



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

BRUNO LUIZ SAPIA MAXIMO

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E NORMAS
PROMOCIONAIS:**

O INCENTIVO DO ESTADO À RESPONSABILIDADE SOCIAL
EMPRESARIAL POR MEIO DAS LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

BRUNO LUIZ SAPIA MAXIMO

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E NORMAS
PROMOCIONAIS:
O INCENTIVO DO ESTADO À RESPONSABILIDADE SOCIAL
EMPRESARIAL POR MEIO DAS LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Marlene Kempfer

Londrina
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Maximo, Bruno Luiz Sapia.

Contratações públicas sustentáveis e normas promocionais : o incentivo do Estado à responsabilidade social empresarial por meio das licitações e contratos administrativos / Bruno Luiz Sapia Maximo. - Londrina, 2026.
104 f.

Orientador: Marlene Kempfer.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2026.

Inclui bibliografia.

1. Direito Negocial - Tese. 2. Intervenção estatal sobre a economia - Tese. 3. Contratações públicas sustentáveis - Tese. 4. Normas promocionais - Tese. I. Kempfer, Marlene. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

BRUNO LUIZ SAPIA MAXIMO

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E NORMAS
PROMOCIONAIS:**

**O INCENTIVO DO ESTADO À RESPONSABILIDADE SOCIAL
EMPRESARIAL POR MEIO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Direito Negocial da
Universidade Estadual de Londrina - UEL,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre

BANCA EXAMINADORA

Profa. Orientadora: Profa. Dra. Marlene
Kempfer
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Ana Cláudia Duarte Pinheiro
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 19 de agosto de 2026.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do Programa de Pós-graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, por todo o conhecimento transmitido e pelas experiências enriquecedoras proporcionadas. Agradeço à professora Marlene Kempfer, pela orientação atenta. Destaco, ainda, a contribuição dos professores Ana Cláudia Duarte Pinheiro, Clodomiro José Bannwart Júnior e Adyr Garcia Ferreira Netto.

Agradeço aos colegas de mestrado, que tornaram a jornada acadêmica mais leve.

Agradeço aos meus pais, por todo o apoio, sempre.

Por fim, agradeço à minha querida esposa, Helene, que desde o começo esteve ao meu lado, contribuindo de todas as formas possíveis.

Fiz café e mandei os filhos lavar-se para ir na escola. Depois saí e fui catar papel. Passei no Frigorífico e a Vera foi pedir salsicha. Ganhei só 55 cruzeiros. Depois voltei e fiquei pensando na minha vida. O Brasil é predominado pelos brancos. Em muitas coisas eles precisam dos pretos e os pretos precisam deles.

(Carolina Maria de Jesus, Quarto de despejo: diário de uma favelada)

RESUMO

MAXIMO, Bruno Luiz Sapia. **Contratações públicas sustentáveis e normas promocionais**: o incentivo do Estado à responsabilidade social empresarial por meio das licitações e contratos administrativos. 2026. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

O estudo trata da atuação interventiva do Estado sobre o domínio econômico, por meio de normas promocionais aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos firmados com empresas privadas. O objetivo é defender que, entre os critérios de escolha do contratado, sejam consideradas iniciativas empresariais que, no campo da liberdade privada, estejam compromissadas com a efetividade de direitos sociais, econômicos e ambientais. Nesse contexto, os contratos firmados pelo Poder Público com as empresas serão considerados sustentáveis. A análise da atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) permite concluir que é possível incentivar o engajamento privado em ações de interesse social. Embora as previsões legislativas ainda sejam tímidas, elas encontram justificativa no regime jurídico econômico constitucional (art. 170 da CF/88), que destaca a proteção à propriedade privada que cumpra função social. Esse caminho conduz à efetividade dos pilares do Estado de bem-estar social positivados, especialmente, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/88). A edição de normas promocionais, com a previsão de sanções positivas, aparenta ser um caminho possível para a concretização de tais objetivos, alcançando resultados muitas vezes não realizáveis pelas tradicionais normas repressivas. Sustenta-se que, mesmo no sistema de livre mercado adotado pela Constituição Federal, é dever do Estado intervir sobre a economia por meio de licitações e contratos administrativos, a fim de incentivar a adoção de práticas socialmente responsáveis pelas empresas que pretendam negociar com o Poder Público. Para tanto, serão apresentadas recomendações de aprimoramento da atual legislação, com o objetivo de rever os objetivos norteadores das contratações públicas, por meio de iniciativas que contribuam para o desenvolvimento sustentável e a efetividade dos direitos fundamentais. A pesquisa terá abordagem dedutiva, com a utilização de dados bibliográficos, documentais e dados estatísticos.

Palavras-chave: Direito Negocial; Intervenção estatal sobre a economia; Contratações públicas sustentáveis; Normas promocionais; Licitações e contratos administrativos.

ABSTRACT

MAXIMO, Bruno Luiz Sapia. **Sustainable public procurement and promotional norms**: the State's incentive for corporate social responsibility through public tendering and administrative contracts. 2026. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

This study addresses the State's intervention in the economic domain through promotional norms applicable to public tendering procedures and administrative contracts entered into with private companies. Its objective is to argue that, among the criteria used to select contractors, consideration should be given to corporate initiatives that, within the sphere of private autonomy, demonstrate a commitment to the effective realization of social, economic, and environmental rights. In this context, the contracts entered into by the Public Administration with companies will be considered sustainable. An analysis of the current Public Tendering and Administrative Contracts Law (Law No. 14.133/2021) leads to the conclusion that it is possible to encourage private-sector engagement in activities that serve the public interest. Although the existing legislative provisions remain relatively modest, they are justified by the constitutional framework governing the economic order (Article 170 of the 1988 Federal Constitution), which emphasizes the protection of private property that fulfills a social function. This approach contributes to the realization of the foundations of the welfare state enshrined in the Constitution, particularly among the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil (Article 3 of the Constitution). The enactment of promotional norms, including the provision of positive sanctions and incentives, appears to be a viable means of achieving these objectives, producing results that often cannot be attained through traditional repressive or punitive regulations. It is argued that, even within the free-market system adopted by the Federal Constitution, the State has a duty to intervene in the economy through public tendering and administrative contracts in order to encourage the adoption of socially responsible practices by companies seeking to do business with the Public Administration. To this end, recommendations will be presented for improving the current legal framework, with the aim of revisiting the guiding objectives of public procurement through initiatives that contribute to sustainable development and the effective protection of fundamental rights. The research adopts a deductive approach and is based on bibliographic, documentary, and statistical data.

Key-words: Business Law; State intervention in the economy; Sustainable public procurement; Promotional norms; Public tendering and administrative contracts.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART	Artigo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISO	<i>International Organization for Standardization</i> (Organização Internacional de Normalização)
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO.....	14
2.1	LIBERALISMO ECONÔMICO.....	14
2.2	INTERVENCIONISMO E ESTADO SOCIAL	18
2.3	NEOLIBERALISMO	23
3	A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
3.1	PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA	29
3.2	LIVRE INICIATIVA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EMPRESARIAL: UMA LEITURA CONVERGENTE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO	36
3.3	O REGIME CONSTITUCIONAL DE INTERVENÇÃO SOBRE A ECONOMIA	42
4	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO	46
4.1	DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E DIMENSÕES AMBIENTAL, SOCIAL E ECONÔMICA	46
4.2	O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ENQUANTO DEVER DO ESTADO E DAS EMPRESAS PRIVADAS.....	52
4.2.1	A Responsabilidade do Estado	52
4.2.2	A Responsabilidade Social Empresarial.....	57
4.3	O INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DE NORMAS PROMOCIONAIS	60
5	A PROMOÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	65
5.1	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O REGIME DE DIREITO PÚBLICO.....	65
5.2	A SELEÇÃO DO CONTRATADO	69
5.3	CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONCEITO E PARÂMETROS DE SUSTENTABILIDADE	73
5.4	OS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE PARA A SELEÇÃO DO CONTRATADO E AS NORMAS PROMOCIONAIS NA LEI Nº 14.133/2021	78

5.5	APRIMORAMENTO DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE	82
5.5.1	O Poder de Compra do Estado	83
5.5.2	Propostas de Aperfeiçoamento da Lei nº 14.133/2021	85
6	CONCLUSÃO	90
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa tem por objeto a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, por meio de normas promocionais aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos, a fim de incentivar boas práticas nas empresas privadas e promover o desenvolvimento sustentável, com a concretização de direitos fundamentais econômicos, sociais e ambientais.

A atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) trouxe importantes inovações voltadas ao objetivo do desenvolvimento nacional sustentável, o que se alinha com os princípios da Constituição Federal de 1988 e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

O objetivo desta pesquisa é analisar o atual cenário legislativo em relação aos critérios de escolha da empresa contratada e concluir se é possível, à luz da CF/88, induzir comportamentos socialmente desejáveis na iniciativa privada por meio das licitações e contratos administrativos.

Para tanto, analisa-se, no primeiro capítulo, o percurso histórico do pensamento econômico, especificamente quanto à intervenção estatal sobre a economia. Passa-se pelos fundamentos teóricos de cada corrente e a sua aplicação prática, inclusive no Brasil. O ponto de partida é o liberalismo econômico do século XVIII, fundado no absentéismo estatal, com a leitura de autores como Adam Smith e John Stuart Mill. Em seguida, são abordados os movimentos intervencionistas, que surgiram no final do século XIX e se destacaram no período pós-Segunda Guerra Mundial. Esses movimentos buscavam maior intervenção do Estado na economia, tendo como um de seus maiores expoentes John Maynard Keynes. Chega-se, então, ao neoliberalismo, que se ampliou a partir dos anos 1980 e, em resposta às posições intervencionistas, apoiava privatizações e a diminuição do Estado. A análise desse pensamento se funda, especialmente, nas obras de Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman e, no Brasil, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

No segundo capítulo, examina-se o tema da intervenção estatal sobre o domínio econômico a partir da Constituição Federal de 1988. A leitura das normas constitucionais é imprescindível para compreender o papel e os deveres do Estado na economia, bem como os direitos dos agentes privados. Inicialmente, são estudados os princípios da ordem econômica expressamente previstos no art. 170 da Constituição. Em seguida, são abordados com mais profundidade os princípios da

livre iniciativa e da função social da propriedade privada empresarial. O destaque a esses dois princípios se justifica, pois eles representam os polos de um recorrente conflito de interesses: os interesses privados de um lado e, de outro, os coletivos. Em seguida, chega-se à análise do regime de intervenção estatal instituído pela Carta de 1988. O estudo se fundamenta, principalmente, nas obras de Eros Grau, José Afonso da Silva, André Ramos Tavares, Paulo Bonavides e Gilberto Bercovici.

O terceiro capítulo trata do desenvolvimento sustentável e da função promocional do direito. De início, aborda-se a evolução do conceito de desenvolvimento e sua relação com os direitos fundamentais. Na sequência, analisam-se a crescente preocupação no cenário internacional com a proteção do meio ambiente e o surgimento da ideia de sustentabilidade, destacando-se sua característica multidimensional. Passa-se, então, ao estudo dos deveres do Estado e das empresas privadas quanto à promoção do desenvolvimento sustentável, abordando-se a responsabilidade social empresarial, com fundamento na Constituição Federal e em compromissos internacionais. Por fim, examina-se a utilização de normas promocionais como forma de incentivo à adoção de condutas sustentáveis pelas empresas. A base teórica do capítulo está nas obras de Amartya Sen, Juarez Freitas, Paulo de Bessa Antunes, Ignacy Sachs, Cristiane Derani, Norberto Bobbio, entre outros.

O quarto capítulo cuida da promoção da responsabilidade social empresarial por meio das contratações públicas sustentáveis. Parte-se da análise dos contratos administrativos e do regime jurídico a eles aplicável, com o estudo das regras de seleção do contratado. Na sequência, examinam-se as contratações públicas sustentáveis e os parâmetros para sua caracterização. Identificam-se, então, os critérios de seleção do parceiro privado relacionados à sustentabilidade, com foco nas normas promocionais da Lei nº 14.133/2021. Em seguida, analisa-se a possibilidade de aprimoramento do estatuto de regência das contratações públicas sustentáveis, levando-se em conta o poder de compra do Estado e sua capacidade de induzir boas práticas no mercado. São referenciais teóricos as obras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, José dos Santos Carvalho Filho, Marçal Justen Filho, Juarez Freitas, entre outros, além da análise de dados estatísticos.

A pesquisa se justifica pela possibilidade de utilização da contratação pública como instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável, com a efetivação

de direitos fundamentais sociais, econômicos e ambientais, em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e com a finalidade da ordem econômica de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Esclareço que neste trabalho foi utilizado o sistema de inteligência artificial *ChatGPT* para auxiliar na busca e mapeamento de obras doutrinárias, artigos acadêmicos e dados estatísticos. As informações geradas passaram por verificação do autor, que assume plena responsabilidade pelos resultados apresentados.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

Há muito tempo se discute a atuação do Estado no domínio econômico. Um dos principais pontos de embate se refere ao nível desejável de intervenção estatal sobre a economia: seria mais benéfico à sociedade deixar os indivíduos livres para empregar seu capital e exercer a atividade econômica da forma que lhes conviesse ou o ente estatal deveria exercer maior protagonismo nesse campo e interferir na iniciativa privada?

Teorias surgiram no decorrer dos séculos, ora defendendo mais liberdade econômica aos cidadãos, ora advogando a imprescindível presença do Estado na economia, a fim de direcionar as atividades mercantis em prol do bem comum. O estudo dessas teorias se mostra de grande relevância, não apenas para compreender o caminho percorrido pelo pensamento humano a respeito do assunto, mas também para analisar as consequências práticas da aplicação de cada abordagem.

Neste capítulo, serão apresentadas algumas das principais correntes econômicas relacionadas à intervenção do Estado. Parte-se do liberalismo econômico, movimento que teve início no século XVIII e prega a liberdade econômica. Na sequência, serão estudadas correntes favoráveis ao intervencionismo, que surgem no século XIX e ganham força em meados do século XX. Por fim, tem-se o neoliberalismo, movimento de reação à presença do Estado na economia, surgido também no século XX.

2.1 LIBERALISMO ECONÔMICO

O fim do século XVIII foi um período de profundas transformações políticas na Europa, inspiradas especialmente pelo movimento iluminista, com o enfraquecimento das monarquias e a ascensão de uma nova classe burguesa. Destacam-se nesse momento histórico a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Industrial na Inglaterra (1780 a 1800¹), eventos que simbolizam e contribuem decisivamente para uma radical reconfiguração no continente europeu, com inegáveis reflexos em outras partes do mundo.

¹ Hobsbawn (2021, p. 59) esclarece que alguns historiadores situam o início da Revolução Industrial em 1760, mas a maioria dos estudiosos estabelece a década de 1780 como decisiva.

Do ponto de vista econômico, as mudanças também foram substanciais. Em países como Espanha, Portugal, França e Inglaterra, vigorava desde o final do século XVI o sistema mercantilista, baseado em intervenção estatal na economia, protecionismo e acumulação de metais preciosos, especialmente por meio das colônias (DOS SANTOS, 2005, p. 20-23).

Nesse contexto histórico, Adam Smith publica, em 1776, a obra intitulada *A riqueza das nações*, que se tornaria um dos marcos teóricos do movimento conhecido por liberalismo econômico. Smith (1996a, p. 438) defende que o indivíduo tem muito melhores condições do que qualquer estadista ou legislador para decidir em qual atividade poderá empregar seu capital:

O estadista que tentasse orientar pessoas particulares sobre como devem empregar seu capital não somente se sobrecarregaria com uma preocupação altamente desnecessária, mas também assumiria uma autoridade que seguramente não pode ser confiada nem a uma pessoa individual nem mesmo a alguma assembleia ou conselho, e que em lugar algum seria tão perigosa como nas mãos de uma pessoa com insensatez e presunção suficientes para imaginar-se capaz de exercer tal autoridade.

Alguns anos mais tarde, já no século XIX, John Stuart Mill (1996, p. 519) afirma que “em todas as comunidades mais avançadas a maioria das coisas é menos bem-feita pela intervenção do governo do que o seria se as executassem – ou fizessem executar – os indivíduos mais interessados no assunto, caso se lhes desse liberdade de ação”.

O liberalismo econômico prioriza, pois, a liberdade do indivíduo para tomar decisões sobre o emprego de seu capital e a forma como conduzirá seus negócios. Trata-se do conhecido *laissez-faire*, ou seja, deixar o cidadão livre para fazer aquilo que bem entenda. A intervenção do Estado sobre a iniciativa privada não apenas representaria uma violação da liberdade individual, mas inevitavelmente conduziria a piores resultados. Afinal, aquele que exerce a atividade econômica tem mais aptidão para fazer escolhas que digam respeito ao seu próprio negócio.

Milton Friedman (1985, p. 14) assim caracteriza o liberalismo econômico clássico:

Ao desenvolver-se em fins do século XVIII e princípios do século XIX, o movimento intelectual que tomou o nome de liberalismo enfatizava a liberdade como o objetivo último e o indivíduo como a entidade

principal da sociedade. O movimento apoiou o *laissez-faire* internamente como uma forma de reduzir o papel do Estado nos assuntos econômicos ampliando assim o papel do indivíduo; e apoiou o mercado livre no exterior como um modo de unir as nações do mundo pacífica e democraticamente.

A primazia da liberdade do cidadão não seria movida, contudo, por um sentimento de egoísmo, pelo simples anseio aos maiores benefícios individuais, sem qualquer preocupação com o interesse coletivo. Adam Smith (1996a, p. 436) afirma que a busca do indivíduo por sua própria vantagem pessoal quase necessariamente o leva a preferir as aplicações que acarretem as maiores vantagens para a sociedade. David Ricardo (2001, p. 149), referindo-se a um comércio perfeitamente livre, assevera que a procura da vantagem individual está em consonância com o bem-estar universal.

Em outras palavras, o liberalismo não pretende privilegiar os interesses individuais em detrimento do bem comum. Entende-se que o cidadão, ao se guiar pelos seus próprios interesses, inevitavelmente tomará decisões que beneficiarão toda a coletividade.

Embora defenda a ideia de um Estado mínimo, não interventor, o liberalismo reconhece a importância da atuação estatal em algumas áreas. Adam Smith (1996b, 173-199) entende que são deveres do soberano proteger o país contra a violação e a invasão de nações estrangeiras; proteger os membros da sociedade de injustiças ou opressões praticadas por outros membros, devendo, para tanto, instituir uma rigorosa administração judicial; e, por fim, criar e manter instituições e obras públicas para facilitar o comércio e promover a instrução do povo, nos casos em que não se possa exigir a sua implementação pelos próprios indivíduos, em razão do baixo lucro da atividade. Uma estrada, uma ponte ou um canal navegável seriam exemplos de obras públicas que facilitam o comércio.

Stuart Mill (1996, p. 374) vai além em relação às funções do Estado, admitindo sua atuação em outros campos:

Mas já dissemos o suficiente para mostrar que as funções que se admite para o governo abrangem um âmbito muito mais vasto do que se possa facilmente incluir no círculo restrito de alguma definição restritiva, e que dificilmente é possível encontrar alguma justificativa comum a todas essas funções, a não ser a justificativa abrangente da conveniência geral, e também que dificilmente é possível restringir a interferência do governo por alguma regra universal, a não ser que

seja esta, simples e vaga: que tal interferência nunca deve ser admitida, a não ser que seja grande a conveniência de fazê-lo.

Mill (1996, p. 528-548) menciona a possibilidade de limitações governamentais nos casos que envolvam interesse de criança, crueldade praticada contra animais, obrigações para a vida toda (como o casamento), ajuda aos indigentes, entre outras situações.

Portanto, o liberal não defende a ausência completa do Estado. Há, sim, importantes funções a serem desempenhadas pelo governo, especialmente com o objetivo de proteger interesses da nação ou supraindividuais. Tratando-se, todavia, de atividades econômicas, de interesse dos indivíduos, o Estado deve deixar o mercado atuar por suas próprias regras, autorregulando-se.

Leonardo Weller (2006, p. 498-499) observa que a campanha pelo *laissez-faire* rapidamente gerou efeitos sobre a legislação britânica. Já em 1825 foi revogada a *Combination Law*, que restringia a associação de trabalhadores; em 1830, revogaram-se as leis que autorizavam magistrados a fixarem preços; no mesmo ano, a legislação que obrigava cidadãos pobres a assumirem trabalhos compulsórios e a habitarem em moradias do Estado sofreu limitações; em 1833, foi abolido o monopólio comercial da China. O autor ainda pontua que esse movimento de liberalização da vida econômica ocorreu também em outros países europeus, como França, Holanda e Estados Germânicos.

As ideias liberais não tardaram a chegar ao Brasil, que, naquele momento, ainda se encontrava na condição de colônia portuguesa. A essência do livre comércio aparece pela primeira vez no Alvará de 1º de abril de 1808, por meio do qual Dom João VI concedeu às colônias portuguesas liberdade de indústria (GARCIA; TAVARES, 2016, p. 156).

Celso Furtado (2007, p. 145) faz referência ao tratado de comércio firmado em 1810 entre Portugal e Grã-Bretanha (com reflexos na economia brasileira), que expressamente mencionava o novo “systema liberal”.

Referindo-se aos anos que antecederam a independência brasileira, Furtado (2007, p. 144) assim destaca: “A grande agricultura tinha consciência clara de que Portugal constituía um entreposto oneroso, e a voz dominante na época era que a colônia necessitava urgentemente de liberdade de comércio”.

A primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, já sugere a adoção de princípios liberais: garante o direito de propriedade em toda a sua plenitude (inciso XXII do art. 179); assegura que nenhum gênero de trabalho, cultura, indústria ou comércio poderá ser proibido, desde que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e à saúde dos cidadãos (inciso XXIV do art. 179); confere aos inventores a propriedade das suas descobertas ou das suas produções (inciso XXVI do art. 179). É certo que, estando o Brasil ainda sob regime monárquico, os ideais de liberdade encontravam limitações. De qualquer forma, os dispositivos constitucionais demonstram a clara influência do liberalismo econômico em terras brasileiras.

As grandes transformações políticas e econômicas ocorridas principalmente na Europa consolidaram as ideias de liberdade individual e livre comércio, as quais se difundiram por outras partes do mundo. Teve início, assim, um período de afastamento do Estado das atividades econômicas, que durou até o início do século XX, quando diversos fatores provocaram o surgimento de novas teorias econômicas sobre as funções estatais.

2.2 INTERVENCIONISMO E ESTADO SOCIAL

Na passagem do século XIX para o século XX, começam a se tornar evidentes as imperfeições do modelo liberal: monopólios, crises econômicas cíclicas e forte conflito entre capital e trabalho (GRAU, 2010, p. 19-20).

Em 1881, o então Chanceler do Império Alemão Otto von Bismarck encaminha ao parlamento da Alemanha o que ficou conhecido como a Mensagem de Bismarck, em que defende maior proteção estatal aos trabalhadores, especialmente pela criação de seguros para doença, invalidez e acidentes do trabalho.

No Brasil, alguns problemas decorrentes da falta de regulação do mercado também foram sentidos no início do século XX, como pontuam Lília Schwarcz e Heloisa Starling (2018, p. 336):

Não por coincidência, o período de 1906 a 1908 foi marcado por um crescimento no número de greves. A classe operária reagia às péssimas condições de trabalho – não havia restrição de idade ou tempo máximo de jornada diária –, assim como lutava por melhores salários e pela criação de órgãos de representação, como sindicatos e partidos. Crianças trabalhavam nas fábricas a partir de cinco anos

de idade, sendo que menores chegavam a constituir metade do número total de operários empregados.

Em 1929, um evento com repercussões mundiais reforça os riscos da ausência de regulação estatal da atividade econômica: ocorre nos Estados Unidos a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, evento conhecido como Crise de 1929. Na lição de Mazzucchelli (2008, p. 61), o contexto que antecedeu a crise era de fragilidade de regulação do sistema financeiro e relaxamento na percepção dos riscos, o que levou à proliferação de operações financeiras de lastro duvidoso, alavancadas pela enorme expansão do crédito. O período que se seguiu foi de depressão econômica, com a contração da produção, aumento do desemprego, brusca queda do PIB estadunidense e falência em massa de bancos. Paul Krugman (2010, p. 78) afirma que “a catástrofe econômica de 1929 a 1933 arruinou a credibilidade da antiga elite e de sua ideologia”.

Também não se pode deixar de mencionar que, na primeira metade do século XX, o mundo foi palco de duas guerras mundiais, eventos traumáticos para a humanidade, que, de forma geral, precarizaram sobremaneira a vida das populações envolvidas. Referindo-se aos Estados Unidos, Paul Krugman (2010, p. 78) assevera que “a Segunda Guerra Mundial criou condições sob as quais uma intervenção em larga escala do governo na economia era absolutamente necessária, removendo o ceticismo em relação às medidas radicais”.

Todos esses fatores levaram a uma revisão das funções do Estado na economia. O governo é chamado a exercer um papel mais ativo no campo econômico, seja para regular as atividades privadas e evitar crises e abusos, seja para garantir a concretização de direitos sociais, especialmente às parcelas mais vulneráveis da população.

Um dos pensadores mais proeminentes do intervencionismo estatal na economia é John Maynard Keynes. Em 1936 ele publica a obra intitulada *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, em que advoga a participação mais ativa do Estado na seara econômica, com políticas fiscais e monetárias quando necessário, principalmente a fim de estimular a demanda agregada e conter o desemprego.

Para Keynes (2007, p. 284), os dois principais problemas da sociedade econômica moderna seriam a desigualdade na distribuição de riqueza e rendas e a sua incapacidade de proporcionar o pleno emprego. Ele chega a afirmar que o

desemprego é uma consequência inevitável do capitalismo individualista de seu tempo. Nas palavras do autor (2007, p. 247-248):

Portanto, em condições de *laissez-faire*, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego sem uma profunda mudança na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento.

Keynes não defende uma atuação estatal direta na economia, com a substituição do mercado pelo Estado, mas apenas correções pontuais a serem implementadas pelo governo. Ao contrário dos liberais, Keynes entendia que o mercado seria incapaz de se autorregular e evitar distorções. O Estado teria melhores condições de eliminar falhas do sistema econômico, garantindo uma distribuição de renda mais equânime e evitando o desemprego.

Na Inglaterra de 1942, o economista William Beveridge, presidindo a recém-criada Comissão Inter-Ministerial de Seguros Sociais e Serviços Afins, apresenta seu relatório, apoiado, principalmente, na revisão das contribuições, de acordo com as necessidades dos beneficiários e as possibilidades econômicas do país, e na unificação e estadualização dos seguros sociais (LIMA, 1957, p. 127). Denise Barbosa Gros (2008, p. 570) assim observa: “O Relatório marcou o início de uma divisão ideológica, dentro do Partido Conservador, entre aqueles que apoiavam a condução da política econômica em direção ao *Welfare State* e aqueles que se opunham ao Relatório Beveridge”. Trata-se de um importante marco para o Estado de bem-estar social.

O modelo conhecido por *Welfare State* pode ser compreendido como “a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p. 6). Envolve, por exemplo, políticas de expansão da demanda agregada, por meio de gastos do governo com habitação, transporte e saneamento; socialização dos custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho; e a inclusão na agenda política nacional dos interesses dos trabalhadores organizados (MEDEIROS, 2001, p. 7).

Esping-Andersen (1989, p. 25-27) identifica três modelos de *Welfare State*, com arranjos qualitativamente distintos entre Estado, mercado e família. O *Welfare*

State liberal seria marcado por assistência mediante comprovação de renda e transferências universais modestas ou planos de seguro social também modestos. Nesse modelo, as regras de elegibilidade são rigorosas, normalmente associadas à estigmatização. Exemplos típicos seriam os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália. Também se aproximariam desse modelo Dinamarca, Suíça e Grã-Bretanha. Há, ainda, o *Welfare State* corporativista, com a manutenção das diferenças de status e forte influência da Igreja, o que leva à preocupação com os padrões familiares tradicionais. O modelo se identifica com o princípio da subsidiariedade, pelo qual o Estado só intervirá quando a família não tiver mais capacidade de sustentar seus membros. O autor cita como exemplos Áustria, França, Alemanha e Itália. Por fim, tem-se o modelo social-democrata, com a tentativa estatal de promover igualdade em padrões mais elevados, não apenas em relação às necessidades mínimas. Os princípios do universalismo e dos direitos sociais desmercantilizados são aplicados também às novas classes médias, transferindo ao Estado uma elevada carga de serviços sociais. Esse modelo foi empregado na Noruega, Suécia, Dinamarca e Finlândia. Esping-Andersen reconhece, entretanto, que nenhum dos países apontados aplica um modelo puro de *Welfare State*, havendo sempre uma combinação de elementos.

Independentemente das características adotadas em cada país, fato é que a intervenção governamental na seara econômica ganhou força, em especial depois da Segunda Grande Guerra. A experiência demonstrou que o modelo liberal seria incapaz de lidar com a desigualdade na distribuição de riqueza, de modo que a atuação do Estado se mostraria imprescindível para corrigir falhas e suprir lacunas. Nas palavras de Paul Krugman (2010, p. 79):

Por volta de 1948, então, a ideia de um papel governamental ativo na economia – um papel que, na prática, teve o efeito de reduzir grandemente a desigualdade – tornara-se respeitável. Entrementes, a antiga visão de que o governo não deveria se intrometer, que Roosevelt ridicularizou no discurso da Madison Square Garden como “a doutrina de que o melhor governo é aquele mais indiferente”, fora relegada à posição de ideia excêntrica.

No mesmo período, o Brasil também passou por profundas mudanças, com o fortalecimento do Estado e a implementação de políticas intervencionistas. Em 1930, Getúlio Vargas ascende à presidência da República por meio de um golpe civil-militar,

dando início ao Governo Provisório. Sobre aquele momento, Lira Neto (2013, p. 84) faz a seguinte observação:

Para redefinir os rumos da economia brasileira, Getúlio se dizia empenhado em promover uma maior eficiência da administração pública, ajustar os quadros do funcionalismo, reorganizar o Tesouro Nacional, atualizar a legislação fiscal, robustecer o Tribunal de Contas. Defendia também um aprofundamento da intervenção do Estado na seara econômica, receituário que tinha como sustentação ideológica o colapso do liberalismo e o consequente exemplo dos regimes de força que afloram Europa afora.

Lira Neto (2013, p. 84-85) prossegue:

O intervencionismo posto em ação pelo Governo Provisório não apontou para o caminho de um estatismo nos moldes soviéticos, como temiam muitos dos adversários de Getúlio. Ao contrário, significou a tentativa de constituição de uma nova ordem capitalista, que reconhecia o direito à propriedade privada, mas ao mesmo tempo previa a necessidade de um planejamento econômico baseado na centralização das decisões, na racionalidade administrativa e nas soluções ditadas pela eficiência técnica.

Wilson Cano (2015, p. 445) afirma que, no período de 1929 a 1945, houve no Brasil um rompimento com o passado político liberal e com a política econômica livre-cambista, fortalecendo-se a característica intervencionista do Estado Nacional. Referindo-se ao Brasil, Medeiros (2001, p. 8) destaca que “o Welfare State surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia”.

Várias medidas implementadas entre as décadas de 1930 e 1970 no Brasil podem exemplificar a guinada para um modelo de intervenção estatal, focado no bem-estar da população, principalmente dos trabalhadores: a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; a edição de leis trabalhistas, consolidadas em 1943; inovações legal-institucionais nos âmbitos da educação, saúde, assistência social e habitação popular; a expansão do sistema de proteção social; organização e ampliação de cobertura dos sistemas nacionais públicos ou regulados de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação); introdução de mecanismos de formação de patrimônio dos trabalhadores

e de participação nos lucros da empresa (FGTS e PIS/PASEP); entre outros (AURELIANO e DRAIBE, 1989, p. 140-141).

O século XX, portanto, foi um período de fortalecimento do papel do Estado na economia, em boa parte do mundo. Seria natural que, com o passar do tempo, as falhas e dificuldades desse modelo se tornassem aparentes, como ocorreu com o liberalismo. Não surpreende, assim, o surgimento de uma força contrária, que buscava novamente afastar o governo do campo econômico e devolver o protagonismo à iniciativa privada. Trata-se do movimento conhecido por neoliberalismo.

2.3 NEOLIBERALISMO

A atuação interventiva do governo na economia gerou o inevitável crescimento de sua estrutura e o aumento dos gastos públicos, a fim de que o Estado pudesse desempenhar satisfatoriamente suas novas atribuições e atender às crescentes demandas da população por direitos sociais. Marcelo Medeiros (2001, p. 8) reconhece que “o Welfare State depende da expansão da máquina do Estado para a administração e prestação dos serviços das políticas sociais, tornando-se, não apenas a razão do emprego de grandes contingentes de funcionários públicos, mas também a razão de seu poder político”.

A partir dos anos 1960, crises fiscais, inflação e desemprego passaram a colocar em xeque o modelo intervencionista que vinha sendo praticado em diversos países. David Harvey (2008, p. 22) assim pontua:

Perto do final dos anos 1960, o liberalismo embutido começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo, teve de ser salva com recursos do FMI em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. As políticas keynesianas já não funcionavam.

José Luís Fiori (1997, p. 141) destaca que o crescimento do Estado foi apontado por alguns como a principal causa das crises econômicas da época:

Estavam aí repostos os termos de um debate que começara antes, nos anos 60/70, sobre a crise de governabilidade dos Estados pressionados, segundo os conservadores, por um excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, o responsável central, segundo eles, pela própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75.

Já em 1960, Anthony Downs (1960, p. 563, tradução nossa) tratou da possibilidade de crise decorrente do aumento das demandas sociais direcionadas ao Estado:

À medida que a sociedade se torna mais complexa devido à crescente especialização, o partido governante tem menos capacidade de alocar recursos para aqueles benefícios distantes, que são cada vez mais importantes para o bem-estar da cidadania. É até concebível que o crescente abismo entre os orçamentos reais e os "corretos" possa precipitar uma crise para o governo democrático.

Ludwig von Mises (2020, p. 762), expoente da Escola Austríaca de Economia, aponta três razões para o inevitável fim do intervencionismo estatal: as medidas restritivas inibem a produção e a quantidade de bens disponíveis para consumo; as intervenções nos fenômenos de mercado não apenas não atingem os fins almejados, mas criam uma situação pior do que aquela que se buscava evitar, o que levaria à destruição da economia de mercado e à sua substituição pelo socialismo; e o intervencionismo busca confiscar o excedente de uma parcela da população para distribuí-lo a outra, mecanismo que conduziria ao esgotamento desse excedente e à inviabilização do modelo.

Mises (2020, p. 653) também afirma que o intervencionismo naturalmente causaria corrupção:

Infelizmente, os supervisores e seus funcionários não são angelicais. Eles logo descobrem que suas decisões significam, para os empresários, perdas consideráveis ou, às vezes, ganhos consideráveis. Certamente, também há burocratas que não aceitam suborno; mas há outros desejosos de tirar proveito de qualquer oportunidade "segura" de "compartilhar" com aqueles a quem suas decisões favorecem.

Surge, assim, um movimento de reação ao intervencionismo estatal. Com influência do liberalismo clássico, o neoliberalismo passa a ganhar adeptos e cresce

como teoria econômica na segunda metade do século XX. Um de seus principais fundamentos é o de que a liberdade de mercado e de comércio garantem as liberdades individuais (HARVEY, 2008, p. 17). Nessa esteira, Hayek (1990, p. 214) afirma que “uma política de liberdade para o indivíduo é a única política que de fato conduz ao progresso”.

Na direção oposta à das políticas keynesianas, o neoliberalismo prega a restrição dos gastos públicos e a redução do ônus da tributação, uma vez que os recursos seriam limitados. Mises (2020, p. 761) traz fortes críticas à tributação com finalidade de redistribuição de renda: “As altas sobretaxas para os ricos são muito populares entre os diletantes e demagogos intervencionistas mas garantem apenas acréscimos modestos à receita”.

Ainda que o neoliberalismo pregue o fim do intervencionismo estatal sobre a economia, Milton Friedman (1985, p. 23), importante pensador desse movimento, destaca que o livre mercado não prescinde do Estado. Caberia ao governo determinar as “regras do jogo” e exercer o papel de árbitro. Friedman (1985, p. 39) aponta as seguintes atribuições estatais na seara econômica:

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criação; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar.

David Harvey (2008, p. 17) lembra que a primeira experiência neoliberal ocorreu no Chile, com o golpe do general Augusto Pinochet, em setembro de 1973. Um grupo de economistas influenciados por Milton Friedman (*the Chicago boys*) foi chamado pelo governo para ajudar na reconstrução da economia chilena, por meio de medidas como a reversão das nacionalizações e a privatização dos recursos públicos; a liberação de recursos naturais à exploração privada e não regulada; a privatização da seguridade social; e a facilitação de investimentos estrangeiros diretos e do comércio mais livre (HARVEY, 2008, p. 18).

Posteriormente, nos anos 1980, o modelo neoliberal foi também adotado no Reino Unido. Em 1979, Margaret Thatcher é eleita primeira-ministra, defendendo uma radical mudança de rota na economia britânica. Sua política incluiu o enfraquecimento do poder sindical, a reversão dos compromissos do Estado de bem-estar social, a privatização de empresas públicas, a redução de impostos e a criação de um clima de negócios favorável ao fluxo de investimento externo (HARVEY, 2008, p. 32).

Em 1980, Ronald Reagan é eleito presidente dos Estados Unidos e, igualmente, guia-se pelo modelo neoliberal. O governo apostou em medidas como a desregulação de setores do mercado (incluindo empresas aéreas, telecomunicações e sistema financeiro); cortes de impostos, especialmente daqueles incidentes sobre os investimentos e as empresas; cortes orçamentários; desindustrialização; e ataques ao poder sindical e profissional (HARVEY, 2008, p. 34-35).

Da mesma forma que as demais teorias econômicas analisadas, o neoliberalismo ecoou no Brasil. A partir da metade da década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, os princípios neoliberais ganharam força, com impulso às políticas de abertura comercial, desindustrialização, desregulamentação, privatizações e redução de gastos sociais (BOITO JR, 1999, p. 86).

Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006, p. 241), Ministro de Estado nos governos José Sarney e Fernando Henrique Cardoso, apontava a ineficácia de uma administração pública burocrática:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela [administração pública burocrática] não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Bresser-Pereira (2006, p. 259) menciona o princípio da subsidiariedade, segundo o qual “só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado”. Fica evidente, assim, que um dos objetivos centrais era a redução da máquina estatal, o enxugamento de suas atribuições, passando à iniciativa privada tudo aquilo que não fosse estratégico ou exclusivo de Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 260).

As privatizações de empresas estatais se iniciaram timidamente no governo Sarney, continuaram nos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e se intensificaram no governo de Fernando Henrique Cardoso. Seguindo a cartilha neoliberal, 125 empresas estatais (federais e estaduais) foram privatizadas entre 1995 e 2003, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce e da Telebrás (PINHEIRO, 2024).

No mesmo período, foram publicadas a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. A primeira dispõe sobre as organizações sociais e a segunda, sobre as organizações da sociedade civil de interesse público. Trata-se de mais um mecanismo para transferir a pessoas jurídicas de direito privado atribuições de interesse da coletividade, a exemplo de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (no caso das organizações sociais) e assistência social, segurança alimentar e nutricional, voluntariado, desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza etc. (no caso das organizações da sociedade civil de interesse público).

Ainda em relação às inovações legislativas, deve-se destacar a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). As novas regras fiscais impuseram rigorosos mecanismos de controle dos gastos públicos, o que se alinha com o objetivo neoliberal de cortes orçamentários. Nas palavras de David Maciel (2007, p. 198-199):

Estas medidas engessam os gastos com o pagamento do funcionalismo público, forçando os governos a reduzir o número de servidores ou a arrochar os seus salários, desaparelhando o Estado para cumprir suas funções de fiscalização, regulação, atendimento ao público, etc. Também tornam as políticas sociais e de investimentos dos respectivos governos reféns do aumento da arrecadação. Por fim, tratam os gastos do Estado em infraestrutura, saneamento básico, escolas, hospitais, entre outros, como despesa e não como investimento, diminuindo drasticamente a capacidade estatal de financiamento, de investimento e de planejamento de médio e longo prazo.

Em suma, o movimento neoliberal repercutiu mundo afora, influenciando governos e legisladores. O papel do Estado na economia foi fortemente revisto, para se privilegiar o livre mercado e a liberdade individual. Apostou-se na desregulação das atividades econômicas e na transferência à iniciativa privada de funções de interesse coletivo, reduzindo-se, assim, os gastos públicos destinados ao bem-estar da população. O governo, contudo, ainda tem um papel relevante no modelo neoliberal,

devendo usar seu monopólio dos meios de violência para preservar as liberdades individuais de ação, de expressão e de escolha (HARVEY, 2008, p. 75).

A exemplo do liberalismo clássico no início do século XX, as falhas do modelo neoliberal também começaram a se evidenciar. A redução dos recursos públicos dedicados ao bem-estar social e das funções estatais ligadas à saúde, ensino e assistência social levou ao empobrecimento de segmentos crescentes da população (HARVEY, 2008, p. 86). Perry Anderson (1999, p. 5) aponta aumento da taxa de desemprego nos países da OCDE durante os anos 1980 e aprofundamento das desigualdades de renda, reflexos das políticas neoliberais.

3 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A realidade econômica brasileira foi bastante influenciada, ao longo dos anos, pelas correntes de pensamento analisadas no capítulo anterior. O liberalismo clássico, o intervencionismo e o neoliberalismo ressoaram no Brasil, cada qual com sua visão sobre o papel do Estado no domínio econômico.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um período de fortalecimento do neoliberalismo. Ainda que influenciada pelo modelo liberal, ela incorpora em seu texto normas inegavelmente alinhadas com o Estado de bem-estar e com o intervencionismo, buscando equilibrar posições aparentemente antagônicas.

Neste capítulo, analisa-se a ordem econômica instituída pela Carta de 1988. Serão estudados os princípios estabelecidos constitucionalmente, que devem nortear a atuação de todos os agentes da economia, inclusive do Poder Público. Na sequência, far-se-á uma análise mais aprofundada sobre a relação entre os princípios da livre iniciativa e da função social da propriedade empresarial. Por fim, investiga-se o regime constitucional de intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

3.1 PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA

Em qualquer ramo do direito, o estudo dos princípios é tarefa de grande relevância, pois indicará ao intérprete ou pesquisador as balizas daquela área do conhecimento, guiando-o na análise e solução das questões particulares afetas ao tema. Por meio dos princípios, extraem-se os valores, os fundamentos, os objetivos de determinado sistema. Como afirma Souza (2003, p. 118), o princípio guarda em si o elemento ideológico que define a ordem jurídica sob consideração.

Nessa esteira, a leitura dos princípios da ordem econômica instituídos constitucionalmente se mostra imprescindível para a correta compreensão do modelo desejado pelo constituinte, incluindo os contornos da intervenção estatal sobre a economia.

Grau (2010, p. 155) lembra que o sistema jurídico é composto por princípios explícitos (inseridos no texto da Constituição ou da lei), princípios implícitos (inferidos pela leitura do texto legal ou constitucional) e princípios gerais de direito (também

implícitos). A seguir, serão analisados os princípios explícitos da ordem econômica, previstos no art. 170 da CF/88.

O *caput* do art. 170 dispõe que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. José Afonso da Silva (2025, p. 808) observa que a Constituição consagra uma economia de mercado, de cunho capitalista, mas dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais, o que orienta a intervenção do Estado no domínio econômico.

A finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, reforça a preocupação constitucional com o bem-estar das pessoas, diretriz que deve permear toda a atividade econômica. A norma está em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Carta, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. De acordo com Tavares (2011, p. 128), “o conceito [de justiça social] envolve não apenas a prevalência do social sobre o individual, como também o compromisso de uma dependência recíproca entre os indivíduos”. José Afonso da Silva (2025, p. 809-810) destaca que um regime de justiça social não pode conviver com desigualdades profundas, pobreza absoluta e miséria. A justiça social exige uma redistribuição mais equânime da riqueza, de modo que todas as pessoas possam satisfazer suas necessidades básicas e ter uma vida digna. Essa premissa deve guiar a economia.

O art. 170 da Constituição aponta, em nove incisos, os princípios da ordem econômica. São eles: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

O primeiro dos princípios é a soberania nacional. Segundo Paulo Bonavides (2015, p. 39), a soberania é o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, constituindo um poder inabalável e inexpugnável, baseado na autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção. Eros Grau (2010, p. 230) observa que a

Constituição trata da soberania nacional econômica, a qual não supõe o isolamento econômico, mas a modernização da economia e da sociedade, com o rompimento de nossa dependência em relação às sociedades desenvolvidas. A ordem econômica, portanto, é um instrumento para a concretização da autonomia brasileira, garantindo sua independência no cenário internacional. E essa tarefa deve ser cumprida sempre com o intento de assegurar a todos existência digna. Somente dessa forma a soberania nacional pode ser exercida com plenitude.

Ainda há outro aspecto do princípio da soberania que merece menção. Bonavides (2015, p. 39) alerta para investidas globalizadoras e neoliberais com o objetivo de aniquilar o conceito de soberania das teorias contemporâneas de poder. O autor afirma que a soberania nacional é óbice à soberania dos mercados. Assim, a menção expressa à soberania nacional no art. 170 da Constituição também pode ser lida como um freio ao poder do mercado. Em outras palavras, a atividade econômica deve sempre estar alinhada com os interesses soberanos do país, nunca acima deles.

Na sequência, o dispositivo constitucional trata dos princípios da propriedade privada e da função social da propriedade privada, da mesma forma que o art. 5º da Carta.

Gilberto Bercovici (2005, p. 138-139) pontua que a noção liberal de propriedade se fundamenta na apropriação individual, o que constitui o modelo referencial do capitalismo. O domínio, segundo destaca o autor, seria imanente ao indivíduo, tornando-se indiscutível, absoluto.

Esse individualismo exagerado, contudo, perde força no século XIX, quando se passa a buscar um sentido social na propriedade (VENOSA, 2009, p. 159). Nesse contexto, hoje se fala na função social da propriedade, princípio expresso na Constituição Federal. Nas palavras de Tavares (2011, p. 151):

A circunstância de a propriedade apresentar caráter dúplice, servindo ao individualismo e às necessidades sociais, impõe, pois, a necessidade de uma compatibilização de conteúdos dos diversos mandamentos constitucionais. Enquanto direito individual (art. 5.º, especialmente), o instituto da propriedade, como categoria genérica, é garantido, e não pode ser suprimido da atual ordem constitucional. Contudo, seu conteúdo já vem parcialmente delimitado pela própria Constituição, quando impõe a necessidade de que haja atendimento de sua função social, assegurando-se a todos uma existência digna nos ditames da justiça social.

Ao mesmo tempo em que é garantida a propriedade privada, o exercício desse direito somente se mostra legítimo, em consonância com a Constituição, quando se observa a sua função social, quando direcionado ao bem-estar da coletividade. José Afonso da Silva (2025, p. 288-289) afirma que a função social não representa limitação externa ao direito de propriedade, mas elemento integrante do próprio direito. Só há propriedade se houver respeito à sua dimensão social.

A Constituição trata da função social da propriedade urbana e da propriedade rural. De acordo com o § 2º do art. 182 da Carta, “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Em complemento, o art. 39 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) dispõe que o cumprimento da função social da propriedade urbana inclui “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”. Já quanto à propriedade rural, sua função social é cumprida quando se atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186 da CF/88).

Ao incluir a propriedade privada e a função social da propriedade no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição reforça a importância desses valores para a economia e a existência digna. Ainda que se assegure a apropriação dos bens por indivíduos ou empresas, não se pode conceber um mercado absolutamente individualista, desprovido de preocupação com o bem-estar geral.

O inciso seguinte do art. 170 menciona a livre concorrência. Trata-se de corolário do princípio da livre iniciativa (GRAU, 2010, p. 209-210), o qual será analisado em seção própria. A livre concorrência está associada aos seguintes pontos: faculdade de conquistar clientes, desde que não por meio de concorrência desleal; proibição de formas de atuação que impeçam a concorrência; e neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, considerando a igualdade de condições entre os concorrentes (GRAU, 2010, p. 206 e 212).

A Constituição busca propiciar um ambiente de concorrência leal entre os sujeitos econômicos, o que ensejaria aumento das liberdades privadas (possibilidade de ingresso e permanência no mercado) e possíveis benefícios aos consumidores (preços mais atrativos, serviços e produtos de melhor qualidade).

Souza (2003, p. 239) aponta a vulnerabilidade desse princípio diante do domínio dos mais fortes, que causaria situações extremas de monopólio (controle do mercado pelo vendedor) ou monopsônio (controle exercido pelo comprador) e situações intermediárias de oligopólio e oligopsônio. Uma das ferramentas para dar concretude à livre concorrência está prevista no § 4º do art. 173 da própria Constituição, que assim dispõe: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. Atualmente, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, trata do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A referida lei estrutura o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, prevê infrações à ordem econômica, regulamenta os processos administrativos, entre outras providências.

Em seguida, o art. 170 indica o princípio da defesa do consumidor, em consonância com o inciso XXXII do art. 5º da Carta, segundo o qual “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Grau (2010, p. 255) assim pondera sobre esse princípio: “A sua promoção há de ser lograda mediante a implementação de específica normatividade e de medidas dotadas de caráter interventivo. Por isso mesmo é que o caráter eminentemente conformador da ordem econômica, do princípio, é nítido”. Com a finalidade de proteger o consumidor, parte vulnerável na relação de consumo, é legítimo que o Estado imponha limites à atividade econômica e sancione condutas abusivas.

Na lição de Tavares (2011, p. 173), a produção e os serviços na sociedade do consumo de massa se orientam pelo lucro, não pelas necessidades individuais ou sociais. Dessa forma, não é incomum que o interesse dos consumidores seja sacrificado em prol do interesse financeiro do fornecedor. Esse contexto leva à necessidade de proteção do consumidor, o que justifica a inclusão do princípio entre aqueles que devem nortear a ordem econômica.

O próximo princípio previsto no art. 170 é o da defesa do meio ambiente. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, deu nova redação ao dispositivo, para incluir o “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A questão ambiental foi tratada pela Constituição de 1988 com particular protagonismo. O art. 225 da Carta diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em várias outras passagens, o texto constitucional faz

alusão à proteção do meio ambiente (inciso VI do art. 23, inciso VI do art. 24, inciso III do art. 129, inciso II do art. 186, inciso VIII do art. 200, entre outros). A respeito, a lição de José Afonso da Silva (2019, p. 49):

A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da “Ordem Social” (Capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.

A importância dada ao tema conduz a um novo modelo de organização estatal, conhecido por Estado de Direito Ambiental. Não se trata de superar as noções clássicas de Estado de Direito, mas de aperfeiçoá-las, incorporando o ambiente saudável em seus objetivos e paradigmas (LIMA; MAGALHÃES; CEDRO, 2020, p. 424).

A preocupação com o meio ambiente é abordada de forma transversal pela Constituição, devendo ser considerada em todos os domínios da sociedade. Não poderia ser diferente na ordem econômica. Segundo Eros Grau (2010, p. 256), o princípio da defesa do meio ambiente “é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna”. De fato, a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto para uma vida saudável, com dignidade, e para a maximização de direitos.

O art. 170 da Constituição traz, ainda, a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio da ordem econômica. Trata-se de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º da Carta.

Gilberto Bercovici (2005, p. 89) afirma que a Constituição de 1988 adota o Federalismo Cooperativo, que se funda na ideia de cooperação entre as unidades federadas, buscando um desenvolvimento equilibrado. Bercovici (2005, p. 91) ainda pontua o seguinte:

O Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional [...]. É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula

a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais.

Tavares (2011, p. 200) assevera que o princípio em questão é dirigido às políticas públicas e

impõe que o desenvolvimento econômico e as estruturas normativas (liberais) criadas para fundamentar o crescimento econômico devam estar voltados também à redução das desigualdades em todas as regiões do país, bem como ao desenvolvimento social.

Dessa forma, o princípio legitimaria a intervenção estatal sobre o domínio econômico, com a finalidade de direcionar a redistribuição da riqueza de modo mais equilibrado entre as regiões do país e as diversas camadas sociais.

O inciso VIII do art. 170 da Constituição Federal faz referência à busca do pleno emprego. O princípio dialoga com a valorização do trabalho humano mencionada no *caput* do dispositivo.

Para Anita Kon (2012, p. 7), “pleno emprego pode significar que em determinado momento a população economicamente ativa realiza o volume de atividade máxima que é capaz de realizar”. Grau (2010, p. 258) destaca que a expressão “pleno emprego” se relaciona com o ideal keynesiano de emprego pleno dos recursos e fatores da produção.

Por fim, o art. 170 indica o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. Para Tavares (2011, p. 211), o princípio em tela decorre da “necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade em relação às grandes empresas e conglomerados, para que dessa forma efetivamente ocorra a liberdade de concorrência (e de iniciativa)”.

Com esse objetivo, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A lei prevê tratamento tributário diferenciado, benefícios em licitações públicas, simplificação das relações de trabalho, facilitação de acesso a crédito, entre outras medidas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.

Esses são os princípios expressamente indicados pela Constituição Federal como norteadores da ordem econômica. Conforme lição de Tavares (2011, p. 123-124), não se pode negar que “inúmeros outros princípios adotados pela Constituição

têm evidente e direta repercussão econômica”. O autor menciona o princípio do Estado de direito, o princípio do Estado federal, além de outros indicados nos arts. 1º e 3º da Constituição: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; desenvolvimento social; erradicação da pobreza e da marginalização; e redução das desigualdades sociais e regionais.

Vale destacar, ainda, o art. 219 da Constituição de 1988, segundo o qual o mercado “integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”. Aqui, mais uma vez, a Carta deixa expresso que as atividades econômicas não podem se dissociar da preocupação social.

3.2 LIVRE INICIATIVA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EMPRESARIAL: UMA LEITURA CONVERGENTE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO

O princípio da livre iniciativa garante que os indivíduos tenham, como regra, liberdade no campo econômico, podendo exercer atividades empresariais da forma que lhes for mais conveniente e que entenderem mais vantajosa.

Sobre a origem do princípio da liberdade de iniciativa econômica, Eros Grau (2010, p. 205) assim discorre:

O princípio da liberdade de iniciativa econômica — originariamente postulado no édito de Turgot, de 9 de fevereiro de 1776 — inscreve-se plenamente no decreto d'Allarde, de 2-17 de março de 1791, cujo art. 7º determinava que, a partir de 12 de abril daquele ano, seria livre a qualquer pessoa a realização de qualquer negócio ou exercício de qualquer profissão, arte ou ofício que lhe aprouvesse, sendo contudo ela obrigada a se munir previamente de uma "patente" (imposto direto), a pagar as taxas exigíveis e a se sujeitar aos regulamentos de polícia aplicáveis.

Desde a Constituição do Império, todos os textos constitucionais outorgados ou promulgados no Brasil trouxeram referências à liberdade de iniciativa.

Já em seu art. 1º, a Constituição Federal de 1988 traz a livre iniciativa entre os fundamentos da República Federativa do Brasil. O inciso XIII do art. 5º dispõe que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. O art. 170 reforça esse princípio, ao colocá-lo, ao

lado da valorização do trabalho humano, na condição de fundamento da ordem econômica. O parágrafo único do mesmo dispositivo ainda deixa expressa a seguinte garantia: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Em reforço a essa premissa liberal, promulgou-se a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. O § 2º do art. 1º da lei assim dispõe: “Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas”. Já o art. 2º prevê que a lei se fundamenta nos seguintes princípios: a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

O princípio da livre iniciativa é um dos pilares do liberalismo econômico, tendo como principal objetivo garantir aos cidadãos maior liberdade no exercício das atividades econômicas e minimizar as interferências estatais nessa área. A intervenção do Estado somente poderia se dar pela via legislativa, sendo vedada a anulação ou inutilização do conteúdo mínimo da livre iniciativa (TAVARES, 2011, p. 235).

Segundo José Afonso da Silva (2025, p. 813), a liberdade de iniciativa se refere à “liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato”.

Egon Bockmann Moreira (2006, p. 108) aponta que esse princípio se desdobra nas liberdades de instalação e alocação de investimentos, de competição e de gestão.

Não há dúvida de que a Constituição de 1988 adotou o modo de produção capitalista e garantiu aos indivíduos protagonismo na seara econômica.

Nem mesmo em sua origem, contudo, o princípio da livre iniciativa foi tomado de modo absoluto. Viu-se que, mesmo para os liberais clássicos, o Estado teria um papel relevante no domínio econômico.

Com o avançar da história, as falhas do liberalismo econômico e a necessidade de efetivação de direitos sociais da população tornaram mais evidente a

inevitabilidade da limitação desse princípio. Na lição de José Afonso da Silva (2025, p. 814):

Ora, a evolução das relações de produção e a necessidade de propiciar melhores condições de vida aos trabalhadores, bem como o mau uso dessa liberdade e a falácia da “harmonia natural dos interesses” do Estado liberal, fizeram surgir mecanismos de condicionamento da iniciativa privada, em busca da realização de justiça social, de sorte que o texto supratranscrito do art. 170, parágrafo único, sujeito aos ditames da lei, há de ser entendido no contexto de uma Constituição preocupada com a justiça social e com o bem-estar coletivo.

Tavares (2011, p. 239) afirma que os condicionamentos à liberdade de iniciativa surgem a partir da constatação da necessidade de garantir justiça social e bem-estar coletivo.

Souza Neto e Mendonça (2007, p. 19) também reconhecem os limites do princípio da livre iniciativa, destacando, todavia, a dificuldade na sua identificação: “O que a Constituição garante é a livre iniciativa como fórmula genérica, mas seus espaços de construção de abrangência são necessariamente polêmicos, e, portanto, políticos”.

Moreira (2006, p. 108) faz referência aos limites jurídicos (setores exclusivos do Estado); limites econômicos (os chamados monopólios naturais); e limites socioculturais (relacionados aos princípios da dignidade da pessoa humana e da valorização do trabalho).

De fato, a leitura sistemática da Constituição Federal de 1988 leva à conclusão de que o princípio da livre iniciativa, embora de inegável relevância, não pode ser visto de modo absoluto. A Carta possui profundo viés de solidariedade e bem-estar, que não pode ser suplantado por interesses privados com ele conflitantes.

A liberdade do indivíduo deve ceder espaço a outros valores e objetivos constitucionais, a exemplo da valorização do trabalho humano, justiça social e dignidade da pessoa humana.

Um importante vetor de interpretação e aplicação do princípio da livre iniciativa é a função social da propriedade. Trata-se de princípio insculpido não apenas no art. 5º da Carta, mas também no art. 170, que cuida da ordem econômica. Resta analisar, então, o alcance desse princípio e, especificamente, sua relação com a propriedade privada empresarial.

A respeito da funcionalização do Direito, Nalin (2000, p. 224) traz a seguinte lição:

Funcionalizar, na perspectiva da Carta de 1988, significa oxigenar as bases (estruturas) fundamentais do Direito com elementos externos à sua própria ciência. Sociologia, filosofia, economia, antropologia, biologia, psicanálise, história e especialmente a ética, acabam, nesse prisma interdisciplinar, se revelando como instrumentos de análise do Direito em face de sua função, com o objetivo de atender às respostas da sociedade, em favor de uma ordem jurídica e social mais justa. É romper com a auto-suficiência do Direito, hermético em sua estrutura e tecnicismo, outrora mais preocupado com os aspectos formais das regras, do princípio e do instituto, que com sua eficácia social. Por isso, a função perseguida é a social.

Atribuir função social ao direito significa dar prevalência aos interesses da sociedade diante dos interesses individuais, o que justificaria, inclusive, a ação estatal com o objetivo de eliminar injustiças sociais (AMARAL, 2018, p. 140-141).

O movimento de funcionalização, portanto, traz consigo novos elementos para auxiliar na interpretação e na aplicação do direito, a fim de dar concretude à justiça social. Cuida-se não apenas de limitar os interesses individuais, mas de direcioná-los em benefício do bem comum. Assim, institutos típicos do direito privado, como a propriedade, passam a receber novo tratamento, agora sob a ótica social.

Gilberto Bercovici (2005, p. 146-147) afirma que “todos os institutos do direito privado estão em conexão com o direito público, sendo que não podem ser eficazes e não podem ser compreendidos sem considerações ao direito público”. O autor segue dizendo que a função social da propriedade “é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral”.

Para José Afonso da Silva (2025, p. 834), a função social da propriedade prevista no inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal se estende a todo e qualquer tipo de propriedade, tese que é reforçada pela sua inclusão no rol dos princípios da ordem econômica. Dessa forma, defende o autor, pode-se falar em função social da propriedade dos bens de produção, função social da empresa ou função social do poder econômico.

Eros Grau (2010, p. 241-242) diferencia bens de consumo e bens de produção, afirmando que somente em relação aos últimos surge o conflito entre

propriedade e trabalho e o binômio propriedade-empresa, já que o ciclo de propriedade dos primeiros se esgota na sua fruição. Dessa forma, segue o autor, a função social da propriedade incide pronunciadamente sobre os bens de produção, expressando-se como função social da empresa.

Seguindo a mesma classificação de bens, Fábio Konder Comparato (1986, p. 76) aponta que a incorporação dos bens de produção a uma exploração empresarial torna o titular do controle responsável por dirigir a companhia para a realização de interesses coletivos.

A própria Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações, menciona a função social da empresa. O parágrafo único do art. 116 diz que o acionista controlador deve fazer com que a companhia cumpra sua função social, tendo deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e a comunidade em que atua. No mesmo sentido, o art. 154 tem a seguinte redação: “O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa”.

A empresa, na qualidade de sujeito inserido na dinâmica social, por certo não pode permanecer indiferente aos interesses da sociedade e, especialmente, dos demais sujeitos que com ela mantêm relações ou são, de alguma forma, afetados por suas atividades. É incompatível com o espírito constitucional o direcionamento da companhia para o benefício exclusivo do detentor dos bens de produção, ignorando-se eventuais efeitos negativos para o bem-estar social.

Não se nega, por óbvio, que o motor da atividade empresarial privada seja a obtenção do lucro, e essa finalidade é legítima. Contudo, o direito de propriedade privada empresarial não pode ser exercido em desacordo com os princípios e objetivos da Constituição – pelo contrário, ele deve contribuir para o atingimento dos interesses da sociedade. E esses interesses muitas vezes são exógenos ou até contrários aos do proprietário (MOREIRA, 2006, p. 109).

Sobre a função social da propriedade e a empresa, oportuna a lição de Eros Grau (2010, p. 250-251):

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário — ou a quem detém o poder de controle, na empresa — o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de

outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos — prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer — ao detentor do poder que deflui da propriedade.

Grau (2010, p. 252) ainda afirma que a inclusão do princípio da propriedade privada dos bens de produção no art. 170 da Carta não apenas afeta esses bens à função social, mas também subordina o exercício dessa propriedade aos ditames da justiça social e à finalidade de assegurar a todos existência digna.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2025, p. 834-835) assim ensina:

[...] a iniciativa econômica privada é amplamente condicionada no sistema da constituição econômica brasileira. Se ela se implementa na atuação empresarial, e esta se subordina ao princípio da função social, para realizar ao mesmo tempo o desenvolvimento nacional, assegurada a existência digna de todos, conforme ditames da justiça social, bem se vê que a liberdade de iniciativa só se legitima quando voltada à efetiva consecução desses fundamentos, fins e valores da ordem econômica.

Fábio Ulhoa Coelho (2016, p. 76) afirma que o princípio da função social da empresa é constitucional, geral e implícito. Para Coelho, o seu cumprimento pressupõe a obediência às leis, a geração de empregos, tributos e riqueza, a contribuição para o desenvolvimento econômico, social e cultural da comunidade e a adoção de práticas empresariais sustentáveis que objetivem a proteção do meio ambiente e o respeito aos direitos dos consumidores.

Portanto, a função social da propriedade se aplica também à propriedade empresarial, aos bens de produção e, conseqüentemente, à própria atividade da empresa. Essa conclusão não decorre unicamente da previsão do princípio em tela no inciso III do art. 170 da Constituição, mas de uma leitura sistemática do texto constitucional (especialmente dos arts. 1º, 3º, 170 e 219). Havendo conflito entre interesses patrimoniais particulares e interesses sociais, esses últimos devem prevalecer.

É impreciso, entretanto, afirmar simplesmente que o princípio da função social da propriedade empresarial limita a livre iniciativa. Essa assertiva levaria à equivocada conclusão de que a livre iniciativa prevista constitucionalmente é despida de objetivo social, sendo necessária a incidência de outro princípio para limitá-la. Os princípios constitucionais absorvem e conciliam a diversidade ideológica presente na

Constituição Federal de 1988, não se podendo admitir contradições ou conflitos nesse conjunto (SOUZA, 2003, p. 118). Em verdade, a função social se insere na essência da liberdade econômica disciplinada pela Carta Magna, de modo que seu exercício apenas se mostra legítimo caso atenda ao bem-estar coletivo. A liberdade exercida de forma exclusivamente individualista é ilegítima e contrária ao texto constitucional.

3.3 O REGIME CONSTITUCIONAL DE INTERVENÇÃO SOBRE A ECONOMIA

As diferentes correntes de pensamento ao longo da história atribuíram ao Estado papéis distintos na seara econômica, ora garantindo-lhe maior protagonismo, ora concedendo maior liberdade aos indivíduos. Analisados os princípios da ordem econômica instituídos pela Constituição Federal de 1988, é possível agora examinar o regime de intervenção sobre a economia adotado pela Carta Magna.

Inicialmente, cabe mencionar que, conforme lição de Souza (2003, p. 316-322), a expressão “intervenção” constitui um preconceito liberal, ao se referir a uma atuação estatal em domínio que foge de suas atribuições normais, o domínio econômico. A participação do Estado na economia constitui exceção no liberalismo, razão pela qual configuraria uma “intervenção” no campo privado. O autor aponta que todas as Constituições brasileiras se basearam em princípios ideológicos do capitalismo, combinados com o liberalismo ou o neoliberalismo, e que a ideologia constitucionalmente adotada define a posição da “intervenção”.

Feita essa observação, passemos às formas de intervenção estatal. Eros Grau (2010, p. 91) diz que a intervenção pode se dar por absorção ou participação; por direção; e por indução. André Ramos Tavares (2011, p. 275) diferencia a intervenção direta, em que há exploração da atividade econômica pelo Estado, da indireta, em que o ente estatal atua na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica. Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 823) menciona que a interferência do Estado na ordem econômica pode ocorrer pelo poder de polícia, na qualidade de agente normativo e regulador; pela atuação empresarial direta, mediante a criação de pessoas para esse objetivo; ou por meio de incentivos à iniciativa privada. José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 915) ensina que o Estado pode atuar de duas formas na ordem econômica: na condição de agente regulador do sistema

econômico (Estado regulador) ou pela execução de atividades econômicas que, em princípio, estão destinadas à iniciativa privada (Estado executor).

Do cotejo dessas classificações com as normas constitucionais, pode-se dizer que a atuação do Estado na economia ocorre de duas formas: mediante exploração direta de atividade econômica (art. 173 da CF/88) ou pela fiscalização, incentivo e planejamento, como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174 da CF/88).

Quanto à primeira forma de intervenção, o art. 173 da Constituição é expresso no sentido de que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”, ressalvados os casos previstos na própria Constituição.

Portanto, a exploração de atividade econômica pelo Estado se dá em situações excepcionais, fundamentadas em motivos de reconhecida relevância. Em regra, essas atividades devem ser desempenhadas pela iniciativa privada, em regime de livre iniciativa e livre concorrência. No mesmo sentido, a lição de Tavares (2011, p. 276):

Toda intervenção direta, vale dizer, a intervenção material (execução “pelas próprias mãos”), do Estado, quanto à atividade econômica, é assumida, constitucionalmente, como uma exceção ao princípio já analisado da livre-iniciativa (fundamento do Estado brasileiro, consoante dispõe o art. 1.º, inc. IV, da Constituição), que é preceito constitucional fundamental de toda ordem econômica, essencial à economia de mercado.

A segunda forma de intervenção é aquela prevista no art. 174 da Constituição, que assim prevê: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Trata-se da intervenção indireta do Estado, também qualificada de intervenção estatal *sobre* a economia (GRAU, 2010, p. 147). Aqui o Estado não exerce diretamente atividades econômicas, mas atua na qualidade de agente externo.

Conforme ensina José Afonso da Silva (2025, p. 828), a intervenção do Estado pela via de regulamentação da atividade econômica surgiu com o objetivo de

manter o regime de livre concorrência. Hoje, contudo, há muitos outros objetivos da regulamentação econômica. Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 823) pontua que, em todos os casos, a interferência estatal deve, necessariamente, estar voltada à satisfação dos fins caracterizadores do Estado brasileiro. Para Souza (2003, p. 326-327), o objetivo da intervenção seria salvaguardar o interesse geral.

Viu-se que a Constituição Federal de 1988 expressa acentuada preocupação com a justiça social e com a construção de um modelo econômico que promova o bem comum. O art. 170 da Carta prevê que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. O art. 219 deixa expresso que o mercado nacional será incentivado de modo a viabilizar o bem-estar da população. Além disso, o art. 3º elenca, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Essa preocupação deve direcionar a atuação de todos os sujeitos envolvidos no domínio econômico, incluindo o Estado e o próprio mercado.

Eros Roberto Grau (2010, p. 45) considera que a atual Constituição define um modelo econômico de bem-estar, desenhado, especialmente, nos arts. 1º, 3º e 170, o que não pode ser ignorado pelo Poder Executivo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 821) é enfático:

À vista dos dispositivos citados, é claro a todas as luzes que a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado Brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados.

Flávia Piovesan (2003, p. 333) afirma que o sistema constitucional de 1988 propõe um Estado intervencionista, com o objetivo de favorecer o bem-estar social. André Ramos Tavares (2011, p. 128) assevera que a afirmação constitucional da justiça social restringe o princípio da livre iniciativa.

A ordem econômica prevista constitucionalmente está, sim, calcada na livre iniciativa, mas deve sempre se voltar para a realização da justiça social, com uma distribuição mais equânime da riqueza e a eliminação de desigualdades e

discriminações. José Afonso da Silva (2025, p. 809) assim define o conceito de justiça social: “Um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política”.

É certo, portanto, que a concretização dos objetivos constitucionais afetos ao bem-estar e à dignidade da pessoa humana constitui motivo suficiente para a intervenção do Estado sobre a economia. Caso a iniciativa privada, na execução das atividades econômicas, afaste-se daqueles valores constitucionais, negligenciando-os ou atuando de forma abertamente contrária a eles, é dever estatal direcionar a atividade econômica no caminho indicado pelos princípios da Constituição.

4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO

Nas últimas décadas, a preocupação com o desenvolvimento sustentável tem ganhado crescente espaço nas discussões acadêmicas, nos organismos internacionais e também na legislação interna dos países. A compreensão de seu significado e de sua influência na dinâmica econômica é essencial para avançarmos no estudo.

No presente capítulo, serão abordados os conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, bem como sua relação com os direitos fundamentais, especialmente os direitos econômicos, sociais e ambientais. Em seguida, será analisado o papel do Estado e das empresas na promoção do desenvolvimento sustentável. Por fim, examina-se a utilização das normas promocionais em prol da sustentabilidade.

4.1 DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E DIMENSÕES AMBIENTAL, SOCIAL E ECONÔMICA

O Preâmbulo da Constituição Federal de 1988 indica o desenvolvimento como um dos valores supremos a serem assegurados. O art. 3º da Carta dispõe que “garantir o desenvolvimento nacional” é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Já o parágrafo único do art. 174 traz a seguinte norma: “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”.

Faz-se necessário, pois, compreender o que é desenvolvimento.

Conforme consta no Relatório de Desenvolvimento Humano 1990, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1990, p. 104, tradução nossa),

[...] o crescimento econômico passou a constituir o foco principal após a Segunda Guerra Mundial. A expansão do estoque de capital passou a ser concebida como o meio para alcançar o desenvolvimento, e a taxa de crescimento do PIB per capita tornou-se a única medida de aferição do desenvolvimento.

A ideia de desenvolvimento estava centrada no crescimento econômico, mensurado especialmente pelo PIB *per capita* dos países. Outros critérios, como a justa distribuição da riqueza ou o acesso da população mais pobre a serviços públicos básicos, não possuíam relevância para a medida do desenvolvimento.

Entretanto, logo se viu que o crescimento econômico, por si só, seria insuficiente para garantir o efetivo desenvolvimento humano. Na conclusão do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1978, o Banco Mundial (1978, p. 65, tradução nossa) já indicava a necessidade de outras medidas para o combate à pobreza:

Nos países de baixa renda, em particular, progressos substanciais e duradouros na redução da pobreza serão impossíveis sem a aceleração das taxas de crescimento econômico. Todavia, o crescimento, por si só, não é suficiente. Como os pobres tendem a participar dos benefícios do crescimento em proporção inferior à dos demais grupos, em razão de seu acesso limitado a ativos produtivos, à educação e ao emprego, torna-se necessária a adoção de medidas deliberadas em áreas que influenciam a distribuição dos acréscimos de renda. Entre essas áreas estão a estrutura dos incentivos econômicos, a alocação dos investimentos e a criação de instituições e programas específicos destinados a aumentar a produtividade dos pobres e suas oportunidades de emprego.

Segundo Amartya Sen (2000, p. 17), não se pode restringir a ideia de desenvolvimento ao crescimento do Produto Nacional Bruto, aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Sen pontua que a expansão das liberdades reais das pessoas, que configura o processo de desenvolvimento, depende de outros fatores, tais quais as disposições sociais e econômicas e os direitos civis.

No mesmo sentido, a lição de Bercovici (2005, p. 53-54): “O crescimento sem desenvolvimento, como já foi dito, é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais. Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”.

Cristiane Derani (2008, p. 87) também adota essa posição:

Tampouco o aumento do PIB – indicador do crescimento – significa, por si, um aumento do padrão de vida de uma sociedade, pois sua expressão monetária não reflete necessariamente uma produção que atenda às necessidades dos integrantes da sociedade, condição básica para a realização da sociedade do bem-estar.

Souza (2003, p. 397-398) faz distinção entre os conceitos de “crescimento” e “desenvolvimento”. Para o autor, “crescimento” representa equilíbrio entre os componentes do todo, ainda que haja aumento quantitativo ou qualitativo. Já no “desenvolvimento”, rompe-se o *status quo ante*, gerando-se um desequilíbrio positivo, em termos de prosperidade e elevação dos níveis de vida.

O direito ao desenvolvimento é, assim, mais abrangente do que o mero incremento da riqueza, incluindo também a realização de outros direitos, como os direitos sociais e econômicos. A expansão econômica, embora relevante e desejável, não garante, por si só, bem-estar às pessoas. O crescimento material deve estar associado à preservação e, mais do que isso, à ampliação do campo de fruição dos direitos fundamentais.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 04 de dezembro de 1986, encampa esse conceito abrangente de desenvolvimento:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

No mesmo sentido, a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, afirma que o direito ao desenvolvimento constitui um “direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais”. Piovesan (2003, p. 96) assim destaca: “A Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos”.

Consolidou-se, então, a ideia de que o desenvolvimento humano demanda a realização de direitos fundamentais e uma vida digna para todos, objetivos inatingíveis apenas com crescimento econômico.

Nas últimas décadas do século XX, soma-se às reflexões sobre desenvolvimento a crescente atenção da comunidade internacional com a proteção do meio ambiente. Souza (2003, p. 404) esclarece que as discussões e documentos dos organismos internacionais deram novo sentido às preocupações com o desenvolvimento, fazendo surgir o conceito de desenvolvimento sustentável.

A expressão tem sua origem nos debates sobre o ecodesenvolvimento, que, por sua vez, decorreram da primeira Conferência sobre o Meio Ambiente em

Estocolmo, promovida pela Organização das Nações Unidas em 1972 (RONCAGLIO; JANKE, 2009, p. 11-12). Sobre esse novo paradigma, Ignacy Sachs (2009, p. 48) assim anota:

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, ocorrida em Estocolmo, colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, implementado pelos organizadores da Conferência de Estocolmo para discutir, pela primeira vez, as dependências entre o desenvolvimento e o meio ambiente, e foi seguida de uma série de encontros e relatórios internacionais que culminaram, vinte anos depois, com o Encontro da Terra no Rio de Janeiro.

O conceito de desenvolvimento sustentável é mais bem desenvolvido no Relatório *Brundtland*, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 46): “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

Nos anos seguintes, o desenvolvimento sustentável foi abordado em diversos documentos internacionais, como, por exemplo, a Convenção sobre Diversidade Biológica, celebrada durante a ECO-92, o Acordo de Paris, firmado em 2015, e a Agenda 2030, também elaborada em 2015.

Souza (2003, p. 404) afirma que a ideia de sustentabilidade “trouxe o conceito às considerações jurídicas do compromisso das gerações atuais com as gerações futuras, envolvendo a ação do homem com a natureza”.

Nesse mesmo sentido, Derani (2008, p. 112) assim discorre:

O conteúdo da definição de desenvolvimento sustentável passa por uma relação intertemporal, ao vincular a atividade presente aos resultados que dela podem retirar as futuras gerações. As atividades que visam a uma vida melhor no presente não podem ser custeadas pela escassez a ser vivida no futuro. Para tanto, apresentam-se, como elementos a serem trabalhados, os seguintes fatores da produção: natureza, capital, tecnologia, os quais deverão ter sua dinâmica vinculada às aspirações presentes sem danificar possíveis interesses futuros.

No Brasil, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, já previa como um dos objetivos da Política Nacional a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio

ambiente e do equilíbrio ecológico” (inciso I do art. 4º), o que bem reflete a ideia de desenvolvimento sustentável.

Alguns anos mais tarde, a Constituição Federal de 1988 trouxe profundos avanços na proteção ambiental. Trata-se da primeira Constituição brasileira a dedicar um capítulo à proteção do meio ambiente. O art. 225 da Carta assim dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Em relação à ordem econômica, viu-se que o inciso VI do art. 170 indica a defesa do meio ambiente entre os princípios a serem observados.

Referindo-se à Constituição Federal de 1988, Juarez Freitas (2012, p. 111-112) afirma que “o desenvolvimento, entendido como um dos valores constitucionais supremos, somente se esclarece, interna e externamente, se conjugado à sustentabilidade multidimensional”.

Para Freitas (2012, p. 50), a sustentabilidade “determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras”.

Ignacy Sachs (2009, p. 71), embora reconheça que o termo sustentabilidade é normalmente utilizado para fazer referência à questão ambiental, afirma que “a sustentabilidade social vem na frente, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental”.

É possível dizer que o desenvolvimento sustentável, dada sua natureza multidimensional, abrange também direitos civis, políticos, culturais, digitais, entre outros. Neste estudo, optou-se por delimitar a análise aos direitos sociais, econômicos e ambientais, que constituem o núcleo fundamental da sustentabilidade e possuem inegável relação de interdependência. A esse respeito, a Norma Brasileira ISO 26000:2010 (ABNT, 2010, p. 9), que traz diretrizes sobre a responsabilidade social, assim destaca:

O desenvolvimento sustentável tem três dimensões – econômica, social e ambiental – as quais são interdependentes; por exemplo, a eliminação da pobreza requer a promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente.

Santos e Braga (2020, p. 18), após a análise de dados referentes à relação entre renda e acesso à proteção ambiental no Brasil, constataram “a existência de uma lógica de distribuição discriminatória dos riscos ambientais, por meio da qual as populações mais pobres são também as mais vulneráveis em termos de proteção ambiental e acesso a serviços públicos básicos”.

No mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes (2019, p. 18) destaca que “os principais problemas ambientais [no Brasil] se encontram nas áreas mais pobres”, concluindo que “a qualidade ambiental somente poderá ser melhorada com melhor distribuição de renda”.

A redução de desigualdades sociais, com a busca do pleno emprego e uma distribuição mais equilibrada da renda, propicia o acesso a moradia digna, educação, saúde, alimentação e, por consequência, a serviços públicos básicos e a um ambiente ecologicamente equilibrado. O desenvolvimento econômico, a proteção do meio ambiente e o bem-estar das pessoas estão intrinsecamente relacionados, possuindo influência entre si.

A atividade econômica e o desenvolvimento que com ela se busca devem, necessariamente, estar associados à proteção ambiental e à realização dos direitos sociais e econômicos. Derani (2008, p. 227) também aponta essa relação:

A necessidade de assegurar a base natural da vida (natureza) coloca novos matizes na política econômica. É, na verdade, o grande desafio das políticas econômicas. A obviedade da necessidade de uma relação sustentável entre desenvolvimento industrial e meio ambiente é exatamente a mesma da irreversibilidade da dependência da sociedade moderna dos seus avanços técnicos e industriais. Assim, qualquer política econômica deve zelar por um desenvolvimento da atividade econômica e de todo seu instrumental tecnológico ajustados com a conservação dos recursos naturais e com uma melhora efetiva da qualidade de vida da população.

A proteção do meio ambiente constitui elemento central do desenvolvimento sustentável, especialmente diante da importância que lhe foi conferida pela Constituição Federal de 1988. As dimensões social e econômica da sustentabilidade se mostram igualmente fundamentais, uma vez que o objetivo precípua do desenvolvimento é promover justiça social e assegurar condições dignas de vida às pessoas, com acesso aos bens e serviços essenciais para o pleno exercício da cidadania.

4.2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ENQUANTO DEVER DO ESTADO E DAS EMPRESAS PRIVADAS

A promoção do desenvolvimento sustentável deve se dar nos diversos setores sociais, públicos e privados. É imprescindível reconhecer a transversalidade do tema, para que ele seja considerado na tomada de decisões de qualquer instância da sociedade.

O Relatório *Brundtland* (1991, p. 68) prevê a inclusão do meio ambiente e da economia no processo de tomada de decisões como um dos principais objetivos das políticas ambientais e desenvolvimentistas: “A sustentabilidade requer responsabilidades mais amplas para os impactos das decisões. Para tanto são necessárias mudanças nas estruturas legais e institucionais que reforcem o interesse comum”.

O Relatório (1991, p. 70) ainda traz a seguinte ponderação:

Também é preciso haver mudanças nas atitudes e nos procedimentos das empresas tanto públicas quanto privadas. Além disso, a regulamentação referente ao meio ambiente tem de ir além das costumeiras regulamentações de segurança, leis de zoneamento e de controle da poluição; os objetivos ligados ao meio ambiente devem estar embutidos na tributação, na aprovação prévia de investimentos e escolha de tecnologias, nos incentivos ao comércio exterior, enfim, em todos os componentes das políticas de desenvolvimento.

Evidencia-se, pois, que o desenvolvimento sustentável pressupõe a adoção de ações integradas e estratégicas. Nesse contexto, passa-se ao exame da responsabilidade do Estado e das empresas privadas para atingir esse objetivo.

4.2.1 A Responsabilidade do Estado

A Constituição Federal de 1988 deixa claro o dever do Estado de promover a concretização de direitos fundamentais, corrigir ou atenuar desigualdades indesejadas no meio social e promover o desenvolvimento sustentável. Seja ao indicar os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (arts. 1º e 3º) e os objetivos da ordem econômica (art. 170), dos quais o Poder Público certamente não pode se afastar, seja ao qualificar o Estado como agente normativo e

regulador da atividade econômica (art. 174), a Carta explicita o relevante papel do ente estatal na construção de uma sociedade mais justa.

E não poderia ser diferente. A iniciativa privada, embora tenha também responsabilidade na efetivação dos valores constitucionais, possui limites de atuação. Além disso, há ocasiões em que seus interesses divergem do interesse público, mostrando-se imprescindível a atuação do Estado.

Amartya Sen (2000, p. 170) reconhece as contribuições do mecanismo de mercado, mas aponta a importância de políticas públicas que promovam uma distribuição mais justa da riqueza:

Os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social.

No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial.

De fato, não se pode esperar que o mercado, por si próprio, garanta o bem-estar coletivo e a justiça social. A intervenção do Estado se faz necessária não apenas para assegurar oportunidades e direitos não promovidos pela iniciativa privada, mas também para impedir eventuais condutas danosas, violadoras do ordenamento jurídico. Karl Polanyi (2000, p. 162) é enfático sobre os riscos do mercado autorregulado:

A produção é a interação do homem e da natureza. Se este processo se organizar através de um mecanismo auto-regulador de permuta e troca, então o homem e a natureza têm que ingressar na sua órbita, têm que se sujeitar à oferta e à procura, isto é, eles passam a ser manuseados como mercadorias, como bens produzidos para venda.

Ignacy Sachs (2009, p. 55) segue o mesmo entendimento: “O desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado”.

As promessas liberais e neoliberais de autorregulação, de fato, mostraram-se impraticáveis. Apenas para exemplificar, Friedman (1985, p. 23) afirma que o consumidor seria protegido da coerção do vendedor pela presença de outros vendedores com quem poderia negociar, e que o empregado seria protegido da coerção do empregador em razão dos outros empregadores para quem poderia

trabalhar, não havendo necessidade de uma autoridade centralizada. A suposta proteção natural dos consumidores e empregados não se concretizou, o que exigiu a edição de leis consumeristas e trabalhistas, com a consequente fiscalização estatal, para que os direitos dessas categorias fossem respeitados.

Derani (2008, p. 225) observa que a ordem econômica instituída pela Constituição de 1988 inviabiliza a visão de um Estado mínimo. Segundo a autora, os princípios econômicos positivados mais se relacionam com o pensamento do equilíbrio da atividade econômica proposto por Keynes, a fim de constituir uma conjuntura política anticíclica.

Bercovici (2005, p. 51) aponta o Estado como principal promotor do desenvolvimento, condição necessária para o bem-estar social, devendo, para tanto, ter autonomia diante dos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura.

Pedro Fernando Nery (2024, p. 31-32) afirma que “alguns países que parecem referências de igualdade de oportunidades seriam quase tão desiguais quanto o Brasil – não fosse justamente o papel do Estado”. O autor cita Finlândia, França e Irlanda, em que o Estado tributa mais os ricos e gasta mais com os pobres, o que gera reais possibilidades de redução da desigualdade de renda.

Importa lembrar que os direitos sociais e econômicos, intimamente relacionados com a ideia de desenvolvimento sustentável, são direitos fundamentais de segunda dimensão, ao lado dos direitos culturais. Essa categoria de direitos garante aos cidadãos “direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas” (SARLET, 2012, p. 47).

Diferentemente dos direitos fundamentais de primeira dimensão (direitos civis e políticos), que valorizam a liberdade individual e refletem uma postura de resistência ou oposição do indivíduo perante o Estado, os direitos de segunda dimensão exigem do Estado prestações materiais (BONAVIDES, 2020, p. 576-579).

Não há verdadeiro desenvolvimento sem a ampliação dos direitos sociais e econômicos, sem a preocupação com a justiça social, o pleno emprego, a vida digna, a distribuição mais justa da renda e o bem-estar da população. O papel de destaque do Estado na realização desses direitos e objetivos reforça a imprescindibilidade do Poder Público para o desenvolvimento sustentável.

O mesmo ocorre com a preservação do meio ambiente. Antônio Herman Benjamin (2015, p. 100) assim pondera sobre a responsabilidade do Estado em matéria ambiental:

[...] a inserção da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita – e, por isso, obriga – a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. [...] Da intervenção excepcional e pontual, típica do modelo liberal, passa-se à intervenção imposta e sistemática. Em tal cenário, já não se requer apelos a desastres naturais (liberalismo), nem a catástrofes econômicas (welfarismo) para justificar o protagonismo ecológico do Estado. Para tanto, basta a crise ambiental, devidamente notada pelo texto constitucional.

Paulo de Bessa Antunes (2019, p. 83-84) aponta a necessidade de engajamento de todos os Poderes da República na proteção do meio ambiente, com maior protagonismo ao Poder Executivo, responsável pela formulação das políticas ambientais.

A Constituição Federal, no § 1º do art. 225, traz expressamente medidas a serem adotadas pelo Poder Público, com a finalidade de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entre outras incumbências, a Carta diz que o Estado deve “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”; “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”; “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”; “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

Derani (2008, p. 254) faz a seguinte observação sobre esse dispositivo da Constituição Federal:

O exercício do Poder Público manifesta-se sobretudo na participação nas atividades sociais, resguardando-as da ambição individual. Como Poder Público, a finalidade do Estado não é apenas a de assegurar a liberdade individual e a proteção da propriedade privada, porém, através desta unificação, permitir que o indivíduo consiga obter um tipo de existência que ele isoladamente jamais alcançaria. A prática deste

poder impõe-se como um dever do Estado, por isso sua característica de um dever que se reveste em poder.

Além dessas medidas textualmente previstas na Constituição, a preocupação com o meio ambiente deve permear todas as instâncias decisórias no setor público, isto é, deve ser tratada de forma transversal. Nesse sentido, Juarez Freitas (2012, p. 265-266) fala em um Estado Sustentável, modelo que pressupõe a introdução do princípio da sustentabilidade em todo o tecido do sistema jurídico-político.

A ideia de transversalidade se alinha com o princípio da unidade da Constituição, que, para Bonavides (2020, p. 627), deve nortear a interpretação dos direitos fundamentais, preservando o espírito constitucional. Se a Carta traz de forma tão acentuada a preocupação com a proteção do meio ambiente, não pode estar em consonância com a vontade do constituinte eventual interpretação ou conclusão que vá de encontro a esse valor. Há de se preservar a unidade e a coerência do texto constitucional.

Uma vez mais nas palavras de Juarez Freitas (2012, p. 200), é “imprescindível que o novo Direito Administrativo constitucionalize, vez por todas, as relações de administração, forçando a transição para o novo ciclo da gestão sustentável (com o aperfeiçoamento de ferramentas e incentivos disponíveis)”.

Não se pode esquecer, ainda, dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. A Convenção sobre Diversidade Biológica, firmada durante a ECO-92, dispõe que as Partes Contratantes devem promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas. O Acordo de Paris, celebrado em 2015, estabelece que as Partes reconhecem o papel do desenvolvimento sustentável na redução do risco de perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima. A Agenda 2030, adotada por países integrantes da ONU também em 2015, aponta 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A adesão a esforços internacionais pelo Brasil deixa mais evidente seu dever de atuação efetiva em benefício do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. O desrespeito a esses compromissos pode dar ensejo, inclusive, à responsabilização do Estado brasileiro em instâncias internacionais.

Portanto, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável é de grande relevância, tratando-se de um dos seus mais importantes deveres. O texto constitucional deixa clara essa incumbência, seja por meio de previsões expressas, seja pela interpretação sistemática da Carta.

É certo, contudo, que a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável não é apenas do Estado. Os mais diversos setores da sociedade devem se engajar nesse objetivo. A Constituição Federal norteia a conduta de todos, não apenas do Poder Público. Mesmo as empresas privadas, que desenvolvem atividade econômica e se orientam pela obtenção do lucro, não podem se afastar dos valores e objetivos constitucionais.

4.2.2 A Responsabilidade Social Empresarial

O desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da Constituição). Ademais, o art. 170 da Carta elenca os diversos princípios da ordem econômica, já analisados, que devem guiar a atuação de todos os sujeitos envolvidos na economia. Há, ainda, o art. 219, segundo o qual o mercado “será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”. Partindo desses dispositivos constitucionais, é possível investigar a responsabilidade das empresas privadas na promoção do desenvolvimento sustentável.

Conforme lembra Maria Elisabeth Pereira Kraemer (2005, p. 2),

as empresas enfrentam, crescentemente, novos desafios impostos pelas exigências dos consumidores, pela pressão de grupos da sociedade organizada e por legislações e regras comerciais que demandam, por exemplo, proteção ambiental, produtos mais seguros e menos nocivos à natureza e o cumprimento de normas éticas e trabalhistas em todos os locais de produção e em toda a cadeia produtiva.

Os modos de produção e consumo, a organização empresarial e o desenvolvimento econômico de determinada sociedade têm inequívocos reflexos em indicadores sociais relevantes, como emprego, distribuição de renda, saúde etc. A forma como uma sociedade desenvolve sua atividade econômica se relaciona

intrinsecamente com a concretização de uma qualidade de vida satisfatória (DERANI, 2008, p. 224).

Nesse sentido, o estudo intitulado *Vulnerabilidade Social no Brasil: Conceitos, Métodos e Primeiros Resultados para Municípios e Regiões Metropolitanas Brasileiras* (COSTA *et al.*, 2018, p. 73) chega à conclusão de que “a dimensão que mais contribuiu para a redução da vulnerabilidade social foi renda e trabalho, em virtude, naturalmente, do ciclo de expansão da economia brasileira entre os anos de 2000 e 2010, aliado a políticas de distribuição de renda”.

É certo, pois, que a forma pela qual a atividade econômica se desenvolve influencia de forma positiva ou negativa no bem-estar da população e na realização de direitos sociais, econômicos e ambientais.

Ademais, o dever de respeito aos direitos fundamentais não é apenas dirigido ou oponível ao Estado, mas se aplica também aos particulares. Ingo Sarlet (2012, p. 383) fala na eficácia privada ou horizontal dos direitos fundamentais, no sentido de que a eficácia vinculante desses direitos opera também na esfera jurídico-privada. Sarlet (2012, p. 386) assevera que, no Estado social de Direito, a sociedade participa cada vez mais do exercício do poder, de modo que a liberdade individual necessita de proteção não apenas contra o Estado, mas contra os mais fortes, detentores de poder social e econômico.

As atividades econômicas de empresas privadas devem estar em conformidade com os objetivos e valores constitucionais, não podendo, por óbvio, violar direitos fundamentais ou se desenvolver de modo oposto ao modelo de bem-estar privilegiado pela Constituição.

Tratou-se na seção 3.2 da função social da propriedade empresarial, que também pode ser entendida por função social do poder econômico ou, simplesmente, função social da empresa. Não há dúvida de que as companhias devem cumprir função social, não podendo restringir seus objetivos ao lucro dos proprietários ou acionistas. As atividades desenvolvidas pela empresa impactam direta e indiretamente diversas pessoas (empregados, consumidores, vizinhos etc.), devendo, assim, levar em consideração os interesses dessa coletividade atingida.

Além da função social, contudo, deve-se destacar a responsabilidade social da empresa, conceitos que não se confundem. Segundo Baracho e Cecato (2016, p. 121), a responsabilidade social, diferentemente da função social, pressupõe voluntariedade, ou seja, as empresas vão além de suas obrigações. Para as autoras,

a empresa com responsabilidade social “reconhece o seu poder-dever em relação à sociedade e passa a contribuir voluntariamente com o desenvolvimento sustentável, juntamente com os empregados, suas famílias, a comunidade local, a sociedade como um todo”.

Kraemer (2005, p. 3) trata da responsabilidade social corporativa nos seguintes termos:

A responsabilidade social corporativa representa o compromisso com a idéia de organização como conjunto de pessoas que interagem com a sociedade. Assume o princípio de que as organizações têm sua origem e seus fins essenciais nas pessoas, as quais se organizam e se dispõem em diversos grupos de interesses, com peculiaridades e distintos tipos de relação. Contempla o impacto da ação da empresa em sua tríplice dimensão: econômica, social e ambiental, tendo como meta principal a consecução do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a responsabilidade social não se resume a cumprir obrigações legalmente impostas. A empresa socialmente responsável adota postura proativa e espontânea, buscando soluções sustentáveis e contribuindo para o bem-estar de todos os que, de alguma forma, são impactados pelo negócio. Kraemer (2005, p. 5) afirma que a responsabilidade social decorre de um compromisso voluntário das empresas com o desenvolvimento da sociedade e com a preservação do meio ambiente.

Ana Maria Kirschner (2006, p. 7) diferencia a responsabilidade social externa da empresa, que se relaciona a atores e fatores exteriores a ela, como, por exemplo, o meio ambiente, ações com comunidades próximas e projetos culturais, da responsabilidade social interna, direcionada ao bem-estar de seus funcionários.

Em âmbito internacional, a responsabilidade das empresas em relação ao desenvolvimento sustentável também vem sendo reconhecida há algumas décadas.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, p. 5, tradução nossa), resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972, destaca em seu Princípio 19 a importância de “uma conduta responsável por parte dos indivíduos, das empresas e das comunidades na proteção e melhoria do meio ambiente em toda a sua dimensão humana”.

Em 2000, a Organização das Nações Unidas lançou o Pacto Global, uma iniciativa de sustentabilidade corporativa que busca incentivar as empresas do mundo

todo a alinharem suas atividades aos Dez Princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção. Os princípios adotados incluem o apoio e respeito à proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; a eliminação da discriminação no emprego; o desenvolvimento de iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; o combate à corrupção em todas as suas formas; entre outros (PACTO GLOBAL – REDE BRASIL, [20--]).

O Objetivo 12 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015) é “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”. Já a meta 12.6 foi assim definida: “Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios”. De acordo com o Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2023 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023, p. 6), alinhar os modelos de governança do setor privado aos objetivos do desenvolvimento sustentável demanda um arcabouço regulatório eficaz.

Em suma, as empresas possuem grande responsabilidade na promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável. Ao formular um modelo de sociedade, a Constituição Federal de 1988 atribui a todos o dever de atuação conjunta e coordenada, especialmente quando se trata de valores e objetivos fundamentais.

4.3 O INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DE NORMAS PROMOCIONAIS

É dever do Estado promover o desenvolvimento sustentável, utilizando-se, para tanto, de todas as ferramentas à sua disposição. As empresas privadas, por sua vez, também devem adotar ações sustentáveis no ambiente de trabalho e em seu processo produtivo. Quando o setor privado se distancia desse padrão socialmente desejável, cabe ao Estado intervir sobre o domínio econômico, dentro dos limites previstos na legislação.

Tradicionalmente, o direito se vale de normas repressivas para regular as relações sociais, proibindo ou determinando condutas. Esses mecanismos de repressão se identificam com o modelo de Estado liberal, cujas atribuições são mais limitadas, restringindo-se a arbitrar conflitos e manter o *status quo*.

Sobre o papel do direito nesse contexto, Norberto Bobbio (2007, p. 4) afirma o seguinte: “Nas concepções em que o Estado assume a função de guardião da ordem pública, o direito se resume, pouco a pouco, ao direito penal; e uma das características do direito penal é, precisamente, ser composto, sobretudo, de normas negativas”.

O ordenamento repressivo próprio do Estado liberal, contudo, nem sempre é eficaz. A existência de uma norma que proíba ou imponha determinada conduta é, muitas vezes, insuficiente para que o comportamento desejado pelo legislador se materialize. Ademais, viu-se que a responsabilidade social empresarial se relaciona com a prática de condutas que superem as exigências legais. Não havendo obrigação legal, o Estado não pode punir a empresa resistente. Nesses casos, o Poder Público pode se valer de outros instrumentos legais: não coagir, mas incentivar. A respeito do tema, as palavras de Furlan (2008, p. 190):

[...] entendemos que a coação não consiste em elemento fundamental para o respeito da norma, mas a sanção, sim, é fundamental e, nesse caso, pode ser tanto negativa como positiva, visando reprimir ou estimular uma conduta. [...] assim, [o Direito] deve valer-se da sanção não apenas como medida repressiva, para que a lei seja cumprida, mas também como medida de incentivo, quando deseja que uma conduta, não obrigatória, mas benéfica para a coletividade, seja praticada.

Trata-se da função promocional do direito, que se identifica com o modelo de Estado social. Bobbio (2007, p. 2) destaca que as transformações sociais que originaram o *Welfare State* levaram o Estado a adotar novas ferramentas de controle:

[...] proponho-me a examinar um dos aspectos mais relevantes – e ainda pouco estudados na própria sede da teoria geral do direito – das novas técnicas de controle social, as quais caracterizam a ação do Estado social dos nossos tempos e a diferenciam profundamente da ação do Estado liberal clássico: o emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento, em acréscimo, ou em substituição, às técnicas tradicionais de desencorajamento.

A função promocional do direito guarda relação com a funcionalização dos institutos jurídicos (v. seção 3.2), que tem por finalidade a eficácia das normas vigentes, não apenas em relação ao controle ou disciplina social, mas também quanto à organização e direção da sociedade (AMARAL, 2018, p. 140).

Bobbio (2007, p. 15) esclarece que ao ordenamento promocional “interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes atos até mesmo aos recalcitrantes”.

No Estado assistencial, não basta ao direito tutelar atos que estejam em conformidade com a norma; é preciso promover a prática de ações inovadoras, por meio de sanções positivas, estimulando atos considerados socialmente úteis (BOBBIO, 2007, p. 24).

As normas promocionais têm uma função inovadora, de superação do *status quo*. E essa característica está profundamente alinhada com o desenvolvimento sustentável, que tem entre seus objetivos promover avanços sociais e ampliar o acesso da população a bens e serviços básicos e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para a verdadeira promoção do desenvolvimento sustentável, não basta punir aqueles que descumpram a legislação. O Estado deve se antecipar à violação do direito e buscar a efetiva conscientização social a respeito dos objetivos de sustentabilidade.

A Constituição Federal de 1988 traz, em diversos dispositivos, a ideia de promoção e incentivo: constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “**promover** o bem de todos” (inciso IV do art. 3º); é direito dos trabalhadores rurais e urbanos a “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante **incentivos** específicos, nos termos da lei” (inciso XX do art. 7º); compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, **promovendo** a integração social dos setores desfavorecidos” (inciso X do art. 23); compete aos Municípios “**promover** a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (inciso IX do art. 30); “a União **incentivará** a recuperação de terras áridas” (§ 3º do art. 43); a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “**promoverão e incentivarão** o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (art. 180); a educação “será **promovida e incentivada** com a colaboração da sociedade” (art. 205); o Estado “apoiará e **incentivará** a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215); “O Poder Público **incentivará** o lazer, como forma de promoção social” (§ 3º do art. 217); “O Estado **promoverá e incentivará** o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação” (art. 218); o mercado interno “será **incentivado** de modo a viabilizar o

desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal” (art. 219); incumbe ao Poder Público “**promover** a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (inciso VI do § 1º do art. 225); entre outros.

A realização dos direitos sociais, econômicos e ambientais exige do Estado muito mais do que a mera repressão aos transgressores da lei. Devem ser criadas condições favoráveis para o pleno desenvolvimento humano, mediante a efetiva transformação da realidade.

Quanto aos direitos fundamentais de cunho social e econômico (direitos de segunda dimensão), sua efetivação exige uma atuação positiva do Estado. Faz-se necessária a adoção de iniciativas concretas, em especial pelas vias legislativa e executiva, com potencial de alteração das condições fáticas.

Ingo Sarlet (2012, p. 283) afirma que “os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material”. Sarlet (2012, p. 293) reforça que “a realização destes direitos depende da disponibilização dos meios, bem como – em muitos casos – da progressiva implementação e execução de políticas públicas na esfera socioeconômica”.

Alexy (2017, p. 499) trata os direitos fundamentais sociais como direitos a prestação em sentido estrito, isto é, “direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares”.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito fundamental de terceira dimensão), da mesma forma, exige iniciativas estatais direcionadas a essa finalidade. O art. 225 da Constituição impõe, expressamente, ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Sobre a insuficiência das normas repressivas para a proteção ambiental, pertinentes as palavras de Matias e Belchior (2017, p. 173):

No entanto, a intervenção estatal baseada na regulação sancionatória clássica não vem sendo suficiente como mecanismo de proteção ao meio ambiente. É importante, em conjunto com o sistema normativo vigente, a existência de instrumentos econômicos de política ambiental que possam acarretar, de uma forma efetiva, mudanças no

comportamento dos agentes econômicos poluidores por meio de incentivos financeiros e de mercado.

As normas promocionais são um relevante instrumento de intervenção estatal sobre a economia, com a finalidade de incentivar o desenvolvimento sustentável. Por meio delas, o Poder Público encoraja pessoas e empresas privadas a adotarem posturas socialmente desejáveis, com o objetivo de alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento e justiça social.

5 A PROMOÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O Estado pode e deve atuar por diversas frentes a fim de promover o desenvolvimento sustentável e realizar direitos fundamentais. As empresas privadas também possuem responsabilidade na consecução dessas tarefas. É possível e desejável, portanto, que ambos atuem de forma organizada, somando esforços na mesma direção. Um dos caminhos com grande potencial nesse sentido são as contratações públicas que a Administração celebra com pessoas jurídicas de direito privado.

Neste capítulo, serão examinadas as contratações públicas em geral e as contratações públicas sustentáveis. A análise inclui as regras de seleção do contratado, os parâmetros de sustentabilidade e as normas promocionais na Lei nº 14.133/2021.

Por fim, será abordada a possibilidade de aprimoramento dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, especificamente quanto à escolha do contratado, com propostas de alteração do estatuto vigente.

5.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O REGIME DE DIREITO PÚBLICO

O foco deste estudo são as licitações e os contratos administrativos firmados com pessoas jurídicas de direito privado. Mostra-se pertinente, então, examinar as características e o regime jurídico dessa modalidade contratual, para bem delimitar o tema. O processo licitatório será abordado na seção seguinte, em que se analisará a forma de escolha do contratado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 297-299) lembra que há divergência doutrinária sobre os contratos administrativos, apontando três correntes: a que nega a existência de contratos administrativos, uma vez que lhes faltariam as características básicas de qualquer contrato (igualdade entre as partes, autonomia da vontade e força obrigatória das convenções); a que considera que todos os contratos celebrados pela Administração seriam contratos administrativos; e, por fim, a que aceita a existência dos contratos administrativos como espécie do gênero contrato,

submetidos ao regime de direito público. De acordo com a autora, a terceira corrente é a que prevalece entre os administrativistas brasileiros.

Di Pietro (2016, p. 297) afirma que os contratos da Administração se referem a qualquer contrato celebrado pela Administração Pública, sob regime de direito público ou de direito privado. Os contratos administrativos, por sua vez, são aqueles que a Administração celebra para a consecução de fins públicos, sob regime de direito público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 642-643), o contrato administrativo

é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a variáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2014, p. 429-430) considera que a expressão “contratos da Administração” diz respeito ao gênero, subdividindo-se em duas espécies: os contratos administrativos são os ajustes celebrados entre a Administração e o particular, com aplicação predominante do direito público, para a execução de atividades de interesse público, havendo desequilíbrio contratual em favor da Administração; já os contratos privados da Administração ou contratos semipúblicos são os acordos em que a Administração e o particular se encontram em situação de relativa igualdade, com aplicação predominante do direito privado (devem ser observadas, contudo, algumas normas de direito público, como a necessidade de licitação, as cláusulas necessárias, entre outras).

José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 173-175) também considera que os contratos da Administração seriam o gênero, abrangendo as espécies contratos privados da Administração, regulados pelo Direito Civil ou Empresarial, e contratos administrativos, submetidos a normas de direito público. Para Carvalho Filho (2013, p. 175), o contrato administrativo é “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

É possível, pois, chegar à seguinte classificação: os contratos firmados pela Administração Pública se dividem em contratos privados da Administração (regime de direito privado, com ressalvas) e contratos administrativos (regime de direito público).

Os contratos administrativos, objeto deste estudo, são as avenças firmadas pela Administração Pública com particulares, sob regime de direito público, com o objetivo de atingir um interesse público.

Quando se fala que os contratos administrativos são regulados pelo regime de direito público, é necessário identificar as características desse regime.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 53), regime jurídico diz respeito a um conjunto sistematizado de princípios e regras que dão identidade a uma disciplina jurídica autônoma, diferenciando-a dos demais ramos do Direito.

Segundo Mello (2016, p. 55-56), o regime de direito público “resulta da caracterização normativa de determinados interesses como pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individuada singularidade”, expressando-se, no campo do Direito Administrativo, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.

André Luiz Freire (2013, p. 55-56) afirma que os princípios fundamentais do regime de direito público podem ser extraídos do art. 1º da Constituição Federal de 1988: Estado Democrático (e Social) de Direito, República e Federação. Isso se traduz, por sua vez, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

Especificamente em relação ao Direito Administrativo, ramo no qual se insere o estudo das contratações públicas, Di Pietro (2016, p. 92-93) fala no regime jurídico administrativo. De acordo com a autora, esse regime se resume a duas palavras: prerrogativas e sujeições. As prerrogativas (a exemplo das cláusulas exorbitantes) têm por finalidade assegurar a autoridade da Administração Pública para a consecução de seus fins, permitindo-lhe concretizar a supremacia do interesse público sobre o particular. Já as sujeições se prestam a garantir que a Administração observe a lei e o direito, tendo como finalidade a proteção dos direitos individuais.

Cabe destacar, ainda, que as prerrogativas e restrições mencionadas pela autora são, normalmente, “expressas sob a forma de princípios que informam o direito público e, em especial, o Direito Administrativo” (DI PIETRO, 2016, p. 94). Assim, os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, entre outros) norteiam também as contratações públicas.

Portanto, pode-se dizer que o regime jurídico de direito público se refere a um conjunto normativo (regras e princípios) que busca atender a interesses coletivos, não individualizados. No Direito Administrativo, esse regime se desdobra no regime jurídico administrativo, amparado, principalmente, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, mas também nos outros princípios de observância obrigatória pela Administração Pública.

Quanto às normas aplicáveis às contratações públicas, deve-se destacar que, conforme inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os demais entes federados podem editar normas específicas sobre o assunto, desde que não conflitem com as normas gerais. Sobre o conceito de “norma geral” em matéria de licitações e contratos administrativos, oportunas as palavras de Marçal Justen Filho (2012, p. 15):

O núcleo de certeza e determinação do conceito de “normas gerais” compreende os princípios e as regras destinadas a assegurar um regime jurídico uniforme para as licitações e as contratações administrativas em todas as órbitas federativas. Trata-se de impor um modelo de licitações e contratação administrativa, a ser obrigatoriamente observado por todos os entes federativos.

Justen Filho (2012, p. 16) afirma que possuem natureza de norma geral aquelas que disciplinam os requisitos mínimos necessários à validade da contratação administrativa; as hipóteses de obrigatoriedade e não obrigatoriedade de licitação; os requisitos de participação em licitação; as modalidades de licitação; os tipos de licitação; e o regime jurídico da contratação administrativa.

As normas gerais de licitações e contratos administrativos estavam previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. No ano de 2021, foi publicada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que revogou a Lei nº 8.666/1993.

Conforme seu art. 1º, a Lei nº 14.133/2021 “estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e

fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Já o art. 184 prevê que as disposições da lei se aplicam, “no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal”.

Algumas espécies de contratos administrativos possuem disciplina específica, aplicando-se a Lei nº 14.133/2021 apenas de forma subsidiária. Mencione-se, por exemplo, a parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004); as concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 9.074/1995); serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda (Lei nº 12.232/2010); entre outras.

Por fim, Carvalho Filho (2013, p. 177) lembra que as normas gerais do Código Civil se aplicam subsidiariamente aos contratos administrativos, não se sobrepondo, por certo, às normas específicas que tratam da matéria.

5.2 A SELEÇÃO DO CONTRATADO

De acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”, ressalvados os casos especificados na lei. Portanto, a regra para a realização de contratos administrativos com particulares é a prévia realização de processo licitatório.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 411), licitação é o

procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Entre os princípios que regem a licitação, cabe destacar aqui o da impessoalidade e o da igualdade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Ainda, o inciso II do art. 11 da mesma lei dispõe que um dos objetivos da licitação é “assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição”.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2014, p. 346), pelo princípio da isonomia, “a Administração deve dispensar tratamento igualitário (não discriminatório) aos licitantes, sendo certo que as restrições à participação de interessados no certame acarretam a diminuição da competição”. Oliveira (2014, p. 346-347) lembra, contudo, que “a isonomia pressupõe, por vezes, tratamento desigual entre as pessoas que não se encontram na mesma situação fático-jurídica (tratamento desigual aos desiguais), desde que respeitado o princípio da proporcionalidade”, havendo, ainda, as possibilidades de margem de preferência a determinados produtos e critérios de desempate voltados ao desenvolvimento nacional sustentável².

Partindo desses princípios, a Lei nº 14.133/2021 traz diversas normas a respeito da seleção do contratado.

De início, mencione-se o art. 14 da lei, que prevê algumas hipóteses de proibição de participação na licitação ou na execução de contrato, direta ou indiretamente. São exemplos: o autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados; pessoa que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe haja sido imposta; pessoa física ou jurídica que, nos cinco anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

Com exceção das situações expressamente previstas em lei, a regra é que possa participar do processo licitatório qualquer interessado, a fim de garantir maior competitividade e a melhor proposta para a Administração.

Conforme prevê o art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório deverá observar as seguintes fases, nesta sequência: preparatória; de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal; e de homologação.

Superada a fase interna da licitação, de preparação do certame, com a posterior divulgação do edital, contendo todas as normas que regerão o processo, parte-se para a análise das propostas dos interessados e julgamento. Embora, nessa etapa, o foco esteja nas propostas em si (não na qualificação dos interessados), a Lei

² O autor faz referência aos §§ 3º e 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666/1993. A Lei nº 14.133/2021 traz previsões semelhantes nos arts. 26 e 60.

nº 14.133/2021 traz algumas disposições atinentes aos potenciais contratados, especificamente em caso de empate. Entre os critérios de desempate, o art. 60 indica a avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes; o desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho; e o desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. Em seguida, o § 1º dispõe que, se não houver desempate, será dada preferência, sucessivamente, a empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; a empresas brasileiras; a empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; e a empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

A próxima fase do processo é a habilitação³, em que, agora sim, será analisada a capacidade do licitante vencedor de realizar o objeto da licitação. Marçal Justen Filho (2012, p. 453) assim define a habilitação:

Na acepção de fase procedimental, a habilitação consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacitação de sujeito para contratar com a Administração Pública. Na acepção de ato administrativo decisório, indica o ato pelo qual a Administração finaliza essa fase procedimental, decidindo sobre a presença das condições do direito de licitar.

Carvalho Filho (2013, p. 283) afirma que a habilitação “é a fase do procedimento em que a Administração verifica a aptidão do candidato para a futura contratação”, pontuando que não pode haver “exigências indevidas e impertinentes para a habilitação do licitante”.

De acordo com o já mencionado inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, apenas são admitidas “as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Para Di Pietro (2016, p. 463), “o sentido do dispositivo constitucional não é o de somente permitir as exigências

³ A Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de inversão das fases, com a habilitação dos licitantes antes da apresentação de propostas e julgamento, mediante ato motivado (§ 1º do art. 17 e parte final do inciso II do art. 63).

de qualificação técnica e econômica, mas de, em relação a esses dois itens, somente permitir as exigências que sejam indispensáveis ao cumprimento das obrigações”.

Conforme art. 62 da Lei nº 14.133/2021, a habilitação abrange os seguintes critérios: jurídico; técnico; fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeiro. Os arts. 66 a 69 detalham os documentos a serem apresentados pelo licitante para cada critério da habilitação. Vale mencionar também o inciso IV do art. 63, segundo o qual “será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas”. Ainda, o § 1º do art. 63 diz que será exigida do licitante declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes.

Justen Filho (2012, p. 453-454) afirma que os requisitos de habilitação devem observar o disposto em lei e no ato convocatório, sendo que o edital não pode ignorar os limites legais e introduzir exigências não autorizadas legislativamente.

Da mesma forma que a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 prevê hipóteses de contratação direta, em que a licitação é inexigível (art. 74) ou dispensável (art. 75). Todavia, mesmo nesses casos o processo de contratação deve ser instruído com “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária” e a “razão da escolha do contratado” (incisos V e VI do art. 72).

Importante mencionar que são cláusulas obrigatórias no contrato a ser celebrado entre o Poder Público e o particular “a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta” e “a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz” (incisos XVI e XVII do art. 92). O descumprimento dessas cláusulas pode ensejar a extinção do contrato, conforme incisos I e XI do art. 137.

Finalmente, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, traz normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às

microempresas e empresas de pequeno porte, incluindo disposições relativas a licitações e contratações públicas.

5.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONCEITO E PARÂMETROS DE SUSTENTABILIDADE

A redação original do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 dispunha que a licitação se destinava “a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”. Posteriormente, a Lei nº 12.349/2010 deu nova redação a esse dispositivo, incluindo entre os objetivos da licitação “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 elenca os seguintes objetivos do processo licitatório: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A preocupação com o desenvolvimento nacional sustentável, portanto, foi mantida na Lei nº 14.133/2021, inclusive com a menção ao “ciclo de vida do objeto” como um dos critérios da proposta mais vantajosa para a Administração.

Freitas (2012, p. 235 e 248) afirma que, nas licitações e contratações públicas, a sustentabilidade deve ser vista como “valor supremo” e que a proposta mais vantajosa para a Administração é aquela que se alinha com as políticas públicas sustentáveis.

Di Pietro (2016, p. 427) assevera que o princípio da licitação sustentável “liga-se à ideia de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente”.

Viu-se, contudo, que o conceito de sustentabilidade abrange mais do que a questão ambiental, incluindo também dimensões sociais e econômicas. A licitação e a contratação sustentáveis se relacionam, pois, com a promoção de um conjunto mais amplo de direitos fundamentais. No mesmo sentido, oportunas as palavras de Juarez Freitas (2012, p. 233-234):

Como elemento chave do novo Direito Administrativo (norteador, concomitantemente, pelo direito fundamental à boa administração e pelo princípio constitucional da sustentabilidade), as licitações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em todos os Poderes, precisam incorporar, ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de sustentabilidade para ponderar, de maneira motivada, os custos e os benefícios sociais, ambientais e econômicos. [...] Apenas assim, será aferida a real vantagem para a Administração Pública, para além das avaliações centradas nos custos de curto prazo, distorcidos e unidimensionais.

Leandro Sarai (2021, p. 37) aponta que, na contratação sustentável, não se está remunerando simplesmente um produto ou serviço, mas todo o processo produtivo, o que inclui considerar se houve um trabalho digno e o respeito às leis.

Também abordando a preocupação socioeconômica que deve nortear as contratações públicas, Zago (2018, p. 52) afirma que, embora a eficiência seja um valor relevante, nada impede que o ordenamento jurídico indique outros fins e valores a serem perseguidos, como a isonomia ou a promoção de valores distributivos (que podem até divergir dos objetivos meramente econômicos do negócio jurídico).

Nesse contexto, pertinente mencionar a função regulatória da licitação, teoria segundo a qual o processo licitatório não tem como único objetivo a contratação de bens e serviços a um menor custo, mas serve também como ferramenta para o atendimento de outras finalidades públicas previstas constitucionalmente (OLIVEIRA, 2014, p. 349).

Tratando da função regulatória da licitação, Luciano Ferraz (2009, p. 133) exemplifica a aplicação da teoria, dizendo que o processo licitatório pode ser usado como instrumento de regulação do mercado ou, ainda, para induzir determinadas práticas que produzam resultados sociais benéficos à sociedade, imediatos ou futuros.

Pode-se dizer, assim, que as contratações públicas sustentáveis são aquelas em que a sustentabilidade (em suas dimensões ambiental, econômica e social) ganha protagonismo e conduz, como preocupação central, todo o processo da contratação – desde a fase preparatória, de estudo e definição do objeto a ser contratado, passando pela escolha do contratado e guiando a execução do pacto firmado pela Administração Pública. O objetivo é trazer a sustentabilidade ao centro do regime jurídico aplicável, de modo transversal e multidimensional, como norte interpretativo das demais normas.

Nessa esteira, Juarez Freitas (2012, p. 199) defende

[...] uma administração pública redesenhada sob o influxo do direito fundamental à boa administração pública e do princípio constitucional da sustentabilidade (seja na esfera teórica, seja na prática operacional), no intuito de torná-la eficiente e eficaz no induzimento do bem-estar.

Trata-se, enfim, da atualização e aprimoramento do regime jurídico administrativo aplicável às contratações públicas, para que elas possam, ativamente, promover a sustentabilidade e os direitos fundamentais.

A Lei nº 14.133/2021 traz diversos dispositivos relacionados à ideia de sustentabilidade. O art. 5º dispõe que, na aplicação da lei, serão observados, entre outros princípios, o do desenvolvimento nacional sustentável. O inciso IV do art. 11 elenca o desenvolvimento nacional sustentável no rol dos objetivos da licitação. O art. 45 prevê que as licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar as normas relativas à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; à mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; à utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; à avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; à proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. O art. 144 diz que, na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

Diante dessas previsões, especialmente aquela que elenca o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios que norteiam a aplicação da Lei nº 14.133/2021, pode-se dizer que, a rigor, toda contratação pública deve ser sustentável. É possível, entretanto, falar-se em níveis de sustentabilidade, a depender da relevância que se confira a esse objetivo no processo de escolha do contratado. A classificação aqui proposta não leva em conta outros aspectos do negócio, a exemplo do objeto contratual, mas apenas os critérios de seleção da empresa contratada.

Identificam-se, assim, dois níveis de sustentabilidade, relacionados à função social e à responsabilidade social da empresa.

Inicialmente, tem-se o grau de sustentabilidade que se poderia denominar de básico, isto é, o mínimo exigível em toda contratação pública. Esse grau estaria relacionado ao cumprimento da *função social* da empresa.

De modo geral, a pessoa jurídica cumpre sua função social quando observa as obrigações que lhe são legalmente impostas, oriundas do ordenamento repressivo, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da sociedade em que se insere. Essas obrigações decorrem de leis trabalhistas, fiscais, ambientais, consumeristas etc. A empresa que não observa as determinações legais (por exemplo, deixando de recolher os tributos devidos ou de pagar os direitos trabalhistas) não contribui para a realização de interesses sociais básicos, expressamente reconhecidos pelo legislador – não cumpre, portanto, sua função social.

Não se pode admitir que a Administração Pública contrate e transfira recursos públicos a empresas que violam obrigações já previstas em lei. Esse é, portanto, o nível mínimo de sustentabilidade exigido para a seleção do contratado: o cumprimento da função social da empresa.

Tal patamar mínimo de exigência já é, em parte, coberto pelos requisitos da habilitação no processo licitatório, em especial as habilitações jurídica, fiscal, social e trabalhista. A empresa deve estar formal e juridicamente constituída, de acordo com as leis de regência; possuir inscrição no cadastro de contribuintes; ostentar situação de regularidade perante a Fazenda federal, estadual e municipal, além de regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS; apresentar Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; etc.

São exigências decorrentes de obrigações legais, cuja inobservância levará à inabilitação da empresa.

Para além dos requisitos básicos, é possível falar-se em um nível qualificado de sustentabilidade das contratações públicas, que supera exigências legais expressas. Esse grau qualificado se relaciona com a *responsabilidade social* da empresa, que, como se viu, decorre do posicionamento proativo e voluntário da companhia, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, a pessoa jurídica adota posturas e ações que não são expressamente exigidas pela lei, mas favorecem a promoção do bem-estar social.

Ao incluir critérios de responsabilidade social no processo de seleção do contratado, exigindo o cumprimento de determinados requisitos, objetivamente especificados, que extrapolem as obrigações legais das empresas, a Administração Pública incentiva a adoção de condutas socialmente benéficas pelo mercado e contribui de forma mais significativa para o desenvolvimento sustentável.

Tratando do intervencionismo econômico e de medidas de encorajamento, Bobbio (2007, p. 21) faz a seguinte observação:

[...] o prêmio atribuído ao produtor ou ao trabalhador que supera a norma é um típico ato de encorajamento de um comportamento superconforme, prêmio este que tem a função de promover uma inovação, enquanto qualquer medida destinada simplesmente a desencorajar a transgressão de uma dada norma serve para manter o *status quo*.

Os dois níveis de sustentabilidade possuem grande relevância, cada qual em seu âmbito de proteção. Os requisitos relacionados à função social incentivam as empresas a cumprirem obrigações legais que beneficiarão toda a coletividade. O adequado recolhimento de tributos, por exemplo, gerará aumento de receitas públicas, que, por sua vez, se converterá em serviços públicos aos cidadãos. Essa exigência pela Administração incentiva empresas interessadas em participar de processos licitatórios a cumprirem suas obrigações fiscais.

A fixação de critérios inspirados na responsabilidade social da empresa vai mais longe, buscando atingir outros interesses socialmente relevantes, a exemplo da inclusão no mercado de trabalho de parcelas discriminadas da população.

Defende-se que o nível de sustentabilidade básico (repita-se: em relação aos critérios de seleção do contratado) deve ser sempre observado pela Administração Pública. Não se pode permitir a celebração de contratos administrativos com empresas que violem obrigações legalmente previstas. Quanto ao nível de sustentabilidade qualificado, defende-se a expansão de sua aplicação, a fim de que as contratações públicas possam promover com maior efetividade o desenvolvimento nacional sustentável.

5.4 OS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE PARA A SELEÇÃO DO CONTRATADO E AS NORMAS PROMOCIONAIS NA LEI Nº 14.133/2021

A seleção do contratado para a realização de contratos administrativos segue, de modo geral, as previsões da Lei nº 14.133/2021, especialmente as regras relacionadas à habilitação, conforme analisado na seção 5.2. Cumpre agora examinar os critérios de seleção relacionados à promoção do desenvolvimento sustentável e as normas promocionais já previstas na Lei de Licitações.

Di Pietro (2016, p. 431) pontua que “o princípio da licitação sustentável autoriza a previsão, nos instrumentos convocatórios, de exigências que podem ser vistas como discriminatórias, mas que se harmonizam com o princípio da isonomia”.

Por outro lado, para Marçal Justen Filho (2012, p. 461), a interpretação a ser extraída do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal é a de que as exigências para participação no processo licitatório devem ser as mínimas possíveis, isto é, somente o necessário à garantia do princípio da República.

Justen Filho (2012, p. 465) entendia, por exemplo, ser inconstitucional o inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666/1993, introduzido pela Lei nº 9.854/1999, pelo qual se exigia do licitante o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (“proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”). Embora o autor reconheça a relevância do dispositivo constitucional, considera que a proteção aos menores não possui pertinência com a habilitação no processo licitatório. Essa exigência foi mantida na Lei nº 14.133/2021 (inciso VI do art. 68).

Discorda-se do posicionamento de Justen Filho. A licitação pode e deve buscar outros objetivos além de obter a melhor proposta do ponto de vista técnico e econômico e garantir a justa competição entre os interessados. É dever do Estado promover o desenvolvimento sustentável por meio de suas contratações, e isso passa necessariamente pela seleção adequada do contratado.

A celebração de contratos administrativos com empresas que ignoram ou contrariam valores relacionados à sustentabilidade se mostraria contraditória diante das incumbências constitucionalmente atribuídas ao Poder Público. A fixação de requisitos mais rígidos, que exijam do contratado o cumprimento de critérios

objetivamente definidos em prol do desenvolvimento nacional sustentável, é medida legítima e necessária a ser adotada pela Administração Pública.

O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal deve ser lido em conjunto com outros dispositivos constitucionais (interpretação sistemática), incluindo, por exemplo, os já mencionados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º) e os princípios da ordem econômica (art. 170). Da mesma forma, Ana Cláudia Finger (2013, p. 143) sustenta que

[...] toda a legislação que disciplina o instituto da licitação deve ser realizada à luz do seu conteúdo axiológico numa interpretação sistemática do texto constitucional, conjugando os diplomas normativos com os demais preceptivos da Lei Maior, especialmente aquele que estabelece o dever do Poder Público de preservar o meio ambiente.

Nessa esteira, a Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações em relação à Lei nº 8.666/1993, com disposições relacionadas à seleção do contratado que incentivam o desenvolvimento sustentável, considerada sua natureza multidimensional.

Cite-se, por exemplo, a já referida exigência de que o licitante observe a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (inciso IV do art. 63).

O § 9º do art. 25 dispõe que o edital poderá exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional. Não há lei impondo essa obrigação às empresas, de forma indiscriminada. No entanto, a possibilidade de exigência no edital de licitação incentiva pessoas jurídicas interessadas em firmar contratos administrativos a adotarem essas medidas.

Da mesma forma, as empresas não estão obrigadas por lei a desenvolverem ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho. Ainda assim, esse é um critério de desempate no processo licitatório (inciso III do art. 60 da Lei nº 14.133/2021). Novamente, a Administração incentiva boas práticas, especificamente em prol da igualdade de gênero, mediante a promessa de um benefício ao licitante.

Essas são normas que buscam concretizar direitos fundamentais de parcelas da população historicamente discriminadas. Conforme Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral da ONU, em 04 de dezembro de 1986, extrai-se do conceito de direito ao desenvolvimento que

“toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar”. A inclusão de pessoas socialmente estigmatizadas no mercado de trabalho contribui, inquestionavelmente, para o desenvolvimento sustentável.

Quanto à proteção do meio ambiente, a Lei nº 14.133/2021 é consideravelmente tímida ao elencar critérios para a seleção do contratado. Há, deve-se reconhecer, normas relacionadas ao julgamento das propostas, que dizem respeito mais ao objeto contratual do que ao contratado em si. O inciso I do art. 11 deixa expresso que o ciclo de vida do objeto deve ser considerado para se definir a proposta mais vantajosa para a Administração. O art. 26 dispõe que poderá ser estabelecida margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. O § 1º do art. 34, que trata dos critérios de julgamento das propostas, prevê que os custos relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio. A lei ainda prevê, em seu art. 75, a possibilidade de dispensa de licitação para a contratação de associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, para coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis (alínea “j” do inciso IV); e para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de implantar cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, em benefício de famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta de água (inciso XVII).

Vale lembrar que estados e municípios, exercendo sua competência legislativa própria, podem também editar normas de promoção ao desenvolvimento sustentável aplicáveis às contratações públicas. Tratando das normas gerais de licitação e contratos administrativos, cuja edição compete privativamente à União (inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal), Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 549-550) assim assevera:

Dessarte, de fora parte as diretrizes, princípios e delineamentos genéricos, a União estaria autorizada também a qualificar, em casos de símile compostura, um patamar, um piso defensivo do interesse público que a legislação estadual e distrital não poderia desatender.

Porém, acima daquele piso, e obviamente respeitados os princípios e diretrizes pertinentes, Estados e Distrito Federal legislariam livremente sobre as matérias da legislação concorrente. Isto é, poderiam neste campo sempre estabelecer exigências defensivas do interesse público, ainda mais enérgicas, mais intensas ou mais extensas do que as fixadas pela União; [...].

É possível, por exemplo, que os outros entes federados editem normas que ampliem a proteção do meio ambiente ou promovam direitos fundamentais de parcelas da população não previstas na legislação federal.

Com base nessa competência legislativa, o município mineiro de Ponte Nova promulgou a Lei Municipal nº 4.503/2021, prevendo em seu art. 1º que as empresas contratadas pela Administração municipal para execução de obras e serviços, bem como aquelas empresas ou organizações da sociedade civil que receberem qualquer tipo de incentivo fiscal ou celebrarem convênios ou outros instrumentos de parcerias com o município, deverão reservar o percentual mínimo de dez por cento das vagas necessárias para a execução do contrato para travestis ou transsexuais – além de mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional, conforme já previa a Lei nº 14.133/2021.

A referida lei municipal foi questionada no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.21.232867-8/000. A Corte mineira, contudo, entendeu não haver qualquer inconstitucionalidade a ser declarada. Concluiu não ter havido violação à competência da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, em razão da competência suplementar dos municípios (art. 30 da CF/88). Quanto à inclusão de travestis ou transexuais no rol das vagas reservadas, ressaltou que a previsão legal está alinhada com a legislação federal sobre o tema, que autoriza a adoção de ações afirmativas, a exemplo da promoção de ações de equidade de gênero como critério de desempate. Por fim, o TJMG entendeu que não há violação ao livre exercício da atividade econômica, já que as regras se aplicam aos agentes econômicos que optarem por contratar com a Administração Pública.

Recentemente, no mesmo Município de Ponte Nova, a Lei Municipal nº 4.914/2026 incluiu o inciso IV no art. 1º da Lei Municipal nº 4.503/2021, para acrescentar ao rol de reserva de vagas as pessoas em situação de rua.

Em suma, nas contratações públicas sustentáveis, supera-se o tradicional intento de obtenção da melhor proposta do ponto de vista técnico-econômico,

objetivando também promover o desenvolvimento sustentável e criar, ativamente, condições que favoreçam o bem-estar comum.

Conclui-se, assim, que as atuais previsões da Lei nº 14.133/2021 são relevantes, mas precisam ser aprimoradas e complementadas. Há uma ampla gama de direitos e interesses que podem ser promovidos por meio das contratações públicas. O objetivo do desenvolvimento sustentável exige uma atuação transversal, devendo o Estado estar atento às demandas da sociedade e sempre buscar soluções inovadoras para realizar direitos fundamentais.

5.5 APRIMORAMENTO DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As normas que atualmente regulam a contratação pública sustentável constituem, por certo, um grande avanço e merecem ser celebradas. As inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 conferem às contratações uma inédita relevância na promoção do desenvolvimento sustentável. Entretanto, é possível e necessário avançar.

Além das normas constitucionais já analisadas, são diversos os documentos internacionais firmados pelo Brasil que reforçam a necessidade de adoção de medidas relacionadas à efetivação de direitos sociais, econômicos e ambientais. Exemplificativamente: Convenção nº 100 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1951 (igualdade de remuneração para homens e mulheres por um trabalho de igual valor); Convenção nº 111 da OIT, de 1958 (discriminação em matéria de emprego e profissão); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986; Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; entre outros.

Serão elaboradas nesta seção algumas sugestões de aprimoramento do estatuto jurídico hoje vigente, com o objetivo de imprimir maior sustentabilidade às contratações públicas.

Defende-se maior intervenção estatal sobre a economia, por meio de normas promocionais aplicáveis às contratações públicas, para que as empresas interessadas se sintam compelidas a adotar comportamentos socialmente desejáveis. O prêmio a ser concedido é a possibilidade de contratar com o Poder Público ou a obtenção de vantagens no processo licitatório.

5.5.1 O Poder de Compra do Estado

A Administração Pública dispõe de diversas ferramentas para implementar direitos fundamentais e, assim, promover o desenvolvimento sustentável. Um dos caminhos possíveis é a realização de contratações públicas sustentáveis com empresas privadas.

Ao tornar obrigatória a adoção de determinados padrões de sustentabilidade pelos contratados, ou pelo menos indicar sua preferência por empresas que se conduzam de acordo com esses padrões, o Poder Público é capaz de influenciar condutas empresariais e promover comportamentos socialmente desejáveis no mercado. Essa capacidade de indução se explica, ao menos em parte, pelo grande poder de compra estatal.

Juarez Freitas (2012, p. 238) pondera: “com o seu gigantesco poder de contratação, cumpre ao Poder Público influenciar a matriz produtiva, num foco de convergência para que os fornecedores, em geral, comecem a se tornar vigilantes quanto ao ciclo de vida dos produtos e serviços”.

No mesmo sentido, a lição de Sarai (2001, p. 45):

Quando se nota que há fundamento científico e jurídico para uma ação estatal voltada a equilibrar a relação entre fornecedores e consumidores e para conduzir o mercado a uma situação desejável, com mais razão há embasamento para o Estado usar seu poder de compra para obter tal resultado.

Ao sinalizar para o mercado que ele, Estado, necessita de um produto ou serviço com determinadas características sustentáveis, tratando-se de um mercado relativamente livre, os próprios agentes, movidos pelo incentivo econômico de buscar o lucro, iriam direcionar sua produção para atender a essa demanda.

Zago (2018, p. 95) também entende que a relevância quantitativa e qualitativa das compras estatais tem capacidade de influenciar o mercado, mostrando-se como

uma ferramenta capaz de promover fins públicos diversos, como, por exemplo, implementar políticas socioeconômicas.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados em maio de 2025, as Despesa de Consumo do Governo corresponderam a 18,8% do Produto Interno Bruto em 2024. O volume de compras do governo é significativo. Assim como uma grande empresa privada tem capacidade de direcionar o comportamento de fornecedores e consumidores, o Estado pode se valer de seu poder de compra para estimular padrões empresariais sustentáveis.

A Advocacia-Geral da União se manifestou de maneira semelhante no Parecer nº 00001/2021/CNS/CGU/AGU:

34. Portanto, uma vez que, segundo já comentado, o poder de compra do Estado é um forte instrumento de atuação e intervenção na ordem econômica, e que a seleção de proposta economicamente mais vantajosa e a garantia da isonomia são apenas alguns dos fins visados pela Constituição, é de todo justificável que tal poder de compra, exercitado mediante contratações públicas, seja direcionado à promoção de outros valores e fins constitucionais igualmente relevantes.

35. Assim, também sob essa perspectiva, convém que sejam adotados critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas.

O parecer conclui que os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas. Eventual impossibilidade de adoção desses critérios precisa ser justificada pelo gestor no processo administrativo, com a indicação das razões de fato ou de direito.

Enfim, é certo que o enorme poder de compra da Administração Pública possui aptidão para influenciar, em alguma medida, o comportamento do mercado, induzindo práticas alinhadas com os valores e princípios constitucionais. Por essa razão, entende-se que a Lei nº 14.133/2021 deve prever critérios mais rígidos e direcionados à promoção do desenvolvimento sustentável.

5.5.2 Propostas de Aperfeiçoamento da Lei nº 14.133/2021

Embora a proteção ao meio ambiente tenha ganhado enorme protagonismo com a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021 ainda se mostra discreta quanto a critérios ambientais de responsabilidade social para a seleção do contratado.

Conforme dados da Organização das Nações Unidas (2025), o ano de 2024 foi o mais quente já registrado. A temperatura média global superou o limite de 1,5°C estabelecido no Acordo de Paris.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2025) traz fatos alarmantes sobre a crise climática: a menos que haja ações urgentes, as crianças de hoje terão de enfrentar até 7 vezes mais eventos climáticos extremos durante suas vidas do que seus avós; no ano de 2024, o equivalente a 18 campos de futebol de florestas tropicais primárias foi perdido por minuto; nos últimos vinte anos, a água doce disponível por pessoa caiu 20%.

A urgência do tema é cristalina. Não há desenvolvimento sustentável ou vida humana digna sem a preservação do meio ambiente. Todos os setores da sociedade precisam adotar condutas compatíveis com essa preocupação.

Quanto ao papel do Estado, não basta punir aqueles que violam as leis ambientais. Vale lembrar que o Direito Ambiental é orientado pelos princípios da precaução e da prevenção. Deve-se evitar o dano, e isso pode ser feito mediante incentivo às empresas privadas, para que internalizem padrões e comportamentos ambientalmente sustentáveis.

É verdade que a Lei nº 14.133/2021 já estabelece regras que objetivam a proteção do meio ambiente, especialmente relacionadas ao objeto da contratação. Entretanto, dada a importância da questão ambiental, o tema deve ser tratado com mais ênfase no momento de selecionar o contratado.

Exemplificativamente, pode-se estabelecer como requisito para a contratação, ou critério de desempate, que a empresa adote abordagens e estratégias indicadas na ISO 26000:2010 (ABNT, 2010, p. 44): uso de tecnologias e práticas ambientalmente saudáveis; práticas de compras sustentáveis; promoção da conscientização e aprendizagem para dar suporte aos seus esforços ambientais, na própria organização e dentro de sua esfera de influência; entre outros. A lei pode

prever, ainda, a exigência de medidas benéficas ao meio ambiente durante a execução contratual (plantio de árvores, construção de parques etc.).

A igualdade de gênero no ambiente laboral, questão sensível e inadiável, também merece maior destaque nas contratações públicas. Ao tratar o desenvolvimento de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho como critério de desempate, a Lei nº 14.133/2021 dá um passo importante, mas insuficiente. Não sendo um critério obrigatório para a contratação pública, é possível concluir que a lei autoriza a celebração de contratos com empresas promotoras de discriminação.

Conforme informações do IBGE, em 2022 o rendimento das mulheres foi equivalente a 78,9% daquele recebido pelos homens. A 3ª edição do estudo *Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil*, de 2024, destaca que as mulheres ocupavam 39,3% dos cargos gerenciais, enquanto os homens ocupavam 60,7%.

Dados do Tribunal Superior do Trabalho demonstram que, de 2020 a 2023, a Justiça do Trabalho julgou 419.342 ações sobre assédio moral e assédio sexual. Quanto às ações envolvendo assédio sexual, 72,1% foram ajuizadas por mulheres. Os números demonstram também que o volume de processos sobre assédio sexual julgados cresceu 44,8% no período.

Pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão e Instituto Locomotiva em 2020 apontou que 76% das mulheres entrevistadas afirmaram já ter sofrido violência e assédio no trabalho.

A respeito do assédio moral e sexual no ambiente de trabalho, o Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2021, p. 113), assim pontua:

Em termos econômicos, a violência e o assédio de gênero constituem um obstáculo à integração e à permanência das mulheres na força de trabalho. Dessa maneira, debilitam a capacidade de obtenção de rendimentos a longo prazo das trabalhadoras e contribuem para a disparidade salarial de gênero, especialmente quando se trata de salário variável, pois a recusa de tolerar o assédio sexual praticado por superiores hierárquicos ou por clientes pode colocar em risco a capacidade de a trabalhadora obter o volume de comissões ou gorjetas necessário para o seu sustento e de sua família. O empobrecimento da vítima de violência sexual no trabalho pode se dar também com sua saída da empresa: uma em cada seis mulheres assediadas pede demissão.

É imprescindível que as empresas promovam ações de equidade de gênero e de respeito às mulheres. A obrigatoriedade dessas ações para a celebração de contratos com o Poder Público pode contribuir para promover bem-estar às mulheres e a efetivação de seus direitos.

A exigência de isonomia de gênero, medida por critérios objetivos definidos em regulamento, pode ser incluída na fase de habilitação ou na execução do contrato. Vale lembrar que o pagamento de igual remuneração a homens e mulheres, pelo desempenho de trabalho de igual valor ou no exercício da mesma função, é obrigação prevista na Lei nº 14.611/2023, incluindo-se, pois, na função social da empresa. Há outras medidas que também podem integrar os critérios para contratação: proporcionalidade de gênero nos cargos de chefia ou desenvolvimento de programas de conscientização a respeito da violência e do assédio contra a mulher no ambiente laboral.

Finalmente, tem-se a discriminação racial, questão persistente na história brasileira. Nas palavras de Laurentino Gomes (2022, p. 530), “pobreza no Brasil permanece como sinônimo de negritude”. Na década de 1970, Abdias Nascimento (2016, p. 97) foi categórico ao denunciar a discriminação racial no contexto do trabalho:

As feridas da discriminação racial se exibem ao mais superficial olhar sobre a realidade social do país. A ideologia oficial ostensivamente apoia a discriminação econômica - para citar um exemplo - por motivo de raça. Até 1950, a discriminação em empregos era uma prática corrente, sancionada pela lei consuetudinária. Em geral, os anúncios procurando empregados se publicavam com a explícita advertência: “não se aceitam pessoas de cor”. Mesmo após a lei Afonso Arinos, de 1951, proibindo categoricamente a discriminação racial, tudo continuou na mesma. [...] Depois da lei, os anúncios se tornaram mais sofisticados que antes: requerem agora “pessoas de boa aparência”. Basta substituir “boa aparência” por “branco” para se obter a verdadeira significação do eufemismo.

Darcy Ribeiro (2015, p. 176), fazendo referência a dados do Anuário Estatístico do Brasil (IBGE) de 1993, aponta que 12% dos brancos maiores de sete anos eram analfabetos, enquanto os negros eram 30% e os pardos, 29%. Já o rendimento anual médio de pessoas de mais de dez anos era de 32.212 cruzeiros para os brancos, de 13.295 cruzeiros para os pretos e de 15.308 cruzeiros para os pardos.

Levantamento do IBGE de 2021 sugere que o cenário ainda é bastante desfavorável para pretos e pardos: 69% dos cargos gerenciais no mercado de trabalho eram ocupados por brancos, enquanto somente 29,5% eram ocupados por pretos ou pardos.

Laurentino Gomes (2022, p. 532) aponta dados de 2016 do Ministério do Trabalho, segundo os quais os brancos constituem a maioria em profissões qualificadas: engenheiros (90%), pilotos de aeronaves (88%), professores de medicina (89%), veterinários (83%) e advogados (79%).

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) dispõe que o Poder Público estimulará o setor privado, por meio de incentivos, a adotar medidas visando a promover a igualdade de oportunidades para a população negra no mercado de trabalho (§ 3º do art. 39). As contratações públicas são um caminho para esse incentivo. A lei pode, por exemplo, dar preferência a empresas que desenvolvam programas de capacitação de empregados negros ou processos de promoção específicos para a ascensão funcional de empregados negros.

As injustiças a mulheres e negros não são recentes ou circunstanciais, mas históricas, estruturais e persistentes. As discriminações a essas parcelas da população se encontram arraigadas na realidade brasileira, tendo como resultado a evidente violação de seus direitos fundamentais. O Poder Público não pode ignorar essa situação.

Esses são exemplos de direitos cotidianamente violados que podem receber atenção do Estado por meio das contratações públicas sustentáveis. Sabe-se que há muitos outros grupos socialmente estigmatizados, a demandar igual proteção estatal. Há, ainda, inúmeros outros interesses sociais que merecem a atenção da Administração Pública. Seja como for, é necessário avançar, pois cada iniciativa estatal nesse tema pode gerar resultados positivos e concretizar direitos fundamentais, nos moldes propostos pela Constituição Federal.

Por outro lado, sabe-se também que as demandas sociais são infindáveis, não podendo o processo de escolha do contratado abarcar todas elas. Tal pretensão tornaria a licitação extremamente burocrática e, em última instância, inviabilizaria a celebração do contrato. O estabelecimento de critérios excessivos também dificultaria a fiscalização administrativa, tornando a iniciativa dispendiosa e ineficaz, além de gerar inevitável judicialização.

O que se defende não é a utilização das contratações públicas sustentáveis como panaceia para as violações de direitos fundamentais. Defende-se que o desenvolvimento sustentável tenha maior protagonismo nas contratações e que o processo de escolha do contratado seja uma ferramenta importante para realizar esse objetivo.

Cabe ao legislador e ao administrador selecionar prioridades – que, inclusive, podem mudar com o tempo. Os critérios ora propostos não necessariamente devem ser aplicados em todos os processos de escolha da empresa contratada. Na linha do Parecer nº 00001/2021/CNS/CGU/AGU, o gestor público, no caso concreto, pode deixar de exigir determinados requisitos de sustentabilidade socioambiental, desde que motive sua decisão – motivação essa sujeita a controle pelos órgãos competentes e pela sociedade. Dessa forma, a busca pelo desenvolvimento sustentável se torna prioridade, sem, todavia, engessar ou inviabilizar a contratação pública.

O estabelecimento de critérios mais rígidos para a seleção do contratado, desde que amparados por normas constitucionais, está longe de representar violação à isonomia ou prejuízo à competitividade. Trata-se de uma ferramenta legítima e constitucional, alinhada com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

6 CONCLUSÃO

O tema da intervenção estatal sobre a economia é complexo, dando azo aos mais diversos posicionamentos, como se viu pelo percurso histórico das teorias econômicas. Fato é que, embora o Brasil tenha recebido influência das correntes liberais e intervencionistas ao longo dos tempos, a Constituição Federal de 1988 privilegia um modelo de bem-estar, com forte preocupação social e uma ampla gama de atribuições ao Estado com o objetivo de concretizar os direitos fundamentais ali previstos.

Os princípios insculpidos no art. 170 da Constituição Federal propõem uma ordem econômica voltada para a justiça social, a existência digna e o desenvolvimento sustentável. Esses princípios devem ser observados por todos os atores da economia, incluindo a iniciativa privada. As empresas, ainda que cobertas pelo princípio da livre iniciativa, têm a obrigação de observar a função social da propriedade, exercendo suas atividades de modo a atender os interesses coletivos. Não se pode admitir que o fim único da empresa seja o lucro, dissociado dos anseios sociais ou da realidade em que ela está inserida. Some-se a esse panorama o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica delegado ao Estado, conforme art. 174 da Carta Magna. Concluiu-se, assim, que é dever estatal intervir sobre o domínio econômico com a finalidade de dar concretude aos princípios constitucionais e guiar os demais agentes econômicos na mesma direção.

Viu-se, ainda, que o desenvolvimento nacional objetivado pela Constituição é o desenvolvimento sustentável, que não se limita ao aumento da riqueza. Exige-se que essa riqueza seja distribuída de forma justa, que as pessoas possam exercer seus direitos fundamentais e que os benefícios usufruídos pela presente geração não privem as gerações futuras do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em outras palavras, o desenvolvimento pressupõe a efetivação e a ampliação dos direitos fundamentais sociais, econômicos e ambientais.

A pesquisa concluiu que é dever do Estado e das empresas contribuir para o desenvolvimento sustentável. Seja em razão das normas constitucionais, seja em decorrência dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro internacionalmente, os setores público e privado devem atuar de modo conjunto em prol da sustentabilidade. Essa atuação pode se dar, entre outros meios, pela realização de contratações públicas sustentáveis, com a seleção, pelo Poder Público, de

contratados que cumpram sua função social ou, situação ainda mais desejável, que adotem postura condizente com a responsabilidade social esperada das empresas. A internalização voluntária, pela iniciativa privada, de comportamentos que superem suas obrigações legais e objetivem o bem-estar das pessoas afetadas por suas atividades tem potencial transformador, devendo ser recompensada pela Administração Pública.

A intervenção do Estado sobre a economia, mediante normas promocionais aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos, que incentivem as empresas a se conduzirem de modo socialmente responsável, é medida compatível com a Constituição Federal de 1988. Não se pode falar em violação à livre iniciativa ou à isonomia no processo licitatório. As normas promocionais não criam exigências de forma indiscriminada a todas as empresas, apenas propõem benefícios àquelas que tenham interesse em contratar com o Poder Público. Além disso, a liberdade de iniciativa não é ilimitada, devendo se conformar aos interesses coletivos, à função social da propriedade e aos objetivos e princípios constitucionais. Pontuou-se, ainda, que um dos objetivos da licitação é o desenvolvimento nacional sustentável, o que permite a previsão de exigências no instrumento convocatório com essa finalidade, ainda que pareçam, em um primeiro momento, discriminatórias. Pretende-se evitar a contratação de empresas que não contribuam ou até mesmo estejam em conflito com a ideia de sustentabilidade, o que está de acordo com a Constituição.

Também não há prejuízo à obtenção da melhor proposta e à justa competição entre os interessados, objetivos tradicionais do processo licitatório. A longo prazo, é mais vantajoso para a Administração e para a coletividade a seleção de empresas que promovam o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável. O estabelecimento prévio, objetivo e impessoal de preferências ou critérios fundados em normas constitucionais é legítimo e admitido, não prejudicando o caráter competitivo do certame. Ademais, a função regulatória da licitação sugere ser possível a sua utilização para atingir outros objetivos constitucionalmente relevantes.

Quanto à efetividade das normas já vigentes, ainda é cedo para se chegar a uma conclusão segura. A Lei nº 14.133/2021 somente passou a ser de aplicação obrigatória em 30 de dezembro de 2023 (art. 193), após um período de transição e convivência com a Lei nº 8.666/1993. Conforme avaliação da implementação da Lei nº 14.133/2021 conduzida pelo Tribunal de Contas da União entre maio e junho de 2024, publicada por meio do Acórdão nº 1917/2024 – Plenário, 61% dos órgãos da

Administração (poderes Executivo Federal, Estadual e Municipal⁴) estavam em um nível de implementação considerado insuficiente, 30% no básico, 5% no intermediário e somente 1% no nível avançado. Entre as dificuldades identificadas, destacam-se a alta rotatividade de agentes públicos e a insuficiência de servidores qualificados. No tocante à realização de contratações sustentáveis, 85,6% dos órgãos federais afirmaram adotar essa prática; no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, o percentual positivo foi de 60,7%; já nos Municípios, apenas 37,9% responderam positivamente.

Para ilustrar quão recente é a concretização das inovações legais, apenas em 19 de setembro de 2025 foi publicada a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 382, de 17 de setembro de 2025, que dispõe sobre as ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, para fins de desempate em processos licitatórios. A instrução detalha as formas de comprovação e de aferição das ações de equidade, regramento que viabiliza e garante maior segurança jurídica à aplicação do critério de desempate previsto na lei.

Somente a plena implementação da Lei nº 14.133/2021 ao longo do tempo poderá demonstrar o efeito das normas promocionais hoje em vigor no comportamento do mercado e na realização de direitos. Como dito, não se espera que as contratações públicas sustentáveis, por si só, resolvam problemas tão complexos e multifatoriais. De qualquer forma, elas constituem um instrumento relevante à disposição do Estado, com evidente potencial de influência na iniciativa privada, dado o poder de compra estatal.

O que não encontra amparo na Constituição é a indiferença da Administração Pública à promoção do desenvolvimento sustentável por meio das licitações e contratos administrativos. Os exemplos indicados na seção 5.5.2, referentes à urgência climática e às discriminações a mulheres e pessoas negras, expõem uma sociedade ainda carente de medidas efetivas para a concretização de diversos direitos fundamentais.

Partindo dessas conclusões, entende-se que o estatuto jurídico que hoje regula as contratações públicas é ainda incipiente quanto aos critérios de sustentabilidade para a seleção do contratado. Temas de grande relevância para o

⁴ Conforme informação do Tribunal de Contas da União, dos 1.768 órgãos e entes da Administração Pública consultados, aproximadamente 97% responderam ao questionário, restando 55 organizações que não encaminharam respostas.

desenvolvimento sustentável (proteção do meio ambiente e eliminação de discriminações estruturais a parcelas da população, por exemplo) são tratados de modo secundário na legislação. É possível e necessário que haja avanços nesse sentido, com o aperfeiçoamento do estatuto de regência e a inclusão de outras exigências para a escolha do contratado.

As demandas sociais são complexas e exigem a atuação coordenada e permanente de todos os setores da sociedade, mediante variadas frentes. A utilização das contratações públicas sustentáveis é apenas uma das ferramentas possíveis, para que se possa, a cada dia, chegar mais próximo do projeto de sociedade desenhado pela Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer n. 00001/2021/CNS/CGU/AGU**, de 31 de maio de 2021. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/PARECER01.2021CNS.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

AMARAL, Francisco. **Direito civil**: introdução. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ANDERSON, Perry. Historia y lecciones del neoliberalismo. **Revista del Centro de Estudios del Trabajo**, v. 25, p. 1-8, 1999. Disponível em: https://www.academia.edu/39843699/HISTORIA_Y_LECCIONES_DEL_NEOLIBERALISMO. Acesso em: 24 fev. 2026.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 26000:2010**: diretrizes sobre responsabilidade social. Rio de Janeiro: ABNT, 2010. Disponível em: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/ABNT-NBR-ISO-26000-2010-%E2%80%93-Diretrizes-sobre-responsabilidade-social.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2026.

AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: **A política social em tempo de crise**: articulação institucional e descentralização. Brasília, DF: MPAS, v. I, p. 86-178, 1989. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/17f59ddc-52b2-4ebe-ae9-7662df15dfa9/content>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report, 1978**. Washington, D.C.: World Bank, 1978. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/297241468339565863/pdf/PUB20800REPLACEMENT0WDR01978.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

BARACHO, Hertha Urquiza; CECATO, Maria Aurea Baroni. Da função social da empresa à responsabilidade social: reflexos na comunidade e no meio ambiente. **Direito e Desenvolvimento**, v. 7, n. 2, p. 114-128, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/320>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83-156.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri, SP: Manole, 2007.

BOITO JR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do programa nacional de publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, nº 9.029, de 13 de abril de 1995, nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e nº 10.778, de 24 de novembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera leis e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1917/2024 – Plenário.** Processo TC 027.907/2022-8. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 set. 2024. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 237-270, 2006.

CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, p. 444-460, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/FwKt39SvPW36Thr993KRrF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial, volume 1:** direito de empresa. 20 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 63, p. 71-79, 1986. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/071-079.-COMPARATO-Fabio-Konder.-Funcao-social-da-propriedade-dos-bens-de>

producao.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 4 maio 2026.

CONVENÇÃO sobre diversidade biológica. Rio de Janeiro: 5 jun. 1992. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

COSTA, Marco Aurélio; SANTOS, Maria Paula Gomes dos; MARGUTI, Bárbara; PIRANI, Nikolas; PINTO, Carlos Vinicius da Silva; CURI, Rodrigo Luis Comini; RIBEIRO, Clarisse Coutinho; ALBUQUERQUE, Clayton Gurgel de. **Vulnerabilidade social no Brasil**: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: https://ivs.ipea.gov.br/api/cockpit/storage/uploads/publicacoes/td_2364b.pdf. Acesso em: 8 abr. 2026.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DOS SANTOS, Marques. Mercantilismo/Mercantilismos. **Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos**. Coimbra, Almedina, 2005, p. 393-422. Disponível em: https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/prefacio_15.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

DOWNS, Anthony. Why the government budget is too small in a democracy. **World Politics**, v. 12, n. 4, p. 541-563, 1960. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/why-the-government-budget-is-too-small-in-a-democracy/7D71CDB500C8A3DCA4CEA6120A1AF808>. Acesso em: 24 fev. 2026.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. The three political economies of the welfare state. **Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie**, v. 26, n. 1, p. 10-36, 1989. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1755-618X.1989.tb00411.x>. Acesso em: 16 fev. 2026.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 133-142, 2009. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/301/136>. Acesso em: 25 abr. 2026.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 51,

p. 121-153, 2013. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/146>. Acesso em: 28 abr. 2026.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 7, p. 129-147, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/physis/1997.v7n2/129-147/pt>. Acesso em: 24 fev. 2026.

FREIRE, André Luiz. **O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas**. 2013. 429 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/6122/1/Andre%20Luiz%20Freire.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2026.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FURLAN, Melissa. **A função promocional do direito no panorama das mudanças climáticas**: a idéia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor. 2008. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/8013/1/Melissa%20Furlan.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2026.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, Ricardo Lupion; TAVARES, Cláudio Kaminski. Livre Iniciativa: Considerações sobre seu sentido e alcance no Direito Brasileiro. **Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife**, Volume 88, número 1, p. 148-175, 2016. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11571/2/Livre_Iniciativa_Consideracoes_sobre_seu_sentido_e_alcance_no_Direito_Brasileiro.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

GOMES, Laurentino. **Escravidão: da independência do Brasil à Lei Áurea**. 1 ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GROS, Denise Barbosa. Considerações sobre o neoliberalismo como movimento ideológico internacional. **Ensaio FEE**, v. 29, n. 2, p. 565-590, 2008. Disponível em: <http://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2188>. Acesso em: 1 maio 2026.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções, 1789-1848**. 46. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Trimestrais**: indicadores de volume e valores correntes: 1º trimestre de 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2025_1tri.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf. Acesso em: 2 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102066_informativo.pdf. Acesso em: 2 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mulheres pretas ou pardas gastam mais tempo em tarefas domésticas, participam menos do mercado de trabalho e são mais afetadas pela pobreza**. Agência IBGE Notícias, Rio de Janeiro, 8 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39358-mulheres-pretas-ou-pardas-gastam-mais-tempo-em-tarefas-domesticas-participam-menos-do-mercado-de-trabalho-e-sao-mais-afetadas-pela-pobreza>. Acesso em: 2 maio 2026.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO; INSTITUTO LOCOMOTIVA. **Percepções sobre a violência e o assédio contra mulheres no trabalho**. 2020. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/percepcoes-sobre-a-violencia-e-o-assedio-contra-mulheres-no-trabalho-instituto-patricia-galvao-locomotiva-2020/>. Acesso em: 2 maio 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KIRSCHNER, Ana Maria. A sociologia da empresa e responsabilidade social das empresas. **Revista Nueva Sociedad**, v. 202, 2006. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3343_2.pdf. Acesso em: 4 abr. 2026.

KON, Anita. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 8, n. 2, p. 5-22, 2012. Disponível:

https://www.researchgate.net/profile/Anita-Kon/publication/277092442_Plano_emprego_no_Brasil_interpretando_os_conceitos_e_indicadores/links/58a6f611a6fdcc0e078ae34c/Plano-emprego-no-Brasil-interpretando-os-conceitos-e-indicadores.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. Responsabilidade social corporativa: uma contribuição das empresas para o desenvolvimento sustentável. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 4, n. 1, p. 1-50, 2005. Disponível em: <https://periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/404/304>. Acesso em 1 abr. 2026.

KRUGMAN, Paul. **A consciência de um liberal**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, p. 125-131, 1957. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/viewFile/604/571>. Acesso em: 1 maio 2026.

LIMA, Renata Albuquerque; MAGALHÃES, Átila de Alencar Araripe; CEDRO, Iza Angélica Gomes. Estado de Direito Ambiental: evolução e desafios contemporâneos. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 61, p. 420-449, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/80362199/Estado_De_Direito_Ambiental_Evolu%C3%A7%C3%A3o_e_Desafios_Contempor%C3%A2neos?sm=b. Acesso em: 7 mar. 2026.

MACIEL, David. Neoliberalismo e autocracia burguesa no Brasil. **Cadernos Cemarx**, Campinas, SP, n. 5, p. 195–210, 2009. Disponível em: <https://econtents.sbu.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/10850>. Acesso em: 23 fev. 2026.

MATIAS, João Luis Nogueira; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito, economia e meio ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v. 37, n. 1, p. 155-176, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28864>. Acesso em: 2 maio 2026.

MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. **Novos estudos CEBRAP**, p. 57-66, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/Tn53n6xsSgDmhB3cFgL6Bh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 fev. 2026.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2058>. Acesso em: 16 fev. 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política com algumas de suas aplicações à filosofia social**. Vol. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.21.232867-8/000**. Requerente: Prefeito Municipal de Ponte Nova. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ponte Nova. Relator: Des. Edilson Olímpio Fernandes. Julgamento em: 10 ago. 2022. Publicação em: 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1000021232867800020222372247>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MISES, Ludwig von. **Ação humana**: um tratado de economia. 2. ed. Campinas: Vide Editorial, 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os princípios constitucionais da atividade econômica. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 45, p. 103-112, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/93036230/328059015.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

NALIN, Paulo Roberto Ribeiro. **Conceito pós-moderno de contrato**: em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional. 2000. 285 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 3. ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NERY, Pedro Fernando. **Extremos**: Um mapa para entender as desigualdades no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2024.

NETO, Lira. **Getúlio**: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris sobre o clima**. Paris, 12 dez. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>. Acesso em: 22 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 14-25 jun. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao**

desenvolvimento. Nova Iorque, 4 dez. 1986. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1,55°C acima dos níveis pré-industriais.** Nações Unidas Brasil, [s. l.], 10 jan. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis>. Acesso em: 11 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment.** Stockholm, 5-16 June 1972. New York: United Nations, 1973. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acesso em: 3 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Sustainable Development Goals Report 2023:** Special Edition. New York: United Nations, 2023. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque, 25 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 22 mar. 2026.

PACTO GLOBAL – REDE BRASIL. **Sobre nós.** [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/sobre-nos/>. Acesso em: 3 abr. 2026.

PINHEIRO, Márcio. **Um compromisso com a estabilidade e a modernização.** São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/acao-politica/um-compromisso-com-a-estabilidade-e-a-modernizacao/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONTE NOVA. **Lei nº 4.503, de 24 de setembro de 2021.** Dispõe sobre a reserva de vagas nos casos em que especifica, quando da contratação de obras e serviços e nos casos de incentivos fiscais ou formalização de convênios ou instrumentos de parcerias com o poder público municipal em que haja previsão de contratação de mão-de-obra pelo beneficiário. Disponível em: https://sapl.pontenova.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/6382/lei_4.503.2021-consolidada.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human Development Report 1990:** Concept and Measurement of Human Development. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990encompletenostats.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O clima conta**: cada número conta uma história. PNUD Brasil, 27 out. 2025. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/stories/o-clima-counta>. Acesso em: 11 jun. 2026.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3 ed. São Paulo: Global, 2015.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e de tributação**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

RONCAGLIO, Cynthia; JANKE, Nadja. **Desenvolvimento sustentável**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/download/36334661/DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL.pdf. Acesso em: 22 mar. 2026.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Pollyana Martins; BRAGA, Gustavo Bastos. Renda da população e injustiça ambiental no Brasil. **PatryTer**, v. 7, n. 14, p. 1-21, 2024. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6040/604078513008/604078513008.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SARAI, Leandro. **Contratações públicas sustentáveis**: crítica da norma pura e caminho da transformação. Londrina: Thoth, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 46. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa**. 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/download/38200242/FundamentalizacaoFundamentalismoJV_Claudio.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Em três anos, Justiça do Trabalho julgou mais de 400 mil casos de assédio moral e sexual**. TST, 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/en/-/em-tr%C3%AAs-anos-justi%C3%A7a-do-trabalho-julgou-mais-de-400-mil-casos-de-ass%C3%A9dio-moral-e-sexual%C2%A0>. Acesso em: 2 maio 2026.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WELLER, Leonardo. Aderência: liberalismo econômico e política comercial Britânica em 1820-1913. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, p. 491-516, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/RRjPdR88wz6FqByj4JFRqfK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/4347/1/Livro_Poder_compra_estatal.pdf. Acesso em: 4 jun. 2026.