidade social à ordem jurídica.¹¹⁵

Como o Direito Econômico é um ramo do conhecimento jurídico, ele aplica métodos do Direito. No entanto, como o Direito Econômico sempre versa acerca de fato econômico, é possível que se utilize indiretamente os métodos postos em prática pela Ciência Econômica.¹¹⁶

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, atualmente resta pacificado que os métodos jurídicos, como o Métodos Exegético, o Analítico e o Sistemático, que são corriqueiramente aplicados aos outros ramos do Direito, não são métodos que permitem a penetração da realidade econômica submetida à regulamentação pelo Direito. A aplicação dos referidos métodos não permite adentrar na realidade econômica necessária pelo Direito para exercer a função de instrumento de defesa dos interesses sociais e individuais em perfeita

¹¹⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 268.

¹¹⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 83-85.

¹¹⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 83-85.

harmonia. Ao mesmo tempo, os métodos da Ciência Econômica não resultam em juízos de valor jurídico e não analisam os interesses individuais e sociais através da perspectiva do justo.¹¹⁷

Assim, se desenvolve um método que é comum ao Direito e à Economia, referente às normas jurídicas relativas aos fatos econômicos. A análise deve penetrar o fato econômico considerado como “substância” ou “conteúdo” das normas de Direito Econômico, denominado de Método Analítico Substancial, visto que leva em consideração estas peculiaridades. O referido Método parte da observação para explicar o fato econômico utilizando métodos científicos, sobretudo da Ciência Econômica e elabora as hipóteses jurídicas relativas ao fato observado se utilizando dos métodos do Direito.¹¹⁸

Neste sentido, estamos diante de uma metodologia pluridisciplinar, baseada na análise econômica e na análise jurídica. Essa simbiose metodológica do Direito e da Economia possibilita o Direito Econômico a cuidar de temas próprios do ramo. A título de exemplo, Washington Peluso Albino de Souza cita o planejamento, onde a previsão e a prospecção colocadas em prática após o diagnóstico da situação encontrada indicam quais são as projeções acerca das perspectivas futuras e informam quais são as medidas legislativas que comporão o plano ou quais são os caminhos hermenêutico que a interpretação das leis deve apontar. Neste sentido, assim que o fato econômico se torna conhecido, é possível prever seu comportamento no futuro. A partir de então, se adentra na área da política econômica, visto que há uma decisão a ser tomada e, assim que for escolhida, será consubstanciada em lei jurídica para que seja aplicada.¹¹⁹

¹¹⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 83-85. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo, LTr, 1994, p. 81-82.

¹¹⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 104-106.

¹¹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo, LTr, 1994, p. 83.

A Ciência Econômica pode simular uma previsão e a tomar como se fosse realidade. Já o Direito, devido à sua própria natureza, nos casos em tela, não se ocupa de normas impositivas, mas poderá utilizar-se de normas programáticas, que poderão influenciar em medidas a médio e a longo prazo.¹²⁰

Ainda, cabe referir a importância da economicidade para a metodologia própria do Direito Econômico, visto que representa um instrumento que permite o cumprimento da ideologia constitucionalmente adotada. Neste sentido, o método deverá permitir a visualização da realidade econômica para traduzir as medidas de política econômica em instrumentos jurídicos que correspondem à ideologia constitucionalmente adotada para viabilizar o ajuste dos dados obtidos ao interesse social. Para o Direito Econômico, não basta a explicação científica do fato econômico, mas também a decisão acerca da política econômica aplicável para que os atos praticados estejam de acordo com o interesse geral.¹²¹

O Método Analítico Substancial, que utiliza a interpretação sistêmica, parte da concepção do sistema jurídico, político e econômico definido constitucionalmente que analisa os elementos contidos na norma da Constituição Econômica. O conhecimento científico-econômico do dado informa ao intérprete a sua natureza e funcionamento. Após, se identifica a maneira pela qual a norma atende ao objetivo político, jurídico e econômico a que se destina, partindo-se da afirmativa científico-econômica do “como ser” para a norma jurídica do “deve ser”.¹²²

Neste sentido, a Economia oferece elementos do sistema econômico como fonte auxiliar ou subsidiária da interpretação da Constituição Econômica na explicação científica do fato em

¹²⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo, LTr, 1994, p. 83-84.

¹²¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 104-106. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo, LTr, 1994, p.84.

¹²² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 16.

dela, o explicando através do viés desta ciência. A partir da explicação dada pela Economia, se passa aos ajustes dos princípios que compõem o sistema político através da identificação da ideologia adotada pela Constituição.¹²³

A Análise Econômica do Direito foi introduzida no pensamento jurídico a partir dos anos 60 por artigos de Ronald Coase acerca do custo social da intervenção do Estado. Ainda, ganhou destaque no pensamento jurídico norte-americano nos anos 70, pela Escola de Chicago, a partir da obra *Economic Analysis of Law*.¹²⁴

Subsiste um duplo sentido da expressão inglesa *analyses*, que pode se referir tanto à análise quanto à interpretação. Na Análise Econômica do Direito se busca a diferença e a semelhança entre a interpretação econômica e a interpretação jurídica. De acordo com a interpretação econômica do Direito, para se compreender o universo jurídico, se parte de pressupostos econômicos em uma visão do economista. A criação da norma jurídica concreta possui natureza econômica, estando ligada a fatores metajurídicos. A referida interpretação seria a análise do caso concreto pelo juiz sob o enfoque econômico, resultando, na decisão, a formação do Direito. Ainda acerca da interpretação econômica do Direito, a norma da Constituição Econômica representaria a análise da ideologia política que precede a institucionalização do regime econômico adotado.¹²⁵

Neste sentido, a Análise Econômica do Direito se trata de aplicação métodos empíricos da teoria econômica ao sistema jurídico, ampliando as relações da Economia com o Direito e afirmando que a Teoria Econômica possui papel positivo e normativo em todos os ramos do Direito.¹²⁶

¹²³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 292-293.

¹²⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 290.

¹²⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 290.

¹²⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 291.

A Análise Econômica do Direito recorre às teorias da “ofelividade” e do “equilíbrio” econômico apresentadas por Vilfredo Pareto, em que são destacados os conceitos econômicos de valor e eficiência, sendo dispostos, inclusive, acima de critérios éticos, bens e valores da vida. Neste sentido, se baseia o fundamento da norma jurídica no conceito de eficiência. A eficiência é apresentada como de natureza econômica na relação entre Direito e moral e visa a maximização da riqueza.¹²⁷

Washington Peluso Albino de Souza refere que a interpretação da Constituição Econômica é preferível pelo Método Analítico Substancial em face da Análise Econômica do Direito, pois “se retomarmos a posição de Posner, verificaremos que está condicionada à ‘eficiência’, valor preso tão-somente à ideologia capitalista do sistema econômico em moldes norte-americanos [...]”¹²⁸ enquanto que no Método Analítico Substancial “a interpretação amplia o seu universo, aplicando-se a não importa qual seja o tipo de ideologia adotada pela Constituição”.¹²⁹

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, “a adoção das teses de Posner e seus seguidores consolidou, no Direito norte-americano, a chamada ‘Regra da Razão’, que o Direito brasileiro acolheu na Legislação sobre Abuso de Poder Econômico”.¹³⁰ A referida regra será analisada mais adiante.

3.5 Utilização dos termos “regras” e “princípios”

¹²⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 291.

¹²⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 293-294.

¹²⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 194.

¹³⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 291.

As expressões “princípio”, “regra”, “norma” são expressões que têm gerado inúmeras discussões na doutrina jurídica e filosófica. Não há um acordo acerca das suas definições. Podemos afirmar apenas que subsiste um consenso acerca do maior grau de abstração e generalidade dos princípios.¹³¹

No presente trabalho, não se adentrará na discussão acerca da terminologia empregada. Assim, se utilizará a terminologia aristotélica, utilizada por Washington Peluso Albino de Souza e outros autores que se debruçaram acerca do Direito Econômico. Neste sentido, no presente trabalho, princípios se identificam ao referencial axiológico que compõe o sistema de valores consagrados na ordem constitucional (ideologia constitucionalmente adotada), que poderá se realizar quando da adoção das medidas de política econômica. Já as regras se voltam a orientar a concreção jurídica, sem efetivamente possuir força cogente. Serão cânones hermenêuticos que balizam a concreção de valores albergados principalmente no texto constitucional.¹³² A concepção de regras aqui utilizadas corresponde à concepção de postulado, utilizado por autores como Humberto Bergmann Ávila.¹³³

As regras de Direito Econômico foram identificadas ao longo do desenvolvimento da disciplina, ao serem verificadas características próprias das políticas econômicas que demandavam soluções aos desafios encontrados. Cabe ressaltar que ainda que se estudem as regras e princípios individualmente, é frequente que se utilizem mais de um deles para a solução dos casos concretos.¹³⁴

¹³¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 81.

¹³² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 81-84.

¹³³ ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹³⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 114-116.

3.6 Normas de Direito Econômico

Autores como Robert Alexy e Ronald Dworkin consideram regras e princípios como integrantes do gênero norma. No presente trabalho, serão consideradas como normas de Direito Econômico os elementos de concretização (dever ser) das escolhas fornecidas pelas regras do Direito Econômico.¹³⁵

Apesar de apresentar conteúdo econômico, uma determinada norma não é necessariamente componente do Direito Econômico. O que diferencia a norma de Direito Econômico é a forma de tratar o referido conteúdo econômico da norma, lhe aplicando normas próprias, destacando regras igualmente próprias, relacionadas à regulamentação jurídica da política econômica, a condicionando aos princípios constitucionalmente adotados.¹³⁶

Neste sentido, a realidade econômica é o objeto mais próximo do Direito Econômico, embora não o seja peculiar. De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, essa peculiaridade decorre da visão mais ampla que detém o Direito Econômico na participação dos indivíduos e do Estado a partir das pretensões mais altas, como o desenvolvimento e legítimos interesses por uma qualidade de vida melhor, como o controle dos preços, o combate à concentração de empresas, monopólios e outras formas de abuso do poder econômico, além de garantias de emprego, de política salarial mais justa, distribuição da renda, o tratamento dos efeitos da política monetária, os frutos da política de estímulos, planejamento, entre outros.¹³⁷

¹³⁵ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo. Teoria das Normas e o Direito Econômico: um diálogo com a filosofia do direito. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani (Org.). *Direito Econômico e a ação econômica estatal na pós-modernidade*. São Paulo: Ltr, 2011, p. 27-46, p. 44-45.

¹³⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 11.

¹³⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 11-12.

Assim, a norma jurídica de conteúdo econômico interessa ao Direito Econômico quando possuir condição econômica e ser revestido de valores políticos. Oriunda de decisão político-econômica, tomará o sentido de juridicidade, própria do Direito Econômico.¹³⁸

As normas de Direito Econômico podem se utilizar da sanção, mas se utilizam com maior frequência às medidas de excitação e estímulos aos quais se conduz à prática de determinados atos de acordo com as seduções proporcionadas. Não se trata de estimular apenas o lucro concorrencial como nos modelos ideológicos do liberalismo puro, mas através de vantagens oferecidas e que permitam atender tanto ao interesse do sujeito da ação econômica como ao interesse social dela decorrente. A utilização de expedientes como os financiamentos, estímulos fiscais, garantias de preços, etc. permite a participação dos particulares na orientação da economia.¹³⁹

Acerca da “tradição” que há no tratamento da legislação que versa acerca do Direito Econômico, Washington Peluso Albino de Souza comenta:

Em termos de legalidade, na sociedade industrial contemporânea – talvez pela continuada vivência de um direito liberal capitalista montado sobre a filosofia de abstenção, ao máximo, de uma legislação regulamentadora da política econômica – verifica-se uma verdadeira plethora de textos, em sua maioria casuísticos, que torna complexa e contraditória a legislação na busca de soluções reclamadas geralmente para situações críticas. Esta improvisação denuncia o preconceito jurídico-liberal que trata o tema econômico apenas em caráter excepcional, e conserva a nostalgia de voltar sempre à concepção da ordem econômica automaticamente restabelecida pelas leis naturais do mercado e sem a necessidade de regulamentação jurídica.¹⁴⁰

Como o Direito Econômico trata da política econômica juridicamente regulamentada, as normas passam a ocupar o correto local a que se destinam no convívio jurídico, minimizando o arbítrio.¹⁴¹

¹³⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 13.

¹³⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 8.

¹⁴⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 08.

¹⁴¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 08.

3.7 Regras de Direito Econômico de aplicação geral e de âmbito específico

Ricardo Antônio Lucas Camargo diferencia as regras de Direito Econômico como sendo de aplicação geral e de âmbito específico. As regras de aplicação geral são aquelas que podem ser aplicadas a qualquer relação de Direito Econômico, enquadrando as regras do equilíbrio, da recompensa, da primazia da realidade social, do interesse social, da utilidade pública, da oportunidade, da irreversibilidade e da precaução.¹⁴²

Já as regras de âmbito específico são aquelas que auxiliam na solução de problemas relacionados com os institutos específicos, como a produção, a circulação, a repartição e o consumo ou em relação a particularidades da presença do Estado como sendo mais ou menos intensa na relação jurídica. Enquadram-se neste sentido a regra da equivalência, a regra da liberdade de ação, a regra de indexação, a regra da razão, a regra da flexibilização e a regra da subsidiariedade.¹⁴³ A diferenciação ganha relevância na medida em que é possível verificar quais regras se aplicam em todas as relações de Direito Econômico e quais auxiliam apenas na solução de problemas específicos.

¹⁴² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 114-124.

¹⁴³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 114-124.

4 FUNDAMENTOS E ALCANCE DO PRINCÍPIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS NA CRFB/88

4.1 Passado e presente das grandes regiões brasileiras

De acordo com The World Factbook da Central Intelligence Agency (CIA), o Brasil é o país com o sexto território mais extenso do mundo. Em primeiro lugar se encontra a Rússia (17.098.242 km²), em segundo a Antártica (14.000.000 km²), em terceiro o Canadá (9.984.670 km²), em quarto os Estados Unidos (9.833.517 km²), em quinto a China (9.596.960), em sexto o Brasil (8.515.770), em sétimo a Austrália (7.741.220), em oitavo a Índia (3.287.263), etc.¹⁴⁴ Embora a lista seja discutível por diversos motivos (alguns territórios estão sendo disputados, há discussão acerca dos números efetivos, se a Antártica deveria estar na lista, etc.) é inegável que o Brasil é um dos maiores países do mundo na questão territorial.¹⁴⁵

Devido à sua extensão, seu território apresenta grande variedade de características (paisagísticas, culturais, econômicas, sociais, etc.). As primeiras divisões regionais do país eram ligadas à natureza, como o clima, vegetação e relevo e eram utilizadas para fins didáticos, para explicar a geografia brasileira. Todavia, logo as divisões começaram a levar em conta quesitos populacionais, econômicos, etc. e a serem utilizadas pela administração pública, para fins práticos. De meados do século XIX ao início do século XX, diversas propostas de divisão

¹⁴⁴ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook. Disponível em <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>> Acessado em 18/11/2017.

¹⁴⁵ Recentemente o IBGE divulgou a nova área oficial do Brasil como sendo 8.515.759,090 km² [IBGE. Resolução n. PR-02, de 29 de junho de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 jun. 2017. p. 96-96.]

regional no Brasil foram apresentadas.¹⁴⁶ Vejamos uma tabela com as propostas de divisão regional do Brasil:

Tabela 1 – Propostas de divisões regionais no Brasil de 1889 até 1937

Autor	Ano	Critério	N. Regiões	Regiões e Estados (por Siglas)
André Rebouças	1889	Zona agrícola	10	01. Zona Amazônica (AM, PA) 02. Zona do Parnaíba (MA, PI) 03. Zona do Ceará (CE) 04. Zona do Paraíba do Norte (RN, FB, PE, AL) 05. Zona do São Francisco (SE, BA) 06. Zona do Paraíba do Sul (ES, RJ, SP, DF) 07. Zona do Paraná (PR, SC) 08. Zona do Uruguai (RS) 09. Zona Auro-Ferifera (MG) 10. Zona Central (GO, MT)
Élisée Reclus	1893	Elementos naturais	08	01. Amazônia (AM e PA) 02. Vertente do Tocantins (GO) 03. Costa Equatorial (Estados nordestinos do MA a AL) 04. Bacia do São Francisco e Vertente Oriental dos Planalto (SE, BA, ES e MG) 05. Bacia do Paraíba (RJ e DF) 06. Vertente do Paraná e contravertente Oceânica (SP, PR, e SC) 07. Vertente do Uruguai e Litoral adjacente (RS) 08. Mato Grosso
Said Ali	1905	Econômico	05	01. Brasil Setentrional (AC, AM, PA) 02. Brasil Norte-Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, SP, DF) 04. Brasil Meridional (PR, SC, RS) 05. Brasil Central (GO, MT)
Delgado de Carvalho	1913	Elementos naturais e humanos	05	01. Brasil Setentrional (AC, AM, PA) 02. Brasil Norte-Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, DF) 04. Brasil Meridional (SP, PR, SC, RS) 05. Brasil Central (GO, MT)
Pe. Geraldo Pauwels	1926	Elementos naturais	06	01. Amazônia (AC, AM, PA, parte dos estados do MA, GO e MT) 02. Região das caatingas (CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG) 03. Planalto meridional (abrange parte do estados de MT e GO, MG, SP, PR, SC) 04. Litoral (todo litoral do RN a RS) 05. Região uruguaio-brasileira (parte do RS e estendendo ao Uruguai) 06. Planície do Alto Paraguai ou Grão Chaco Brasileiro (parte do MT estendendo até Bolívia)
Pierre Denis	1927	Elementos naturais	06	01. Amazônia (AC, AM, PA)

¹⁴⁶ ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto; Márcia Silva de Oliveira. *Geografia Regional do Brasil*. 2. ed. Natal: EDUFRRN, 2011.

				02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, nordeste e recôncavo da BA) 03. Planalto Oriental (MG, maior parte da BA) 04. Planalto Meridional (SP, PR, SC, RS) 05. Planalto Central (GO, MT) 06. Costa Atlântica(RJ, DF, ES, sul da BA)
Betim Pais Leme	1937	Elementos naturais	07	01. Zona de sedimentação (AC, AM, PA) 02. Zona intermediária (MA e PI) 03. Zona estabilizada por peneplanização (CE, RN, PB, PE e AL) 04. Zona intermediária (SE e BA) 05. Zona de reajustamento isostático atual (MG, ES, RJ e DF) 06. Zona estabilizada (SP, PR, SC e RS) 07.Zona de Erosão (GO e MT)

Fonte: ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto; Márcia Silva de Oliveira. *Geografia Regional do Brasil*. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2011, p. 17.

A proposta de Carlos Miguel Delgado de Carvalho de 1913, baseada no trabalho de Said Ali de 1906, foi marcante para o estudo da geografia do país, se caracterizando por combinar aspectos topográficos e pelas condições de vida e trabalho e recursos naturais da região. Sua classificação foi aceita e institucionalizada pelo Estado brasileiro, utilizando-a como divisão oficial, embora limitada, para vários setores da administração pública, influenciando e determinando a gestão do território.¹⁴⁷

Durante o período do Estado Novo (1937-1945), quando Getúlio Vargas implementou uma política nacionalista e ditatorial no país para combater o comunismo emergente, houve a instituição de divisões regionais oficiais para auxiliar na implantação de um projeto nacional unificado. Raul Machado Horta refere que a Constituição de 1937 afirmava que o Brasil era um Estado Federal, uma dentre tantas disposições vazias, pois se tratava de um Estado unitário descentralizado.¹⁴⁸ Vejamos a Tabela 2 com as divisões estabelecidas por órgãos oficiais:

Tabela 2 – Divisões das regiões no Brasil implementadas por órgãos oficiais (1928-1941)

Autor	Ano	Critério	N. Regiões	Regiões e Estados (por siglas)
--------------	------------	-----------------	-------------------	---------------------------------------

¹⁴⁷ ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto; Márcia Silva de Oliveira. *Geografia Regional do Brasil*. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2011, p. 29-31.

¹⁴⁸ HORTA, Raul Machado. *Problemas do Federalismo Brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 9, p. 68-88, 1957, p. 72.

Conselho Nacional de Estatística	1938	Posição Geográfica	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA, PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL) 03. Leste (SE, BA, ES) 04. Sul (RJ, DF, SP, PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (MG, GO, MT)
Conselho Técnico de Economia e Finanças	1939	Elementos econômicos	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA, PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA) 03. Sudeste (ES, RJ, DF, SP, MG) 04. Sul (PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (GO, MT)
Conselho Nacional de Geografia	1941	Elementos naturais	5	01. Norte (AC, AM, PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Leste (SE, BA, MG, ES, RJ, DF) 04. Sul (SP, PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (GO, MT)

Fonte: ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto; Márcia Silva de Oliveira. Geografia Regional do Brasil. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2011, p. 38.

Cabe referir que a divisão fixada pelo Conselho Nacional de Geografia de 1941 se tornou um marco, pois foi definida como a divisão regional do território brasileiro, tornando-se a única oficialmente adotada pelo governo central para ser utilizada pela administração pública.¹⁴⁹

Posteriormente, as divisões foram definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visto que este foi formado pela junção do Conselho Nacional de Estatística (fundado em 17/12/1936) e do Conselho Brasileiro de Geografia (fundado em 24/03/1937). Em 1945, o Brasil possuía sete regiões: Norte, Nordeste Ocidental, Nordeste Oriental, Centro-Oeste, Leste Setentrional, Leste Meridional e Sul. Já em 1950, foram extintas duas regiões, passando a existirem apenas cinco (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste) – modelo seguido até hoje. A partir de 1970 o modelo de regiões implementado foi o mesmo utilizado atualmente (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), instituído pelo Decreto n. 67.647, de 23 novembro de 1970.¹⁵⁰ Vejamos um mapa contemporâneo contemplando as divisões do Brasil em estados e regiões:

¹⁴⁹ ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto; Márcia Silva de Oliveira. Geografia Regional do Brasil. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2011, p. 39.

¹⁵⁰ IBGE. < <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html> > Acessado em 20/11/2017.

Imagem 1 – Mapa Atual do Brasil com Estados e Regiões



Fonte: SITE. <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-brasileiras.htm>> Acessado em 20/11/2017.

Como é possível observar, a região Centro-Oeste é composta pelos estados Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal. Já a região Nordeste é composta pelos estados Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. A região norte abarca os estados de Roraima, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Tocantins. Os estados Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro compõem a região sudeste. A região Sul é composta pelos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Assim, o Brasil possui 26 estados federados mais o Distrito Federal, divididos em 5.570 municípios.¹⁵¹

¹⁵¹ SITE. <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil- agora-tem-5570-cidades-7235803>> Acessado em 26/11/2017.

4.2 Desigualdades regionais sociais brasileiras contemporâneas

A finalidade da redução das desigualdades que são discrepantes no Brasil pode ser identificada na face substancial do princípio isonômico na dignidade da pessoa humana – fundamento da República Federativa do Brasil, consoante artigo 1º, III, da CRFB/88.¹⁵²

Para o Estado Social, seu conceito-chave é justamente a distribuição, onde se busca a integração da sociedade nacional. A CRFB/88, voltada para a transformação da realidade brasileira, se insere neste contexto, utilizando políticas públicas em uma ação positiva estatal para concretizar os direitos nela consignados.¹⁵³

Se faz necessário avaliar como a renda é gerada e distribuída entre a população. Destaca-se que o princípio da redução das desigualdades não abarca apenas a má distribuição de renda, mas também a distribuição de riqueza (estoque de capital). Todavia, existe enorme dificuldade na mensuração desta.¹⁵⁴ Sem embargo, a CRFB/88 refere que se busca a “redução” das desigualdades regionais e sociais e não a sua “eliminação”, visto que resta assegurado o direito individual à propriedade privada.

Neste sentido, Lafayette Josué Petter refere que a implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades não significa uma busca incessante por uma igualdade absoluta entre as pessoas acerca da renda e riqueza, mas sim uma busca por uma

¹⁵² PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 292.

¹⁵³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 107.

¹⁵⁴ PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 292-293.

maior harmonização social, considerando as grandes disparidades no cenário social-regional. Afinal, as grandes disparidades acabam afetando a atividade econômica como um todo.¹⁵⁵

Cabe referir que desenvolvimento e crescimento diferem substancialmente. Enquanto desenvolvimento se refere a uma mudança qualitativa, crescimento se refere a uma alteração apenas quantitativa. Neste sentido, desenvolvimento engloba a ideia de crescimento e a supera. O desenvolvimento se trata de um processo de longo prazo induzido pelo Estado por políticas públicas ou programas de ação governamental com sentido econômico, social e político.¹⁵⁶ Portanto, desenvolvimento não se reduz apenas ao seu aspecto econométrico (crescimento econômico), mas também reflete a elevação de um nível cultural-intelectual comunitário, proporcionando mudança social, trazendo maiores benefícios para o país.¹⁵⁷

Os direitos sociais mencionados no artigo 6º da CRFB/88, como 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 são parâmetros que podem ser utilizados para determinar o cumprimento do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais.¹⁵⁸ José Afonso da Silva conceitua os direitos sociais da seguinte forma:

[...] podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.¹⁵⁹

¹⁵⁵ PETTER, Lafayete Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 293.

¹⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 108.

¹⁵⁷ PETTER, Lafayete Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 293.

¹⁵⁸ PETTER, Lafayete Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 290-291.

¹⁵⁹ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 288-289.

A má distribuição de renda, por sua vez, acarreta em diversos problemas sociais, como o sobrecarregamento de serviços públicos como energia, comunicações, transportes, saúde, saneamento, educação, etc., além do aumento da criminalidade, violência, discriminação social, etc.¹⁶⁰

A CRFB/88, ao estabelecer, sobretudo, em seu artigo 3º, III como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e em seu artigo 170, VII como princípio da ordem econômica a “redução das desigualdades regionais e sociais”, reconhece explicitamente a existência de uma realidade nacional onde existe pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais. Trata-se de um panorama de subdesenvolvimento pré-estabelecido em que se busca a reversão.¹⁶¹

São notórias as diferenças culturais, econômicas, sociais, etc. entre as regiões brasileiras. Todavia, com a finalidade de analisar essas diferenças, foram buscados indicadores socioeconômicos para demonstrar a intensidade das desigualdades.

Inicialmente, cabe recordar que as regiões não foram necessariamente divididas conforme a extensão de seu território – a região Norte do país corresponde a 45,26% do território brasileiro.¹⁶² Vejamos a tabela e a imagem a seguir:

Tabela 3 – Área das Regiões e seu Percentual em Relação ao Brasil

Brasil e regiões	Área total	
	Absoluta (km ²)	Relativa ao Brasil (%)
Brasil	8 515 767,049	100

¹⁶⁰ PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 293-294.

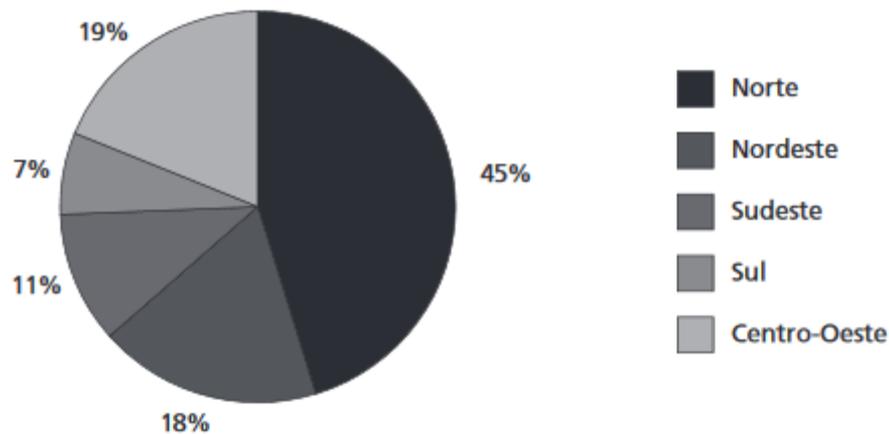
¹⁶¹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 215.

¹⁶² No mesmo sentido, cabe ressaltar que o município de Altamira no Pará é o maior município brasileiro, com 159.533,328 km², possuindo dimensão territorial maior que vários estados brasileiros. [IBGE. <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm> Acessado em 19/11/2017.

Norte	3 853 843,713	45,26
Nordeste	1 554 291,313	18,25
Sudeste	924 614,187	10,86
Sul	576 783,827	6,77
Centro-Oeste	1 606 234,009	18,86

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 22.

Imagem 2 – Gráfico ilustrativo da extensão das regiões em relação ao país



Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 13.

Desta forma, ao nos referirmos às regiões, é necessário levarmos em conta a extensão de seu território. Não bastasse, é necessário considerarmos a população que ocupa as referidas áreas. Assim, seguem tabelas informando a população e a densidade populacional nas regiões atuais:

Tabela 4 – População residente por situação de domicílio e sexo em 2010

Brasil e regiões	Homens	Mulheres	Total
Brasil	93 406 990	97 348 809	190 755 799
Norte	8 004 915	7 859 539	15 864 454
Nordeste	25 909 950	27 172 904	53 081 950
Sudeste	39 076 647	41 287 763	80 364 410
Sul	13 436 411	13 950 480	27 386 891
Centro-Oeste	6 979 971	7 078 123	14 058 094

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 61-62.

Tabela 5 – Densidade demográfica em 2010

Brasil e regiões	Densidade demográfica (hab./km²)
Brasil	22,43
Norte	4,12
Nordeste	34,15
Sudeste	86,92
Sul	48,58
Centro-Oeste	8,75

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 80.

Até o momento buscou-se demonstrar as características físicas das regiões, com a sua respectiva população. As tabelas seguintes demonstrarão o rendimento médio mensal dos brasileiros em 2015 e a participação das regiões no Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 2010-2015.

Tabela 6 – Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares em 2015

Brasil e regiões	Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares (R\$)
Brasil	3 027
Norte	2 258
Nordeste	1 988
Sudeste	3 519
Sul	3 556
Centro-Oeste	3 660

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 83.

Tabela 7 – Participação das Regiões da Federação no Produto Interno Bruto - 2010-2015

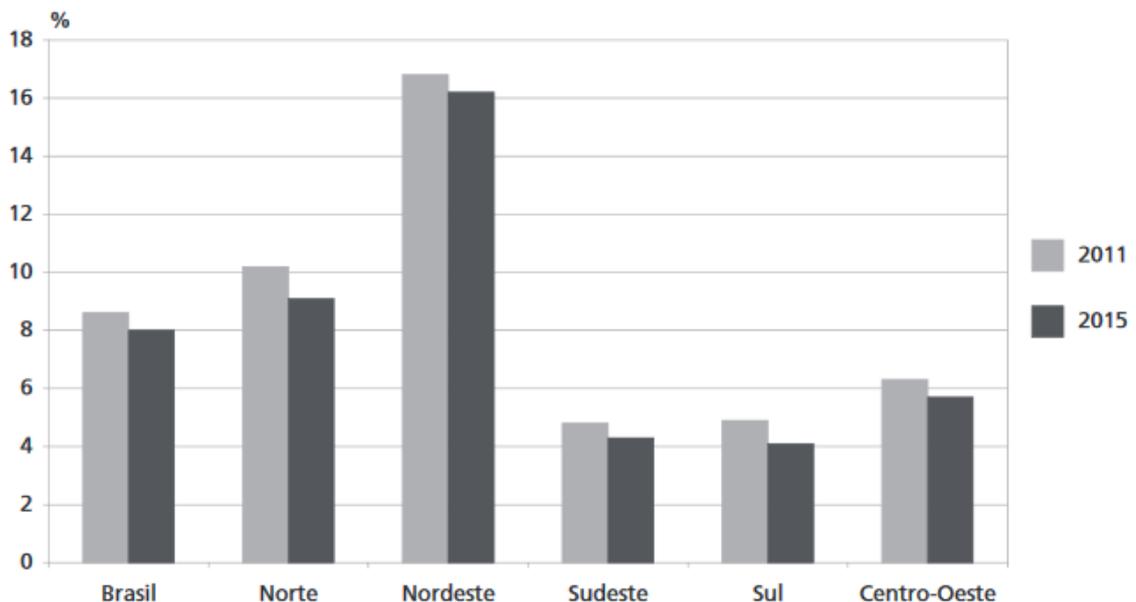
Brasil e regiões	Participação no Produto Interno Bruto (%)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	5,3	5,5	5,4	5,5	5,3	5,4
Nordeste	13,5	13,3	13,6	13,6	13,9	14,2
Sudeste	56,1	56,1	55,9	55,3	54,9	54,0
Sul	16,0	15,9	15,9	16,5	16,4	16,8
Centro-Oeste	9,1	9,1	9,2	9,1	9,4	9,7

Fonte: IBGE.

<http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2015/ods/Especiais_2010_2015_ods.zip> Acessado em 18/11/2017.

A região Nordeste, cujas famílias possuíam uma renda mensal média de R\$ 1.988,00, em 2015, está em situação mais desvantajosa que a região Centro-Oeste, cujas famílias, à mesma época, tinham como renda mensal média R\$ 3.660,00. Ainda, cabe referir que a região Sudeste participa em mais da metade do Produto Interno Bruto do Brasil. Tais constatações de cunho econômico também se refletem em estatísticas de ordem social, como a taxa de analfabetismo, quantidade de instituições de ensino superior, taxa de mortalidade infantil e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – medida composta de indicadores de três dimensões: longevidade, educação e renda.

Imagem 3 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade de acordo com as regiões 2011/2015



Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 126.

Tabela 8 – Instituições de Ensino Superior por Dependência Administrativa em 2014

Brasil e regiões	Instituições de ensino superior por dependência administrativa
Brasil	2 368
Norte	149
Nordeste	452
Sudeste	1 126
Sul	402

Centro-Oeste	239
--------------	-----

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 133.

Tabela 9 – Taxa de Mortalidade Infantil em 2008

Brasil e regiões	Taxa de mortalidade infantil
Brasil	17,70
Norte	23,06
Nordeste	21,65
Sudeste	14,16
Sul	12,65
Centro-Oeste	16,99

Fonte: IBGE. <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=taxa-mortalidade-infantil&vcodigo=MS54>>
Acessado em 19/11/2017.

Tabela 10 – Expectativa de Vida em Anos em 2015

Brasil e regiões	Homens	Mulheres	Média
Brasil	71,9	79,1	75,4
Norte	68,7	75,8	72
Nordeste	68,7	77	72,8
Sudeste	74	80,3	77,2
Sul	74,1	80,9	77,5
Centro-Oeste	71,6	78,4	74,9

Fonte: IBGE.

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2016/default_tab_xls.shtm> Acessado em 19/11/2017.

Tabela 11 – Taxa de IDH-M em 2010

Brasil e regiões	IDH-M
Brasil	0,727
Norte	0,683
Nordeste	0,659
Sudeste	0,753
Sul	0,756
Centro-Oeste	0,753

Fonte: SITE. <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>> Acessado em 19/11/2017.

Assim, restam nítidas tanto a existência quanto a intensidade das desigualdades regionais no Brasil.

4.3 O princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais na CRFB/88

Sabemos que a lei, por si só, não garante a ocorrência de fatos, visto que não cria o movimento, mas tão somente as balizas para o seu curso ordenado. Todavia, a lei não pode pretender algo que seja inicialmente fora das possibilidades demarcadas pela estrutura das relações econômicas. Quando for possível, a omissão do executivo ou do legislativo pode ser sanada pelo judiciário, ressaltando a sua importância.¹⁶³ Neste ponto, cabe destacar brevemente a diferença entre vigência e eficácia das normas – enquanto a vigência de uma lei se relaciona com o preenchimento de seus aspectos formais, como a sua publicidade, enquanto que a eficácia se relaciona com a possibilidade da lei produzir seus efeitos aos seus destinatários.¹⁶⁴

A simples consagração destes princípios (que podem apresentar funções interpretativas, integrativas, dirigentes e limitativas) não garante efetivamente a instalação de uma sociedade de bem-estar, caracterizando a distinção entre Constituição escrita e Constituição real. Todavia, grande passo já foi dado na consagração expressa de tais princípios e valores no texto constitucional. Para evitarmos que se tornem ineficazes, ou seja, não atinjam seus objetivos, é imprescindível que a sociedade se mobilize, através dos instrumentos que a própria democracia lhe garante, e exija que o Estado implemente e assegure a efetividade destes princípios.¹⁶⁵

Josaphat Marinho afirma que as Constituições hodiernas institucionalizam princípios, determinando práticas que circunscrevem o poder de vontade do indivíduo e lhe traçam um

¹⁶³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 309.

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 181.

¹⁶⁵ ECHTERHOFF, Gisele. A Ordem Econômica e a constituição: o papel dos princípios constitucionais. *Revista Conhecimento Interativo*. São José dos Pinhais: v. 4, n. 2, jan/jun, 2010, p. 102-106.

rumo na direção do interesse coletivo, definido pelo Estado. A elasticidade dos textos da Constituição Econômica assegura o objetivo intervencionista, sendo característica de normas de tal natureza. Dela, decorre a Ordem Econômica que deve ser observada pelos particulares e pelo Estado. Subsiste um caráter impositivo às regras da Constituição Econômica, compatível com a sua finalidade, visto que caso contrário, teria mero sentido programático. O autor afirma que a segurança de eficácia dos princípios da constituição econômica “garante os objetivos do sistema social, quase sempre paralelamente estabelecido, mas o conteúdo deste não se confunde com o daquela: à luz do pensamento político, em reciprocidade criadora de efeitos benéficos”.¹⁶⁶

O mesmo autor, concordando com José Joaquim Gomes Canotilho, ainda destaca que o âmbito de liberdade de conformação política e legislativa é restringido diretamente pela Constituição, pois a política econômica e social a concretizar pelo legislador é uma política de concretização dos princípios constitucionais e não uma política totalmente livre. Neste sentido, ressalta que o princípio da democracia social e econômica constituiu um limite (o legislador não pode executar uma política econômica e social contrária às normas constitucionais) e um impulso (o referido princípio exige positivamente ao legislador ou aos outros concretizadores uma política em conformidade com as normas constantes na Constituição).¹⁶⁷

O artigo 170 da CRFB/88 refere que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:” e em seu inciso VII estabelece o princípio da “redução das desigualdades regionais e sociais”.¹⁶⁸

¹⁶⁶ MARINHO, Josaphat. Constituição econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984, p. 01-04.

¹⁶⁷ MARINHO, Josaphat. Conteúdo atual da Constituição Econômica. *Revista de Direito UPIS*, Brasília, v. 01, n. 01, jan. 2003. p. 09-22.

¹⁶⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

Não causa espanto a inserção da redução das desigualdades regionais e sociais como princípio basilar da Ordem Econômica brasileira, visto que se encontra, inclusive, elencado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, consoante artigo 3º, III, da CRFB/88.¹⁶⁹

Como visto, Brasil possui enorme extensão territorial e é ocupado de modo irregular, apresentando potencialidades econômicas diversas. Todavia, não é possível tratar de forma igual esses sistemas tão distintos. O processo de desenvolvimento econômico no Brasil permitiu com que algumas regiões se tornassem polos de desenvolvimento e deixando outras em estagnação econômica.¹⁷⁰

O artigo 5º da Constituição de 1891 estabelecia que “incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.¹⁷¹ Restava evidente a abstenção ou a não interferência do poder central nos negócios internos de cada unidade federativa. A aplicação da exceção se encontrava principalmente na região Nordeste, que sofria de secas catastróficas com frequência desde a colonização.¹⁷²

A preocupação do Brasil com as desigualdades sociais tardou a se revelar com expressão. Até o início do século XX, Governo Federal apenas enviava verbas federais em casos emergenciais de calamidade pública para combater as secas no Nordeste através da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), fundada no Decreto n. 7.619, de 21 de outubro de 1909. Com a administração do Presidente paraibano Epitácio Pessoa (1919-1922), foi iniciada uma série de obras para combater as secas no Nordeste, sobretudo com os Decretos

¹⁶⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.]

¹⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 88.

¹⁷¹ ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891.

¹⁷² BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 5.

13.687, de 09 de julho de 1919 e 3.965, de 25 de dezembro de 1919.¹⁷³ Todavia, o intento foi duramente criticado, inclusive pelo então Presidente (como eram designados os atuais governadores) do Estado de São Paulo Washington Luís, em razão do programa de valorização do café ter ficado em segundo plano. Quando o mineiro Artur Bernardes assumiu a Presidência da República, revogou as disposições legislativas, cessando os pagamentos de forma abrupta, interrompendo as obras e demitindo os funcionários contratados sob alegação de austeridade econômica.¹⁷⁴

De acordo com Paulo Bonavides, o Brasil gastou mais com a tentativa emergencial de auxiliar na resolução dos problemas das gravíssimas secas de 1877 a 1879, quando, inclusive, um terço da população do Ceará pereceu de fome (200.000 pessoas), do que com a Guerra do Paraguai.¹⁷⁵ Neste sentido, o autor refere que a utilização de verbas apenas para situações emergenciais acabou mantendo o *status quo*, quando poderiam ter sido aplicadas anteriormente para reduzir os efeitos nefastos das secas e melhorar a qualidade de vida da população.

¹⁷³ Com a finalidade de ilustrar a importância dada à redução das desigualdades regionais trazidas pela legislação do governo de Epitácio Pessoa, cabe referir o artigo 2º do Decreto n. 3.965/1919, que prevê a forma de captação de recursos: “Art. 2º As despesas de construção, de custeio e de conservação das obras e serviços mencionados no artigo precedente correrão por conta de uma caixa especial constituída com os seguintes recursos:

- a) operações de crédito, externas ou internas, que o Governo fica autorizado a realizar até o máximo de duzentos mil contos e nunca excedentes de quarenta mil contos em cada exercício;
- b) dois por cento da receita geral da República;
- c) dois até cinco por cento da receita ordinária dos Estados em que as obras e serviços terão de ser executados, entrando para este fim o Poder Executivo em acordo com os respectivos Governos e podendo receber a mesma contribuição em terras devolutas e irrigáveis;
- d) produto da venda ou do arrendamento das terras cedidas pelos Estados e das que forem desapropriadas nos termos desta lei;
- e) rendas provenientes das obras e serviços mencionados no art. 1º;
- f) contribuições e donativos de qualquer outra procedência.

Paragrapho unico. Os recursos compreendidos nas letras b, c, d, e e f serão também destinados ao serviço de juros e amortização dos empréstimos autorizados na letra a;” [ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto n. 3.965, de 25 de dezembro de 1919. Autoriza a construção de obras necessárias à irrigação de terras cultiváveis no nordeste brasileiro e dá outras providências.]

¹⁷⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 88. BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 06-07.

¹⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 10.

A Constituição de 1934, em seu artigo 177, estabeleceu a elaboração de um plano sistemático de combate às secas nos Estados do Norte a cargo da União, sendo financiado por, no mínimo, 4% da receita tributária sem aplicação especial recolhida. Desse percentual, 3% era revertido para obras e 1% reservado para emergências.¹⁷⁶ O dispositivo constitucional ainda foi regulado pela Lei n. 175, de 7 de janeiro de 1936. Não menos importante estava a previsão no artigo 140 de que “a União organizará o serviço nacional de combate às grandes endemias do País, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos locais”.¹⁷⁷

A questão regional ganhou maior relevância no debate político nacional com a Constituição de 1946,¹⁷⁸ na medida em que restou entendido que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, nos termos das diretrizes

¹⁷⁶ “Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

§ 1º - Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridos, nos termos do art. 7º, nº II, as populações atingidas pela calamidade.

§ 2º - O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados, e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras.

§ 3º - Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva.

§ 4º - Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada.” [ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.]

¹⁷⁷ ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

¹⁷⁸ Dentre os artigos relevantes da Constituição de 1946 destacam-se os seguintes: “Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

Art 199 - Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.

Parágrafo único - Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo federal”. Também cabe ressaltar o artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “O Governo federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias”. [ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.]

elaboradas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Ressalta-se que restou consignado pela primeira vez em uma Constituição brasileira a vinculação de percentuais da renda tributária para a ajuda financeira – algo que havia sido feito apenas por legislação infraconstitucional durante o governo de Epitácio Pessoa – e a previsão de auxílio às regiões da Amazônia e do rio São Francisco e não apenas ao Nordeste. A partir de então, as constituições brasileiras buscaram consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais.¹⁷⁹

Diante da importância dada à redução das desigualdades regionais e sociais, cabe referir outros dispositivos constitucionais elaborados para auxiliar especificamente no referido objetivo. A Seção IV do Capítulo VII, Título III, da CRFB/88 se intitula “Das Regiões”. Nela encontra-se apenas o artigo 43, que refere que a União, para efeitos administrativos, poderá articular a sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social para o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.¹⁸⁰ Paulo Bonavides comenta que a recepção constitucional das regiões, ainda que de forma estritamente administrativa e dependente de legislação complementar e ordinária, foi um grande avanço se comparado com as constituições anteriores.¹⁸¹ No entanto, Gilberto Bercovici refere que a solução adotada não

¹⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 89. BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 07-08.

¹⁸⁰ 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. [BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.]

¹⁸¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 366.

é satisfatória, visto que ao invés de fortalecer o federalismo no Brasil, acaba por ampliar os poderes da União, sem a participação dos estados ou municípios interessados.¹⁸²

Neste sentido, destacam-se aqui 3 julgamentos importantes acerca do equilíbrio federativo: (1) a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25/DF relatada pelo Ministro Gilmar Mendes acerca da não regulamentação referida no artigo 91¹⁸³ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo declarada a mora do Congresso Nacional para a edição de lei complementar.¹⁸⁴ (2) o Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 812/MT relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski em que o Estado de Mato Grosso busca indenização em face da União em razão de prejuízos sofridos com a desoneração ampla do ICMS na exportação devido à Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir)¹⁸⁵ (3) e, no mesmo sentido, a Ação Cível Originária n. 792/PR relatada pelo Ministro Edson Fachin em que diversos estados buscam reparação em face da União alegando que desde a edição da Lei Kandir, sofrem contínua perda de receita de ICMS, em razão da desoneração tributária sobre produtos primários e semielaborados destinados à exportação.¹⁸⁶

Cabe referir ainda que de acordo com o artigo 23, X, da CRFB/88, é competência comum do União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “combater as causas da

¹⁸² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 98-99.

¹⁸³ Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a. [...] [BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.]

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25/DF. Requerente: Governador do Estado do Pará. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 de novembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 17 ago. 2017.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 812/MT. Agravante: Estado de Mato Grosso. Agravada: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 14 de maio de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 04 jun. 2014.

¹⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária n. 792/PR. Autores: Estado do Paraná e outros. Ré: União. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 02 de fevereiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 03 fev. 2016.

pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.¹⁸⁷

Resta evidente a vontade do constituinte de implementar instrumentos para viabilizar a redução das desigualdades sociais. Já o artigo 165, § 7º, da CRFB/88 refere que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão “os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.¹⁸⁸

Todavia, muito embora a constituinte tenha previsto mecanismos de transferências tributárias para a redução das desigualdades regionais, acabaram por causar conflitos políticos na divisão das receitas tributárias transferidas, a despeito da necessidade de forte atuação estatal para a correção das desigualdades regionais.¹⁸⁹

Ocorre que muitas vezes as fronteiras políticas de um estado-membro não coincidem com as suas fronteiras econômicas, gerando tensões intra-regionais. Na gênese da divisão administrativa e política do território, ainda durante o período colonial, a sua partição se deu de forma completamente divorciada de qualquer condicionamento racional, formando as linhas divisórias das donatárias, das capitanias e das províncias e se confirmando nos limites dos estados-membros.¹⁹⁰ Gilberto Bercovici refere que se faz necessária a concessão de determinada autonomia política para as regiões, possibilitando aos estados a se aglutinarem em uma dimensão regional, promovendo seus interesses em uma esfera regional. Assim, os órgãos regionais passariam a incentivar a autonomia regional ao invés de apenas executar de políticas

¹⁸⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

¹⁸⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

¹⁸⁹ PETER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 294-295.

¹⁹⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 1, n. 28, p. 113-224, jan. 1970, p. 116.

do Governo Federal. Com efeito, os desequilíbrios regionais poderiam ser combatidos e se evitariam distorções de um estado em benefício de outro.¹⁹¹

O artigo 153, VII da CRFB/88 estabelece que compete à União instituir impostos sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Todavia, tal imposto não foi implementado até o momento. Dentre as causas para a não implementação do referido imposto, podemos citar os interesses dos próprios parlamentares e dos patrocinadores das candidaturas dos parlamentares, cujo patrimônio seria afetado pelo imposto a ser implementado.¹⁹²

Em 1989 o então Senador Fernando Henrique Cardoso apresentou o Projeto de Lei Complementar n. 162/1989, aprovado no Senado e recebido na Câmara dos Deputados sob o n. 202/1989, onde até hoje aguarda a sua votação. Posteriormente, a Deputada Federal Luciana Genro apresentou o Projeto de Lei Complementar n. 277/2008 e, após, diversos outros projetos foram apensados a ele. Diversos países que implementaram o Imposto sobre Grandes Fortunas o retiraram por diversas inconveniências, como o Japão, a Alemanha, a Dinamarca, a Irlanda e a Itália. Diante do insucesso destes países, outros, como o Canadá, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, sequer chegaram a adotar o imposto. Dentre os motivos pela qual se defende a não aprovação do imposto, podemos citar o incentivo à fuga de capitais, o privilégio dos investidores estrangeiros, as despesas com a cobrança e a fiscalização, a elevação do risco da sonegação e a já elevada carga tributária.¹⁹³

Não obstante os argumentos contrários, a eventual implementação de um Imposto sobre as Grandes Fortunas poderia auxiliar no objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades regionais e sociais (artigo 3º, III, da

¹⁹¹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 101.

¹⁹² FERNANDES, André Dias; MELO, Álisson José Maia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame de constitucionalidade do PLP 277/2008. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, Ceará, v. 2, n. 36, p.65-86, jul. 2016.

¹⁹³ FERNANDES, André Dias; MELO, Álisson José Maia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame de constitucionalidade do PLP 277/2008. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, Ceará, v. 2, n. 36, p.65-86, jul. 2016.

CRFB/88), na implementação de uma Ordem Econômica que proporcione a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Ainda, por sua natureza, o imposto tem por objetivo responsabilizar socialmente aqueles que obtiveram excelentes resultados na atuação do mercado através uma contribuição para a justiça social.¹⁹⁴

4.4 Federalismo cooperativo e redução das desigualdades regionais

O federalismo pressupõe uma divisão da atuação governamental das entidades autônomas, dentro das áreas de competências atribuídas pela Constituição. Os dois principais modelos de repartição de competências são conhecidos na doutrina como clássico ou dual e moderno ou cooperativo, aplicando técnicas distintas de repartição de competências: horizontal e vertical, respectivamente.¹⁹⁵

O modelo dual foi trazido pela Constituição dos Estados Unidos da América e incorporado pelas constituições de outros países. No modelo dual existe uma repartição horizontal de competências, onde há a separação radical de competências entre os entes federativos pela atribuição de uma área própria de atuação, denominada competência privativa ou exclusiva. Neste sentido, há uma separação rígida de competências entre as esferas federativas, onde uma não pode participar na outra. Originalmente, no modelo norte-americano

¹⁹⁴ FERNANDES, André Dias; MELO, Álisson José Maia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame de constitucionalidade do PLP 277/2008. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, Ceará, v. 2, n. 36, p.65-86, jul. 2016.

¹⁹⁵ MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 187, n. 47, p.215-244, jul. 2010.

as competências da União estavam presentes na Constituição e aos Estados-membros estavam presentes todas aquelas remanescentes ou não vedadas.¹⁹⁶

O federalismo cooperativo, com repartição vertical de competências, surge após a 1ª Guerra Mundial com a finalidade de estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas, de forma que uma mesma matéria seja dividida entre os diversos entes federativos, surgindo as competências concorrentes e comuns. Os Estados Unidos, devido à Crise de 1929, começou a implementar medidas de intervenção do governo federal sobre os governos estaduais, com o *New Deal*, para combater a crise.¹⁹⁷ Gilberto Bercovici refere que “o modelo cooperativo de organização federal é erigido sobre o fundamento básico da cooperação entre as unidades federadas, tendo por finalidade o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado”.¹⁹⁸

A CRFB/88 estabelece sobretudo em seus artigos 21 a 25 e 30 a repartição de competências entre os entes federados. O artigo 17 da Constituição de 1937 previa a possibilidade da delegação quando se tratasse de questão de interesse de um ou alguns estados-membros, pois se possibilitaria o tratamento diferenciado para viabilizar a redução das desigualdades regionais e sociais.¹⁹⁹

A CRFB/88, embora não tenha dado personalidade jurídica e autonomia política para as regiões, se destaca pelos dispositivos específicos de interesse regional, sobretudo pela instituição definitiva do federalismo cooperativo como forma de federalismo brasileiro. Neste

¹⁹⁶ MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 187, n. 47, p.215-244, jul. 2010.

¹⁹⁷ FERNANDES, André Dias; MELO, Álisson José Maia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame de constitucionalidade do PLP 277/2008. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, Ceará, v. 2, n. 36, p.65-86, jul. 2016.

¹⁹⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 89.

¹⁹⁹ “Art 17 - Nas matérias de competência exclusiva da União, a lei poderá delegar aos Estados a faculdade de legislar, seja para regular a matéria, seja para suprir as lacunas da legislação federal, quando se trate de questão que interesse, de maneira predominante, a um ou alguns Estados. Nesse caso, a lei votada pela Assembléia estadual só entrará em vigor mediante aprovação do Governo federal”. [ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.]

sentido, os programas de desenvolvimento passam a envolver diversos entes federados, possuindo além do caráter nacional, um caráter regional e local. Para tanto, se faz necessária a organização dos meios de colaboração entre as entidades federativas. Em termos econômicos, ao invés de apenas distribuir as verbas aos entes da federação, se buscam condições efetivas de produção de riquezas pelas várias unidades federadas, conjuntamente. Essa revisão do federalismo brasileiro busca a instituição do princípio da solidariedade funcional entre os diferentes entes da federação, viabilizando um equilíbrio dinâmico e excluindo a rígida divisão de competências. Neste sentido, se busca a compatibilização das autonomias dos entes federados com a reserva de áreas exclusivas (competência indelegável), privativas (com possibilidade de delegação de competências) e comuns, onde os entes federativos atuam de forma paralela ou concorrente (com a União determinando diretrizes gerais e os entes federados complementando).²⁰⁰

Raul Machado Horta ressalta os empreendimentos de economia regional do Governo Federal, sobretudo através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), na década de 1950 que não seriam possíveis com o federalismo político disposto na Constituição de 1891. O autor exemplificou com a Lei n. 3.161, de 1º de junho de 1957, que criou a Comissão de Desenvolvimento do Ibiapaba, para desenvolver e melhorar a produção agrícola na área do Planalto e com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, parte do Conselho do Desenvolvimento, que era órgão subordinado à Presidência da República.²⁰¹

De acordo com Gilberto Bercovici, o federalismo cooperativo possui forte relação com o Estado intervencionista (Estado Social), que possui como objetivos a igualdade das condições sociais de vida, redução das desigualdades socioeconômicas no território nacional, entre outros. Assim, a exigência de solidariedade presente no Estado Social condiciona e orienta as políticas

²⁰⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 89-90.

²⁰¹ HORTA, Raul Machado. *Problemas do Federalismo Brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 9, p. 68-88, 1957, p. 79-80

dos entes da federação no sentido da redução das desigualdades sociais. Ocorre que devido à grande disparidade política, econômica e social pré-existente entre os entes federados, não há uniformidade na capacidade para a satisfação das suas funções. Neste sentido, o federalismo cooperativo possui como objetivo fundamental proporcionar a igualdade da capacidade dos membros da federação.²⁰²

A administração de alguns estados da federação pode ser mitigada devido à falta de recursos financeiros indispensáveis para a sua manutenção. Entretanto, o federalismo cooperativo se caracteriza por permitir a distribuição de receita arrecadada de determinados entes da federação em outros. Desta forma, se instaura uma forma de transferência intergovernamental de receita tributária com a finalidade de proteger financeiramente os entes federados mais frágeis neste sentido, sendo os estados e municípios em face da União como revela a experiência brasileira.²⁰³

O artigo 151, I, da Constituição Federal estabelece que é vedado à União “instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro”,²⁰⁴ mas a segunda parte do inciso prevê a exceção, sendo “admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socio-econômico entre as diferentes regiões do País”.²⁰⁵ O artigo 159, I, c, da CRFB/88 é de grande relevância para o presente tema. Vejamos:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:
[...]

²⁰² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 90-91.

²⁰³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-92.

²⁰⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

²⁰⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

De acordo com o artigo 158, IV, combinado com o artigo 159, § 3º, ambos da CRFB/88,²⁰⁶ os estados da federação podem, através de legislação estadual disciplinar o retorno do ICMS devido aos municípios, viabilizando a inserção de fatores sociais, como população, renda *per capita*, etc. promovendo a redução das desigualdades entre as municipalidades.²⁰⁷

O sistema tributário brasileiro, entendido como conjunto de tributos existentes, se fundamenta na técnica de discriminação das rendas entre as entidades autônomas da federação. Essa discriminação das rendas pode ser estudada pelo aspecto de discriminação pela fonte, onde a CRFB/88 indica o tributo que cada entidade pode instituir (artigos 153, 155 e 156) e pelo aspecto de discriminação pelo produto, onde as entidades repartem suas receitas umas com as outras. Essa cooperação financeira ressaltada pelo segundo aspecto é característica própria do federalismo cooperativo.²⁰⁸ José Afonso da Silva estabelece uma distinção entre três modalidades de participação:

²⁰⁶ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

[...]

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

[...]

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

[BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.]

²⁰⁷ PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 291.

²⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 733-744.

Predomina o critério da repartição em favor da entidade participante, mas é possível distinguir três modalidades de participação: (a) *a participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras*, caso em que os recursos, arrecadados pela própria entidade beneficiada, integram, desde logo, o seu patrimônio (arts. 157, I, e 158, I); (b) *a participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada*, caso em que a participação se realiza por meio de uma percentagem no produto da arrecadação, coletada pela entidade titular do poder tributante, e devolvido o *quantum* respectivo às entidades beneficiadas, porque a elas pertence de direito, e pode ser exigido até judicialmente; (c) *participação em fundos*, caso em que a entidade beneficiada tem uma expectativa de receber certa quantia do fundo, conforme critério de redistribuição geográfica de rendas que tais fundos visam realizar.²⁰⁹

Acerca da distribuição de verbas para a redução das desigualdades regionais, interessa ao presente estudo a terceira modalidade referida anteriormente por José Afonso da Silva – a participação em fundos, também conhecida por participação por expectativa. A correta utilização do montante está sujeita ao controle do Tribunal de Contas da União e a distribuição dos recursos ocorre de maneira indireta, permitindo com que o fundo sirva como mecanismo contábil para o cálculo e entrega das verbas.²¹⁰

Um interessante estudo elaborado Ivanildo Bezerra Medeiros e Andréa Freire Lucena analisou os efeitos da distribuição dos valores oriundos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) implementados em políticas educacionais entre os anos de 2000 e 2010. No período, verificou-se um aumento significativo nas verbas repassadas para as regiões Norte e Nordeste (17,2% e 22,12%, respectivamente) e uma diminuição nas verbas repassadas para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (-10,76%, -20,37% e -8,2%, respectivamente). Durante a década analisada foi possível observar um crescimento no indicador de educação utilizado para o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nas regiões Norte e Nordeste (110,99% e 249,91%,

²⁰⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 744.

²¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 92-93.

respectivamente) e um decréscimo nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (-42,08%, -73,15% e 31,85%, respectivamente).²¹¹

A concessão de incentivos fiscais por determinados estados da federação, sob pretexto de atração de investimentos privados como meio de promoção do desenvolvimento, é conhecida atualmente como “guerra fiscal”. Todavia, a utilização de tributos pelos estados para tal finalidade remonta ao início da federação no Brasil, ou seja, desde a Constituição de 1891. Com o aumento da abertura econômica, a estabilização da moeda e o controle de despesas ao longo dos anos, houve um crescimento no ambiente de livre movimento de capitais, principalmente estrangeiros, deflagrando uma competição acirrada entre estados brasileiros para atrair melhores projetos do setor privado.²¹²

Isoladamente, a concessão de incentivos fiscais para atrair investimentos pode apresentar resultados positivos, visto que em se tratando de uma indústria inexistente no estado, o montante da renúncia fiscal não existiria de qualquer maneira, mas gera um impacto direto na produção e no emprego, induzindo a atividade econômica local. São, portanto, incentivos não onerosos ao Estado, pois não causam impacto no orçamento, com possível redução de receitas, mas implicando desenvolvimento na região e futuro crescimento na arrecadação.²¹³

A chamada “guerra fiscal” também proporciona efeitos negativos, como a sua generalização, onde as empresas exigem que os governos estaduais concedam incentivos fiscais semelhantes aos de outros estados, sob pena de se mudarem para os estados incentivados. Assim, os incentivos tendem a se igualar por baixo, em uma “corrida ao fundo do poço”.²¹⁴

²¹¹ MEDEIROS, Ivanildo Bezerra; LUCENA, Andréa Freire. *Desenvolvimento Regional no Federalismo Brasileiro*: Políticas para a educação. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 13, n. 3, p. 276-294, set. 2017.

²¹² BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 167-169.

²¹³ BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 170.

²¹⁴ BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 172.

Ainda, cabe referir que embora a indústria instalada no estado em virtude do benefício fiscal não gere receita de ICMS imediatamente, o estado-membro participa através do fundo de participação da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados gerados pelas indústrias, conforme o artigo 159, I, da CRFB/88.²¹⁵

Com o federalismo regional, não se propõe a extinção da esfera estadual, mas sim o seu fortalecimento com o reconhecimento da região como ente político. Como alguns estados da federação não possuem densidade política e econômica para se desenvolverem satisfatoriamente sem o auxílio da União, a modificação na federação, transferindo os poderes excessivos da União para as regiões, pode auxiliar na redução das desigualdades regionais.²¹⁶

Ressalta-se que a concepção de região na Europa difere da concepção brasileira e latino-americana. Nos países europeus, a questão regional constitui, na maioria das vezes, problema de identidade étnica ou cultural; na América Latina, a questão regional corresponde, na maioria dos casos, a uma questão econômica e social.²¹⁷

Durante a constituinte de 1987/1988, membros do colégio constituinte dos estados do Nordeste propuseram uma instância federativa das regiões, mas esta foi obstaculizada e combatida por membros dos estados do Sudeste, sob a alegação principal de que a sua adoção poderia levar ao separatismo e à desagregação da unidade nacional.²¹⁸

De acordo com Paulo Bonavides, o Brasil necessita de uma revisão federativa fundamental, com a introdução de um federalismo de inspiração também regional, com a presença e participação ativa de entes regionais no quadro geral de competências autônomas

²¹⁵ BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 171.

²¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 103.

²¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 102.

²¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 366-367.

com feição política. Neste sentido, o autor propõe uma nova instância federativa – a das regiões.²¹⁹

O mesmo autor refere que assim como o município foi elevado a ente da federação com a CRFB/88, é possível que no futuro uma reforma no sistema institucional brasileiro contemple as regiões. Neste sentido, as regiões seriam promovidas a entes federativos, uma quarta instância da política federativa (poder regional), com autonomia para a promoção e a defesa dos interesses regionais. Essa nova instância poderia conduzir e executar políticas de provimento das necessidades comuns da região.²²⁰

4.5 Redução das desigualdades regionais e sociais e planejamento

De acordo com Fábio Konder Comparato, acerca da tarefa suprema do desenvolvimento econômico e social nos países do Terceiro Mundo, o maior desafio do federalismo contemporâneo é conviver pacificamente com o planejamento da ação do Estado contra os desequilíbrios regionais.²²¹

A intervenção do Estado na economia tornou-se um fenômeno permanente, podendo ser identificado sucintamente em três momentos distintos: intervencionismo, dirigismo e planificação. Enquanto o intervencionismo pressupõe uma atuação empírica, o dirigismo pressupõe uma atividade coordenada para a obtenção de certos fins, apresentando, portanto,

²¹⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 365-367.

²²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 367-368.

²²¹ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: ODÁLIA, Nilo (Org.). *Brasil, o Desenvolvimento Ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1989. p. 61-89.

uma diferença qualitativa. Já quanto ao dirigismo, este apresenta planos, tratando-se de uma intervenção com maior grau de racionalização.²²²

Eros Roberto Grau classifica a intervenção do Estado no/sobre o domínio econômico como sendo (1) por absorção ou participação, (2) por direção e (3) por indução. (1) A intervenção *no* domínio econômico ocorre quando o Estado desenvolve ação como agente (sujeito) econômico e é feita por absorção (assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor, atuando em regime de monopólio) ou participação (atua em regime de competição com empresas privadas). A intervenção *sobre* o domínio econômico ocorre quando o Estado atua como regulador das atividades e ocorre (2) por direção quando exerce pressão sobre a economia, prevendo mecanismos e normas de comportamentos compulsórios para os sujeitos e (3) por indução quando manipula os instrumentos de intervenção conforme as leis que regem o funcionamento dos mercados.²²³

A CRFB/88 estabelece o planejamento como uma das formas de combate às desigualdades regionais, visto que para a sua redução, é necessário um mínimo de programação de políticas econômicas de longo prazo. Não bastasse, o planejamento regional é um importante instrumento do modelo federal adotado pelo Brasil para viabilizar o equilíbrio entre as regiões de forma racional pela atuação federal.²²⁴

O artigo 21, IX, da CRFB/88 estabelece que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.²²⁵ Já em seu artigo 174, a CRFB/88 estabelece que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo

²²² FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade como Forma de Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. 2009. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 44.

²²³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143-144.

²²⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 92-93.

²²⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”²²⁶ e em seu § 1º estabelece que “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”.²²⁷

Inicialmente, cabe destacar que a fiscalização, o incentivo e o planejamento referidos no artigo citado anteriormente são exercidos na forma da lei, ou seja, sob a égide do princípio da legalidade. Ainda, de acordo com Eros Roberto Grau, os termos “agente normativo e regulador” do mesmo artigo se reportam à fiscalização, significando “prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica. Essas normas e medidas [...] não de necessariamente estar a dar concreção aos princípios que conformam a ordem econômica”.²²⁸

O Estado pode estar presente no domínio econômico através de medidas isoladas e/ou setoriais, com alguma medida de nexos entre si ou através de medidas de execução de um plano pré-estabelecido. É notória a atuação constante através de medidas casuísticas, paliativas, para sanar situações emergenciais.²²⁹

No Direito Econômico Positivo, as sanções são elementos primordiais do exercício da política econômica. Assim, são utilizadas multas, detenções, a cassação de concessão de exercício de atividade econômica, a publicização da prática danosa de um agente, etc. Também

²²⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

²²⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Muito embora aqui apenas tenham sido citados dois artigos acerca do planejamento regional, diversos outros podem ser encontrados na CRFB/88. Eros Roberto Grau cita a título de exemplo os “art. 21, IX e XVIII; 30, VIII; 43, § 1º, II; 48, IV; 49, IX; 58, § 2º, VI; 74, I; 84, XI; 165, §4º, 166, § 1º, II”. [GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 300-301.]

²²⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 300-301.

²²⁹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito Econômico: aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2001, p. 255-256. Washington Peluso Albino de Souza refere que pouco antes e durante a vigência da Constituição liberal de 1891 já existiam “planos” para a resolução de situações emergenciais, como o Plano Geral de Viação (Decreto n. 524, de 26 de junho de 1890), Planos de Defesa da Borracha (Decreto Executivo n. 9.521, de 17 de abril de 1912 e Decreto Executivo n. 2.543 A, de 05 de janeiro de 1912) e a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (Decreto n. 7.619, de 21 de outubro de 1909). [SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico do Planejamento*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 18, p. 79-164, 1977, p. 81.]

são utilizados estímulos sob a forma de isenções, financiamentos, incentivos, e/ou benefícios de variadas espécies que incitem a prática econômica determinada ou recomendada pelo plano.²³⁰

Norberto Bobbio refere que o Estado contemporâneo utiliza tanto sanções negativas (penas) para reprimir atos ou omissões que não sejam desejados para manter a ordem pública (tornando a ação ou omissão impossível, difícil ou desvantajosa) quanto sanções positivas (prêmios, estímulos) para promover aquilo que é objetivado pelo Estado (tornando a ação ou omissão necessária, fácil e vantajosa).²³¹

O planejamento praticado nas economias de mercado é um método de intervencionismo econômico e social que não entra em conflito com a liberdade, a democracia e a federação. Trata-se de uma atividade-meio, um método mais qualificado e racional de intervenção, que se expressa documentalmente em um plano. São utilizadas técnicas de previsão e ação coordenada de órgãos e serviços do setor público na busca da realização de fins previamente determinados. O planejamento é utilizado para coordenar racionalmente as políticas públicas para atingir plenamente seus objetivos e com maior celeridade.²³² Assim Eros Roberto Grau conceitua planejamento econômico:

como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob ângulos macroeconômicos, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.²³³

²³⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico do Planejamento. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 18, p. 79-164, 1977, p. 111.

²³¹ BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani, p. 01-21.

²³² GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1978, p. 62-65.

²³³ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1978, p. 65.

Washington Peluso Albino de Souza ressalta que nacionalização, socialização, desapropriação, estímulos fiscais e financeiros podem até serem expedientes utilizados pelo planejamento, mas com ele não se confunde.²³⁴

Na CRFB/88, como visto, a lei do plano condiciona a validade dos atos jurídicos que vinculam as medidas de política econômica. Neste sentido, caso as referidas medidas de política econômica contrariem o plano previamente estabelecido por lei, devem ser suspensos ou tidos como nulos. Ainda, cabe referir que o plano é importante ao considerarmos a liberdade de iniciativa como direito individual para que o agente econômico privado possa se nortear pela atuação estatal e não seja surpreendido por mudanças drásticas na atuação do Estado.²³⁵

É uma obviedade que o planejamento não é praticado apenas pelo setor público – o setor privado o pratica para a modernização das empresas e busca, inclusive, concatenar seus planos com aqueles que se podem perceber do setor público. O planejamento pode se destinar ao desenvolvimento ou à estabilização da economia.²³⁶

Washington Peluso Albino de Souza, ao analisar o artigo 10, inciso V, alínea c, da Constituição de 1967,²³⁷ verificou que já havia uma verticalidade e integração pelos Planos Federais sobre os Planos Estaduais no planejamento imposto pela Constituição.²³⁸ Atualmente ainda é possível observar uma relação vertical da União em relação aos demais entes federativos e uma relação horizontal entre os Estados, Municípios e Distrito Federal.²³⁹

²³⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico do Planejamento*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 18, p. 79-164, 1977, p. 81.

²³⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito Econômico: aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2001, p. 260-263.

²³⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 449-450.

²³⁷ “Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...]

V - reorganizar as finanças do Estado que: [...]

c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei;” [BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1967.]

²³⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico do Planejamento*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 18, p. 79-164, 1977, p. 97.

²³⁹ MEDEIROS, Ivanildo Bezerra; LUCENA, Andréa Freire. *Desenvolvimento Regional no Federalismo Brasileiro: Políticas para a educação*. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 13, n. 3, p. 276-294, set. 2017, p. 283-284. Para um interessante parecer acerca da renegociação da dívida do Estado do Rio Grande do Sul com a União, ver SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antônio

Os instrumentos legais de controle e fiscalização devem vigiar os atos de execução da Lei do Plano para que as suas diretrizes definidas sejam cumpridas e os dispositivos adequados deverão permitir revisões e adaptações, considerando a própria dinâmica da vida social durante o período de vigência da Lei do Plano. Em termos de ideologia adotada, serão garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos e o interesse social, visto que o Plano estabelece previsões que minimizam os riscos, acionam a vida econômica, corrige os prejuízos que a concorrência livre traria ao bem-estar social, etc.²⁴⁰

Segundo Gilberto Bercovici, a questão das desigualdades regionais não foi tratada de maneira satisfatória no Brasil devido à ausência de planos. Dentre as causas, identifica a centralização na esfera federal para a elaboração de um plano, a sua natureza complementar (para complementar o plano nacional) ou compensatória (para programas emergenciais, sobretudo em regiões que tradicionalmente apresentam problemas). Com efeito, houve a multiplicação de projetos e a redução de recursos, culminando na política de atração de indústrias para as regiões menos desenvolvidas, sumariamente conhecida como guerra fiscal.²⁴¹

4.6 A utilização de organismos regionais para a redução das desigualdades regionais e sociais: o exemplo da SUDENE

Em 1958, devido à redução dos investimentos sociais e dos baixos salários causados pela pressão inflacionária ocasionada pela construção de Brasília, o governo do então presidente

Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015, p. 11-55.

²⁴⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico do Planejamento. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 18, p. 79-164, 1977, p. 142.

²⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 94-95.

Juscelino Kubitschek recebia duras críticas da região Nordeste do Brasil. Como solução, no ano seguinte houve a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (CODENO).²⁴² A partir de então, na vigência da Constituição de 1946, diversos organismos regionais foram criados sob forma de autarquias e de sociedades de economia mista para a concretização das políticas federais, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS),²⁴³ a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), etc. Dentre os organismos criados, Paulo Bonavides refere que aquele que demonstrou ação mais profunda foi a SUDENE, primeira agência regional de desenvolvimento na América Latina.²⁴⁴ A célebre Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959 instituiu a SUDENE, com sede em Recife, e trouxe em seu artigo 2º diversas finalidades.²⁴⁵

A função das diversas autarquias de desenvolvimento regional criadas durante a vigência da Constituição de 1946 era de suplementar e coordenar os órgãos governamentais e as políticas públicas federais para a região onde atuavam. A Superintendência do

²⁴² FERRAZ, Fernando. Desigualdades Regionais. *Revista Nomos*, Ceará, v. 26, p. 55-74, jan. 2007, p. 65-70.

²⁴³ “Em 60 anos de atuação, êsse organismo pioneiro produziu os seguintes resultados em 9 Estados do Nordeste, em área superior a um milhão de quilômetros quadrados: construiu 246 açudes públicos, com acumulação de 11,3 bilhões de metros cúbicos de água, 594 açudes em cooperação com particulares, com acumulação de 1,3 bilhão, perfurou 7.135 poços para aplicações agropecuárias, instalou 7 usinas hidrelétricas, com 650 quilômetros de linhas de transmissão, estabeleceu 148 serviços locais de abastecimento de água para atender às necessidades de 1,2 milhão de pessoas, construiu 785 campos de aviação e 8.760 quilômetros de estradas de rodagem”. [BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 10]

²⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 08-11.

²⁴⁵ “Art 2º A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades:

a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
 b) 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;
 c) executar, diretamente ou mediante convênio, acôrdo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
 d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste”. [BRASIL. Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.]

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), modelo de órgão de desenvolvimento regional no Brasil, por exemplo, originalmente se destinava a coordenar os órgãos federais que atuavam no Nordeste e atualmente se resume a um regime assistencialista.²⁴⁶

Paulo Bonavides refere que quando a SUDENE foi instaurada, a renda *per capita* do nordestino não alcançava 100 dólares e 11 anos após o seu advento, já perfazia 140 dólares.²⁴⁷ Neste sentido, o autor faz um levantamento acerca dos efeitos dos 10 primeiros anos de atuação da SUDENE:

Em dez anos de atuação do órgão por excelência de planejamento regional no Brasil, que é a SUDENE, a esperança voltou porém ao seio dos habitantes do Nordeste, cujo otimismo se apóia tanto nos fatos como nas estatísticas.

Em 1959 a rede de estradas pavimentadas naquela região abrangia apenas 931 quilômetros, ao passo que dez anos depois esse número se alcançava a 6.885 quilômetros (a participação do Nordeste subira de 18,3% em 1959 para 28,1%, em 1969, do total de pavimentação existente no país).

Quanto à energia elétrica, os progressos foram alentadores, com a produção *per capita* crescendo no Nordeste de 14% para 26% em relação à taxa nacional. A produção de energia elétrica aumentou quase três vezes de 1959 a 1969. Em 1960 a capacidade de geração de energia mal chegava a 280 MW, ao passo que em 1968 atingia 755 MW. A produção industrial do Nordeste por sua vez vem apresentando resultados igualmente animadores. Senão, vejamos, com a reprodução de dados oriundos da SUDENE mesma: de 1960 a 1969, foram aprovados 721 projetos de implantação e modernização de empresas industriais, com investimentos da ordem de 4,87 bilhões de cruzeiros, a preços de 1968, daí devendo resultar oportunidades de emprego direto para 129.598 pessoas. Nada menos de 1.398 empresas industriais lograram isenção parcial do Imposto de Renda, e 47 indústrias pioneiras isenção total, graças à política de incentivos.

O número de comunidades nordestinas beneficiadas com obras de abastecimento d'água e de esgotos sanitários, desde a inauguração da agência de planejamento regional, subiu até 1969 a um total de 278.²⁴⁸

De acordo com José Otamar de Carvalho, para viabilizar a execução dos planos elaborados pela SUDENE, utilizavam-se os seguintes instrumentos: (1) recursos orçamentários, (2) renda tributária da União, (3) fundo dos ágios (extinto em 1961), (4) recursos cambiais (extinto pela Instrução 204), (5) incentivos fiscais, (6) incentivos financeiros (concessão de

²⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 95-96.

²⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 14.

²⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 16-17.

financiamento ou aval para empreendimentos destinados ao desenvolvimento regional), (7) assistência técnica, (8) apoio à pesquisa, (9) apoio a situações de emergência e (10) planejamento e coordenação.²⁴⁹

Destaca-se a utilização de incentivos fiscais e financeiros, como a isenção total e parcial no imposto de renda para as novas indústrias que se instalassem na região (Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959) e utilizassem matéria prima regional, para a atração de investimentos da iniciativa privada na industrialização do Nordeste, desenvolvimento a sua capacidade empresarial.²⁵⁰

Todavia, após um início promissor sob o comando de Celso Furtado, a partir da década de 1980, com a crise das finanças públicas nacionais, houve a redução abrupta de investimentos nas políticas regionais. Com a implementação do Plano Real para a estabilização macroeconômica, com a liberalização comercial e financeira da economia brasileira e a redução do papel do Estado, sobretudo como produtor econômico, impôs uma forte regressão nas políticas regionais.²⁵¹

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, houve um processo de esvaziamento político e orçamentário da SUDENE, reduzindo-a à aprovação de projetos beneficiados pelos incentivos fiscais. Em 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso tomou medidas para o encerramento das atividades da SUDENE²⁵² e da SUDAM, sobretudo devido ao grande

²⁴⁹ CARVALHO, José Otamar de. *Desenvolvimento Regional: um problema político*. 2. ed. Campina Grande: Eduepb, 2014, p. 229-240.

²⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971, p. 18-20.

²⁵¹ MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento territorial no Brasil: Reflexões sobre Políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (Org.). *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas estratégicas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 39.

²⁵² Destaca-se o grande número de ações questionando a extinção dos benefícios fiscais [BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.128.717/PE. Recorrente/recorrida: SUDENE. Recorrente/recorrida: Companhia Siderúrgica de Tubarão. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, DF, 08 de agosto de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 31 ago. 2017.]

número de denúncias de desvios de recursos públicos.²⁵³ A SUDENE acabou sendo substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).²⁵⁴

A SUDENE foi recriada através da Lei Complementar n. 125, de 03 de janeiro de 2007, com recursos escassos e se limitando a fomentar a economia da região através de incentivos fiscais e financiamento do setor produtivo, que deveriam ser utilizados como caráter complementar, e deixando de planejar o desenvolvimento regional, pois se limita a aprovar projetos elaborados pela iniciativa privada.²⁵⁵

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) foram inicialmente previstas pelo Decreto-Lei n. 2.452, de 29 de julho de 1988, e em seu artigo 1º estabelecia seus objetivos e características. Vejamos:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões delimitadas pelas Leis n.ºs 3.692 e 5.173, de 15 de dezembro de 1959 e 27 de outubro de 1966, respectivamente, e suas alterações posteriores, Zonas de Processamento de Exportação - ZPE, sujeitas ao regime instituído por este Decreto-Lei, com a finalidade de fortalecer o balanço de pagamentos, reduzir desequilíbrios regionais e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País.

Parágrafo único. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados com o exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.²⁵⁶

Todavia, as Zonas de Processamento de Exportação não se limitaram às regiões menos desenvolvidas do Brasil e foram implementadas em diversos estados, abrangendo todas as regiões brasileiras. Em 20 de julho de 2007 foi promulgada a Lei n. 11.508, revogando o

²⁵³ Acerca de fraude e desvio de recursos oriundos do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), administrado pela SUDENE, vide BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 280.992/PB. Impetrante: Andre Araujo Cavalcanti e outro. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília, DF, 05 de junho de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 12 jun. 2014.

²⁵⁴ FERRAZ, Fernando. Desigualdades Regionais. *Revista Nomos*, Ceará, v. 26, p. 55-74, jan. 2007, p. 65-70.

²⁵⁵ FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade como Forma de Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. 2009. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 151-153. Acerca da questão da sucessão dos direitos e obrigações da antiga SUDENE para a ADENE para a nova SUDENE, vide BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.357.788/CE. Recorrente: SUDENE. Recorrida: Kabana Modas Industrial S/A. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 19 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 30 jun. 2015.

²⁵⁶ BRASIL. Decreto-Lei n. 2.452, de 29 de julho de 1988. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações e dá outras providências.

Decreto-Lei .2.452/88, permitindo a aplicação de incentivos ou benefícios fiscais para as áreas abrangidas pela SUDAM, SUDENE e dos programas e fundos de desenvolvimento da região Cento-Oeste.

4.7 Regras e princípios do Direito Econômico e o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais

4.7.1 A REGRA DO EQUILÍBRIO

A regra do equilíbrio estabelece que deverá ser encontrado, dentro de toda a relação de Direito Econômico, o melhor ponto ou zona de equilíbrio, de forma que deverá ser traduzida a mais justa ponderação dos interesses individuais e sociais que estiverem em liça, de acordo com a ideologia adotada pelo ordenamento jurídico.²⁵⁷

A concepção de equilíbrio no presente contexto evoluiu muito com a Escola do Equilíbrio Econômico (sobretudo com Léon Walras e Vilfredo Pareto) e os seus estudos de funcionamento do mercado, de forma que se estabeleça um ponto de equilíbrio entre os interesses dos compradores e vendedores, atendendo aos interesses de ambos. Neste sentido, em cada polo está um sujeito que busca um benefício para si e o ponto de equilíbrio será o ponto de encontro destes interesses. Gize-se que o ponto de equilíbrio é enunciado pelo preço pelo qual se efetuou a transação.²⁵⁸

²⁵⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 170. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 123.

²⁵⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 170. CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 84.

Cabe destacar que regra do equilíbrio está presente em todas as relações do Direito Econômico, visto que apenas é possível atender ao interesse de um sujeito (seja ele singular ou plural, coletivo ou difuso) com o sacrifício do interesse alheio.²⁵⁹

Ricardo Antônio Lucas Camargo refere que pode haver casos em que o Estado atua neste ponto de equilíbrio, mediante ato elaborado de acordo com os ditames da ordem jurídica. O autor utiliza como exemplo o caso de conflito de interesses entre locador e locatário acerca da posse de imóvel e a sua renda, como nas ações voltadas ao arbitramento de aluguel na busca do preço de mercado (Lei 8.245/91), em que se busca o ponto onde não haja enriquecimento ilícito de ambas as partes. Desta forma, a atuação do Estado se dá através de sentença. O autor também ressalta que “às vezes, o equilíbrio é imposto coercitivamente por ato legislativo”.²⁶⁰

A regra do equilíbrio é uma regra extremamente importante para a aplicação do princípio das desigualdades regionais e sociais, visto que há um encontro entre eles, na medida em que este busca justamente o equilíbrio entre os indivíduos brasileiros e de conglomerados de indivíduos em diferentes localidades – regiões.

Cabe destacar que a implementação de uma política econômica que aparenta ser desequilibrada ainda pode estar seguindo a regra do equilíbrio, pois a mesma pode estar seguindo a ideologia adotada pelo ordenamento jurídico (como, por exemplo, tratar os desiguais com desigualdade para alcançar a justiça social).²⁶¹

4.7.2 A REGRA DA EQUIVALÊNCIA

²⁵⁹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 117.

²⁶⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 84-85.

²⁶¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 170. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 123.

A regra da equivalência prevê que quando as medidas de política econômica implementadas por autoridade superior influenciam nos valores dos bens e serviços de forma superior àquelas previstas pelas oscilações normais da conjuntura econômica, o valor a ser pago pela obrigação acordada deve corresponder, na data da sua efetivação, ao valor que representava quando o compromisso foi ajustado.²⁶²

A regra possui como fundamento científico as teorias do valor e, sobretudo, valor de troca.²⁶³

O termo “valor” é utilizado em sentido próprio e amplo, sem se limitar, por exemplo, ao preço (expressão do valor em moeda, quando as obrigações são estabelecidas em dinheiro), em que comumente se atualizam os valores em decorrência dos efeitos de políticas inflacionárias. Neste sentido, outros referenciais de valor também poderiam servir como medida.²⁶⁴ Cabe destacar que a presente regra não deve ser confundida com a correção monetária, que é aplicada na regra da indexação, que será vista mais adiante.²⁶⁵

As consequências de política econômica implementadas são frequentes e numerosas. O Estado comumente estabelece determinada orientação que acarreta alterações de valor e consequentes prejuízos e lucros independentes da capacidade dos agentes econômicos. Pode-se utilizar como exemplo a determinação de indenização de bens de valor histórico, tradicional e cultural no momento em que se busca o seu correspondente pecuniário. A regra é muito utilizada em outros ramos do Direito, como no Direito Civil e no Direito Administrativo.²⁶⁶

²⁶² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 171. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 124.

²⁶³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 171.

²⁶⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 171. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 124.

²⁶⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 85.

²⁶⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 171-172.

Washington Peluso Albino de Souza refere que a regra não se perde no princípio romano *neminem laedere*, pois não se trata efetivamente da figura da lesão – se trata de espécie em que embora não tenha havido a intenção de prejudicar, houve o prejuízo independentemente a vontade dos contratantes.²⁶⁷

No cenário brasileiro, em que o país possui proporções territoriais continentais, a regra ganha relevância, na medida em que políticas econômicas podem não causar distorções em determinadas regiões, mas causar graves oscilações em outras.

4.7.3 A REGRA DA RECOMPENSA

De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, a regra da recompensa pode ser enunciada de forma que “a toda ação econômica deve corresponder um proveito que coincida com os sacrifícios e dispêndios efetuados pelo sujeito da ação e, ao mesmo tempo, com o interesse geral dela decorrente”.²⁶⁸

A regra se baseia no princípio romano *suum cuique tribuere* e ressalta o sentido social da ação econômica individual, contendo elementos fundamentais do direito de propriedade. Para a determinação da recompensa justa, deverão ser atendidos os fundamentos dispostos na ideologia adotada pelo ordenamento jurídico.²⁶⁹

Parte-se do pressuposto de que de que nenhuma ação econômica é realizada de modo gratuito, visto que o agente sempre busca a satisfação das suas necessidades. Neste sentido, o

²⁶⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 172.

²⁶⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 172. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 124.

²⁶⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 172-173.

proveito deverá ser proporcional ao benefício resultante para os demais.²⁷⁰ Gize-se que a regra se aplica à todas as relações de Direito Econômico, pois, como referido anteriormente, a ação totalmente “desinteressada”, altruística, etc. é exatamente oposta à figura presente nas relações econômicas, cuja causa é justamente a expectativa do benefício próprio.²⁷¹

4.7.4 A REGRA DA LIBERDADE DE AÇÃO

A regra da liberdade de ação estabelece que caso a ideologia adotada pelo ordenamento jurídico permita a liberdade de ação econômica ao sujeito, este não pode ser responsabilizado pelas consequências que decorrem dos atos da autoridade superior que venham a alterar a orientação previamente estabelecida pela política econômica, que vigorava no momento da prática de seus atos.²⁷²

A ideologia liberal assegurava a livre ação econômica ao sujeito de direito ou agente econômico, assim como a integralidade da responsabilidade de seus atos. A partir do momento em que o Estado passa a implementar medidas de natureza econômica, por vezes, as referidas medidas influenciam na área de atuação dos particulares e podem revelar situações graves a estes. É o caso de imposição de obstáculos ao livre exercício da atividade pela qual o comerciante inicialmente se submetera.²⁷³

²⁷⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 85.

²⁷¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 117-118.

²⁷² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 173. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 125.

²⁷³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 173. Washington Peluso Albino de Souza utiliza exemplo pragmático para ilustrar a situação: “Dentre outros, poderíamos formular um exemplo com o empresário que se equipa para o negócio de importação de determinado produto. Contrata aquisições e pagamentos, assume compromissos de quotas de compra no exterior e de venda no país, seguindo a política econômica de apoio ou mesmo de estímulo governamental àquele tipo de negócio. Temos configurada

Diante deste cenário, a regra da liberdade prevê que caso a autoridade superior tome medidas deste gênero, ela deverá resguardar os direitos daqueles que confiaram e estavam de acordo com o ordenamento jurídico. Caso não sejam resguardados os referidos direitos, a autoridade deverá ser responsabilizada pelos efeitos nefastos das medidas implementadas. Neste sentido, o Direito Econômico, através da regra da liberdade de ação, deve proteger os indivíduos contra o arbítrio estatal.²⁷⁴

No entanto, é válido ressaltar que devido ao risco inerente à atividade econômica (fundamento da própria existência de lucro), é necessário comprovar a existência do nexo de causalidade entre a atuação estatal e a situação mais gravosa que o particular se encontra.²⁷⁵

A regra é extremamente importante para o presente estudo acerca do princípio da ordem econômica das desigualdades regionais e sociais. Afinal, o Estado, como visto anteriormente, possui o dever de reduzir as desigualdades regionais e sociais e, para tanto, ao utilizar os instrumentos inerentes para a concretização do princípio da ordem econômica, deverá observar a regra da liberdade de ação, respeitando os direitos dos indivíduos afetados pelos efeitos das medidas implementadas.

4.7.5 A REGRA DA PRIMAZIA DA REALIDADE ECONÔMICA/SOCIAL

como 'liberdade de ação econômica' a escolha que fez pelo ramo de atividade e o modo de conduzi-lo. Porém, as autoridades resolvem mudar a política econômica e sustar as importações daquela mercadoria, ou praticar alterações cambiais que impossibilitam a continuidade do negócio. Por ter sido o resultado de uma política econômica que assegurou ao sujeito a liberdade de ação no momento de sua decisão, e por se terem modificado as circunstâncias por resolução de autoridade, o Direito Econômico põe a questão de estabelecer a responsabilidade do Estado pelas consequências de sua política econômica, em lugar de o particular arcar com as responsabilidades assumidas, às quais não pode mais atender em virtude de razões independentes de sua vontade, capacidade, honorabilidade ou eficiência". [SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 125]

²⁷⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 173-174.

²⁷⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 125-126.

A regra da primazia da realidade econômica/social prevê que a norma de Direito Econômico, ao regulamentar o modo de manifestação dos atos e fatos econômicos e ajustá-los à ideologia adotada pelo ordenamento jurídico, deverá obedecer à realidade econômica e social e jamais distorcê-lo.²⁷⁶

A regra em tela se baseia na força impositiva do fato e no ponto de vista de que a realidade possui a capacidade de definir ou contrariar o Direito quando a norma jurídica se afasta e se torna irreal ou até mesmo injusta.²⁷⁷ Neste sentido, é inconcebível que se legisle acerca de algo que não possua mínimas condições de se concretizar ou de se cumprir em momento algum.²⁷⁸

A realidade econômica e social possui grande influência na elaboração e na aplicação da lei. O legislador e o aplicador da lei devem conhecer a realidade econômica e social em que estão inseridos e que pretendem atuar. A título de exemplo, o texto constitucional determina que o Estado regulamente o direito da concorrência, o que apenas será possível com um exame detalhado acerca do mercado a ser regulamentado.²⁷⁹

Não menos importante, cabe referir que a realidade deve ser prevista e não apenas verificada – as autoridades não devem apenas contemplar a realidade fática. Se a lei é feita para regulamentar fatos que acontecerão no futuro, o legislador deve prever, ainda que de forma inexata, o comportamento desencadeado pela lei.²⁸⁰

A regra em tela possui enorme relevância no presente estudo, na medida em que é imprescindível que se conheça exatamente o panorama hodierno para que seja viabilizada a

²⁷⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 174. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 126.

²⁷⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 174.

²⁷⁸ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 86.

²⁷⁹ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 44.

²⁸⁰ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 44.

alteração da realidade fática. Anteriormente foi possível verificar a relação do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais e o planejamento.

4.7.6 A REGRA DO INTERESSE SOCIAL

De acordo com a regra em tela, o Direito Econômico utiliza o interesse social como um de seus fundamentos em seus juízos de valor, buscando realizar os princípios da justiça distributiva.²⁸¹ Acerca da presente regra, Washington Peluso Albino de Souza se manifesta:

Compreendendo tanto o interesse individual quanto o coletivo, o privado como o público, prendendo-se à política econômica posta em execução por instrumentos jurídicos, o Direito Econômico procura conciliar de modo objetivo aquela política econômica com os princípios da ideologia. No caso brasileiro, esta tem sido definida constitucionalmente com ênfase ao desenvolvimento econômico, a valorização do trabalho humano a livre iniciativa e a “justiça social”.²⁸²

A regra não exclui os interesses individuais dos juízos de valor, mas os condiciona ao interesse social para que a sua proteção jurídica seja mais legítima. De igual forma, ao ressaltar a justiça distributiva, não se está negando a justiça comutativa, mas sim, impedindo com que se atinjam excessos e que a expressão social do Direito seja comprometida.²⁸³ Neste sentido, o interesse individual deve ser tutelado até o ponto em que ele não compromete o equilíbrio social.²⁸⁴

²⁸¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 175. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 126.

²⁸² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 126.

²⁸³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 175.

²⁸⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 87.

Como podemos observar, são aqui ressaltados os princípios do neoliberalismo, que observam o sentido social da propriedade dos bens de produção, do salário, das formas de ganho, etc.²⁸⁵ Assim, a regra possui íntima relação com o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, visto que para que esta seja concretizada, deve-se partir do pressuposto de que devem ser relevados os interesses sociais na elaboração e execução de políticas econômicas.

4.7.7 A REGRA DA INDEXAÇÃO

A regra da indexação estabelece que quando o poder aquisitivo da moeda varia em índices que ultrapassam aqueles admitidos em uma economia estabilizada em decorrência de políticas econômicas implementadas pelas autoridades superiores, estas devem assegurar medidas defensivas dos interesses privados que podem ser atingidos pelos seus efeitos.²⁸⁶

Washington Peluso Albino de Souza explica de forma clara a parte técnica econômica acerca da indexação:

Tomado o preço num determinado instante, ao qual chamaremos T_1 , e comparado com o preço do mesmo bem após determinado período no qual o valor da moeda sofreu modificação, e a que chamaremos T_2 , iguala-se o primeiro a 100 e por uma regra de três simples obtém-se o número que, multiplicado ao preço de T_1 , iguala o seu poder aquisitivo a T_2 . A este número chama-se índice e a esta operação denomina-se indexação. Como tal operação destina-se a ajustar ou corrigir o poder aquisitivo da moeda, isto é, o seu valor real, passa a ser mais comumente denominada correção monetária na linguagem econômica e jurídica corrente no Brasil.²⁸⁷

²⁸⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 175.

²⁸⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 175. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 128.

²⁸⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 176.

Neste sentido, a indexação é a prática utilizada pela ciência econômica, através da aplicação de índices, de ajustamento de valores monetários defasados.²⁸⁸ Muito embora a atualização de valores seja um problema eminentemente de natureza econômica, se trata de um tema que muito abordado no cotidiano dos operadores do Direito. A questão costuma cingir o enriquecimento do devedor e o empobrecimento do credor com a perda do poder aquisitivo da moeda com o interregno entre a transação e o pagamento.²⁸⁹

Assim, cabe diferenciar o valor nominal do valor real da moeda. Quando o valor real (poder aquisitivo) se altera, as obrigações assumidas com base no valor nominal prejudicam o recebedor e beneficiam o pagador em caso de inflação e vice-versa em caso de deflação.²⁹⁰

Pode-se dizer que a indexação propiciou o reconhecimento do Direito Econômico como um novo ramo jurídico, visto que Hedemann, ao tratar do Direito das Obrigações e a diante dos efeitos da inflação na Alemanha, enunciou a sua existência.²⁹¹ Neste sentido, após a 1ª Guerra Mundial, devido ao princípio da *pacta sunt servanda*, chegou-se à conclusão de que o pagamento da quantia estabelecida no contrato de mútuo beneficiava o devedor. Verificou-se que 20 marcos não valiam 0,0001 centavo de marco após a guerra. Desta forma, muito embora nenhuma das partes tenha culpa, devido à condução de políticas públicas, o credor estava sendo lesado. Assim, o Direito Econômico foi aceito e diferenciado do Direito Comercial e do Direito Civil. No Brasil, a Lei n. 6.899/81 generalizou a correção monetária das dívidas de qualquer espécie.²⁹²

²⁸⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 127. CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 126.

²⁸⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 175-176.

²⁹⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 176.

²⁹¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 176. Washington Peluso Albino de Souza faz importantes considerações acerca da gênese da indexação em SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 176-179.

²⁹² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 88-89.

A presente regra pode ser utilizada para materialização da redução das desigualdades regionais e sociais, mediante, por exemplo, a implementação de índices de correção salarial para a redução das disparidades entre as remunerações, como ocorreu com a Lei n. 6.708, de 30 de outubro de 1979, que previa a correção automática dos salários e modificava a política salarial.

4.7.8 A REGRA DA UTILIDADE PÚBLICA

A regra da utilidade pública estabelece que quando as empresas privadas exercem atividade que interessa particularmente a comunidade, ela possui o dever de fornecer os seus produtos ou serviços por tarifas razoáveis e de acordo com a política econômica estabelecida.²⁹³

A regra é aplicada principalmente no Direito norte-americano (*public utilities*). No Brasil, a regra é mais perceptível no âmbito do Direito Administrativo, com a permissão, concessão, etc. de serviços públicos. Quando a regra é aplicada na seara do Direito Econômico, há a possibilidade do enquadramento da empresa privada à política econômica.²⁹⁴ A regra ganha relevância no presente estudo na medida em que pode ser utilizada para auxiliar na redução das desigualdades regionais e sociais através do fornecimento dos produtos ou serviços de forma condizente com a região e a sua população.

²⁹³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 180. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 128-129.

²⁹⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 180. Ricardo Antônio Lucas Camargo ressalta que desde a Idade Média, o estabelecimento de direito positivo é utilizado pelo bem de todos e não para o proveito daquele que o edita. [CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 120.]

4.7.9 A REGRA DA OPORTUNIDADE

De acordo com a regra da oportunidade, quando houver a apreciação do comportamento do sujeito, o Direito Econômico deve considerar o sentido de oportunidade como justificativa válida diante da política econômica.²⁹⁵

Neste sentido, quando se trata de Direito Econômico, deve-se sempre considerar a oportunidade do comportamento do agente para verificar a sua legitimidade diante da política econômica.²⁹⁶ Neste sentido, deve ser observado o artigo 5º, LIV, da CRFB de 1988 que estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”,²⁹⁷ ou seja, para se verificar se as políticas econômicas observam o devido processo legal, tanto sob o ponto de vista formal quanto do material.²⁹⁸

4.7.10 A REGRA DA RAZÃO

A regra da razão estabelece que com a finalidade de assegurar os objetivos da política econômica referente à defesa da concorrência, é admitida a interpretação que contrarie dispositivo legal, contanto que acarrete em benefício comum e do mercado e que as razões admitidas sejam justificadas previamente.²⁹⁹ Neste sentido, a inserção da regra no ordenamento

²⁹⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 180. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 129.

²⁹⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 181. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 129.

²⁹⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

²⁹⁸ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 92.

²⁹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 130-131.

jurídico permite que existam ilegalidades para que outros dispositivos presentes na CRFB/88 possam ser concretizados, como a redução das desigualdades regionais e sociais.

4.7.11 A REGRA DA IRREVERSIBILIDADE

A regra da irreversibilidade estabelece que o agente deve considerar a irreversibilidade dos efeitos dos projetos e das decisões de medida de política econômica.³⁰⁰

Ocorre que as medidas de política econômica costumam produzir efeitos de grande abrangência e profundidade, sem que se permita a reversibilidade ao *status quo ante*, pois os efeitos dos erros costumam crescer e se incorporar à realidade econômica.³⁰¹

A presente regra é extremamente importante nos planejamentos econômicos e na administração da política econômica em geral. Cabe destacar que os prejuízos causados facilmente ultrapassam por uma grande margem o patrimônio pessoal das autoridades culpadas, inviabilizando o ressarcimento pelos prejuízos causados.³⁰² Assim, considerando as proporções continentais que o Brasil possui, facilitando com que existam grandes diferenças na recepção de políticas econômicas por todo o território, se faz necessária a observação da presente regra para evitar o agravamento das desigualdades regionais e sociais.

³⁰⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 131.

³⁰¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 131. CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 123.

³⁰² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 131.

4.7.12 A REGRA DA PRECAUÇÃO

De acordo com a regra da precaução, os agentes econômicos e os participantes da política econômica do país devem dispor de meios legais para evitar com que medidas de política econômica sejam postas em prática sem as garantias efetivas para a defesa contra a probabilidade dos prejuízos econômicos e sociais decorrentes.³⁰³

Neste sentido, há forte relação entre a presente regra e a regra da irreversibilidade. Os agentes econômicos devem deter elementos legais capazes de assegurar a sua proteção contra prejuízos econômicos.³⁰⁴

4.7.13 A REGRA DA FLEXIBILIZAÇÃO

A regra em tela estabelece que a flexibilização deve ser admitida como instrumento para assegurar os direitos das partes envolvidas nas negociações. Caso a flexibilização tenha sido feita pelas autoridades estatais e houve redução ou desequilíbrio para uma das partes, os direitos devem ser assegurados pelas referidas autoridades. Caso a flexibilização tenha ocorrido por acordo privado entre as partes, a autoridade estatal deve impor limites e providenciar compensações pelas perdas negociadas.³⁰⁵

³⁰³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 132.

³⁰⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 93. Ricardo Antônio Lucas Camargo cita como exemplo desta regra os efeitos do bloqueio dos ativos financeiros privados quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República. [CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 93.]

³⁰⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 132.

Assim, a regra visa assegurar os direitos das partes contra abusos econômicos das medidas das autoridades estatais ou das negociações feitas pelos particulares.³⁰⁶ A regra costuma ser usada concomitantemente com as regras do equilíbrio e da liberdade de ação.³⁰⁷

4.7.14 A REGRA DA SUBSIDIARIEDADE

A regra em tela estabelece que tanto na elaboração das normas quanto na aplicação ou interpretação das leis, “a subsidiariedade deve sempre ser levada em consideração, pelo Direito Econômico, seja mediante referência explícita, ou por recurso espontâneo aos ‘valores’ jurídicos, econômicos ou políticos componentes do seu objeto”.³⁰⁸

A presente regra questiona a primazia no desempenho da atividade, se o particular ou a entidade estatal. Caso se decida pela preferência deste último, em um contexto de federalismo, é necessário decidir qual das entidades da federação pode desempenhar a atividade.³⁰⁹ Anteriormente, foi exposto acerca do federalismo cooperativo, demonstrando-se a importância da presente regra na redução das desigualdades regionais e sociais.

4.7.15 O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

³⁰⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 132.

³⁰⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 94.

³⁰⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005, p. 133.

³⁰⁹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 128-129. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e evolução. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 35, p.13-52, 1995.

O Estado, ao dirigir ou promover a atividade econômica, possui objetivos distintos das ações dos indivíduos jurisdicionados. Enquanto os indivíduos buscam o maior lucro possível e reunir a maior quantidade de bens para o seu bem-estar pessoal, o Estado visa a vantagem coletiva, proporcionando ambiente e condições para a viabilização do bem-estar individual.³¹⁰

O princípio da economicidade busca uma linha de maior vantagem nas decisões da política econômica quando existirem aparentes conflitos de enunciados normativos em relação a um determinado dado da realidade econômica.³¹¹ Neste sentido, segundo Washington Peluso Albino de Souza, de acordo com o princípio da economicidade, o economicamente justo “é o que se põe em prática por medidas de política econômica, visando realizar o que a sua soberania democrática tenha definido na Constituição, como o fundamento dos princípios ideológicos que a inspiram”.³¹²

Ainda, João Bosco Leopoldino da Fonseca estabelece que o princípio da economicidade “é o critério que condiciona as escolhas que o mercado ou o Estado, ao regular a atividade econômica, devem fazer constantemente, de tal sorte que o resultado final seja sempre mais vantajoso que os custos sociais envolvidos”³¹³ e finaliza afirmando que “as ações econômicas não podem tender, em nível social, somente à obtenção da maior quantidade de bens, mas a melhor qualidade de vida”.³¹⁴ Márcia Filomena de Oliveira Mata refere que o princípio da economicidade “reveste-se do conceito de eficiência caracterizado pela tentativa de com o

³¹⁰ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 24.

³¹¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 82. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 32.

³¹² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 32.

³¹³ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 25-26.

³¹⁴ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 26.

mínimo de emprego de recursos e esforços, obter o máximo possível de resultados favoráveis”.³¹⁵

A título de exemplo, o Decreto n. 4.548/1922 criou o Instituto de Defesa Permanente do Café, viabilizando, inclusive, “emprestimos aos interessados, mediante condições, prazo e juros modicos determinados pelo conselho e garantia de café, depositado em armazens geraes ou armazens officiaes da união ou dos Estados”.³¹⁶

De acordo com Márcia Filomena de Oliveira Mata, é possível verificar nas “legislações portuguesa, italiana a alemã uma preocupação de definir economicidade como um princípio a ser seguido pela Administração Pública, em que a idéia do lucro deve estar presente como finalidade a ser alcançada quando da gestão do orçamento público”.³¹⁷ A utilização do vocábulo “economicidade” surge no Brasil com artigo publicado por Washington Peluso Albino de Souza publicado em 1954 na revista do Centro Acadêmico Pedro Lessa da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, sendo republicado em sua coletânea “Teoria da Constituição Econômica” publicada em 2002.³¹⁸ O termo “economicidade” foi utilizado em primazia do termo “econômico”, pois este possui fortes referências a determinadas ideologias, enquanto que aquele se afasta de qualquer ideologia. Neste sentido, a economicidade se afasta do prisma exclusivo da ideologia capitalista, ou seja, da ideia do lucro puro, e passa a importar-se com outros temas, como o interesse social.³¹⁹

Ricardo Antônio Lucas Camargo atenta que para a análise de eventual responsabilização por improbidade administrativa para averiguar lesão ao erário, é necessário verificar se

³¹⁵ MATA, Márcia Filomena de Oliveira. Fiscalização da Administração Pública em Face da Economicidade. *Revista dos Tribunais*, v. 710, p. 233-236, dez. 1994.

³¹⁶ ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto n. 4.548, de 19 de junho de 1922.

³¹⁷ MATA, Márcia Filomena de Oliveira. Fiscalização da Administração Pública em Face da Economicidade. *Revista dos Tribunais*, v. 710, p. 233-236, dez. 1994.

³¹⁸ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública: mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005, p. 139. KOURY, Suzy Cavalcante. O Princípio da Economicidade na Obra de Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, p. 443-464, 22 nov. 2013. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

³¹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 28-29.

determinada ação ou omissão na gestão da coisa pública foi caracterizada pela ruinosidade, incúria ou anti-economicidade, devendo ser observada a análise global do fato, considerando as suas previsões e consequências para determinar a punição adequada.³²⁰ De acordo com Márcia Filomena de Oliveira Mata, o lucro pode se apresentar como um critério real e palpável, assim como o princípio da razoabilidade e aqueles presentes no artigo 37 da CRFB/88. Neste sentido, o Poder Judiciário deve examinar o mérito do interesse público para verificar o efetivo desvio de finalidade praticado pelo administrador público.³²¹

Ainda, o termo “economicidade” está previsto na CRFB/88 em seu artigo 70 – dispositivo relativo ao Direito Financeiro,³²² assim como em diversas Constituições Estaduais. Cabe ainda destacar que o artigo 71, VIII, da CRFB/88 determina que compete o Tribunal de Contas da União “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.³²³

Em estudo realizado por Ricardo Antônio Lucas Camargo publicado em 2005, constatou-se que nos pareceres da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, desde a entrada em vigor da CRFB/88, 18% dos pareceres utilizaram a terminologia “economicidade” como sendo o menor gasto possível, 15% como sendo a comparação entre custo e benefício e 37% como sendo a linha de maior vantagem. Nos demais pareceres, não houve um posicionamento acerca da acepção de “economicidade”.³²⁴ Ainda, o autor verificou em quais áreas o princípio havia sido invocado:

³²⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública: mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005, p. 138.

³²¹ MATA, Márcia Filomena de Oliveira. *Fiscalização da Administração Pública em Face da Economicidade*. *Revista dos Tribunais*, v. 710, p. 233-236, dez. 1994.

³²² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.]

³²³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

³²⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública: mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005, p. 150.

Bem se vê que, predominantemente, o princípio tem sido invocado em matéria concernente a gestão de pessoal (29% dos Pareceres que o usam como fundamento), seguindo-se sua invocação em matéria de licitação (26%), seu tratamento como economia processual (14%), como fundamento para redução do passivo estadual em área diversa da de pessoal (12%), como adequação do uso dos recursos públicos (7%), como critério de escolha do mal menor (5%), como fundamento para a criação de regimes jurídicos diversificados (2%). 5% dos Pareceres se preocupam, efetivamente, em dar os contornos do princípio para o efeito de definir a área de atuação dos órgãos de fiscalização financeira.³²⁵

O primeiro pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca do princípio da economicidade foi na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.472/RS de lavra do Ministro Maurício Corrêa, que considerou-o implícito no artigo 37, caput, da CRFB/88, assim manifestando-se: "[...] a exigência de que seja informado o valor da publicidade no veículos de impressão e nos de áudio e imagem (rádio e na televisão) acarretará ainda mais custos ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, artigo 37, caput)".³²⁶ O Ministro Maurício Corrêa reiterou seu posicionamento de forma mais clara no Recurso Extraordinário n. 300.343/SP, estabelecendo que "impende ainda aduzir que a solução apresentada, se merecer a aprovação deste Pleno, sem dúvida estará atendendo aos princípios estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição quanto à moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos [...]".³²⁷

Após as referidas decisões, diversas outras utilizaram o princípio da economicidade em sua fundamentação. Destaca-se a decisão prolatada na ADI n. 3.059/RS, relatada pelo Ministro Ayres Britto, onde se discutia acerca da utilização de software livre ou software proprietário por parte da Administração Pública, proporcionando um profícuo debate acerca da

³²⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública: mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005, p. 155-156.

³²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC da ADI n. 2.472/RS. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 13 de março de 2002. *Diário da Justiça*. Brasília, 03 maio 2002, p. 13.

³²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 300.343/SP. Reclamante: Ministério Público Estadual. Reclamados: Câmara Municipal de Porto Ferreira e outros. Relator: Relator Ministro Corrêa. Brasília, DF, 31 de março de 2004. *Diário da Justiça*. Brasília, 11 jun. 2004, p. 22.

economicidade. No julgamento restou consignado pelo Ministro Luiz Fux que “é lícito e legítimo que o Poder Público opte por adquirir licenças de software livre ao invés de software proprietário, desde que identifique maior idoneidade e economicidade da primeira opção na busca do atingimento do interesse público”.³²⁸

Também cabe destacar a decisão prolatada na ADI n. 3.735/MS, relatada pelo Ministro Teori Zavascki, onde foi aventado acerca da possibilidade de lei estadual inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação em uma licitação. Novamente, o Ministro Luiz Fux, em seu voto, se referiu ao princípio da economicidade, o relacionando com a livre concorrência no certamente licitatório.³²⁹

Resta nítida a importância do princípio da economicidade para a redução das desigualdades regionais e sociais, visto que o Estado brasileiro, diferentemente dos indivíduos (que buscam maior lucro possível), ao implementar medidas de política econômica, deve observar a melhor forma de promover o disposto na ideologia constitucionalmente adotada, incluindo o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, através de uma linha de maior vantagem, observando a realidade econômica.

4.7.16 O PRINCÍPIO DA FLEXIBILIDADE

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.059/RS. Requerente: Democratas. Intimados: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e outro. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 09 de abril de 2015. *Diário da Justiça*. Brasília, 07 maio 2015, p. 12.

³²⁹ Na ocasião, o Ministro assim se manifestou: “Consoante o sopesamento feito pelo constituinte ao estabelecer a regra do artigo 37, inciso XXI, da CRFB, qualquer exigência que comprometa a ampla competitividade do certame licitatório, além do necessário para a melhor execução do contrato, pode ser considerada inconstitucional por violação aos princípios da eficiência e da economicidade, além de atentar contra a livre concorrência”. [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.735/MS. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e outro. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 08 de setembro de 2016. *Diário da Justiça*. Brasília, 01 ago. 2017, p. 62].

O princípio da flexibilidade informa quais são as soluções normativas que proporcionam uma maior margem para a resolução de conflitos, conforme a realidade econômica. Desta forma, serão evitados impasses decorrentes da interdição pura e simples. Também, restará assegurada a ausência de compromisso com um modelo ideológico puro específico.³³⁰ Diante de uma multiplicidade de interesses de diferentes entidades políticas, no cenário federal em que nos inserimos, o princípio da flexibilidade se torna indispensável para a redução das desigualdades regionais e sociais.

4.7.17 O PRINCÍPIO DA MOBILIDADE

Devido ao fato do Estado continuamente precisar implementar novas políticas econômicas para conduzir a atividade econômica, ocorrem situações onde não há satisfação generalizada.³³¹ Assim, surge o princípio da mobilidade, que, ao serem identificadas oscilações, informa as soluções normativas que permitem a resolução de conflitos entre interesses legítimos, buscando uma zona de equilíbrio.³³² O princípio está intimamente ligado com o princípio da flexibilidade, buscando-se o equilíbrio entre os interesses legítimos, extremamente necessário em um contexto em que se busca o atendimento do interesse de todos, ainda que sejam aparentemente contraditórios entre si.

³³⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 82.

³³¹ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 43.

³³² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 82.

4.7.18 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

O princípio da subsidiariedade se refere à identificação da preferência pela satisfação de determinadas necessidades da atuação de determinado agente econômico público ou privado. O princípio se insere no contexto do Estado federal, visando a identificação da entidade competente para adotar determinadas medidas de política econômica para definir a esfera de atuação do particular ou do Poder Público, pela caracterização da atividade como sendo econômica ou como serviço público.³³³ Como visto anteriormente, se torna indispensável a aplicação do princípio da subsidiariedade na busca da redução das desigualdades regionais e sociais em um contexto federal.

4.7.19 O PRINCÍPIO DA INDISSOCIABILIDADE ENTRE AS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA E OS ATOS JURÍDICOS QUE AS VEICULEM

O princípio da indissociabilidade entre as medidas de política econômica e os atos jurídicos que as veiculem se refere ao fato de que as medidas de política econômica apenas se manifestam no mundo real quando são veiculadas por um ato jurídico.³³⁴

4.7.20 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

³³³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 82.

³³⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 83.

O princípio da eficiência determina que os objetivos das políticas econômicas sejam atendidos com a máxima celeridade possível, dentro dos meios legalmente estabelecidos.³³⁵ Tal princípio é extremamente importante para a redução das desigualdades regionais e sociais. Podemos utilizar como exemplo a implementação de medidas de prevenção dos nefastos efeitos das secas na região Nordeste com a maior celeridade possível para que se possa evitar maiores prejuízos.

4.7.21 O PRINCÍPIO DA AMBIGUIDADE

O princípio da ambiguidade se refere a multiplicidade de ideologias tidas como “puras” que se encontram na Constituição, mas que deixam de estarem em conflito entre si, pois o Direito Econômico busca harmonizá-los nas medidas de política econômica. Trata-se de um princípio intrínseco à natureza e estrutura das constituições que possuem ideologias puras diversas em seu âmago.³³⁶ Neste sentido, ainda que sejam assegurados outros princípios da ordem econômica no Brasil, como a propriedade privada, a livre concorrência, a defesa do consumidor, etc., as medidas de política econômica também devem observar o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, de forma que haja uma harmonia entre todos.

³³⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 82-83.

³³⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 34-35 e 311-359.

4.8 O princípio da redução das desigualdades regionais e o Recurso Extraordinário n. 480.107-8 do Supremo Tribunal Federal

A Lei n. 8.393, de 30 de dezembro de 1991, estabelecia em seu artigo 2º que a alíquota máxima do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre a saída de açúcar de cana seria de 18% e assegurou a isenção para as saídas ocorridas na área de atuação da SUDENE e da SUDAM. Não bastasse, o Decreto n. 420, de 13 de janeiro de 1992, elevou a alíquota do IPI sobre a saída do açúcar de cana para o seu patamar máximo (18%). Inconformadas com a alíquota fixada e a isenção das empresas oriundas da área de atuação da SUDENE e da SUDAM, diversas empresas ingressaram com ações judiciais para que a isenção também se estendesse a elas. Dentre os argumentos utilizados, podemos citar (1) a essencialidade do açúcar (não é um bem supérfluo – é indispensável para o ser humano), (2) a impossibilidade de discriminar a isenção de impostos em razão da localização da empresa e (3) a impossibilidade de utilizar tributos com finalidade extrafiscal. Cabe referir que o ingresso massivo de ações impugnando a aplicação de isenção para apenas algumas regiões causou maior debate acerca da redução das desigualdades regionais.

No caso concreto, algumas empresas de empacotamento de açúcar ingressaram com ação judicial junto à 3ª Vara Federal de Londrina/PR. A ação foi julgada improcedente e as partes requerentes apresentaram recurso de apelação. Em segunda instância, o recurso foi negado, tendo o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região a seguinte ementa:

TRIBUTÁRIO. IPI. COMERCIALIZAÇÃO DE AÇÚCAR EMPACOTADO.
O empacotamento do açúcar, para comercialização a varejo, configura acondicionamento ou acondicionamento.
Observância do princípio da seletividade.

A concessão de incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre diferentes regiões não atenta contra o princípio da uniformidade.³³⁷

As empresas recorreram ao Superior Tribunal de Justiça e o recurso especial foi relatado pelo Ministro Castro Meira, sendo o recurso não conhecido.³³⁸ As empresas apresentaram recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, sendo distribuído sob n. 480.107-8 e relado pelo Ministro Eros Roberto Grau.

O recurso questionava a constitucionalidade da instituição de alíquotas regionalizadas do IPI incidente sobre o açúcar, alegando violação do princípio da seletividade (artigo 150, § 3º, I, da CRFB/88), da uniformidade (artigo 151, I, da CRFB/88) e da legalidade (artigo 150, I, da CRFB/88).³³⁹

O Ministro Eros Roberto Grau, com base em decisões análogas ao caso (AI n. 515.168 relatado pelo Ministro Cezar Peluso e no RE n. 344.331 relatado pela Ministra Ellen Gracie) decidiu negar seguimento ao recurso.³⁴⁰ Em sede de agravo regimental, o Ministro Eros Roberto Grau estabelece que o Decreto n. 420/92 instaurou incentivo fiscal através de alíquotas diferenciadas com o intuito de concretizar instituto presente no artigo 3º da CRFB/88 – a

³³⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 0012373-44.1992.4.04.7001. Apelantes: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Apelada: União Federal. Relator: Desembargador Gilson Langaro Dipp. Porto Alegre, RS, 20 de junho de 1997. *Diário da Justiça*. Brasília, 02 jul. 1997. p. 50918.

³³⁸ O recurso recebeu a seguinte ementa: “TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. IPI. ALÍQUOTA. AÇÚCAR EMPACOTADO. ART. 46, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CTN. PREQUESTIONAMENTO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SÚMULAS 282 E 356/STF E 211/STJ.

1. É inviável o conhecimento de matéria não apreciada pelo Tribunal a quo à luz do dispositivo tido por violado, não obstante a oposição dos aclaratórios. Necessidade de alegar violação ao art. 535 do CPC. Súmulas 211/STJ e 282/STF.

2. Não se conhece do recurso especial pela alínea "c" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal quando o recorrente deixa de cumprir as formalidades exigidas pelo artigo 541, parágrafo único, do Código de Ritos e 255 do RISTJ, no que pertine ao cotejo analítico e comprovação das semelhanças entre o julgado e o acórdão paradigma.

3. Recurso especial não conhecido”. [BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 214503. Recorrentes: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 01 de setembro de 2005. *Diário da Justiça*. Brasília, 03 out. 2005.]

³³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 480.107-8. Recorrente: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Brasília, DF, 08 de junho de 2006. *Diário da Justiça*. Brasília, 23 jun. 2006.

³⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 480.107-8. Recorrente: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Brasília, DF, 08 de junho de 2006. *Diário da Justiça*. Brasília, 23 jun. 2006.

redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Assim, o Ministro manteve hígida a decisão.³⁴¹

O Ministro Eros Roberto Grau não utilizou expressamente o inciso VII do artigo 170 da CRFB/88 como fundamento para a sua decisão, mas sim o inciso III do artigo 3º. Todavia, a decisão está de acordo com o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, na medida em que restou consignado que aqueles que exercem a atividade econômica, como, no caso, as empresas de empacotamento de açúcar, devem se atentar aos princípios dispostos no artigo 170 da CRFB/88.

Ainda, cabe destacar a importância dos dispositivos constitucionais abordados no presente trabalho, como, por exemplo, os artigos 3º, III, 170, VII, da CRFB/88 e a segunda parte do inciso I do artigo 151 que estabelece que é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo território nacional “admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”. Caso os dispositivos não estivessem consignados na CRFB/88, as tentativas de redução das desigualdades regionais e sociais poderiam sofrer limitações. Por exemplo, como no caso analisado, poderia não ser possível a concessão de incentivos fiscais para alguns estados-membros e não para outro, limitando muito a atuação do Estado na necessária redução das desigualdades regionais e sociais.

Na presente pesquisa verificou-se que na maioria das decisões proferidas no Supremo Tribunal Federal em que comportaria aplicação o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, não foi este sequer citado. Cabe referir que a grande maioria das decisões que utilizam como fundamento a redução das desigualdades regionais e sociais, se refere ao artigo 3º, III da CRFB/88 ou não refere a qual dispositivo constitucional a que se está reportando

³⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental do RE n. 480.107-8. Agravantes: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Agravada: União Federal. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Brasília, DF, 03 de março de 2009. *Diário da Justiça*. Brasília, 27 mar. 2009.

(pelo contexto, na grande maioria das vezes presume-se que seja ao mesmo artigo 3º). Não bastasse, nas poucas vezes em que o artigo é citado expressamente, ele está inserido na citação de um decisor *a quo* ou de alegação de uma das partes. Ainda, o princípio da ordem econômica pode ser encontrado sendo utilizado como *obiter dictum*, sem um aprofundamento na sua relevância. Não obstante, pode-se verificar um grande aumento na quantidade de referências aos termos “redução das desigualdades regionais e sociais” nos últimos anos (1 referência entre os anos 2000-2005,³⁴² 8 entre 2006-2010,³⁴³ 23 entre 2011-2015³⁴⁴). Não se deseja um aumento na quantidade de processos acerca do tema, mas sim que a utilização do princípio abordado continue a aumentar naqueles existentes, fazendo com que a ideologia constitucionalmente adotada seja seguida e estudos acerca do tema sejam aprofundados.³⁴⁵

³⁴² Suspensão de Segurança n. 1.684/SP.

³⁴³ RE n. 581.688/RJ, RE n. 631.534/DF, RE n. 630.393/BA, RE n. 627.687/DF, RE n. 470.356/SC, Reclamação n. 7.823/SP, Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 27.351/SP e Petição n. 4.524/TO.

³⁴⁴ ADI n. 4.722/DF, RE n. 886.121/DF, RE n. 901.692/PE, RE n. 886.121/DF, RE n. 824.828/PB, RE n. 418.458/RJ, RE n. 544.431/MG, ADPF n. 287/TO, Ação Rescisória n. 2.393/PE, Reclamação n. 10.132/PR, Medida Cautelar na Ação Cautelar n. 3.447/RN, Agravo de Instrumento n. 858.260/PR, Agravo de Instrumento n. 714.362/SP, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 28.488/DF, Recurso Extraordinário com Agravo n. 672.392/DF, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 28.203/DF, RE n. 633.891/DF, Reclamação n. 11.312/SP, RE n. 634.574/PA, RE n. 581.688/RJ, RE n. 631.534/DF, RE n. 630.393/BA e RE n. 627687/DF.

³⁴⁵ SITE. <<http://www.stf.jus.br/>> Acessado em 26/11/2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a CRFB/88 elevou a redução das desigualdades regionais e sociais como objetivo fundamental da república (artigo 3º, III) e como princípio da ordem econômica (artigo 170, VII), demonstrando que houve enorme preocupação por parte do constituinte acerca da existência e da redução dessas desigualdades. Infelizmente, como demonstrado ao longo do trabalho, mesmo após quase 30 anos após a promulgação da Constituição, as desigualdades ainda persistem.

O presente trabalho buscou promover um estudo acerca do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais sob o viés do Direito Econômico, visto que, até então, nenhum outro se propôs a fazê-lo da maneira exposta.

No segundo capítulo, se buscou introduzir o leitor, através de considerações propedêuticas, ao Direito Econômico, visto que o princípio da ordem econômica em tela foi abordado no presente trabalho sob o viés deste ramo do Direito. Desta forma, buscou-se demonstrar a evolução do Direito Econômico através da passagem do liberalismo ao neoliberalismo, a sua conceituação, diferenciando-o do Direito da Economia, as terminologias “Constituição Econômica” e “Ordem Econômica” – todos conceitos para importantes para a compreensão do tema exposto.

O terceiro capítulo, assim como o segundo, buscou apresentar questões importantes para o tema que pudessem demonstrar ao leitor o viés proposto para a abordagem do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais. Inicialmente foram expostas questões sobre a ideologia constitucionalmente adotada, vastamente aventada no presente trabalho. Em seguida, buscou-se analisar questões relevantes acerca da hermenêutica do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, com ênfase no Direito Econômico. Ao final do capítulo, restou consignada uma breve abordagem acerca

das configurações estruturais das Constituições brasileiras e da metodologia no Direito Econômico.

No quarto capítulo, adentrou-se efetivamente nos fundamentos e alcance do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais, iniciando-se pela evolução da divisão regional do Brasil, que previa em sua origem, uma divisão alheia a critérios econômicos e sociais, sendo utilizada apenas para a compreensão da geografia brasileira. Não obstante, com o transcorrer do tempo, a administração pública verificou serventia na divisão regional e começou a empregá-la, adicionando critérios econômicos e sociais na sua utilização. Passou-se, em seguida, a demonstrar a persistência da desigualdade regional social brasileira através de indicadores estatísticos atualizados relevantes, como o rendimento médio mensal das famílias, participação no PIB, quantidade de instituições de ensino superior, taxa de mortalidade infantil, expectativa de vida e IDH-M, podendo-se observar discrepâncias econômicas e sociais dentre os brasileiros de diferentes regiões.

Posteriormente, o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais prevista no artigo 170, VII, assim como colateralmente o artigo 3º, III, ambos da CRFB/88, foram abordados especificamente, sendo expostos dispositivos constitucionais relacionados na CRFB/88 e nas constituições anteriores, podendo-se observar a sua evolução constitucional, sobretudo com a Constituição de 1946, que previu pela primeira vez a nível constitucional instrumentos para a superação das desigualdades regionais.

Restou expresso que a CRFB/88 se destacou pelos dispositivos específicos de interesse regional, inclusive pela consagração do federalismo cooperativo, onde as unidades federadas cooperam entre si, buscando condições efetivas de produção de riquezas conjuntamente, como através da participação em fundos. Assim, relacionou-se o federalismo cooperativo e com a redução das desigualdades regionais, restando evidenciado que uma revisão federativa

fundamental, proporcionando maior fortalecimento das regiões como entes políticos, poderá se revelar interessante para a redução das desigualdades regionais e sociais.

Após, pode-se analisar o planejamento como um instrumento importante, ainda que subutilizado no Brasil, sobretudo devido à centralização na esfera federal para a elaboração de um plano e a sua natureza complementar em face do plano nacional ou compensatória, para programas emergenciais. Neste sentido, se faz necessária a sua melhor utilização, visto que, como visto no exemplo da SUDENE, já se revelou extremamente benéfico no passado.

Ainda, foi possível estudar a utilização de organismos regionais, utilizando a experiência da SUDENE como exemplo principal, ressaltando seu auge, promovendo a redução das desigualdades sociais da região Nordeste, seu declínio, sua extinção e sua discreta ressurreição. Também foi possível, ainda que brevemente, abordar as novas Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) que podem ser utilizadas para a redução das desigualdades regionais e sociais.

Também foram analisadas as regras e princípios próprios do Direito Econômico e relacionados ao princípio da ordem econômica das desigualdades regionais e sociais, revelando grande valia na utilização deles conjuntamente para auxiliar na concretização da redução das desigualdades regionais e sociais.

Ao final do capítulo quarto, foi possível analisar o Recurso Extraordinário n. 480.107-8 do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo então Ministro Eros Roberto Grau, acerca da possibilidade de isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de saídas ocorridas na área de atuação da SUDENE e da SUDAM, onde foi aplicado o artigo 3º, III, da CRFB/88. Todavia, em pesquisa realizada através do portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal, foi possível concluir que o princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais não tem sido aplicado em diversos casos em que poderia, embora já se perceba um sensível aumento na sua aplicação junto à Suprema Corte nos últimos anos.

Assim, tendo-se certo que o trabalho apresentado não esgota o tema abordado, diante de uma infinidade de variáveis, se espera que o trabalho tenha proporcionado ao leitor um estudo inédito acerca do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais sob o viés do Direito Econômico, da forma como foi apresentado.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e evolução. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 35, p.13-52, 1995.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p.457-467, jan./dez. 2007.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 104, p. 01-29, abr. 1971.
- BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1967.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.452, de 29 de julho de 1988. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1*, 17 de outubro de 1969.

BRASIL. Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 280.992/PB. Impetrante: Andre Araujo Cavalcanti e outro. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília, DF, 05 de junho de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 12 jun. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.128.717/PE. Recorrente/recorrida: SUDENE. Recorrente/recorrida: Companhia Siderúrgica de Tubarão. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, DF, 08 de agosto de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 31 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.357.788/CE. Recorrente: SUDENE. Recorrida: Kabana Modas Industrial S/A. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 19 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 30 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 214503. Recorrentes: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 01 de setembro de 2005. *Diário da Justiça*. Brasília, 03 out. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária n. 792/PR. Autores: Estado do Paraná e outros. Ré: União. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 02 de fevereiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 03 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25/DF. Requerente: Governador do Estado do Pará. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 de novembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 17 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.059/RS. Requerente: Democratas. Intimados: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e outro. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 09 de abril de 2015. *Diário da Justiça*. Brasília, 07 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.735/MS. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e outro. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 08 de setembro de 2016. *Diário da Justiça*. Brasília, 01 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 812/MT. Agravante: Estado de Mato Grosso. Agravada: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 14 de maio de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 04 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na ADI n. 2.472/RS. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 13 de março de 2002. *Diário da Justiça*. Brasília, 03 maio 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 300.343/SP. Reclamante: Ministério Público Estadual. Reclamados: Câmara Municipal de Porto Ferreira e outros. Relator: Relator Ministro Corrêa. Brasília, DF, 31 de março de 2004. *Diário da Justiça*. Brasília, 11 jun. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 480.107-8. Agravante: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Agravada: União Federal. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Brasília, DF, 08 de junho de 2006. *Diário da Justiça*. Brasília, 23 jun. 2006.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 0012373-44.1992.4.04.7001. Apelantes: Paiva e Meneghel Ltda e outros. Apelada: União Federal.

Relator: Desembargador Gilson Langaro Dipp. Porto Alegre, RS, 20 de junho de 1997. *Diário da Justiça*. Brasília, 02 jul. 1997. p. 50918.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública e direito econômico: um encontro das águas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia pública: mito e realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito Econômico: aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2001.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *ICMS e Equilíbrio Federativo na Constituição Econômica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Permanência e Operacionalidade do Conceito de Constituição Econômica. *Informativo Consulex*, Brasília, v. 11, n. 16, p. 414-413, abr. 1997.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Regime Jurídico Geral e Especial da Atividade Econômica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, José Otamar de. *Desenvolvimento Regional: um problema político*. 2. ed. Campina Grande: Eduepb, 2014.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook. Disponível em <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>>

Acessado em 18/11/2017.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo. Teoria das Normas e o Direito Econômico: um diálogo com a filosofia do direito. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani (Org.).

Direito Econômico e a ação econômica estatal na pós-modernidade. São Paulo: Ltr, 2011, p. 27-46.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: ODÁLIA, Nilo (Org.). *Brasil, o Desenvolvimento Ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1989. p. 61-89.

ECHTERHOFF, Gisele. A Ordem Econômica e a Constituição: O papel dos princípios constitucionais. *Revista Conhecimento Interativo*. São José dos Pinhais: v. 4, n. 2, jan/jun, 2010.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto n. 3.965, de 25 de dezembro de 1919. Autoriza a construção de obras necessárias á irrigação de terras cultivaveis no nordeste brasileiro e dá outras providencias.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto n. 4.548, de 19 de junho de 1922.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituição Econômica Brasileira Contemporânea: O estado de exceção permanente no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jun./dez. 2011.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade como Forma de Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. 2009. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FERNANDES, André Dias; MELO, Álisson José Maia. *O imposto sobre grandes fortunas no Brasil e a redução das desigualdades socioeconômicas: exame de constitucionalidade do PLP 277/2008*. Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Ufc, Ceará, v. 2, n. 36, p. 65-86, jul. 2016.

FERRAZ, Fernando. Desigualdades Regionais. *Revista Nomos*, Ceará, v. 26, p. 55-74, jan. 2007.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Guerra Fiscal, Fomento e Incentivo na Constituição Federal. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.). *Direito Tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1998. p. 275-285.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GOMES, Orlando. *Direito Econômico e Outros Ensaios*. Salvador: Distribuidora de Livros Salvador, 1975.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1978.

GRAU, Eros Roberto. *Por Que Tenho Medo dos Juízes: A interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HECK, Luís Afonso. Hermenêutica da Constituição Econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, n. 113, jan. 1992.

HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 9, p. 68-88, 1957.

IBGE. <<https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>> Acessado em 20/11/2017.

IBGE.

<http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br/Contas_Regio_nais/2015/ods/Especiais_2010_2015_ods.zip> Acessado em 18/11/2017.

IBGE. <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=taxa-mortalidade-infantil&vcodigo=MS54>> Acessado em 19/11/2017.

IBGE. <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm> Acessado em 19/11/2017.

IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. Resolução n. PR-02, de 29 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 30 jun. 2017. p. 96-96.

KOURY, Suzy Cavalcante. O Princípio da Economicidade na Obra de Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, p. 443-464, 22 nov. 2013.

MANHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

MARINHO, Josaphat. Constituição Econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 156, abr./jun. 1984.

MATA, Márcia Filomena de Oliveira. Fiscalização da Administração Pública em Face da Economicidade. *Revista dos Tribunais*, v. 710, p. 233-236, dez. 1994.

MEDEIROS, Ivanildo Bezerra; LUCENA, Andréa Freire. Desenvolvimento Regional no Federalismo Brasileiro: Políticas para a educação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté*, v. 13, n. 3, p. 276-294, set. 2017.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 187, n. 47, p.215-244, jul. 2010.

MOLON JÚNIOR, Nelso. Breves Considerações Acerca de um Direito Processual Econômico. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). *Conceitos Fundamentais do Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017, p. 55-74.

MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento territorial no Brasil: Reflexões sobre Políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (Org.). *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 37-64.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Limitada, 1979.

PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

QUESNAY, François. *Quadro Económico*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1966.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto; Márcia Silva de Oliveira. *Geografia Regional do Brasil*. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; KESSLER, Márcia Samuel. A (in)eficácia das licitações públicas sustentáveis na administração pública federal brasileira em face aos princípios da isonomia e da economicidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 84, p. 153-169, out./dez. 2016.

SITE. <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-brasileiras.htm>> Acessado em 20/11/2017.

SITE. <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>> Acessado em 19/11/2017.

SITE. <<http://www.stf.jus.br/>> Acessado em 26/11/2017.

SITE. <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil- agora-tem-5570-cidades-7235803>> Acessado em 26/11/2017.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico do Planejamento. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 18, p. 79-164, 1977.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 1, n. 28, p. 113-224, jan. 1970.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo, LTr, 1994.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo, LTr, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.