

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

AMANDA MARIA VIEIRA ALEGRIA

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO EQUILÍBRIO À INTERVENÇÃO ESTATAL: DA TRADIÇÃO ESTATIZANTE AO PARADIGMA DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

JOÃO PESSOA
2026

AMANDA MARIA VIEIRA ALEGRIA

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO EQUILÍBRIO À INTERVENÇÃO ESTATAL: DA TRADIÇÃO ESTATIZANTE AO PARADIGMA DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Marília Marques Rêgo Vilhena

JOÃO PESSOA
2026

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A366p Alegria, Amanda Maria Vieira.
O princípio da subsidiariedade como equilíbrio à intervenção estatal: da tradição estatizante ao paradigma da Lei de liberdade econômica / Amanda Maria Vieira Alegria. - João Pessoa, 2026.
57 f.

Orientação: Marília Vilhena.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Princípio da subsidiariedade. 2. Intervenção estatal. 3. Livre iniciativa. 4. Lei da liberdade econômica. I. Vilhena, Marília. II. Título.

UFPB/CCJ CDU 34

Elaborado por Lucimário Dias dos Santos - CRB-15/645

AMANDA MARIA VIEIRA ALEGRIA

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO EQUILÍBRIO À INTERVENÇÃO ESTATAL: DA TRADIÇÃO ESTATIZANTE AO PARADIGMA DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Marília Marques Rêgo Vilhena

DATA DA APROVAÇÃO: 27/03/2026

BANCA EXAMINADORA:

Profa.ª Dra.ª Marília Marques Rêgo Vilhena
(ORIENTADORA)

Prof. Dr. Julian Nogueira de Queiroz
(AVALIADOR)

Prof. Dr. André Luiz Cavalcanti Cabral
(AVALIADOR)

Aos meus pais, por tornarem possível a imensurável aventura de estudar em outro estado do país, e que, com muito amor, depositaram em mim uma firme confiança, mesmo nos momentos nos quais nem eu mesma a tinha.

AGRADECIMENTOS

A Vós, Nosso Senhor Jesus Cristo, pois “me cercais por trás e pela frente, e estendeis sobre mim a vossa mão” (Sl 139,5).

À minha mãe, forte e bondosa, por me ensinar que as veredas da vida são íngremes, repletas de percalços e reviravoltas e, ainda assim, dignas de serem trilhadas com bondade, fé e amor. Ao meu pai, dedicado e perseverante, pelo incansável esforço ao permitir-me abraçar as oportunidades ao meu alcance. A ele, também, por me mostrar que as quedas são inerentes à condição humana, mas que reerguer-se é indispensável para desbravar a vida.

A ambos, por se doarem e fazerem, plenamente, o possível e o impossível por mim.

À mami e,*in memoriam*, ao papi, pela coragem e fibra de acreditar que a sua descendência prosperaria no Brasil, tornando possível que eu esteja aqui hoje.

Ao meu namorado e refúgio, que segura minha mão, firme e amorosamente, conduzindo-me de volta aos simples caminhos que a minha mente ansiosa transforma em complexos labirintos.

Aos meus padrinhos e à Aninha, por terem se feito família de coração,cuidando-me e acolhendo-me, generosamente, em João Pessoa.

À Bárbara, que, desde o primeiro período da faculdade, tornou-se a amizade imprescindível para que a caminhada longe de casa fosse menos solitária e mais feliz.

Aos meus colegas de faculdade com os quais a Universidade Federal da Paraíba me presenteou, por terem sido fundamentais para que cada prova, cada trabalho, cada momento e cada angústia fossem superados com sucesso, em especial o grupo “Lado Direito”: Aline, Matheus, Ana, Bárbara e Letícia.

Aos locais de estágio que me concederam uma oportunidade e valiosos aprendizados: à 50ª Promotoria de Justiça da Paraíba, por me permitir visualizar o funcionamento do órgão público e a vivência prática de Direito Administrativo e Direito Constitucional; ao escritório David Diniz, por me apresentar os primeiros vislumbres da advocacia com excelência, sob o olhar de um acolhimento profissional e humano; e ao escritório Martins Serrano Advocacia, por encerrar meu ciclo de estágio com maestria, cercada por ensinamentos de Processo Civil, debates enriquecedores e pelo profundo amor à profissão que os seus advogados demonstram.

À Professora Doutora Marília Vilhena, por ter aceitado, sem pestanejar, a orientação deste trabalho, e por ser uma professora exemplar, marcando a trajetória do curso de Direito.

RESUMO

O presente estudo irá analisar o princípio da subsidiariedade ao longo da história da humanidade, dando luz aos documentos da Doutrina Social da Igreja, bem como ao entendimento de doutrinadores brasileiros quanto à sua aplicação no âmbito da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, este estudo demonstrará que o princípio da subsidiariedade e a livre iniciativa não são plenamente consolidados, devido à persistente tradição estatizante alinhada à burocracia no cenário brasileiro. Nesse contexto, a Lei de Liberdade Econômica intenta aumentar o desenvolvimento econômico, criando um novo paradigma racional que assegura o princípio da subsidiariedade como guia à mitigação das falhas de governo, consolidando o Estado brasileiro como agente regulador eficiente.

Palavras-chave: subsidiariedade; livre iniciativa; burocracia; racional; paradigma; desenvolvimento econômico; falhas de governo; Lei de Liberdade Econômica.

ABSTRACT

The present study will intend to analyse the principle of subsidiarity throughout human history, mainly in the Catholic Social Doctrine documents and in the Brazilian doctrine within the framework of the 1988 Federal Constitution. Afterwards, this study will demonstrate that the principle of subsidiarity, and also the free enterprise are not consolidated, due to a persistent statist tradition, allied with bureaucracy in the Brazilian scenario. In this context, the Economic Freedom Law makes efforts to increase the economic development, creating a new rational paradigm that assures the principle of subsidiarity as a guide to mitigate the government failures, consolidating the Brazilian state as an efficient regulatory agent.

Key-words: subsidiarity; free enterprise; bureaucracy; rational; paradigm; economic development; government failures; Economic Freedom Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 8
2 CAPÍTULO 1 - A ESTRUTURA DOS PRINCÍPIOS E A SUBSIDIARIEDADE COMO VETOR CONSTITUCIONAL..... 10
2.1 O Princípio da Subsidiariedade: origem, conceito e evolução 11
2.2 Dimensões da Subsidiariedade: a atuação Negativa e Positiva do Estado..... 13
2.3 O Princípio da Subsidiariedade na Constituição Federal de 1988 19
3 CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS DA ORDEM ECONÔMICA E O PANORAMA DA LIBERDADE NO BRASIL.....24
3.1. A Tradição Estatizante Brasileira: Uma Perspectiva Histórica e Cultural..... 29
3.2. Análise do Índice de Liberdade Econômica no Brasil: Posição Global e Desafios..... 32
3.3. O "Custo Brasil": Impactos da Burocracia e da Complexidade Regulatória no Desenvolvimento.....35
4 CAPÍTULO 3 – A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E O NOVO PARADIGMA DA REGULAÇÃO EFICIENTE..... 39
4.1 Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Racionalidade do *Homo Economicus*.....43
4. 2 A Intervenção Estatal à Luz das Falhas de Mercado.....44
4.3 Desafios da Implementação: o Federalismo Assimétrico e a Trajetória de Dependência da Burocracia..... 47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....51
REFERÊNCIAS..... 53

1 INTRODUÇÃO

A natureza dos princípios orienta a interpretação de todo ordenamento jurídico, tornando-o coeso e impedindo que a sua finalidade se aparte da conjuntura histórica, social, cultural e econômica das sociedades, conforme leciona Claus-Wilhelm Canaris. É neste contexto que o princípio da subsidiariedade é apresentado, desde o seu surgimento, que remete à história antiga, até a sua transmutação para a contemporaneidade. Ainda, a sua aplicação é moldada por diversos episódios da história da humanidade, e sua interpretação, no âmbito econômico, é desenvolvida, desde a concepção econômica clássica do "*laissez-faire*", até a ascensão do Estado Social, de influência keynesiana. No que tange à ordem econômica brasileira, a Constituição Federal define a sua fundação na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a existência digna a todos. Nesse diapasão, a ordem econômica é analisada sob a doutrina de Fernando Aguilar, com a sua divisão entre normas programáticas, normas-regra e princípios. No entanto, aponta-se que a tradição brasileira de impor o denominado Custo Brasil, por meio de um microgerenciamento burocrático, desafia a percepção do princípio da subsidiariedade e da livre iniciativa na ordem econômica, tendo em vista a supressão da autonomia privada e os dados de desenvolvimento econômico irrisório.

Diante de um cenário pessimista, com o Brasil ocupando pífias posições em índices de liberdade econômica, como o da Liberdade Econômica Mundial do "*Institute Fraser*", bem como do "*The Heritage Foundation*", a Lei de Liberdade Econômica surge como tentativa de romper as amarras que dificultam o surgimento de novos empreendimentos no ambiente de negócios brasileiro. Destarte, a Lei nº13.874/2019 representa os intentos de remover os empecilhos que hipertrofiam a intervenção estatal no domínio econômico, ratificando o princípio da subsidiariedade e reiterando a livre iniciativa como regra no ordenamento jurídico brasileiro, e não a exceção. Enfatiza-se, no entanto, a imperatividade da atuação estatal como Estado Regulador, pois há o reconhecimento explícito do estado como legitimado para impor a regulação e a normatização na ordem econômica. Distancia-se, portanto, da ideia do absenteísmo, ou da concepção clássica de Adam Smith, o qual acreditava que o mercado, sozinho, é capaz de regular a si mesmo, perfeitamente.

Sob tal prisma, a Lei de Liberdade Econômico aponta, na realidade, para um novo paradigma, que se utiliza de ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório para garantir a atuação estatal como antídoto necessário à correção das falhas de mercado, e não como agente ineficiente, que asfixia o mercado nacional. Nesse diapasão, este trabalho apresenta a

Teoria da Escolha Racional, a qual fundamenta a idealização da Análise de Impacto Regulatório, bem como do regulador eficiente, à luz do *homo economicus,* agente racional, que realiza suas escolhas guiando-se pelo menor dispêndio possível dos recursos disponíveis. Sob esse viés, perquire-se como princípio da subsidiariedade atua como bússola de equilíbrio entre a autonomia privada e a intervenção estatal no domínio econômico, salvaguardando a previsão e a segurança jurídica indispensáveis para o desenvolvimento de atividades econômicas, e assegurando-se, também, a superação da tradição estatizante brasileira no contexto da Lei de Liberdade Econômica.

Destarte, este trabalho apresenta três capítulos: o primeiro, introduz o princípio da subsidiariedade e a sua transformação ao longo dos acontecimentos históricos mundiais, a sua defesa em encíclicas da Doutrina Social da Igreja, bem como a maneira como a doutrina brasileira o identifica na Constituição Federal; o segundo, explana acerca da ordem econômica brasileira, (mormente de acordo com os preceitos do autor Eros Grau), bem como da tradição estatizante e das dificuldades burocráticas impostas pelo denominado "Custo Brasil"; o terceiro, e último, dá luz ano novo paradigma imposto pela Lei de Liberdade Econômica, delineado pelo princípio da subsidiariedade, o qual visa combater alguns dos obstáculos vivenciados pelo mercado nacional, e aborda, também, os atuais resultados da norma e a dificuldade de sua aplicação no país.

Com o fito de desenvolver todo o supra-exposto, utilizou-se o método lógico-dedutivo a partir da análise de transmutação do princípio da subsidiariedade e da sua aplicação na Constituição Federal, e na Lei de Liberdade Econômica. Outrossim, não se deve olvidar de mencionar o método teórico-bibliográfico, a partir dos estudos e da aplicação de conceitos e abordagens expostas em artigos, documentos históricos, livros de doutrina e nos dispositivos legais. Adicionalmente, são utilizados dados estatísticos e comparativos, devidamente retirados de artigos científicos referenciados na bibliografia deste trabalho. Por fim, ainda são expostos conceitos amplamente abordados pela Análise Econômica do Direito, que visa articular os conhecimentos da área do Direito integrado à Economia.

2 CAPÍTULO 1 - A ESTRUTURA DOS PRINCÍPIOS E A SUBSIDIARIEDADE COMO VETOR CONSTITUCIONAL

Os princípios são a alma fundante dos ordenamentos jurídicos, pois originam-se de comportamentos reiterados, perpetuados em cenários históricos, culturais e sociais, que findam no que, frequentemente, denomina-se de Direito Natural.[1] Infere-se, dessa forma, que os princípios refletem uma constante comportamental humana para além do que é exposto pelo direito positivado.

Segundo o doutrinador Claus-Wilhelm Canaris (1969, *apud* ÁVILA, 2005), os princípios carregam valores axiológicos de forma explícita.[2] Nessa perspectiva, orientam o que o sistema valoriza, a exemplo da dignidade, da justiça e da boa-fé. Sob essa ótica, a constante axiológica dos princípios projeta-se além dos contornos postos pelo produto normativo de um poder legitimado de um contexto histórico pontual, a exemplo das legislações advindas do congresso nacional brasileiro.

Assim, os princípios devem ser cotejados como uma espécie de direcionamento e de ferramenta que assegura a estrutura coesa do ordenamento jurídico. Desta forma, os princípios devem ser visualizados não somente como mera parte do repertório dos ordenamentos jurídicos, mas, sim, sob a ótica de uma bússola, que guia a interpretação da sua estrutura.[3] Os princípios, então, representam diretivas que se consolidam através do tempo, e que não requerem a sua positivação para compreender-se que, de fato, guiam a realidade fática dos seres humanos.

Não por mero acaso, a célebre obra "Antígona",[4] cuja autoria é do grego Sófocles, é constantemente trazida à baila quando se trata de dar luz ao caráter contínuo e imemorial do Direito Natural e de seus princípios dele decorrentes. Ora, na tragédia grega supracitada, a personagem Antígona desobedece o direito positivado, imposto pelo personagem Creontes, que representa o poder legitimado para a criação de normas, ou seja, o Estado.

Isso porque o decreto promulgado pelo rei de Tebas, Creontes, estabelecia que, aqueles que fossem considerados traidores da pátria por atacar a própria cidade, como o irmão de Antígona, deveriam permanecer insepultos, servindo de pasto para aves e cães. Todavia, a

---

[1] REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito, 27ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book. p.341.
[2] Humberto Ávila, teoria dos princípios, p.27
[3] JR., Tércio Sampaio F. Introdução ao Estudo do Direito - Técnica, Decisão, Dominação - 13ª Edição - 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.203.
[4] SÓFOCLES. Antígona. Versão de Heitor Moniz. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Teatro, p. 52

personagem de Antígona traz à luz algo mais poderoso e palpável do que a lei imposta por Creontes: as leis divinas e imemoriais, ancestrais, que defenderiam o dever religioso e familiar de enterrar os mortos, concedendo-lhes dignidade ao corpo, em que pese seus atos em vida:

> Antígona - Confesso o que fiz! Confesso-o claramente!
>
> Creonte (Ao guarda) - Podes ir para onde quiseres, livre da acusação que pesava sobre ti! (A Antígona) Fala, agora, por tua vez; mas fala sem demora! Sabias que, por uma proclamação, eu havia proibido o que fizeste?
>
> Antígona - Sim, eu sabia! Por acaso poderia ignorar, se era uma coisa pública?
>
> Creonte - E apesar disso, **tiveste a audácia de desobedecer a essa determinação**?
>
> Antígona - Sim, **porque não foi Júpiter que a promulgou; e a Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; nem eu creio que teu édito tenha força bastante para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, que nunca foram escritas, mas são irrevogáveis; não existem a partir de ontem, ou de hoje; são eternas, sim! E ninguém sabe desde quando vigoram!** - Tais decretos, eu, que não temo o poder de homem algum, posso violar sem que por isso me venham a punir os deuses! Que vou morrer, eu bem sei: é inevitável; e morreria mesmo sem a tua proclamação. E, se morrer antes do meu tempo, isso será, para mim, uma vantagem, devo dizê-lo! Quem vive, como eu, no meio de tão lutuosas desgraças, que perde com a morte? Assim, **a sorte que me reservas é um mal que não se deve levar em conta; muito mais grave teria sido admitir que o filho de minha mãe jazesse sem sepultura; tudo o mais me é indiferente**! Se te parece que cometi um ato de demência, talvez mais louco seja quem me acusa de loucura! (grifos nossos)

Nesse diapasão, a resistência de Antígona em obedecer ao decreto de Creontes expõe a prevalência dos princípios como diretivas de interpretação que precedem e condicionam o direito positivado. Desta feita, a atitude da personagem aponta que a norma positivada pelo Estado não deve ser posta despida de valores axiológicos como a dignidade e a justiça, servindo apenas como um fim em si mesma.

Assim, a prefalada obra clássica grega reitera os princípios como bússola hermenêutica, que guia o intérprete na compreensão da estrutura dos ordenamentos e os impede de se descolar da realidade cultural, histórica, ética e social. Portanto, o comportamento de Antígona eleva os princípios a diretivas consolidadas pelo tempo, agindo como filtro através do qual as regras devem ser interpretadas com o fito de que o ordenamento jurídico mantenha sua coesão e a sua finalidade.

2.1 O Princípio da Subsidiariedade: origem, conceito e evolução

Ante o exposto acerca dos princípios, é oportuno trazer à baila o princípio da subsidiariedade. Sua etimologia origina-se do latim, *subsidiarĭus*, que significa “pertencente à reserva”, “subsidiário”, “complementar”. Outrossim, o termo se mistura com a palavra em

latim *subsidĭum*, que remete a “tropas de reserva”, “linhas de reforço”, “forças auxiliares”, “apoio”, “ajuda”, “socorro”, “assistência”, “recurso”, “provisão”.[5] Sob esse viés, em que pese a origem dos termos em latim, que se refere ao poderio militar do Antigo Império Romano, o termo foi se transmutando, transformando-se, na linguagem vulgar, em sinônimo de reforço, encorajamento, naquilo que vem em segundo plano.[6]

Nesse espeque, é imperioso abordar, ainda, o fato de que as origens do princípio da subsidiariedade estão intimamente relacionadas à influência ocidental cristã. Isto porque o filósofo São Tomás de Aquino defendia que a *civitas* - cidade/estado- possuía uma dignidade especial, decorrente, justamente, da diversidade dos indivíduos em sua unidade. O doutor da Igreja apontava que a sociedade é composta por indivíduos e grupos que são, por natureza, complexos e diferentes entre si. Logo, a unidade política deveria ser uma harmonia entre partes distintas, e não uma fusão que sufoca a liberdade e aniquila as individualidades.[7]

Assim, a essência dessa visão é de que a verdadeira igualdade é espiritual, perante Deus, enquanto na vida social devem prevalecer a individualidade e a diversidade. Cada pessoa ou grupo (família, associações) possui um potencial criativo único para resolver problemas. Então, quando o Estado invade esse espaço e substitui a iniciativa privada, ele não promove a igualdade, mas sim aniquila a liberdade e o desenvolvimento das capacidades humanas.

Em decorrência dos preceitos escolásticos de São Tomás de Aquino, a ideia de subsidiariedade foi amplamente formalizada pela Igreja Católica, por meio de Cartas Encíclicas. Nessa senda, “Encíclica” é um termo de origem latina que significa “um círculo”, e constitui um texto solene que exorta os católicos a determinado comportamento.[8] Dessa forma, são documentos que atuam como instrumento oficial do magistério papal para tratar acerca de temas doutrinários, morais, sociais, políticos, ou econômicos, e formalizam ensinamentos da Igreja.[9]

---

[5] REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra B. Dicionário do latim essencial. 2. ed. São Paulo: Autêntica Editora, 2014. E-book. p.407. ISBN 9788582173190. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788582173190/. Acesso em: 14 jan. 2026.

[6] SILVA, de Plácido, 2006, p. 1336

[7] SANTOS, Rodrigo Bley, Notas Históricas sobre o Princípio da Subsidiariedade, Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, Vol.12, Nº 2, jul/dez, 2018, p.353

[8] LIMA, Hezrom V C.; SOUZA, Ana C. Machado de; FREITAS, Eduardo P.; et al. História Contemporânea. Porto Alegre: SAGAH, 2021. E-book. p.88. ISBN 9786556902296. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556902296/. Acesso em: 15 jan. 2026.

[9] CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. O que são os “Documentos Pontifícios” usados pelo Papa? Brasília: Cursos Edições CNBB, [s.d.]. Disponível em: https://www.cursosedicoescnbb.com.br/o-que-sao-os-documentos-pontificios-usados-pelo-papa/. Acesso em: 15 jan. 2026.

A primeira destas cartas a serem mencionadas deve ser a Encíclica *Rerum Novarum*,[10] datada do ano de 1891. É fato que tal momento histórico foi permeado pelos efeitos da súbita industrialização, como as condições de extrema pobreza dos trabalhadores, em conjunto com jornadas de labor exaustivas. Assim, ensejou-se o acentuado embate entre o capitalismo ascendente e os movimentos operários socialistas. Atenta aos movimentos da época, a Igreja posicionou-se contra os excessos de ambos os lados.[11] Assim, criticou o Capitalismo liberal desenfreado por permitir a exploração dos trabalhadores e a concentração de riqueza, e o socialismo por pregar a luta de classes e a abolição da propriedade privada. Nesse documento, o Papa Leão XIII afirma que o Estado não deve anular a família e o indivíduo, os quais devem agir em liberdade, decidindo por conta própria:

> [...] O Governo é para os governados e não vice-versa
>
> 19. Dissemos que **não é justo que o indivíduo ou a família sejam absorvidos pelo Estado, mas é justo, pelo contrário, que aquele e esta tenham a faculdade de proceder com liberdade, contando que não atentem contra o bem geral, e não prejudiquem ninguém**. Entretanto, aos governantes pertence proteger a comunidade e as suas partes: a comunidade, porque a natureza confiou a sua conservação ao poder soberano, de modo que a salvação pública não é somente aqui a lei suprema, mas é a própria a causa e a razão de ser do principado; as partes, porque, de direito natural, **o governo não deve visar só os interesses daqueles que têm o poder nas mãos, mas ainda o bem dos que lhe estão submetidos.** Tal é o ensino da filosofia, não menos que da fé cristã. Por outra parte, a autoridade vem de Deus e é uma participação da Sua autoridade suprema; desde então, aqueles que são os depositários dela devem exercê-la à imitação de Deus, cuja paternal solicitude se não estende menos a cada uma das criaturas em particular do que a todo o seu conjunto. **Se, pois, os interesses gerais, ou o interesse duma classe em particular, se encontram ou lesados ou simplesmente ameaçados, e se não for possível remediar ou obviar a isso doutro modo, é de toda a necessidade recorrer à autoridade pública**. (grifos nossos)

Em suma, desde que não prejudiquem o bem comum ou a terceiros,a manifestação volitiva dos indivíduos e das famílias não deve ser suprimida pelo Estado. Nesse sentido, a autoridade católica afirma que a razão de existir do governo é o bem-estar dos súditos, e que o Estado só deve ingerir nos assuntos privados, ou de uma classe específica, em situações de extrema necessidade, ou quando não há outra alternativa para a resolução de uma dada problemática.

2.2 Dimensões da Subsidiariedade: a atuação Negativa e Positiva do Estado

[10] XIII LEÃO, Papa, Rerum Novarum: sobre a condição dos operários ,1891, n.19
[11] LIMA, Hezrom V C.; SOUZA, Ana C. Machado de; FREITAS, Eduardo P.; et al. História Contemporânea. Porto Alegre: SAGAH, 2021. E-book. p.89. ISBN 9786556902296. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556902296/. Acesso em: 15 jan. 2026.

Ainda no que tange à evolução do princípio da subsidiariedade nas Encíclicas, em 1931, o Papa Pio XI formalizou e definiu tecnicamente o princípio da subsidiariedade na Doutrina Social da Igreja, por meio da encíclica *Quadragesimo Anno*. Enquanto Leão XIII já dava os primeiros contornos acerca do tema, foi Pio XI quem articulou o conceito como um "solene princípio da filosofia social". Nesse sentido, a autoridade papal define a subsidiariedade tanto pela proibição da absorção do indivíduo pelo Estado, quanto pelo papel de "ajuda" (*subsidium*) das esferas maiores:

> Permanece, contudo, imutável aquele **solene princípio da filosofia social**: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. (grifos nossos)

Enseja-se, então, os dois lados da subsidiariedade na Encíclica, já que o Papa Pio XI explica que o Estado deve agir de duas formas complementares: em sua face negativa e em sua face positiva. No que tange à sua face negativa, o Estado e as grandes organizações não devem realizar aquilo que a família, os indivíduos ou associações podem fazer por conta própria. Tem-se, dessa forma, a percepção de não interferência estatal, protegendo a liberdade e a iniciativa privada.

Noutro giro, a autoridade papal também aponta acerca da face positiva da subsidiariedade, qual seja, a de suplência, uma vez que o Estado deve intervir quando os grupos menores não são suficientes em suas ações. Destarte, a intervenção estatal deve ter como propósito auxiliar os indivíduos a recuperar sua autonomia, e não absorvê-los. Ainda, há a defesa de que, ao respeitar a subsidiariedade, o Estado se torna mais forte e eficiente, pois deixa de ser sobrecarregado com tarefas menores:[12]

> A autoridade suprema do Estado deve, portanto, deixar aos grupos inferiores o trato dos assuntos e cuidados de menor importância, que a fariam perder muito tempo; assim poderá realizar com mais liberdade, força e eficácia tudo o que só a ele compete: dirigir, vigiar, urgir, castigar, conforme os casos e a necessidade exijam.

Nesse sentido, em 1961, o Papa João XXIII reafirma o princípio da subsidiariedade, na encíclica *Mater et Magistra*,ao estabelecer que a presença do Estado na economia deve garantir a maior amplitude possível à liberdade e à iniciativa individual. Em que pese a

[12] PIO XI, Papa. *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*: sobre a restauração da ordem social e sua perfeição, em conformidade com a lei evangélica, no XL aniversário da Encíclica Rerum Novarum. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1931,n.19
Disponível em: https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html. Acesso em: 16 mar. 2026.

encíclica reconhecer que o Estado deve intervir para promover o bem comum e reduzir as desigualdades sociais, essa intervenção deve respeitar a autonomia das pessoas e dos grupos intermediários. Nessa senda, na encíclica *Mater et Magistra*, o princípio da subsidiariedade é reafirmado e detalhado,[13] principalmente na sua Segunda Parte, na seção intitulada *"Intervenção dos poderes públicos em matéria econômica"*. O Papa João XXIII fundamenta o princípio em alguns pontos centrais. O primeiro concerne à prioridade da iniciativa privada, uma vez que o texto estabelece que a economia é, primariamente, fruto da livre iniciativa dos indivíduos e dos grupos associados.

Adicionalmente, expressa o caráter subsidiário da intervenção, porquanto a atuação do poder público deve ser orientada para "estimular, promover, completar e integrar" a atividade dos particulares. Assim, o Estado só deve intervir para realizar o que os indivíduos ou grupos menores não conseguem fazer por conta própria ou para garantir o bem comum. Por fim, há menção ao equilíbrio entre liberdade e autoridade, uma vez que a encíclica enfatiza que a intervenção estatal não deve cercear a liberdade dos cidadãos, mas sim garantir as condições para que eles exerçam seus direitos e deveres. Em hiato temporal, em 2009, o Papa Bento XVI expõe, novamente, o princípio da subsidiariedade, em sua encíclica *Caritas in Veritate.*[14] Nesse panorama, a autoridade papal o aborda sob uma perspectiva de governança global e humanismo integral, em resposta direta aos desafios da globalização e da crise econômica de 2008.[15]

Assim, Bento XVI aponta a subsidiariedade como a expressão da liberdade humana e da responsabilidade. Ela aparece tanto como uma forma de impedir que uma autoridade central anule a iniciativa dos indivíduos e dos grupos sociais menores, quanto com o "antídoto mais eficaz contra qualquer forma de assistencialismo paternalista",[16] pois reconhece que o destinatário da ajuda deve ser protagonista do seu próprio desenvolvimento. Ademais, outro

---

[13] COSTA, Giulliana Beatrice de Alencar. O princípio da subsidiariedade e a análise de impacto regulatório na Lei de Liberdade Econômica. Natal: UFRN, 2021. p. 27.

[14] BENTO XVI, Papa. *Carta Encíclica Caritas in Veritate: sobre o desenvolvimento humano integral na caridade e na verdade*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 29 jun. 2009. Disponível em: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html. Acesso em: 16 jan. 2026.

[15] DUARTE, Francisco Carlos; NACLE, Isabella Cristina Costa. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 95, jul. 2014

[16] BENTO XVI, Papa. *Carta Encíclica Caritas in Veritate: sobre o desenvolvimento humano integral na caridade e na verdade*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 29 jun. 2009. Disponível em: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html. Acesso em: 23 jan. 2026.

ponto notável desta encíclica é a afirmação de que “a subsidiariedade sem a solidariedade cai no particularismo social”.[17] Sob esse prisma, o Papa aponta que ,enquanto a subsidiariedade garante a autonomia e a liberdade para agir “por baixo’, a solidariedade garante a coesão e o apoio “por cima”. Dessa feita, ambas devem caminhar juntas para evitar que a autonomia se torne isolamento, ou que o apoio se torne opressão. Em síntese**,** na *Caritas in Veritate*, a Igreja Católica ratifica o princípio da subsidiariedade como uma expressão da caridade cristã, exigindo que o poder seja distribuído para respeitar a dignidade e a iniciativa de cada pessoa humana.

Ainda, não se deve olvidar de mencionar o plano de fundo histórico que corroborou a conformação do princípio, bem como de seus contornos ao decorrer do século XX. Nesse diapasão, a concretização do intervencionismo estatal no século XX ocorreu como resposta enérgica às crises globais que exigiram a superação do modelo liberal “*laissez faire*”. O primeiro episódio notável foi a Primeira Guerra Mundial, tendo em vista que os Estados assumiram o controle de diversos setores produtivos, bem como da força de trabalho para priorizar a produção de arsenal bélico.

Além disso, a Quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, demonstrou que o mercado era incapaz de se autorregular, sozinho, perfeitamente. Desta forma, no intento de apaziguar os efeitos da Grande Depressão, os Estados Unidos legitima a interferência estatal na economia, por meio de: (i) investimentos acentuados em obras públicas; (ii) da criação de agências reguladoras; (iii) da fixação de preços de produtos agrícolas e industriais; (iv) de uma postura mais enérgica na mediação das relações trabalhistas; (v) bem como do combate aos monopólios, utilizando-se de legislações antitruste.[18]

Ademais, a Segunda Guerra Mundial e o período de reconstrução que a sucedeu consagraram definitivamente o papel do Estado como gestor econômico. Isto porque a intervenção foi necessária para financiar os esforços de guerra e, após o conflito, o foco deslocou-se para um rigoroso planejamento estatal, voltado à recuperação das economias nacionais e à reparação dos danos materiais e sociais deixados pelo confronto. Assim, o Estado deixou de ser um mero garantidor da ordem para se tornar o protagonista do equilíbrio econômico e social.[19]

---

[17] *Ibid*.,n.58

[18] NAPOLITANO, Marcos. História Contemporânea: Vol.2 do entreguerras à nova ordem mundial. São Paulo: Editora Contexto, 2020. E-book. p.8. ISBN 9786555414394. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555414394/. Acesso em: 23 jan. 2026.

[19] MORAES, Giulliana; 2021, p.29

Nesse sentido, surge uma nova configuração: o Estado Social. O Estado, então, deixa de ser apenas um juiz passivo e passa a ser um agente ativo, intervindo na economia para gerar empregos e regulando o mercado para evitar abusos. Ainda, o Estado assume "responsabilidades administrativas, sociais e econômicas",[20] passando a gerir saúde, educação, previdência e infraestrutura de forma direta ou rigorosamente regulada. É nesse espeque, também, que o autor Amauri Feres Saad (2016) explana acerca da transição do Estado Liberal para o Estado Social: [21]

> A transição do Estado liberal para o Estado Social, embora a existência de ambos em suas formas "puras" seja questionável como fato empírico, é um paradigma teórico com alto poder explicativo para a teoria do estado contemporâneo. Entre ambas as figuras, **vai-se da atuação mínima e restrita do Estado (mero garantidor das liberdades individuais e, especialmente, da propriedade privada) até uma atuação impositiva, tentacular e abrangente deste, distribuída praticamente em todos os âmbitos da economia e da vida social**. (grifos nossos)

É nesse diapasão que o consagrado autor português Canotilho (2003) defende a primazia da democracia econômica e social, postulando que o Estado possui o dever constitucional de intervir ativamente nos domínios econômico, social e cultural para garantir a efetivação de direitos sociais, deixando de ser um mero espectador.[22] Essa visão fundamenta a crítica à subsidiariedade liberal, uma vez que, no capitalismo clássico, o princípio era utilizado para tornar a intervenção estatal reduzida à ordem de funcionamento de contratos e da propriedade privada. No entanto, o Estado Social moderno opõe-se a essa ideia, passando a atuar como um agente concretizador de direitos.

O prefalado autor aponta, ainda, que os limites da não intervenção indicam que o princípio da subsidiariedade não pode ser invocado para impedir que o Estado adote medidas existenciais em favor de indivíduos ou grupos vulneráveis que enfrentam dificuldades em seu desenvolvimento. Nessa senda, em que pese o Estado ser socialmente vinculado, busca-se a preservação da autorresponsabilidade. Destarte, não se elimina a capacidade de o indivíduo buscar uma vida digna por esforço próprio, nem se nega o valor de entidades privadas, como cooperativas e associações, no processo público de desenvolvimento. Em última análise, a intervenção estatal é considerada legítima sempre que as condições sociais ou particulares impeçam o pleno desenvolvimento da personalidade humana em termos econômicos e culturais.

---

[20] SOUZA Gabriel;GIACOMOL, Gabriel; 2021, p.2

[21] SAAD, Amauri Feres. Regime jurídico das políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Malheiro, 2016,p.56

[22] CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª ed. 13ª reimp. - Edições Almeida, 2003, p.495

Todavia, deve-se trazer à baila que a intervenção excessiva do Estado também é apontada como um fator que provoca o declínio da iniciativa privada e a supressão da responsabilidade individual.[23] Desta forma, para que o princípio da subsidiariedade não seja apenas uma armadilha estéril, ele requer o impulso particular originado na própria base do conjunto social.

Nesse sentido, o homem, como ser responsável por si mesmo, necessita da livre iniciativa e desse impulso particular para prover suas necessidades e interesses legítimos. Assim, sendo a livre iniciativa um direito essencial e indissociável da dignidade da pessoa humana, o Estado deve reconhecê-lo, oferecendo proteção, bem como garantindo a manifestação de uma liberdade maior nas ações de cada indivíduo dentro da sociedade. Nesse mesmo espeque, o autor Amauri Saad (2020) expõe crítica ao modelo de Estado que, sob o pretexto de eficiência de sua finalidade,[24] retira do indivíduo a capacidade de protagonismo e decisão sobre sua própria vida:

> Uma nação cujo aparelho estatal amputa aos particulares, ainda que de forma bem-sucedida (isto é, com uma certa eficiência no atendimento dos fins a que se propõe), a possibilidade de agirem conscientemente para a solução dos próprios problemas, e mesmo da identificação de quais são os seus problemas, não pode se pretender respeitadora da liberdade. **Um Estado subsidiário não é um Estado paternalista, que se arroga a função de eleger as melhores alternativas de vida para os seus súditos, nem o Estado-procurador, intrometido nos assuntos privados; é, sim, o Estado que auxilia o cidadão nas tarefas que este, individualmente ou por suas instituições associativas menores, não consegue realizar.** (grifos nossos)

O prefalado autor também menciona a formulação moderna atribuída ao princípio da subsidiariedade,[25] que representa o relacionamento entre entidades autônomas. Nesse viés, diferentemente da acepção original, que trata acerca da defesa do indivíduo e da individualidade contra instituições que os oprimem, há o foco na tensão entre centralização e descentralização. Assim, a reformulação atua como guia para a divisão de competências em estruturas federativas, ou em organizações supranacionais. Dessa forma, o sentido institucional do princípio da subsidiariedade é verificado de algumas formas na União Europeia, de caráter supranacional.[26] O primeiro concerne à delimitação de competências**,**

---

[23] DROMI, Roberto. Sistema jurídico e valores administrativos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007, p. 223.

[24] SAAD, Amauri Feres, O princípio da Subsidiariedade e a Liberdade Econômica, R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 25-37, jan./mar. 2020, p.32

[25] *Ibid*, p.26

[26] SOUZA, Gabriel Vieira de; GIACOMOL, Michael Almeida di. O princípio da subsidiariedade e a Carta da República de 1988: elementos para discussão da adequação na seara econômica. Revista do MPC-PR, Curitiba, n. 16, p. 170-182, jan./jun. 2022.

pois a União Europeia só deve intervir se os objetivos da ação não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros (seja em nível central, regional ou local).

Dessa feita, almeja-se o melhor alcance da intervenção da União Europeia, que se justifica apenas quando, devido às dimensões ou aos efeitos da ação, seus objetivos puderem ser mais bem alcançados do que pelos países individualmente. Não se deve olvidar de mencionar a possibilidade da proximidade com o cidadão, haja vista que a introdução deste princípio visa permitir que o exercício das competências ocorra o mais próximo possível da realidade dos cidadãos. Outrossim, o autor Amauri Saad (2020) destaca o princípio da proporcionalidade atrelado ao princípio da subsidiariedade, tendo em vista que o Tratado de Maastricht, em seu art. 5º, determina que o conteúdo e a forma da ação da União Europeia não devem exceder o necessário para atingir os objetivos estabelecidos.

Contudo, Saad adverte que é um erro teórico reduzir a subsidiariedade a um mero princípio de organização administrativa ou de pacto federativo.[27] Isso porque, em que pese o sentido institucional ser útil para delinear a gestão pública e a distribuição descentralizada de poderes, o núcleo essencial do princípio deve permanecer no indivíduo. Portanto, para o autor em questão, a subsidiariedade institucional é uma característica de um conceito maior que objetiva, em última análise, proteger a autonomia individual e das comunidades menores contra a ampliação desnecessária das instituições de poder.

2.3 O Princípio da Subsidiariedade na Constituição Federal de 1988

Preambularmente, o princípio da subsidiariedade não é mencionado de forma explícita na Constituição Federal de 1988, mas é extraído de alguns de seus dispositivos, à luz de uma interpretação integrada e sistemática do texto constitucional.[28] Nesse panorama, o princípio da subsidiariedade pode ser identificado, de forma implícita, por meio da própria estrutura de federação imposta pela Constituição.[29] Isso porque, em seu art.1º,*caput,* e nos incisos III e

[27] SAAD, Amauri Feres, O princípio da Subsidiariedade e a Liberdade Econômica, R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 25-37, jan./mar. 2020, p.30

[28] COSTA, Giulliana Beatrice de Alencar. O princípio da subsidiariedade e a análise de impacto regulatório na Lei de Liberdade Econômica**,** p.73

[29] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. " Art. 1º [...]". In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 09 fev. 2026.

IV,[30] o poder constituinte primou pela dignidade da pessoa humana, bem como pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República Federativa do Brasil.

No que tange à forma federativa, postulada pelo *caput* do art.1º, sua divisão de competências (art.2º) reflete o princípio da subsidiariedade, uma vez que se tem um arranjo que busca o equilíbrio entre a integração nacional e a autonomia dos entes federados. É nesse sentido que o autor José Alfredo de Oliveira Baracho (1995) menciona que o princípio da subsidiariedade é utilizado para determinar a repartição de competências entre os órgãos do Estado[31]. Dessa forma, existe o que o autor denomina de "autonomia constitucionalmente qualificada", permitindo aos entes federados menores autonomia para gerir seus próprios interesses, enquanto o ente superior, a União, só deve intervir quando os objetivos não puderem ser alcançados de forma satisfatória pelas instâncias inferiores.

Para além disso, a dignidade da pessoa humana, salvaguardada pela Constituição, consagra o indivíduo como protagonista da vida em sociedade, tendo primazia sobre o Estado. Sob esse prisma, Carlos Nino (1989,*apud* SILVA,1995) aponta que o princípio da dignidade da pessoa é o "que prescreve que os homens devem ser tratados segundo suas decisões, intenções ou manifestações de consentimento"[32] e que, segundo o pensamento de Kant, decorre da autonomia (liberdade).[33] Nesse viés, a dignidade humana é preservada quando o Estado respeita a esfera de autonomia privada, agindo apenas para suprir carências que impeçam o desenvolvimento da pessoa.

Nos âmbitos da educação, saúde, cultura e seguridade, a Constituição também estabelece um modelo de Estado supletivo, ou parceiro, no qual a primazia da ação reside, mormente, na família e na sociedade. No que tange à prioridade social, exposta no art. 227 da Constituição,[34] é evidente que se estabelece uma ordem de preferência,[35] tendo em vista que a

---

[30] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana[...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;[...]

[31] BARACHO, José Alfredo de Oliveira, O Princípio da Subsidiariedade Conceito e Revolução, R. Dir. Adm, Rio de Janeiro, 200: 21-54 abr/jun 1995

[32] SILVA, José Afonso, A Dignidade da Pessoa Humana como Valor Supremo da Democracia, R.Dir. Adm, Rio de Janeiro, 212: 89-94, abr/jn 1998, p.92

[33] Ibid, p.93

[34] Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

[35] TORRES, Silvia Faber. O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.148-149

família e sociedade precedem o Estado no dever de educar. Dessa maneira, o interesse público deve ser perseguido primeiro pelos grupos menores e mais próximos do indivíduo. Adicionalmente, é imperativo citar o art. 209 da CF/88,[36] pois a subsidiariedade é verificada na garantia de que o particular tem a liberdade para empreender no setor educacional, e que o Estado deve atuar para incentivar e apoiar esse exercício, em vez de sufocá-lo.

Esse mesmo paradigma de colaboração e respeito à autonomia privada estende-se a outros pilares da ordem social. No que concerne ao princípio da subsidiariedade aplicado à seguridade social,[37] menciona-se o art. 194,[38] o qual prevê a articulação entre o Poder Público e a sociedade para a implementação de políticas públicas, manifestado de forma cristalina na área da saúde. Isso porque, como evidenciado no artigo 198,III,[39] bem como no art. 199,[40] a Constituição salvaguarda a participação comunitária e permite que instituições privadas atuem de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), reafirmando que o Estado deve coordenar e fomentar o bem-estar sem anular a iniciativa da coletividade.

De igual modo, no campo da cultura, o artigo 216-A[41] organiza o Sistema Nacional de Cultura sob um regime de descentralização e colaboração.[42] Ao estabelecer a complementaridade de papéis entre os agentes culturais, o texto constitucional afasta o risco de um dirigismo estatal absoluto, garantindo que a intervenção pública sirva para potencializar a produção cultural que ascende organicamente da sociedade, consoante a subsidiariedade. Há, ainda, o destaque para a livre iniciativa como fundamento essencial da ordem econômica constitucional, explícita no art.170.[43] Sob essa ótica, a subsidiariedade atua como uma norma que prioriza a autonomia privada, estabelecendo que o protagonismo da

---

[36] Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.
[37] SOUZA, Gabriel Vieira de; GIACOMOL, Michael Almeida di. O princípio da subsidiariedade e a Carta da República de 1988: elementos para discussão da adequação na seara econômica. Revista do MPC-PR, Curitiba, n. 15, p. 178, 2022
[38] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
[39] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade.
[40] Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.
[41] Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.
[42] SOUZA, Gabriel Vieira de; GIACOMOL, Michael Almeida di. O princípio da subsidiariedade e a Carta da República de 1988: elementos para discussão da adequação na seara econômica. Revista do MPC-PR, Curitiba, n. 15, p. 178, 2022
[43] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...]

atividade econômica pertence aos indivíduos e às associações. O Estado, portanto, assume uma postura de não intervenção primária, devendo atuar como um agente garantidor que apenas intervém para assegurar que a economia cumpra sua função social e preserve a dignidade humana, sem substituir a vontade dos agentes particulares.

Tal direcionamento ganha contornos mais rígidos no artigo 173 da CF/88,[44] com a tradução normativa da subsidiariedade em sua dimensão negativa. É que o dispositivo restringe a exploração direta de atividade econômica pelo Estado a situações excepcionais, especificamente quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Nessa ótica, a configuração do artigo reforça o papel do Estado como um agente suplente, pois sua participação direta no mercado é legítima apenas quando a iniciativa privada se mostra insuficiente ou incapaz de suprir demandas vitais da sociedade, garantindo que a presença estatal na economia seja a exceção, e não a regra.[45]

Também, o princípio é notório no artigo 170, inciso VI,[46] da Constituição Federal, porquanto há a autorização para que o Estado intervenha na economia com o intuito de proteger interesses que o mercado, isoladamente, tende a negligenciar.[47] Paralelamente, ao analisar o parágrafo único do mesmo artigo, compreende-se que o livre exercício de qualquer atividade econômica constitui a norma de base da subsidiariedade, de modo que exigências de autorização estatal devem ser interpretadas como exceções que respeitam a liberdade primária do agente econômico.

Ante o exposto, depreende-se que o princípio da subsidiariedade, embora implícito, atua como um eixo fundamental da hermenêutica constitucional brasileira, harmonizando a autoridade estatal com a liberdade individual. Ao perpassar a organização federativa, a ordem econômica e os direitos sociais, esse postulado assegura que o Estado atue não como um ente onipresente, mas como um agente de suporte e fomento, cuja intervenção é legitimada apenas

---

[44] Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, 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.

[45] REIS, Bruno Leonardo. O princípio da subsidiariedade na Constituição Brasileira. 2005. p. 54 . Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005

[46] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

[47] DUARTE, Francisco Carlos; NACLE, Isabella Cristina Costa. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 91-118, jul. 2014.

pela necessidade de suprir lacunas ou proteger valores fundamentais. Em última análise, a Constituição Federal de 1988 consagra a primazia da sociedade civil e da dignidade humana, estabelecendo que a ação estatal deve ser adstrita à preservação da autonomia do cidadão, e ampla o suficiente para garantir o bem comum. Assim, o capítulo explora a ideia dos princípios como bússolas axiológicas que fundamentam o ordenamento jurídico e, ainda que o princípio da subsidiariedade não seja explícito na Constituição, manifesta-se: em sua face positiva, por meio da atuação do Estado em esferas nas quais a ação dos indivíduos é insuficiente; e negativa, por meio da proteção à liberdade e à livre iniciativa.

3 CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS DA ORDEM ECONÔMICA E O PANORAMA DA LIBERDADE NO BRASIL

A transição do feudalismo para a modernidade ensejou o surgimento de uma estrutura financeira mais complexa, haja vista que os estados absolutistas permitiram a gestão de um capital centralizado. Nesta senda, as monarquias arrecadavam impostos, pilhavam colônias, patrocinavam expedições marítimas, confiscavam bens de devedores e detiam o poder da cessão de privilégios e monopólios, disponíveis a quem pudesse pagar por eles.[48]

Destarte, o investimento no Estado tornou-se uma aposta de risco reduzido e de ganhos seguros. Os mercadores, banqueiros e grandes homens de negócio foram atraídos pela conjuntura estatal de gestão centralizada, bem diferente do outrora poder feudal segregado. É neste sentido que o autor Eros Roberto Grau (2010) aponta que o Estado Moderno surge como um "Estado Burguês", sem uso da expressão com carga ideológica.[49] Porquanto, a constatação é pautada em análise histórica.

Durante o feudalismo, os indivíduos valorizavam a linhagem atrelada à nobreza como sinal de honra. Os estratos sociais eram definidos por herança, e o poderio era aliado àqueles que nascessem com a sorte de pertencerem a famílias nobres. Contudo, os mercadores ocasionam a ruptura desse panorama, tendo em vista que o poder monetário e a capacidade de circular riqueza transformam-se em fator de defesa, de honra e de proveito.[50] Então, o mercador torna-se um novo pilar civilizacional, sendo "a base de todos os Estados humanos",[51] não meramente como alguém que vende produtos, mas como gerador da riqueza que sustenta o próprio Estado: [52]

> Do controle das corporações e atividades mercantis para o controle do governo municipal bastava um passo, o qual foi dado pelos membros mais ricos e poderosos dessas organizações, tornando-se administradores das cidades. Assim, aos poucos aquela administração municipal preocupada com interferências externas em seu mercado e baseada em um particularismo urbano ultrapassa os limites das cidades e se torna a política de um conglomerado maior, havendo então a mercantilização do poder central, movimento que passa a delinear a formação do Estado, que concentraria a produção legislativa (inclusive em matéria comercial) e buscaria o acúmulo de riqueza.

---

[48] MICELI, Paulo. História moderna. São Paulo: Editora Contexto, 2013. E-book. p.49.
[49] GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 14.
[50] MICELI, Paulo. História moderna. São Paulo: Editora Contexto, 2013. E-book. p.50.
[51] *Ibid,* p.50.
[52] GAMBA, João Roberto G. Teoria Geral do Estado e Ciência Política - 4ª Edição 2025. 4. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.46. ISBN 9786559777372. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777372/. Acesso em: 27 fev. 2026.

Nesse viés, o Estado Moderno não se configura como observador externo, mas como agente nascido com a vocação intrínseca de atuar no campo econômico.[53] Inicialmente, essa atuação volta-se à constituição e à preservação do modo de produção capitalista, garantindo as instituições básicas do Direito Civil, como a propriedade privada e a liberdade de contratar, que formam a espinha dorsal do mercado. Todavia, essa atuação se transmuta para funções de substituição e compensação, e o Estado passa a proteger o sistema de mercado contra seus próprios efeitos secundários autodestrutivos. Isto se manifesta na criação de legislações sociais, leis antitruste para manter a concorrência e na estabilização do sistema monetário para evitar o colapso financeiro. Ainda, o Estado assume a responsabilidade de assegurar as premissas básicas da produção dentro de uma economia global, investindo em setores que o capital privado não logra suprir sozinho.[54]

Nessa toada, o sociólogo Max Weber (1969, *apud* GRAU, 2010) compreendia que o Capitalismo Industrial surge com a necessidade de intervenção estatal, uma vez que o funcionamento da ordem jurídica e da administração não pode ser fruto do arbítrio ou da subjetividade de um governante.[55] Longe disso, pois o capitalismo exige previsões seguras, com estabilidade e objetividade. Tendo em vista que o mercado é uma instituição jurídica conformada pelo Direito posto pelo Estado, os agentes econômicos dependem do que se chama de "necessidade de cálculo de previsão".[56]

Desta feita, no ambiente de alta complexidade voltado à acumulação de capital, a tarefa primordial do Estado é reduzir riscos, transformando a expectativa de cumprimento das obrigações contratuais em uma certeza jurídica calculável. Esta estrutura culmina em uma dupla garantia fundamental para o agente econômico:[57] (i) evita-se que o Estado interfira arbitrariamente na propriedade ou mude as regras no meio do jogo (salvaguardando-se a segurança jurídica); (ii) garante-se que os concorrentes sigam as regras, que os contratos sejam cumpridos e que a livre competição seja preservada. Assim, o Estado atua, paralelamente, como o garantidor da liberdade e o operador da regulação do mercado.

---

[53] GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 17.
[54] *Ibid*, p.18.
[55] *bid*, p.30
[56] *bid*, p.31
[57] *Ibid, p.34*

Estabelecidas as premissas históricas supracitadas, que evidenciam os moldes do surgimento do capitalismo, atrelado ao poder centralizado, cujo precursor foi o Estado Moderno, cumpre investigar a arquitetura jurídica adotada pela Ordem Econômica na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Com o fito de compreender como o texto constitucional operacionaliza a segurança jurídica e a regulação exigidas pelo mercado, é oportuno utilizar a sistematização das modalidades normativas abordadas pelo autor Fernando Herren Aguillar (2019) , em sua obra acerca do Direito Econômico.[58] Ao segmentar o texto da ordem econômica constitucional em regras, princípios e normas programáticas, o doutrinador fornece o instrumental necessário para identificar o grau de eficácia e a natureza das obrigações impostas tanto ao Estado, quanto aos agentes privados.

Nesse sentido, a Ordem Econômica brasileira é analisada iniciando-se pelas normas-regra. Estas possuem baixa abstração e aplicação direta, e, no texto constitucional econômico, manifestam-se em comandos específicos ou em vedações claras, como a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, prevista no artigo 173, *caput*, que veda tal intervenção, salvo por imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.[59] Ainda, é oportuno destacar a norma-regra a regra do artigo 173, § 1º, inciso II, que sujeita as empresas estatais exploradoras de atividade econômica ao regime jurídico próprio das empresas privadas.[60] Há, também, a obrigatoriedade de licitação para serviços públicos[61], conforme o artigo 175, *caput*; e a definição do domínio da União sobre jazidas e recursos minerais, estabelecida no artigo 176.[62]

Noutro giro, o ordenamento jurídico da ordem econômica é repleto de normas-princípio, que funcionam como mandados de otimização vinculantes e que possuem eficácia imediata. Estas normas encontram-se, primordialmente, no *caput* do artigo 170, com

---

[58] AGUILLAR, Fernando H. Direito Econômico - Do Direito Nacional ao Direito Supranacional - 6ª Edição 2019. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E-book. p.238. ISBN 9788597021974. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597021974/. Acesso em: 03 mar. 2026.

[59] Art.173 Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, 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.

[60] Art.173, §1º, II: A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: … II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários

[61] Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

[62] Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

princípios como a valorização do trabalho humano, a livre-iniciativa e a justiça social,[63] que são o sustentáculo do capitalismo constitucional brasileiro. Uma vez que possuem caráter vinculante e alta exigibilidade, podem ser invocados tanto contra o Estado, quanto em face de particulares. Somam-se a estes princípios a soberania nacional,[64] prevista no inciso I do artigo 170, que obriga o Estado a proteger a autonomia econômica do país, e o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte, inserido no inciso IX do mesmo artigo,[65] que funciona como um princípio de compensação para as desigualdades de mercado.

Todavia, não se deve olvidar de trazer à baila que, segundo o autor Fernando Herren Aguillar (2010), a concretização da ordem econômica também depende das normas programáticas,[66] pois estas estabelecem metas políticas e sociais a serem perseguidas pelo Estado por meio de políticas públicas. Sob esse diapasão, de forma distinta dos princípios vinculantes, as normas programáticas criam direitos subjetivos à existência de uma política pública para alcançá-las.

Nesse sentido, autor supracitado afirma que as normas programáticas da ordem econômica estão contidas no artigo 170 da Constituição, incluindo os incisos: III, da função social da propriedade; IV, da livre concorrência; V, da defesa do consumidor; VI, da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII, da redução das desigualdades regionais e sociais; e VIII, da busca do pleno emprego.

Nesse espeque, a função social da propriedade (inciso III) demanda que o Estado crie regulações para condicionar o uso do bem ao interesse coletivo; a livre concorrência (inciso IV) impõe ao ente público o dever de agir, ativamente, no combate ao abuso do poder econômico; e a defesa do consumidor (inciso V) vincula o Estado à criação de sistemas de proteção aos vulneráveis. De forma similar, a defesa do meio ambiente (inciso VI), a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII) e a busca do pleno emprego (inciso VIII) direcionam a atuação estatal em suas políticas fiscais e de fomento, exigindo-se do poder público uma postura proativa para transformar a realidade social. Assim, infere-se que, nas

---

[63] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios […]

[64] Art. 170, inc. I - soberania nacional;

[65] Art. 170, inc. IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

[66] AGUILLAR, Fernando H. Direito Econômico - Do Direito Nacional ao Direito Supranacional - 6ª Edição 2019. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E-book. p.252. ISBN 9788597021974. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597021974/. Acesso em: 03 mar. 2026.

normas programáticas, como a busca do pleno emprego ou a defesa do consumidor, o cidadão não detém o direito de exigir judicialmente um resultado específico, como a concessão imediata de um posto de trabalho pelo juiz, mas possui o direito subjetivo de exigir que o Estado não se mantenha inerte em políticas públicas que visem o fomento de empregos.

Isso significa que o Poder Público possui a obrigação de formular e executar políticas, leis e órgãos de fiscalização que caminhem em direção à meta constitucional dessas normas programáticas. Entretanto, essa natureza das normas programáticas difere, substancialmente, dos princípios vinculantes, que possuem aplicação imediata e efeito direto, permitindo-se que o juiz anule, prontamente, uma lei que fira, por exemplo, o princípio da livre-iniciativa.

É certo que a livre iniciativa afirma a autonomia empreendedora do homem nas engrenagens da atividade econômica, aceitando que é preferível a possibilidade do fracasso à estabilidade imposta pela ingerência estatal.[67] Neste sentido, o autor Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1989, *apud* GRAU, 2010) afirma que não há a defesa do "*laissez-faire*", mas sim da combinação da valorização do trabalho humano aliada à liberdade, qual seja a ausência de interferência na espontaneidade humana na produção inovadora:[68]

> Afirmar a livre iniciativa como base é reconhecer na liberdade um dos fatores estruturais da ordem, é afirmar a autonomia empreendedora do homem na conformação da atividade econômica, aceitando a sua intrínseca contingência e fragilidade; é preferir, assim, uma ordem aberta ao fracasso a uma 'estabilidade' supostamente certa e eficiente. **Afirma-se, pois, que a estrutura da ordem está centrada na atividade das pessoas e dos grupos e não na atividade do Estado**. Isto não significa, porém, uma ordem do 'laissez faire', posto que a livre iniciativa se conjuga com a valorização do trabalho humano, mas, a liberdade, como fundamento, pertence a ambos. **Na iniciativa, em termos de liberdade negativa, da ausência de impedimentos e da expansão da própria criatividade. Na valorização do trabalho humano, em termos de liberdade positiva, de participação sem alienações na construção da riqueza econômica. Não há, propriamente, um sentido absoluto e ilimitado na livre iniciativa, que por isso não exclui a atividade normativa e reguladora do Estado**. **Mas há limitação no sentido de principiar a atividade econômica, de espontaneidade humana na produção de algo novo, de começar algo que não estava antes. Esta espontaneidade, base da produção da riqueza, é o fator estrutural que não pode ser negado pelo Estado.** Se, ao fazê-lo, o Estado a bloqueia e impede, não está intervindo, no sentido de normar e regular, mas está dirigindo e, com isso, substituindo-se a ela na estrutura fundamental do mercado. (grifos nossos)

Em síntese, conforme Eros Grau (2010), a Constituição Federal de 1988 consagra um regime de mercado fundamentado na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, alinhado em uma estrutura centrada na atividade de pessoas e grupos. É que só se permite a

---

[67] FERRAZ JR, 1989, *apud* GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 208

[68] *Ibid,* p.208

intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de interferências, as quais podem advir do próprio Estado, ou do embate econômico que leva à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico.[69] O Estado, portanto, não substitui o mercado, mas atua para garantir que este funcione de forma justa e competitiva, reprimindo abusos e corrigindo as externalidades negativas que ameaçariam a própria sobrevivência do sistema. A Constituição, então, intenta equilibrar a dualidade de capital-trabalho, oferecendo a segurança jurídica necessária para o investimento, e impondo as metas de justiça social e pleno emprego.

Nesse cenário de complexidade normativa, a compreensão da Ordem Econômica na Constituição de 1988 não se limita à análise das regras e dos princípios expressamente inscritos em seu texto. Além destes, há os princípios gerais não positivados[70] que, embora não estejam enunciadas em dispositivos constitucionais explícitos, são descobertos pela hermenêutica jurídica como fundamentos lógicos da ordem estabelecida. Destarte, infere-se que, dentre esses princípios na estrutura da Constituição, o princípio da subsidiariedade opera como ponto de equilíbrio entre a livre iniciativa e a intervenção estatal.

Conforme explorado anteriormente (item I.1), a gênese desse princípio remonta à necessidade de proteger a autonomia do indivíduo e dos grupos intermediários frente à expansão do poder central. Almeja-se, portanto, um projeto dinâmico ambicioso, que vislumbra permitir a coexistência da liberdade de mercado com uma intervenção estatal pautada no Estado Social, voltado à redução das desigualdades e à promoção do bem-estar social.

3.1. A Tradição Estatizante Brasileira: Uma Perspectiva Histórica e Cultural

É imperativo trazer à baila o contraponto apresentado pelo autor Otávio Augusto de Oliveira Cruz Filho (2022), o qual afirma que a Constituição Federal de 1988, é, na realidade, reflexo de uma assembleia constituinte alheia à realidade histórica, econômica e social de sua época.[71] Enquanto, a partir da metade do século XX, os países intentavam frear as maneiras de intervenção estatal na economia, o Brasil aumentava o controle do Estado sob o setor produtivo, substituindo as "falhas de mercado" por "falhas de governo":[72]

---

[69] GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 191

[70] *Ibid*.,p.96

[71] CRUZ FILHO, Otávio Augusto de Oliveira. O Velho Espírito Estatizante Brasileiro no Período Constituinte e Pós-Constituição de 1988 e a Agenda de Reforma Regulatória. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics, São Paulo, v. 10, p. 1-13, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1478.

[72] *Ibid,* p.3

> Assim, mesmo com o estatismo característico dos países europeus no pós-Segunda Guerra Mundial já em reversão, a desestatização deu espaço para a permanência do pensamento estatizante dos constituintes por meio do aumento da ineficiência empresarial do Estado e do monopólio. Aqui convém mencionar, por exemplo, a competência da União em manter serviço postal e o correio aéreo nacional e o monopólio estatal de telecomunicações.

O texto constitucional, que objetiva equilibrar a liberdade de mercado e a intervenção estatal resulta, de fato, na perpetuação de uma mentalidade estatizante, presente desde o período colonial.[73]A Coroa portuguesa exercia ingerência burocrática sob a colônia, controlando os mínimos negócios, sufocando a autonomia local e tornando a administração colonial lenta, custosa e totalmente dependente do centro do Império:

> A ingerência da metrópole nos mínimos negócios coloniais, escreverá J. F. Lisboa, tocava a extremos quase fabulosos. Empregados semi-subalternos iam prestar suas contas à Corte; na corte, deviam justificar-se todas as dívidas de ausentes excedentes a uma alçada ínfima; começadas na Bahia, na corte é que iam concluir-se as arrematações de certas rendas. Era da corte, finalmente, que se expediam licenças para advogar, passaportes, baixas, isenções de recrutamento e diversas outras providências sobre foguetes, marcas e qualidade das madeiras das caixas de açúcar [...]

Nesse espeque, demonstra-se o microgerenciamento de assuntos irrelevantes e de decisões locais que precisavam, obrigatoriamente, do aval da corte portuguesa: os processos que eram iniciados no Brasil Colônia, como leilões de renda ou prestações de conta de funcionários que só podiam ser finalizados em Portugal; a dependência de licenças reais para exercer profissões, obter passaportes ou isenções militares; e o arbítrio comercial e técnico que ia, desde o controle de fogos de artifício, até o absurdo do controle da qualidade da madeira usada em caixas de açúcar.

Tal herança colonial, de intromissão do Estado na sociedade, transmutou-se com o decorrer dos séculos, originando um "capitalismo à brasileira".[74] Especialmente a partir da Era Vargas (1930-1945), delineou-se, marcadamente, um modelo econômico e empresarial avesso ao empreendedor que decidisse arcar com os riscos econômicos por sua própria conta, sem a interferência de amarras burocráticas. Por outro lado, o Estado agia de forma complacente com aqueles indivíduos que gozavam de estima e de boas relações com os membros da administração pública. Dessa forma, a máquina estatal garantia condições de sucesso a esses indivíduos que gozassem de sua amizade, assegurando conjunturas de proteção e de restrição a grupos concorrentes:

---

[73] CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Custo Brasil: muito além dos suspeitos habituais. Revista FAE, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 3, maio/ago. 1999.
[74] *Ibid*.,p.4

> De capitalista, havia o aspecto de que a propriedade das empresas era privada, como privados eram os lucros e recompensas. Mas não era exatamente um capitalismo de riscos de mercado, pois dependia fundamentalmente das boas graças, dos favores e dos poderes dos governantes e dos burocratas oficiais para criar barreiras alfandegárias e tributárias, outorgar licenças de funcionamento e alvarás, controlar os fluxos de capitais e de repatriação de lucros.

Sendo assim, o Estado conformou-se como grande maestro da economia brasileira, pois as chances de obter o sucesso empreendedor dependiam, mormente, de quem possuiria a melhor relação com a administração pública. Nesse sentido, o autor Belmiro Valverde Jobim Castor (1999) defende que há a combinação entre um "capitalismo privado protegido" e um "capitalismo público":

> Esse conúbio entre Estado, "capitalismo privado protegido" e "capitalismo público" forjou os alicerces da sociedade industrial de massa transformada nos últimos 70 anos, mas, em contrapartida, moldou um empresariado obviamente hostil à livre competição do mercado e à iniciativa individual, pois tanto uma como outra representavam ameaças bastante concretas a seus interesses. **Inúmeros setores industriais foram protegidos da competição interna e externa durante décadas por sistemas de quotas de produção ou de importação, tarifas alfandegárias ou tributação diferenciada; ou pela necessidade de licenças, alvarás e autorizações públicas para fazer algo (ou para impedir que concorrentes potenciais o fizessem).** Durante décadas, vários setores industriais e comerciais, incluindo indústrias maduras e pertencentes a grandes grupos econômicos internacionais (como a indústria automobilística), banqueiros e empresas estatais foram protegidos da competição externa, até por preceito constitucional. (grifos nossos)

É nessa mesma toada que o autor Otávio Augusto de Oliveira Cruz Filho (2022) afirma que, entre as décadas de 1930 e 1980, o processo de desenvolvimento econômico brasileiro foi pautado na centralização do Estado, o qual utilizou como ferramenta: a fundação de empresas estatais; a articulação de capitais, unindo o capital estatal e o capital privado; e a dependência do setor privado, uma vez que as empresas privadas surgiram intimamente relacionadas aos investimentos realizados pelo pelo Estado.

Nessa senda, com o fim do período militar, a feitura de uma nova constituição, social-liberal, deveria ser fundamentada na intervenção estatal no âmbito econômico atendendo às seguintes características essenciais: (i) subsidiariedade, (ii) intervenção mínima e (iii) excepcionalidade.[75] No entanto, as medidas mais significativas para reorientar o papel do Estado, permitindo a abertura comercial e produtiva ao mercado externo, bem como a livre circulação do capital financeiro só começaram a ocorrer a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, após a segunda metade da década de 1990.[76]

---

[75] CRUZ FILHO, Otávio Augusto de Oliveira. O Velho Espírito Estatizante Brasileiro no Período Constituinte e Pós-Constituição de 1988 e a Agenda de Reforma Regulatória. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics, São Paulo, v. 10, p. 8, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1478.

[76] *Ibid.*, p.8

Em 1995, ocorrem mudanças na Administração Pública, bem como privatizações em setores variados, denominando-se tais movimentações de "reforma gerencial".[77] Cita-se a revogação do artigo 171 da Constituição Federal, a qual removeu barreiras ao capital estrangeiro, bem como o artigo 21, inciso IX, que pôs fim ao controle acionário estatal nas telecomunicações. Assim, permitiu-se o acesso de empresas privadas mediante autorização ou concessão, a setores outrora restritos.[78] Todavia, embora a reforma gerencial tenha promovido o recuo do Estado em relação à atuação direta na economia, consolidou-se um modelo de intervencionismo indireto, pois os entes públicos passaram a representar papel fundamental na regulação, no fomento, na fiscalização e no planejamento da ordem econômica.[79]

Tal momento ensejou a ruptura de um paradigma de maior intervenção estatal para um novo modelo: o Estado regulador. Destarte, as agências reguladoras foram criadas com o fito de corrigir as falhas de mercado, representando o surgimento do Direito Regulatório brasileiro.[80] Todavia, o prefalado autor Otávio Augusto de Oliveira Cruz Filho (2022) tece críticas ao aparato regulatório brasileiro, tendo em vista que a sua eficiência é condicionada pelo fator humano. Neste sentido, o exercício da função estatal não se encontra incólume à pessoalidade dos agentes, bem como a pressões políticas, que se orientam por análises de custo e benefício. Por conseguinte, a tentativa de substituição de falhas do mercado pelas falhas de governo pode ocasionar em intervenções estatais enviesadas, com prejuízos incontornáveis à ordem econômica.[81]

3.2. Análise do Índice de Liberdade Econômica no Brasil: Posição Global e Desafios

Segundo os estudos do Instituto Monte Castelo, em parceria com a "*The Heritage Foundation*", o Brasil ocupa a 133ª posição global, e a 26ª posição regional nas Américas no que tange ao Índice de Liberdade Econômica.[82] Reflete-se, assim, um ambiente institucional

---

[77] RECK, Janriê Rodrigues; JURUENA, Cynthia Gruendling. Relação dicotômica entre Estado e Mercado? Uma análise da Lei de Liberdade Econômica à luz da Constituição. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 14, n. 04, p. 1001-1038, 2021.

[78] *Ibid.,*p.3

[79] MARQUES NETO, 2000, *apud* RECK, Janriê Rodrigues; JURUENA, Cynthia Gruendling. Relação dicotômica entre Estado e Mercado? Uma análise da Lei de Liberdade Econômica à luz da Constituição. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 14, n. 04, p. 1001-1038, 2021.

[80] MENDONÇA, José Vicente Santos de. As fases do estudo sobre regulação da economia na sensibilidade jurídica brasileira. Revista de Opinião Jurídica, Fortaleza, ano 13, n. 17, p. 284-301, jan./dez. 2015.

[81] OLIVEIRA, 2021 *apud* CRUZ FILHO, Otávio Augusto de Oliveira. O Velho Espírito Estatizante Brasileiro no Período Constituinte e Pós-Constituição de 1988 e a Agenda de Reforma Regulatória. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics, São Paulo, v. 10, p. 8, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1478.

[82]MILLER, Terry; KIM, Anthony B.; ROBERTS, James. Índice de Liberdade Econômica 2022. Tradução de Luiz Guilherme Hertel Santiago. Brasília: Instituto Monte Castelo; Washington, DC: The Heritage Foundation, 2022, p.2

considerado majoritariamente não-livre, e os fatores para se chegar a tal conclusão são os seguintes: (i) Estado de Direito; (ii) tamanho do governo; (iii) mercados abertos; (iv) eficiência regulatória.

No que tange ao Estado de Direito, tem-se que a proteção voltada aos direitos de propriedade intelectual é considerada inadequada, bem como o sistema de registro de financiamento imobiliário é caracterizado como desigual. Ainda, o judiciário é apontado como ineficiente e sobrecarregado, exposto à intimidação e a outras influências que o impedem de ser totalmente independente. Outra particularidade de acentuada relevância concerne à integridade do governo, haja vista que a corrupção e o peculato na administração pública são indicados como habituais, mormente em áreas como a de administração fiscal, de recursos naturais e a dos contratos públicos.[83]

Em relação ao tamanho do governo, os dados são alarmantes: em 2022, a dívida pública brasileira equivalia a 98,9% do PIB. Quanto aos gastos governamentais, estes atingiram 39,2% da produção total do PIB nos anos de 2020, 2021 e 2022, com déficits orçamentários que tiveram uma média de 8,8%. Ademais, menciona-se as altas alíquotas de imposto de renda no país, com outras taxas que incluem impostos de valor agregado e impostos especiais sobre o consumo, resultando em uma carga tributária geral de 33,1% da renda doméstica total.[84]

Quanto aos mercados abertos, existe o tratamento equivalente aos nacionais garantido aos investidores estrangeiros, contudo, a atividade destes sofre restrições em determinados setores, a exemplo do setor de comunicações e da mineração. Por outro lado, o setor bancário permanece estável e com relativa competitividade, apresentando expansão no crédito do setor privado, enquanto o setor de seguros consolidou-se como o maior da região.[85] Finalmente, o que se afirma em relação à eficiência regulatória é que o governo mantém subsídios vultosos para a produção de açúcar e outros itens agrícolas, somados aos subsídios destinados a centenas de empresas públicas que ainda não passaram por processos de privatização.[86]

Outrossim, é válido trazer à baila o índice Mackenzie de Liberdade Econômica Estadual, que apresenta análise detalhada acerca da evolução da liberdade econômica nos

---

[83] *Ibid.,* p.7
[84] *Ibid.,* p.8
[85] *Ibid*., p.10
[86] *Ibid*., p.9

estados brasileiros no período de 2003 a 2020.[87] Os fatores levados em consideração nesta pesquisa foram três: (i) o tamanho do governo; (ii) a tributação; e (iii) a regulação e liberdade nos mercados de trabalho. Nesta linha, a dimensão do tamanho do governo monitora as despesas, as transferências e os gastos previdenciários em relação à renda estadual. O fator de tributação está atrelado à carga tributária nas esferas federal, estadual e municipal sobre as rendas familiares, incluindo impostos como o de renda e o de propriedade, bem como impostos indiretos, sobre a produção e o consumo. Noutro giro, a eficiência regulatória, no mercado de trabalho, é analisada mediante a existência de leis estaduais de salário mínimo, a proporção de emprego no setor público e a robustez da presença sindical.

Ante o exposto, a pesquisa aponta que é imperativa a adoção de medidas que garantam um ambiente propício ao desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, as sugestões incluem: (i) a redução da carga tributária sobre empresas e trabalhadores para estimular a competitividade; (ii) o investimento em infraestrutura através de parcerias com a iniciativa privada; (iii) o fomento à inovação tecnológica e a criação de startups; (iv) além da promoção de boas práticas de governança com foco na transparência e na integridade do setor público. Para atenuar a problemática da regulação ineficiente, indica-se reformas regulatórias que simplifiquem e modernizem as normas econômicas, tornando o ambiente de negócios mais previsível.[88]

Para além disso, não se deve olvidar de mencionar pesquisa demonstrada pelos autores Daiane Yetika e Nelson Hein (2023), correlacionando a liberdade econômica e a eficiência regulatória como fatores essenciais para o desenvolvimento de uma nação, pautando-se em indicadores de relevância global. Dentre esses, destacam-se: o *World Happiness Report* (Relatório Mundial de Felicidade), publicado pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU); o *Corruption Perceptions Index* (Índice de Percepção da Corrupção), realizado pela Transparência Internacional; o *Global Innovation Index* (Índice de Inovação Global), elaborado pela parceria entre a Cornell University, o INSEAD (*Institut Européen d'Administration des Affaires*) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO); e o *Index of Economic Freedom* (Índice de Liberdade Econômica), publicado em uma parceria entre o "*The Wall Street Journal*" e a "*The Heritage Foundation*".

---

[87] MACIEL, Vladimir Fernandes; PORTILLO, Julian Alexienco; GAMBOA, Ulisses Monteiro Ruiz de. A liberdade econômica estadual no Brasil (2003-2020). Millenium Papers, v. 5. Rio de Janeiro: Instituto Millenium / Centro de Liberdade Econômica da Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2022.
[88] *Ibid*.,p.10

Tais métricas apontam que o ambiente institucional influencia diretamente a capacidade de inovação, a percepção de bem-estar e felicidade da população, e o combate à corrupção.[89] Neste panorama, associa-se a redução da intervenção estatal e a melhoria do ambiente de negócios com maiores resultados sociais. Quanto à eficiência regulatória, é mensurada dentro do Índice de Liberdade Econômica por meio de componentes como: a liberdade comercial, a liberdade de trabalho e a liberdade monetária, que avaliam a facilidade de abrir empresas e a ausência de controles estatais descabidos.

Sob essa ótica, demonstrou-se que países classificados como "livres" possuem alta eficiência em seus mecanismos de controle e menor percepção de corrupção, haja vista que estruturas institucionais vulneráveis e regulamentações excessivas tendem a estimular práticas ilícitas e o uso indevido de recursos públicos. Outrossim, enfatiza-se que a liberdade econômica atua como um prognosticador do bem-estar subjetivo, e que a felicidade aumenta à medida que o índice de liberdade cresce. No sentido contrário, em ambientes considerados reprimidos, onde a regulação é ineficiente ou autoritária, a felicidade média é significativamente menor (3,309) em comparação aos ambientes livres (74,489).[90] Assim, a inovação também é potencializada por uma regulação eficiente, sendo considerada um recurso indispensável para o aumento sustentável da produtividade e do progresso social. Por fim, modelos estatísticos da pesquisa em questão sugerem que o combate à corrupção e a promoção da inovação são objetivos entrelaçados, que dependem de um cenário de liberdade econômica estabelecido.

3.3. O "Custo Brasil": Impactos da Burocracia e da Complexidade Regulatória no Desenvolvimento

O autor Dennison de Oliveira (2000) aponta que a expressão "Custo-Brasil" surge cunhada pela Petrobrás, em 1994, na elaboração de seu Contrato de Gestão, para definir os custos da atividade produtiva no país. Entretanto, o vocabulário é disseminado em ampla escala a partir de 1995, pois a Confederação Nacional da Indústria emite uma cartilha para divulgar quais elementos interpreta pertencentes ao denominado custo.[91] Conforme o autor Castor (1999), a compreensão do Custo Brasil exige ir além dos fatores tradicionais, como a

---

[89] YETIKA, Daiane Migliolli; HEIN, Nelson. A influência da liberdade econômica na conexão entre inovação, corrupção e percepção de felicidade. REAd. Revista Eletrônica de Administração, Porto Alegre, v. 29, n. 3, p. 661-681, set./dez. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.393.134301.

[90] *Ibid.*,p.16

[91] OLIVEIRA, Dennison de. A cultura dos assuntos públicos: o caso do "Custo Brasil". Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 14, p. 139-161, jun. 2000.

alta e complexa carga tributária. Na realidade, menciona-se o *animus* legiferante como um aspecto de acentuada relevância no aparato burocrático brasileiro:

> Muitas desses problemas foram superados nos últimos dez anos, mas a herança é pesada demais para ser dissipada em pouco tempo e, por isso, a população ainda paga e pagará um elevado custo burocrático. **Ainda hoje, as coisas mais simples se tornam complicadas por exigências e procedimentos anacrônicos, inócuos ou excessivos.** Para dar apenas um exemplo, só na cidade de São Paulo existem 6 mil leis, decretos e posturas municipais que disciplinam e complicam a vida dos habitantes, os quais podem ser autuados e multados até por carregar uma lata de tinta de parede sem ter um alvará da prefeitura para pintar a casa.(grifos nossos)

Ademais, a complexidade regulatória é mencionada como geradora de severa ineficiência na logística e no comércio exterior, até mesmo em blocos de integração como o Mercosul.[92] Cita-se que caminhões carregados com mercadorias internacionais enfrentam dias de espera nas fronteiras entre Brasil e Argentina devido à necessidade de dupla fiscalização e à incompatibilidade de horários entre as alfândegas, agravada pela falta de sincronia em feriados e horários de verão. Além disso, há barreiras burocráticas que impedem a livre operação de transportadoras, as quais são obrigadas a contratar despachantes, bem como a inscrever-se em associações específicas ou realizar o transbordo de carga para veículos estrangeiros na fronteira, elevando custos que poderiam ser evitados em um mercado mais fluido:

> Em tempo: é necessário contratar um despachante para fazer os arranjos burocráticos. Buenos Aires está mais próxima de São Paulo que Recife, mas engana-se quem imagina que uma empresa transportadora, tendo a rota São Paulo-Buenos Aires, pode começar a operar livremente a rota São Paulo-Buenos Aires para aproveitar o enorme crescimento do comércio entre Brasil e Argentina. É necessário ou levar a carga até a fronteira nacional e transferi-la para um caminhão argentino ou estar inscrito numa associação de transportadores internacionais.

No que tange ao âmbito urbano e regional, o predito autor também explana que o Custo Brasil manifesta-se através de conflitos de competência que ignoram a lógica econômica em favor de uma rigidez administrativa. A exemplo, aponta-se o caso dos táxis que atendem aeroportos, pois são, frequentemente, obrigados a retornar vazios de seus destinos por estarem em municípios vizinhos, uma vez que a outorga de licenças é estritamente local. De forma análoga, o sistema de transporte público penaliza moradores de periferias que cruzam limites municipais, obrigando-os a pagar múltiplas tarifas, ou impedindo que ônibus de uma cidade parem em pontos de outra para embarque e desembarque.

---

[92] CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Custo Brasil: muito além dos suspeitos habituais. Revista FAE, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 2, maio/ago. 1999.

É nesse espeque que o autor Otávio Augusto Oliveira de Cruz Filho (2022) afirma que, em que pese a transição para um modelo de Estado Regulador a partir da década de 1990, não houve a eliminação de entraves burocráticos, pois a criação de agências reguladoras incorporou elementos típicos da burocracia estatal brasileira. De fato, o estamento burocrático, muitas vezes carregado de feições autoritárias e patrimonialistas, promoveu uma regulação frequentemente descolada da realidade social e econômica. O resultado desse modelo foi uma regulação ineficiente, crescente e onerosa, que atua como um desestímulo ao investimento e à inovação no país.[93] Hodiernamente, o impacto dessa complexidade regulatória é visível no atraso do desenvolvimento econômico brasileiro em comparação aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico:

> Após mais de 25 anos do início do processo de um "Estado Regulador", os resultados almejados ainda estão longe de serem concretizados com vistas ao país alcançar um desenvolvimento econômico no patamar dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual o Brasil tenta sua acessão. Em razão disso, a discussão concentra-se agora em uma reforma regulatória por meio do estímulo a instrumentos como a Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Sob este prisma, o abuso do poder regulatório manifesta-se em exigências técnicas desnecessárias, bem como na redação de enunciados que impedem a entrada de competidores nacionais ou estrangeiros. É justamente com o fito de minimizar esses danos que a pauta de reforma regulatória busca implementar a Análise de Impacto Regulatório (AIR), como um instrumento condutor de qualidade. Logo, o objetivo é assegurar que a intervenção governamental maximize o benefício líquido, e que a tomada de decisões seja fundamentada e transparente, tentando recuperar décadas de atraso em relação a outras jurisdições e reduzir os altos custos impostos pela regulação malfeita à iniciativa privada e à sociedade.[94]

Em síntese, o panorama de liberdade, no Brasil, reflete uma divergência entre a arquitetura do texto constitucional e a prática da administração pública: a Constituição Federal postula a livre iniciativa como um de seus fundamentos, mas a intervenção estatal de microgerenciador perpetua-se em uma burocracia onerosa, instituindo o Custo Brasil. Em que pese a tentativa de transição para o Estado Regulador, é verificada a necessidade de mecanismos para o desenvolvimento da liberdade econômica e a operacionalização do

[93] CRUZ FILHO, Otávio Augusto de Oliveira. O Velho Espírito Estatizante Brasileiro no Período Constituinte e Pós-Constituição de 1988 e a Agenda de Reforma Regulatória. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics, São Paulo, v. 10, p. 9, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1478.
[94] OLIVEIRA, 2021 *apud* CRUZ FILHO, Otávio Augusto de Oliveira. O Velho Espírito Estatizante Brasileiro no Período Constituinte e Pós-Constituição de 1988 e a Agenda de Reforma Regulatória. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics, São Paulo, v. 10, p. 9, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1478.

princípio da subsidiariedade. Nessa toada, é oportuno analisar como o diploma legal da Lei nº13.874/2019 intenta superar os entraves burocráticos do Custo Brasil, tornando a atuação estatal mais eficiente e protegendo a livre iniciativa.

4 CAPÍTULO 3 – A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E O NOVO PARADIGMA DA REGULAÇÃO EFICIENTE

A promulgação da Lei Federal nº13.874/2019 (a "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica", ou, ainda, de alcunha de "Lei de Liberdade Econômica") representa uma tentativa de romper com a tradição estatizante brasileira, confrontando os entraves do Custo Brasil. Sob esse prisma, segundo o autor Valter Shuenquener (2021), a lei advém da conversão da Medida Provisória nº 881/2019, resultado dos intentos de se atenuar altos índices de desemprego, o irrisório crescimento do PIB, bem como o aumento significativo da evasão de cidadãos desesperançosos com o futuro do país.[95] Assim, diante não somente de custos de transação desestimulantes, como também de um controle estatal irracional, a Lei de Liberdade Econômica ascende como a tentativa de desburocratizar o ambiente de negócios pouco atraente:

> Em 2017, o Brasil figurava na posição 120 de um total de 162 países no relatório de 2019 da Liberdade Econômica Mundial do Instituto Fraser. No item alusivo à área da regulação, o Brasil ocupa a penúltima pior posição. O ambiente de negócios não é bom. De acordo com o Doing Business, publicado anualmente pelo Banco Mundial e que estima as normas de um país que interferem nas atividades das empresas, o Brasil se encontra na 124ª de um total de 190 países.

Nesse diapasão, é imperioso trazer à baila que, mais do que uma reforma administrativa, a Lei de Liberdade Econômica representa um novo paradigma na intervenção estatal na ordem econômica, uma vez que consagra a liberdade econômica como regra, e não como exceção, buscando-se modificar o processo histórico brasileiro que asfixia o mercado nacional:

> Nesse contexto, e com o espírito de melhorar o desempenho da economia e o regime jurídico a que o empresariado brasileiro está submetido, as ideias nucleares do novo texto foram as de desburocratização, simplificação dos requisitos para o desempenho de uma atividade econômica e, sobretudo, a mudança de paradigma em relação ao modo como o Estado brasileiro encara a livre iniciativa.

Conforme apresentado pelo professor doutor Valter Shuenquener (2021), a Lei nº 13.874/2019 possui natureza transversal, isto é, incide sobre diversos ramos do Direito[96] e

---

[95]ARAUJO, Valter Shuenquener de. Lei da Liberdade Econômica: tendências e desafios no novo marco regulatório da livre iniciativa. In: ARAUJO, Valter Shuenquener de (coord.). Transformações do Direito Administrativo: liberdades econômicas e regulação. São Paulo: Editora 34, 2021. p. 38.

[96] Art. 1, § 1º: O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

impõe à Administração Pública a obrigação de interpretar suas competências sob o crivo da mínima interferência e da máxima eficácia:

> Nessa perspectiva, exsurge uma nova ideia de que o princípio da livre iniciativa justifica a criação de uma espécie de norma geral sobre a matéria capaz de interferir nos mais diversos campos do Direito e de produzir efeitos em relação a todos os entes da federação. Tal como ocorreu com a Lei nº 13.655 (LINDB), a existência de uma norma geral sobre determinado tema facilita o seu alcance horizontal e vertical. Horizontal, porque facilita a legitimação da reestruturação normativa de inúmeros setores do Direito (Trabalho, Consumidor, Civil, Administrativo etc.). Vertical, porque contribui para o convencimento de que a norma precisa alcançar os mais distintos entes da federação.

De imediato, em seu artigo 1º [97], a lei já se define como a "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica", a qual postula normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, reconhecendo o papel do Estado como agente normativo e regulador. Neste diapasão, no artigo 2º, inciso III,[98] o princípio da subsidiariedade manifesta-se no direcionamento de intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas. Tal premissa encontra amparo em doutrina clássica sobre o tema, uma vez que a autora Silvia Faber Torres (2001) afirma que a subsidiariedade regula a intervenção estatal na economia, fixando-lhe pautas que orientam uma relação harmônica entre a ordem econômica espontânea e a ação do Estado.[99]

Insta destacar, ainda, o artigo 3º, inciso IX,[100] o qual estabelece efeitos positivos ao silêncio administrativo como uma garantia da livre iniciativa. É que, uma vez transcorrido o prazo estipulado para análise de solicitações de atos públicos de liberação, ocorre a aceitação tácita em processos cuja instrução esteja completa. Destaca-se, neste ponto, a interpretação de que o dispositivo deve ser restrito às atividades de baixo risco, pois preserva-se o controle

---

[97] Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

[98] Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei: [...] inc. II: a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas

[99] TORRES, Silvia Faber. O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 152.

[100] Art. 3º, IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

prévio no caso de atividades de alto risco, as quais podem comprometer direitos como a saúde e o meio ambiente.[101]

Ademais, a Lei de Liberdade Econômica garante a imposição de limites ao abuso do poder regulatório, por meio de seu artigo 4º.[102] Neste viés, há a proteção do cenário de um mercado competitivo, vedando-se a criação de atos normativos que criem reservas de mercado, bem como privilégios a grupos econômicos. O inciso III[103] do artigo em questão proíbe a exigência de especificações técnicas desnecessárias, que visem restringir a competição.[104] Adicionalmente, o inciso VI[105] impossibilita a criação de demanda artificial de produtos e serviços, como os de cartórios, registros e cadastros. Ainda, o inciso VII[106] aponta a proibição em restringir a formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas.

No tocante ao estímulo à inovação e ao surgimento de tecnologias, o inciso IV[107] classifica como abuso do poder regulatório qualquer norma que impeça, ou retarde a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios. Na mesma lógica de limitar a atuação estatal, o artigo 5º, *caput*,[108] estabelece a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório, impondo que propostas de edição ou alteração de atos normativos de interesse geral, emanadas por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, devem ser precedidas de análise técnica:

> Assim, há uma intenção de reafirmar a modificação do papel do Estado na e sobre a intervenção no mercado, almejando uma transparência nas propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados que visam regular os setores essenciais e/ou estratégicos, inclusive quanto a razoabilidade do seu impacto.

---

[101] VERAS, Vinícius Périssé Maia; ARAUJO, Valter Shuenquener de. A Lei da Liberdade Econômica e os novos paradigmas da intervenção do Estado no domínio econômico. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. n. 16. ano 5. p. 59-82. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2021.

[102] Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente [...]

[103] Art. 4º, inc. III: exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

[104] ROSSIGNOLI, Marisa; REIS, Ubiratan Bagas dos. Lei da Liberdade Econômica e a Análise de Impacto Regulatório: um olhar sobre a perspectiva do pensamento econômico. Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB), ano 6, n. 3, p. 1547-1566, 2020.

[105] Art.4º,inc.VI: criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros

[106] Art.4º,inc.VII: introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

[107] Art.4º,inc.IV: - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

[108] Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Sob tal ótica, conforme o autor Marques Neto (2020), a Análise do Impacto Regulatório deve ser considerada como um procedimento administrativo racionalizado, que se utiliza de dados empíricos. Ou seja, impõe-se que qualquer edição ou alteração normativa seja posterior a um relatório analítico, um "checklist", o qual avalia as relações entre os custos e os benefícios da intervenção estatal, evitando-se a imposição desnecessária de ônus ao setor privado.[109] Outrossim, o predito autor menciona que os efeitos da realização da Análise do Impacto Regulatório são: (i) reduzir o número de exigências regulatórias repetidas; (ii) gerar previsibilidade das futuras regulações; e (iii) contribuir para a avaliação da necessidade da própria intervenção regulatória.[110]

Outrossim, as medidas são fundamentais para a simplificação do estoque regulatório, tornando a regulação mais eficiente. Destaca-se que, de acordo com o autor Thiago Silva Carvalho (2024), para que uma norma seja cumprida, o governo deve seguir as seguintes considerações apontadas pela Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico: (i) a capacidade de o público-alvo compreender as normas; (ii) a disposição de o público-alvo em cumprir as normas; (iii) a capacidade de o público-alvo de cumprir as normas.[111] Nesse espectro, a ineficiência da regulação burocrática é atacada pela Lei de Liberdade Econômica, também, ao mudar as exigências de documentos físicos, bem como na obrigação de pequenas empresas seguirem os mesmos procedimentos contábeis de grandes empresas. O objetivo, portanto, é que os recursos financeiros e o tempo que o empreendedor despende com essas questões deixem de ser desperdiçados, permitindo-se maior empenho na melhoria dos produtos e serviços. Fomenta-se, assim, a qualidade e competitividade, apartando-se de um modelo burocrático de desperdício de capital:[112]

> Em tese, quanto mais fácil for o processo de fiscalização e regulação, e menos ele cobrar das empresas, mais capital haverá para ser investido naquilo que aumenta a qualidade de vida das pessoas, seja na própria empresa ou para investimento e abertura de outra. **Ademais, outro grande problema é o de que a regulação, se não for nivelada para o porte da empresa, pode fazer com que pequenas empresas fechem por não poderem arcar com os custos para satisfazê-la. Assim, a competitividade diminui, aumenta-se o número de monopólios e oligopólios (a**

[109] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação e Liberdade Econômica: Uma Contradição Necessária. In: *Transformações do Direito Administrativo: Liberdades Econômicas e Regulação*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio / UERJ, 2019. p. 23-38.

[110] *Ibid*.,p.34

[111] CARVALHO, Thiago Silva. Regulação e comportamento: um estudo sobre aspectos comportamentais na análise de impacto regulatório (AIR). 2024. 155 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, DF, 2024.

[112] SHIKIDA, Cláudio Djissey; ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de; PEIXOTO, Nicole Alvim de Assumpção; SOARES, Rafael Alvim. Um estudo preliminar sobre os determinantes da adoção da Lei de Liberdade Econômica pelos municípios brasileiros. Journal of Public Policy and Government, Brasília, v. 1, n. 1, p. e90-117, 2025.

> **concentração de mercados), e o bem estar social diminui, além de criar barreiras a inovação, já que projetos geniais podem ser sufocados.** (grifos nossos)

É oportuno trazer à baila que a obrigatoriedade da Análise do Impacto Regulatório é fundamentada na corrente econômica da Teoria da Escolha Racional. Esta vertente surgiu entre as décadas de 1950 e 1960, nos Estados Unidos, com o claro propósito de analisar os comportamentos dos indivíduos, com base em métodos da lógica econômica e de dados empíricos. O pressuposto fundamental, aqui, é o de que o homem é o *homo economicus*, o qual age de forma a atingir seus objetivos com o menor dispêndio possível dos recursos disponíveis. Desta forma, tal perspectiva postula que a racionalidade encontra-se atrelada à eficiência dos meios escolhidos pelo indivíduo para alcançar a finalidade almejada.[113]

4.1 Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Racionalidade do *Homo Economicus*

Ao analisarem a Teoria da Escolha Racional, os autores John Ferejohn e Pasquale Pasquino (2001) apresentam a racionalidade sob a ótica de duas raízes filosóficas, quais sejam: a aristotélica e a hobbesiana. No que tange ao pensamento de Aristóteles, há a defesa de que a virtude e a sabedoria prática, *phronesis*, não são inatas, mas desenvolvidas através da prática repetida de ações corretas.[114] Nesse sentido, a administração pública brasileira consolidou hábitos de intervenção excessiva na economia, tratando a regulação de forma ineficiente e burocrática. No entanto, a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório visa, justamente, impor ao gestor público a adoção de um novo padrão de comportamento, desenvolvendo, sob a ótica aristotélica, uma nova virtude institucional, alinhada à diretriz de intervenção mínima e máxima eficácia.

Ainda, no que tange à racionalidade sob o ponto de vista hobbesiano, está alinhada à autopreservação, uma vez que, no estado de natureza, os indivíduos mantêm uma "suspeita razoável", já que não se tem garantia ou previsão de comportamento de uns em relação aos outros.[115] No contexto da obrigatoriedade da Análise do Impacto Regulatório, este mecanismo obriga o Estado a analisar tecnicamente os impactos de uma norma antes de sua edição, trazendo mais previsibilidade ao ordenamento. Sob a ótica hobbesiana, torna-se possível a

---

[113] SCHEEFFER, Fernando. Teoria da Escolha Racional: a evidenciação do Homo Economicus? Em Tese, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 28-43, jan./jun. 2013. ISSN: 1806-5023.
[114] FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. Tradução de Eduardo Cesar Marques. Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS), v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.
[115] *Ibid*.,p.7

progressão da segurança jurídica, pois os indivíduos atenuam seu estado de suspeita razoável em relação ao ambiente de negócios, ocasionando maior circulação de riqueza.

Assim, o regulador passa a ser compreendido à luz do *homo economicus*, sendo um agente que busca a tomada de decisões racionais, considerando-se os ônus e os bônus. A racionalidade, então, reside no fato da escolha mais viável entre as alternativas que se mostram possíveis. Portanto, a Análise do Impacto Regulatório da Lei de Liberdade Econômica confronta a tradição estatizante e obriga a administração pública a construir análises lógicas e racionais, permitindo que a intervenção estatal atenue sua atuação pautada em interesses meramente individuais, de agentes públicos ou de grupos de pressão.

4. 2 A Intervenção Estatal à Luz das Falhas de Mercado

O art.1º, *caput*,[116] da Lei de Liberdade reconhece que a intervenção estatal é legítima e necessária, uma vez que se tem a expressa postulação de que o Estado é o agente normativo e regulador da economia. De acordo com o autor Matheus Carvalho (2023), o Estado regulador define as normas de atuação no domínio econômico, por meio da regulação das atividades exercidas pelos particulares. Neste contexto, a atuação estatal deve reprimir o abuso do poder econômico, fiscalizando as atividades exercidas pelos particulares com finalidade lucrativa, com o fito de evitar distorções do sistema econômico.[117]

É nesta toada que a aplicação da Lei de Liberdade Econômica exige uma compreensão acerca das falhas de mercado, pois, embora a norma em questão estabeleça a livre iniciativa como regra, também defende que a intervenção estatal deve surgir quando os mecanismos de mercado não logram alocar recursos de forma eficiente. Destarte, a regulação eficiente deve ser um remédio para imperfeições específicas, e não como um fim em si mesma. Um dos pontos nevrálgicos da Lei de Liberdade Econômica é a dispensa de alvarás para atividades de baixo risco, salvaguardada pelo art. 3º, inciso I.[118] No âmbito econômico, isso se justifica pela gestão das externalidades, que constituem os impactos de uma atividade sobre terceiros que não estão envolvidos na transação de pagamento ou de compensação.[119]

---

[116] Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

[117] CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

[118] Art.3º, inc.I: desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

[119] MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jus, 2022.

A título de exemplo, uma livraria ou uma banca de jornal não geram grave poluição sonora, riscos à saúde pública ou riscos ambientais em larga escala. Por isso, as externalidades negativas são consideradas desprezíveis e, por conseguinte, tais empreendimentos são considerados de baixo risco social. Noutro giro, indústrias químicas ou usinas nucleares representam a possibilidade de severa contaminação ao meio ambiente, bem como um perigo à saúde. Nestes casos, o mercado, por si só, não é capaz de precificar ou evitar os potenciais danos, motivo pelo qual o controle prévio e rigoroso do Estado é imperativo.

Outrossim, a Análise do Impacto Regulatório, exposta no art.5º,*caput*,[120] visa atenuar a falha de mercado da assimetria de informação entre os regulados e o regulador. Sob tal ótica, o Estado pode vir a editar normas sem o conhecimento da realidade técnica dos setores produtivos, gerando regras excessivamente onerosas, ou impossíveis de serem cumpridas. Assim, a assimetria de informações ocasiona decisões estatais ineficientes, e a Análise de Impacto Regulatório objetiva funcionar como uma ferramenta de transparência informativa, forçando o Estado a coletar dados empíricos antes de intervir.

Ainda, o conteúdo do art.4º funciona como artifício essencial contra a formação da falha de mercado dos monopólios. É que, no âmbito da microeconomia, o monopólio ocorre quando a oferta de um mercado é concentrada em um único agente, resultando em preços elevados e na queda de qualidade devido à ausência da pressão de outros competidores no mercado.[121] Para além disso, o princípio da subsidiariedade, exposto no art.2º, inciso III,[122] da Lei de Liberdade Econômica, dialoga com a falha de mercado dos bens públicos. Em Economia, os bens públicos são definidos por sua natureza não rival e não excludente. É que o consumo por um indivíduo não diminui a disponibilidade para os demais, e é tecnicamente difícil ou deveras custoso impedir que terceiros não pagantes desfrutem do benefício:

> Não rival é o bem cujo consumo por um indivíduo não reduz a sua disponibilidade para o consumo dos outros. Por exemplo, assistir a uma partida de futebol pela TV é um bem não rival. Por sua vez, uma pizza é um bem rival, já que cada pedaço consumido pelo consumidor reduz, na mesma proporção, a disponibilidade para os demais consumidores. Não excludente é o bem cujo uso não pode ser excluído de terceiros. Como diz a doutrina, "bens não excludentes são precisamente

[120] Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

[121] MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jus, 2022, p.1.606.

[122] Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei: [...] III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas

> caracterizados pela impossibilidade de se cobrar a entrada. Um exemplo seria um espetáculo de fotos em local público".

Um exemplo palpável é o da segurança nacional, pois constitui um setor no qual o mercado privado, por si só, dificilmente possui incentivos para atuar, diante da dificuldade de precificação e da cobrança individualizada. Assim, a Lei de Liberdade Econômica revela que a atuação estatal deve se direcionar às lacunas as quais a iniciativa privada não consegue suprir, estabelecendo a intervenção subsidiária como diretriz. Impõe-se, dessa forma, que, quando o mercado for capaz de oferecer um serviço de maneira competitiva e eficiente, a presença do Estado deve ser mínima. Portanto, assume a posição de regulador, em vez de executor, permitindo que a ordem econômica se desenvolva de maneira harmônica, e assegurando que a atuação pública atue como um complemento necessário,[123] e não como um entrave à livre iniciativa.

Segundo o autor constitucionalista Flávio Marins (2022), ao exercer o controle sobre o mercado, o governo não está imune ao intentar minimizar as falhas de mercado. É nesse cenário que surgem as falhas de governo: o Estado interfere quando não deveria, ou quando poderia ter resolvido dado problema de forma mais eficiente, gerando mais benefícios líquidos. Um exemplo de falha de governo é quando se despende dinheiro público em um setor do mercado nacional por décadas, tornando-o forte artificialmente e impedindo a entrada de inovações e de concorrência.[124] No entanto, as ineficiências estatais alocativas são defrontadas pela Lei de Liberdade Econômica, bem como pelos resultados positivos de seus efeitos. Isto porque, conforme demonstrado pela autora Karoline Lima dos Santos Pereira (2025), a Lei nº 13.874/2019 permitiu o crescimento econômico brasileiro.

Nesse sentido, a pesquisa realizada pela predita autora fornece dados quantitativos significativos para averiguar a eficácia da Lei de Liberdade Econômica.[125] No que tange ao cenário internacional, o país elevou seu índice de liberdade econômica, galgando a 124ª posição no Índice da *Heritage Foundation*, em 2024. Frisa-se que, em 2019, ano de surgimento da Lei nº 13.874/2019, o país ocupava a 140ª posição. Aspectos como a

---

123 TORRES, Silvia Faber. O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.148-149

124 MILLER, Terry; KIM, Anthony B.; ROBERTS, James. Índice de Liberdade Econômica 2022. Tradução de Luiz Guilherme Hertel Santiago. Brasília: Instituto Monte Castelo; Washington, DC: The Heritage Foundation, 2022. 13 p.2

125 PEREIRA, Karoline Lima dos Santos. Avaliação de Impacto da Lei de Liberdade Econômica no Brasil. 2025. 49 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2025.

diminuição de burocracia, a eficiência administrativa, bem como a simplificação de procedimentos também se fazem mais presentes desde a promulgação da lei:

> Ainda no cenário internacional, fatores como burocracia, eficiência administrativa e políticas governamentais para o ambiente de negócios também são avaliados pelo tempo médio necessário para a abertura de empresas nos países, refletindo os esforços de simplificação de procedimentos. **De acordo com os dados mais recentes divulgados pelo Mapa de Empresas do Governo Federal, o Brasil conseguiu reduzir o tempo médio para a abertura de empresas de 4 dias e 10 horas, em 2019, para 18 horas, em 2024 — um feito impressionante que reflete os esforços conjuntos dos setores público e privado para agilizar processos burocráticos e incentivar o empreendedorismo**. (grifos nossos)

Utilizando os resultados da pesquisa supracitada, percebe-se a evidência de que a mudança comportamental da atuação estatal corrobora com resultados práticos superiores aos do período avaliado antes da Lei de Liberdade Econômica. Assim, ao se estabelecer mecanismos como a dispensa de alvarás e do silêncio administrativo como aceitação tácita, o Estado aponta previsibilidade, reduzindo as incertezas e a insegurança jurídica. Isso reflete-se no aumento médio de 0,78% no número de empresas em nível municipal, e de 0,90% em nível estadual.[126] Finalmente, o estudo em questão aponta que houve uma redução média de 0,79% no valor adicionado do setor público, e o setor privado ocupa o espaço econômico que antes dependia de subsídios ou da execução direta estatal. Desta forma, demonstra-se a alocação mais eficiente de recursos e o maior protagonismo do setor privado. Tal vislumbre valida o princípio da subsidiariedade, reiterando que a desburocratização ocasiona uma transferência de protagonismo econômico, e que, em um ambiente de menor custo de transação, a ordem econômica se desenvolve de maneira mais significativa.

4.3 Desafios da Implementação: o Federalismo Assimétrico e a Trajetória de Dependência da Burocracia

É imperioso ressaltar que a Lei de Liberdade Econômica ainda encontra desafios para sua abrangência. Segundo os autores Shikida et al. (2025), a implementação da lei federal expõe um panorama de federalismo assimétrico, haja vista que a norma federal depende da capacidade de resposta e de adesão dos estados e municípios. Destarte, em que pese a Lei de Liberdade Econômica possuir natureza transversal, sua aplicação no território nacional resulta em uma implementação heterogênea entre as unidades federativas. Os dados coletados pelos

[126] *Ibid*.,p.36

autores, até maio de 2024, indicam que apenas 138 municípios, e 15 estados haviam editado normas para regulamentar a Lei de Liberdade Econômica.[127]

Ainda, demonstrou-se que, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam elevado comprometimento, as regiões Norte e Nordeste ainda representam valores irrisórios. A título de ilustração, apontam-se os estados: Espírito Santo, atingindo 71,6% de adesão municipal; Santa Catarina, com 67% de adesão municipal; e Minas Gerais, com 52,3% de adesão municipal. Na contramão, o Piauí possui apenas 1% de adesão municipal e, no estado do Rio Grande do Norte, o valor é de 2%. Enfatiza-se a conclusão dos autores de que a adesão à Lei de Liberdade Econômica foi maior nos locais que já possuíam alto desenvolvimento econômico, corroborando a ideia da mentalidade desburocratizada como potencializador econômico. Nessa senda, localidades com maior capital empreendedor e densidade de atividades econômicas possuem maior propensão a aderir a norma, pois já vivenciavam os resultados positivos da livre iniciativa, Em contrapartida, os municípios com diminuto desenvolvimento econômico ainda resistem à adoção da Lei de Liberdade Econômica:

> Em resumo, parece que à LLE atraiu mais os municípios de maior desenvolvimento tal como sugere a terceira hipótese. Como o efeito esperado da adesão à LLE é positivo sobre o desenvolvimento de longo prazo dos municípios, a lei deveria atrair aqueles de menor desenvolvimento, portanto, os municípios de desenvolvimento reduzido devem levar em consideração os exemplos dos municípios mais desenvolvidos e procurar implementar políticas que apresentam o potencial de expandir os negócios, renda e empregos locais, tais como a Lei de Liberdade Econômica.

Nesse viés, a discrepância entre os estados da federação ilustra que a existência da norma geral, por si só, é insuficiente para alterar o *path dependence*[128] da burocracia brasileira, que ainda funciona com rigidez institucional, especialmente em órgãos nos quais não há a cultura de entrega de resultados. Assim, de acordo com Shikida et al. (2025), a existência da Lei de Liberdade Econômica não assegura sua aplicação integral, pois é necessário que a norma seja acompanhada de outras medidas, como o treinamento da administração pública envolvida para que haja, de fato, a transição efetiva do Estado Interventor para o Estado Regulador.

Outrossim, a natureza de norma geral e federal da Lei de Liberdade Econômica se depara com a complexidade da arquitetura do federalismo brasileiro: 26 estados, o Distrito

---

[127] SHIKIDA, Cláudio Djissey; ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de; PEIXOTO, Nicole Alvim de Assumpção; SOARES, Rafael Alvim. Um estudo preliminar sobre os determinantes da adoção da Lei de Liberdade Econômica pelos municípios brasileiros. Journal of Public Policy and Government, Brasília, v. 1, n. 1, p. e90-117, 2025

[128] *Ibid*.,p.95

Federal e 5.570 municípios. Nesse cenário, a implementação da norma encontra barreiras de heterogeneidade administrativa, dificultando a produção de um ambiente normativo uniforme e previsível. Destarte, o autor Valter Shuenquener (2021) aponta para a realidade de uma norma que fica à mercê da produção legislativa de diversos entes autônomos, e demonstra a necessidade de o federalismo brasileiro se reinventar. Assim, a regulação eficiente exige a superação da fragmentação normativa, pois o sucesso da Lei de Liberdade Econômica depende de fatores como: a promoção da União em relação a uma diretriz normativa uniforme; a produção legislativa local em consonância com a norma geral; a adoção de uma gestão pública desburocratizada.

No que tange à Teoria da Escolha Racional, os autores Shikida et al. (2025) demonstram que a adesão à Lei de Liberdade Econômica revela um comportamento pragmático por parte de alguns gestores municipais. É que se dá luz ao fato de que os prefeitos agem como um agente racional, ao perceberem na desburocratização uma ferramenta hábil para angariar popularidade e reter potenciais emigrantes, fomentando o emprego local. A ferramenta traduz-se, assim, em um um ímã de votos, independentemente dos alinhamentos ideológicos:[129]

> Uma lista grande de dummies de partidos, dos mais diversos espectros, tem coeficiente positivo e significativo ao nível de 10%, por exemplo: MDB, PP, PR, PROS, PSL, PDT, PSDB, PC do B, PT, PV etc. Portanto, os resultados podem sugerir um interessante pragmatismo político dos prefeitos, no sentido da adesão a uma política pública que tem o potencial de angariar votos e arrecadação [...]

Sob esse prisma, há a sugestão de que a disseminação da Lei de Liberdade Econômica pode ocorrer não somente por convicções ideológicas, mas também por aspiração de capital político tangível. Ora, se a desburocratização traduz-se em crescimento econômico, é imprescindível que haja a mudança, também, do paradigma dos gestores locais, ao perceberem a circulação de riqueza como um mecanismo de viabilização de políticas públicas eficazes. Em última análise, a proposta de regulamentação eficiente, imposta pela Lei de Liberdade Econômica, exige uma nova racionalidade da administração pública, com a superação de percepção intervencionista em prol da atuação racional, pautada em dados e resultados.

---

[129] SHIKIDA, Cláudio Djissey; ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de; PEIXOTO, Nicole Alvim de Assumpção; SOARES, Rafael Alvim. Um estudo preliminar sobre os determinantes da adoção da Lei de Liberdade Econômica pelos municípios brasileiros. Journal of Public Policy and Government, Brasília, v. 1, n. 1, p. e90-117, 2025

Nesse viés, a Análise do Impacto Regulatório e, por conseguinte, o respeito ao princípio da subsidiariedade, impõem que a intervenção estatal seja vista como rigorosamente necessária para a mitigação das falhas de mercado do setor privado. No entanto, a eficácia da Análise do Impacto Regulatório, bem como das demais medidas trazidas pela Lei de Liberdade Econômica enfrentam obstáculos diante de resistências institucionais e da arquitetura do federalismo brasileiro. Isso porque a heterogeneidade da adesão municipal da norma desvenda que a desburocratização depende da confluência do empenho político e legislativo.

Caso contrário, continuar-se-á o cenário brasileiro de disparidades de liberdade econômica, com regiões de maior segurança jurídica e eficiência regulatória. Portanto, a consagração do novo paradigma de eficiência regulatória trazido pela Lei de Liberdade Econômica deve ser compreendida como alicerce dos esforços de uma reforma estatal contínua, pois faz-se imperativo que o ideal do *homo economicus* e das virtudes da *phronesis* aristotélica difundiam-se em todas esferas da federação, garantindo que a regulação deixe de ser um entrave ao desenvolvimento para se tornar o mecanismo que assegura a competitividade, a inovação e o bem-estar social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, demonstrou-se que o princípio da subsidiariedade delineia os aspectos da Constituição Federal, mormente na ordem econômica, ao consagrar a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa como seus fundamentos. Nesse sentido, a livre iniciativa visa estimular a inovação, a produção e a autonomia dos indivíduos como protagonistas do tecido social. No entanto, a herança da tradição brasileira estatizante, desde a época da colônia, moldou o denominado "capitalismo protegido", em cujo sucesso econômico depende mais de favores burocráticos do que, de fato, dos riscos do mercado.

Atrelado a isso, o Custo Brasil opera como óbice ao desenvolvimento econômico, constituindo fatores como: a criação excessiva e irracional de leis e regulamentos; a ineficiência de gastos públicos; a alta e complexa carga tributária; o Judiciário sobrecarregado e vulnerável; a corrupção governamental endêmica; a manutenção de subsídios em setores econômicos que, por si só, seriam extintos em processos de falência e com a concorrência; a complexidade administrativa e o microgerenciamento de atividades privadas.

Sob tal cenário institucional, a Lei de Liberdade Econômica surge como a tentativa de romper com a tradição estatizante que asfixia o mercado nacional, ao trazer mecanismos como: a aprovação tácita de licenças perante o silêncio administrativo; a dispensa de alvarás e licenças para atividades de baixo risco; o combate ao abuso do poder regulatório; bem como a ferramenta da Análise de Impacto Regulatório. Tais obrigações refletem o esforço em transformar a atuação estatal, ao transitar do Estado Interventor em excesso, para um Estado Regulador racional e eficiente.

É nessa senda que a Análise de Impacto Regulatório é pautada pela teoria econômica do *homos economicus,* acreditando-se que a administração pública pode absorver o ideal de atuação racional, guiada pela análise em dados empíricos e reduzindo os ônus desnecessários aos setores privados. Assim, almeja-se a concretização da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica, postulando-se que o Estado deve corrigir as falhas de mercado, sem criar falhas de governo.

Nesse diapasão, os resultados positivos da Lei de Liberdade Econômica são verificados de forma palpável: o Brasil galgou a 124ª posição no ranking global de liberdade econômica do "*The Heritage Foundation*" no ano de 2024, tendo subido dezesseis colocações, desde o ano da criação da norma. Ainda, a redução na burocracia é refletida na diminuição de tempo necessário para a abertura de um novo negócio no país, pois, se antes

demandava dias, hoje requer horas. No que tange ao surgimento de novas empresas, a porcentagem de acréscimo tanto em nível municipal (+0,78%), quanto em nível estadual (+0,90%), também demonstram a eficácia da norma. Ainda, a redução da porcentagem de atuação de valor adicionado do setor público (- 0,79%) também indica a retração da intervenção estatal e a expansão da iniciativa privada.

Todavia, é importante frisar que a adesão à Lei de Liberdade Econômica tende a ser maior nos municípios que já possuíam vasto desenvolvimento econômico, inferindo-se que a mentalidade prévia da desburocratização e da valorização da iniciativa tende a potencializar os efeitos benéficos da norma. Os desafios de sua implementação surgem, justamente, na disparidade de sua adesão local e no federalismo assimétrico, pois as regiões Sul e Sudeste ainda constituem os locais de maior aceitação nacional, demonstrando que a existência da norma geral, por si só, não é o bastante para impor a mudança da trajetória de dependência burocrática. Assim, a eficácia da lei depende, ainda, da transformação da mentalidade dos agentes políticos e legislativos dos estados e municípios, ultrapassando a resistência institucional.

Conclui-se, portanto, que a Teoria da Escolha Racional e o *homo economicus* devem atravessar a atuação de todas as esferas da atuação estatal. Almeja-se, assim, uma intervenção guiada pela eficiência e por dados concretos, que preservem a autonomia privada e o desenvolvimento econômico do país, consagrando o princípio da subsidiariedade como elo de equilíbrio entre a intervenção estatal e a Lei de Liberdade Econômica. Por fim, estimula-se o surgimento de novas empresas e empregos, a inovação, o aumento de mercados com competição e, por conseguinte, eleva-se o bem-estar social, atingindo-se o objetivo precípuo da ordem econômica, qual seja a existência digna a todos.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando H. **Direito Econômico**: **do direito nacional ao direito supranacional.** 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597021974/. Acesso em: 03 mar. 2026.

ARAUJO, Valter Shuenquener de. Lei da Liberdade Econômica: tendências e desafios no novo marco regulatório da livre iniciativa. *In*: ARAUJO, Valter Shuenquener de (coord.). **Transformações do Direito Administrativo**: liberdades econômicas e regulação. São Paulo: Editora 34, 2021. p. 40-51.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 4. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio da Subsidiariedade: conceito e revolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 200, p. 21-54, abr./jun. 1995.

BENTO XVI, Papa. **Carta Encíclica Caritas in Veritate**: sobre o desenvolvimento humano integral na caridade e na verdade. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2009. Disponível em: Caritas in veritate June 29, 2009. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 fev. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

CARVALHO, Thiago Silva. **Regulação e comportamento**: um estudo sobre aspectos comportamentais na análise de impacto regulatório (AIR). 2024. 155 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, DF, 2024.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Custo Brasil: muito além dos suspeitos habituais. **Revista FAE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-6, maio/ago. 1999.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **O que são os "Documentos Pontifícios" usados pelo Papa?** Brasília: Cursos Edições CNBB, [s.d.]. Disponível em: [O que são os "Documentos Pontifícios" usados pelo Papa? - Cursos Edições CNBB]. Acesso em: 15 jan. 2026.

CRUZ FILHO, Otávio Augusto de Oliveira. O Velho Espírito Estatizante Brasileiro no Período Constituinte e Pós-Constituição de 1988 e a Agenda de Reforma Regulatória. **MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics**, São Paulo, v. 10, p. 1-13, 2022.

DROMI, Roberto. **Sistema jurídico e valores administrativos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

DUARTE, Francisco Carlos; NACLE, Isabella Cristina Costa. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 91-118, jul. 2014.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.

GAMBA, João Roberto G. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. Disponível em: [link]. Acesso em: 27 fev. 2026.

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

JR., Tércio Sampaio Ferraz. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica Rerum Novarum**: sobre a condição dos operários. Vaticano, 15 maio 1891.Disponível em: Rerum Novarum: sobre a condição dos operários (15 de maio de 1891).Acesso em: 16 mar. 2026.

LIMA, Hezrom V C.; SOUZA, Ana C. Machado de; FREITAS, Eduardo P.; et al. **História Contemporânea**. Porto Alegre: SAGAH, 2021. E-book. p.Capa. ISBN 9786556902296. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556902296/. Acesso em: 15 jan. 2026.

MACIEL, Vladimir Fernandes; PORTILLO, Julian Alexienco; GAMBOA, Ulisses Monteiro Ruiz de. **A liberdade econômica estadual no Brasil (2003-2020)**. Rio de Janeiro: Instituto Millenium, 2022. (Millenium Papers, v. 5).

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação e Liberdade Econômica: Uma Contradição Necessária. *In*: **Transformações do Direito Administrativo**: Liberdades Econômicas e Regulação. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio / UERJ, 2019. p. 23-38.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jus, 2022.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. As fases do estudo sobre regulação da economia na sensibilidade jurídica brasileira. **Revista de Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 13, n. 17, p. 284-301, jan./dez. 2015.

MICELI, Paulo. **História moderna**. São Paulo: Editora Contexto, 2013. E-book.

MILLER, Terry; KIM, Anthony B.; ROBERTS, James. **Índice de Liberdade Econômica 2022**. Tradução de Luiz Guilherme Hertel Santiago. Brasília: Instituto Monte Castelo; Washington, DC: The Heritage Foundation, 2022.

MORAIS, Giulliana Niederauer Flores Severo de. **O princípio da subsidiariedade e a análise de impacto regulatório na lei de liberdade econômica**. 2021. 126f. Dissertação

(Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

NAPOLITANO, Marcos. **História Contemporânea**: Vol. 2 do entreguerras à nova ordem mundial. São Paulo: Editora Contexto, 2020. E-book.

OLIVEIRA, Dennison de. A cultura dos assuntos públicos: o caso do "Custo Brasil". **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, p. 139-161, jun. 2000.

PEREIRA, Karoline Lima dos Santos. **Avaliação de Impacto da Lei de Liberdade Econômica no Brasil**. 2025. 49 f. Dissertação (Mestrado em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento) – IDP, Brasília, 2025.

PIO XI, Papa. **Carta Encíclica Quadragesimo Anno**: sobre a restauração da ordem social. Vaticano, 15 maio 1931. Disponível em: [link]. Acesso em: 16 mar. 2026.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book.

RECK, Janriê Rodrigues; JURUENA, Cynthia Gruendling. Relação dicotômica entre Estado e Mercado? Uma análise da Lei de Liberdade Econômica à luz da Constituição. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 04, p. 1001-1038, 2021.

REIS, Bruno Leonardo. **O princípio da subsidiariedade na Constituição Brasileira**. 2005. 54 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra B. **Dicionário do latim essencial**. 2. ed. São Paulo: Autêntica Editora, 2014. E-book.

ROSSIGNOLI, Marisa; REIS, Ubiratan Bagas dos. Lei da Liberdade Econômica e a Análise de Impacto Regulatório. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, Lisboa, ano 6, n. 3, p. 1547-1566, 2020.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SAAD, Amauri Feres. O princípio da Subsidiariedade e a Liberdade Econômica. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 25-37, jan./mar. 2020.

SANTOS, Rodrigo Bley. Notas Históricas sobre o Princípio da Subsidiariedade. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 12, n. 2, jul./dez. 2018.

SCHEEFFER, Fernando. Teoria da Escolha Racional: a evidenciação do Homo Economicus? **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 28-43, jan./jun. 2013.

SHIKIDA, Cláudio Djissey *et al*. Um estudo preliminar sobre os determinantes da adoção da Lei de Liberdade Econômica pelos municípios brasileiros. **Journal of Public Policy and Government**, Brasília, v. 1, n. 1, p. e90-117, 2025.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso. A Dignidade da Pessoa Humana como Valor Supremo da Democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998.

SÓFOCLES. **Antígona**. Versão de Heitor Moniz. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Teatro, [19--]. (Coleção Teatro Universal).

SOUZA, Gabriel Vieira de; GIACOMOL, Michael Almeida di. O princípio da subsidiariedade e a Carta da República de 1988: elementos para discussão da adequação na seara econômica. **Revista do MPC-PR**, Curitiba, n. 16, p. 170-182, jan./jun. 2022.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VERAS, Vinícius Périssé Maia; ARAUJO, Valter Shuenquener de. A Lei da Liberdade Econômica e os novos paradigmas da intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 59-82, jan./mar. 2021.

YETIKA, Daiane Migliolli; HEIN, Nelson. A influência da liberdade econômica na conexão entre inovação, corrupção e percepção de felicidade. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 29, n. 3, p. 661-681, set./dez. 2023.