

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA

Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional Econômico – **Turma 2022.1**

Intervenção do Estado na ordem econômica: planejamento e planificação

Prof.^a Dr.^a Marina Faraco

**O PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA
E O ATIVISMO JUDICIAL**

**PLANNING IN THE PUBLIC SPHERE AND
JUDICIAL ACTIVISM**

MIRLA REGINA DA SILVA

**Goiânia – GO
Julho/2022**

**O PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA
E O ATIVISMO JUDICIAL**

**PLANNING IN THE PUBLIC SPHERE AND
JUDICIAL ACTIVISM**

MIRLA REGINA DA SILVA

Trabalho apresentado à Prof.^a Dr.^a Marina Faraco, para efeito de obtenção de nota final na disciplina: Intervenção do Estado na ordem econômica: planejamento e planificação, do curso de mestrado acadêmico em direito constitucional econômico do Centro Universitário Alves Farias - Unialfa, no primeiro semestre do ano letivo de 2022.

**Goiânia – GO
Julho/2022**

Sumário

Resumo	4
Palavras-chave	4
Abstract	4
Keywords	4
1. Introdução: o planejamento na ordem econômica e na esfera pública	5
2. O planejamento na esfera pública: aspectos conceituais e históricos	9
3. Planejamento, políticas públicas e ativismo judicial	15
4. O recente ativismo do STF em matéria de planejamento na esfera pública	19
5. Conclusão: a centralidade do planejamento na esfera pública	25
Referências bibliográficas	26

Resumo

No âmbito do direito constitucional econômico, os estudos sobre planejamento na esfera pública estão a assumir relevância teórica não apenas por regular o mercado e fomentar a iniciativa privada, mas também pelo fato de os serviços públicos constituírem, por si só, um tipo de atividade econômica, em seu sentido amplo. Sob o aspecto prático, com o advento do Estado Social, o planejamento tomou lugar de destaque, impondo uma atuação administrativa mais gerencial e organizacional, consentânea com o tamanho do orçamento estatal, da máquina pública e com a necessidade de cumprimento às políticas públicas decorrentes das promessas constitucionais e direitos fundamentais. Na ausência de um planejamento adequado, o ativismo judicial tem assumido papel relevante para a concretização de políticas públicas. O presente estudo destaca a importância de se conferir efetivo cumprimento ao artigo 174 da Constituição Federal e a necessidade de maior atenção ao planejamento na esfera pública, como processo de documentação que aponta as prioridades estatais para a comunidade, com vistas ao seu desenvolvimento socioeconômico. A metodologia descritiva adotada no estudo ostenta nítido propósito de esclarecimento acerca da função estatal de planejamento, sem a pretensão de esgotar o assunto. A pesquisa descritiva descreve o fenômeno do planejamento tal como apresentado pela doutrina e jurisprudência para, com isso, iluminar a discussão atual sobre ativismo judicial em matéria de planejamento. Para tanto, realiza um resgate conceitual e histórico; e apresenta fontes jurisprudenciais acerca do ativismo em políticas públicas que envolvem planejamento. O estudo também é metodologicamente amparado por deduções qualitativas a partir de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e de legislações. Afirma a centralidade do planejamento na esfera pública na atualidade evidenciando que sua ausência é capaz de gerar severos prejuízos ao erário público, à sociedade e ao mercado.

Palavras-chave: planejamento; ativismo judicial; esfera pública.

Abstract

In the context of economic constitutional law, studies on planning in the public sphere are taking on theoretical relevance not only for regulating the market and promoting private initiative, but also for the fact that public services constitute, in themselves, a type of economic activity. From a practical point of view, with the advent of the Welfare State, planning took a prominent place, imposing a more managerial and organizational administrative action, in line with the size of the state budget, the public machine and the need to comply with public policies arising from the constitutional promises and fundamental rights. In the absence of adequate planning, judicial activism has assumed a relevant role in the implementation of public policies. The present study highlights the importance of effectively complying with article 174 of the Federal Constitution and the need for greater attention to planning in the public sphere, as a documentation process which points out state priorities for the community, with a view to its socioeconomic development. The descriptive methodology adopted in this study has a clear purpose of clarifying the state function of planning, without the intention of exhausting the subject. The descriptive research describes the phenomenon of planning as presented by doctrine and jurisprudence to illuminate, with that, the current discussion on judicial activism in matter of planning. To do so, it carries out a conceptual and historical review, and presents jurisprudential sources about activism in public policies that involve planning. The study is also methodologically supported by qualitative deductions from bibliographic, jurisprudential and legislation research. It affirms the centrality of planning in the public sphere today, showing that its absence is capable of generating severe damage to the public treasury, society and the market.

Keywords: planning; judicial activism; public sphere.

1. Introdução: O planejamento na ordem econômica e na esfera pública

Na ordem econômica brasileira, além da execução de serviços públicos, o Estado deve exercer o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, mediante as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, nos termos dos artigos 174 e 175 da Constituição Federal de 1988¹.

Mediante interpretação conjugada do artigo 174 com o artigo 3º, todos da Carta Magna, deduz-se que a intervenção do Estado na atividade econômica lastreia-se no cumprimento aos objetivos fundamentais da República, dentre os quais destacam-se o de garantir o desenvolvimento nacional e o de reduzir as desigualdades.

É que, ao incorporar o desenvolvimento nacional aos objetivos da República Federativa do Brasil, o legislador constituinte estabeleceu a obrigação do Estado em promover verdadeira transformação da realidade socioeconômica, legitimando, assim, o papel estatal normativo e regulador da economia.

Com isso, a superação do subdesenvolvimento, com a redução da pobreza e das desigualdades, ocorrerá mediante colaboração entre os setores público e privado. Instituições públicas e privadas, bem como a sociedade civil, devem orientar suas ações por esses objetivos fundamentais da República. Isso se dá, por exemplo, quando “o Estado fomenta a atividade econômica investindo em infraestrutura, concedendo financiamento e utilizando a política tributária para estimular ou desestimular comportamentos.”²

Em outras palavras, quando o Estado regula, planeja, fiscaliza e incentiva as atividades econômicas, ele assume o papel finalístico de principal agente/promotor da concretização do desenvolvimento nacional.

Contudo, essas funções estatais, especialmente a de planejamento, não se limitam à intervenção estatal no domínio econômico. Dado o caráter amplo da noção de desenvolvimento nacional, o próprio artigo 174 da Carta Constitucional assevera que o planejamento deve ser “**determinante**” para o setor público e indicativo para o setor

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

² BARROSO, Luís Roberto. Crise econômica e direito constitucional. **Revista trimestral de direito público**. São Paulo, v. 6, 1994, pp. 32-63.

privado, assumindo direção bilateral, ao Estado e à sociedade civil. Não envolve função facultativa, e sim um dever do Estado.

Significa que, para além da intervenção e fomento à atividade privada, o Estado deve organizar, planejar e executar os serviços públicos, tal como disposto no artigo 175 da Constituição Federal, daí o carácter impositivo da função planejadora.

Os serviços públicos encontram-se inseridos no conceito de atividade econômica, em sentido lato.

Eros Roberto Grau assevera que o serviço público está voltado “à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí podemos afirmar que **o serviço público é um tipo de atividade econômica**”³ (grifos nossos), cujo desenvolvimento compete, preferencialmente, não exclusivamente, ao setor público.

Inquestionável, assim, no dizer de Eros Roberto Grau, que “o gênero – atividade econômica – compreende duas espécies: o serviço público e a atividade econômica”⁴.

Com isso, o planeamento na esfera pública assume relevância teórica no âmbito do direito constitucional econômico, não apenas por regular o mercado e fomentar a iniciativa privada, mas também pelo fato de os serviços públicos constituírem, por si sós, um tipo de atividade econômica, em seu sentido amplo.

Em termos práticos, é nítida a relevância do planeamento estatal para a boa prestação de serviços públicos e para a consecução dos fins constitucionais do Estado.

A partir de casos práticos enfrentados em datas mais recentes no âmbito do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal – STF, é possível aferir o impacto que a ausência de um planeamento adequado causa no tecido social, a exemplo de julgamentos que discutem a execução de políticas públicas.

Veja-se, por exemplo, que, no dia quinze de janeiro de 2021, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator da ADPF 756, concedeu tutela provisória incidental e determinou ao Governo Federal que promovesse e apresentasse ao Supremo Tribunal Federal, em 48 horas, “**um plano compreensivo e detalhado** acerca das estratégias que está colocando em prática ou pretende desenvolver para o enfrentamento da situação de

³ GRAU, Eros Roberto. **Direito, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 109.

⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 101.

emergência, discriminando ações, programas, projetos e parcerias correspondentes, com a identificação dos respectivos cronogramas e recursos financeiros” (grifos nossos).⁵ A medida referia-se à instabilidade institucional desencadeada pela falta de suprimento de oxigênio nos hospitais de Manaus-AM durante a crise sanitária gerada pela Pandemia SARS-COV-19, popularmente conhecida como COVID-19.

No dia vinte e três de abril do mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 742, concedeu o prazo de trinta dias a fim de que a União preparasse “**um plano nacional de enfrentamento da pandemia Covid-19**”, para a população quilombola, munido de protocolos sanitários para assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária.⁶ Lewandowski mencionou na decisão o “poder contramajoritário” do STF, “oferecendo a necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais, na espécie, daqueles que dizem respeito à proteção da vida e da saúde”.

No ano seguinte, em três de fevereiro, ao apreciar a ADPF 635, o Plenário determinou, entre outros pontos, que o Estado do Rio de Janeiro encaminhasse ao STF, em até 90 dias, **um plano visando à redução da letalidade policial** e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança.

Essa situação fática aponta que o Poder Judiciário, em clara postura ativista, passou a determinar a elaboração de planos na esfera pública, o que coaduna com o caráter determinante do planejamento inserto no artigo 174 da Carta Constitucional.

Nada obstante tenha sido uma tônica da Corte Maior do País, no exercício de sua jurisdição constitucional, a implementação cogente de políticas públicas de aspecto mais concreto e individualizado, a exemplo da aquisição e fornecimento de medicamentos e da abertura de vagas em creches, estes julgados mais recentes apontam que o Supremo Tribunal Federal tem adotado nova estratégia, consistente em ordenar ao Poder Executivo a construção de planejamentos específicos nas áreas da saúde e segurança, de modo a fomentar mudanças reclamadas pelo tecido social, estampando, de certa forma, a omissão estatal no cumprimento dos preceitos constitucionais de organização e funcionamento do Estado.

⁵ LEWANDOWSKI manda governo Bolsonaro agir para enfrentar crise em Manaus. **Migalhas**, 16 jan. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/339020/lewandowski-manda-governo-bolsonaro-agir-para-enfrentar-crise-em-manauas>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁶ POMPEU, Ana. STF determina que União prepare plano de combate à pandemia para quilombolas. **Jota**, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-determina-que-uniao-prepare-plano-de-combate-a-pandemia-para-quilombolas-23022021>. Acesso em: 20 jul. 2022.

O ativismo judicial da Suprema Corte não é novo e tem sido alvo de vários estudos nos últimos anos. Contudo, naquela Corte, a prática anterior consistia na concretização direta do ato específico que era alvo da omissão estatal, sem que houvesse uma preocupação judicial com impacto da decisão judicial em termos de organização e funcionamento da máquina pública, isto é, com o planejamento, orçamento público e realização da despesa pública.

Ocorre que a compreensão sistemática do corpo do texto constitucional conduz à dedução de que os fatores organizacionais e orçamentários não podem ser desconsiderados pelo Poder Judiciário, mesmo a pretexto de concretização imediata de direitos fundamentais, notadamente em um país em desenvolvimento, onde o planejamento e o orçamento são elementos cruciais para superar, ou pelo menos, minimizar, os graves problemas sociais da nação.

Exemplificativamente, em reforço ao entendimento acerca da relevância do planejamento estatal, vale pontuar que o orçamento federal se encontra fixado na ordem de 4,823 trilhões⁷ para o exercício financeiro de 2022, com previsão de mais de 5 trilhões para o exercício de 2023.

Conquanto as despesas do Governo não sejam um elemento único a ser considerado, elas servem para dimensionar o tamanho do Estado brasileiro.

Em razão desse elevado montante de recursos e da alta demanda social, afigura-se inconcebível que a condução da gestão pública, em um país da complexidade e dimensão do Brasil, aconteça de forma improvisada, desprovida de um planejamento sério e eficiente, a ponto de ser alvo de determinações judiciais, como se observa neste estudo.

Em verdade, os valores orçamentários anuais, a par de não constituírem indicadores precisos, sinalizam a dimensão gigantesca da máquina pública, e exigem práticas de planejamento e gestão hábeis a perseguir o alcance das promessas constitucionais de forma eficiente e eficaz.

Não é possível superar o subdesenvolvimento sem um planejamento bem concebido e estruturado – e que seja cumprido por todas as esferas públicas.

Sem a pretensão de esgotar a matéria, o presente artigo se propõe a analisar o planejamento na esfera pública e sua crise, a partir do surgimento de uma possível nova

⁷ BRASIL. Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

fase do ativismo judicial da Suprema Corte brasileira, pertinente às **determinações judiciais de elaboração de planos** e programas para execução de políticas públicas.

Neste estudo, a metodologia descritiva ostenta nítido propósito de esclarecimento doutrinário, histórico e jurisprudencial acerca da função estatal de planejamento.

A pesquisa descritiva descreve o fenômeno do planejamento público tal como apresentado pela doutrina e jurisprudência para, com isso, iluminar a discussão atual sobre **o novo ativismo judicial em matéria de planejamento**.

O estudo também é metodologicamente amparado por deduções qualitativas a partir das pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais.

2. O planejamento na esfera pública: aspectos conceituais e históricos

O desenvolvimento conceitual e histórico do planejamento é fulcral, assim como os elementos que o caracterizam e o distinguem da planificação socialista, com a qual não pode ocorrer confusão.

No sistema capitalista, a intervenção do Estado na ordem econômica deve ser limitada e qualificada, mediante adoção de práticas racionais voltadas à concretização das promessas e valores constitucionais.

O planejamento constitui a escolha constitucional adotada como meio para o Estado regular e normatizar a atividade econômica equilibrando-a com a ordem social.

Em seu conceito mais amplo e genérico, o planejamento é visto como “um conjunto de disposições e meios previamente estabelecidos e combinados em função da execução de um projeto, voltado à consecução de objetivos predeterminados”.⁸

No âmbito do direito econômico, o professor Eros Grau traduz a ideia do planejamento como:

[...] a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para o melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado⁹.

⁸ GARCIA, Nelson Rodriguez. Planificación económico-social. **Revista de la Facultad de Derecho**, v. 45, 1970, p. 108.

⁹ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978, p. 66.

O Planejamento aqui é visto como uma modalidade de fomento e se concretiza, no dizer do professor Tácio Lacerda Gama, pela edição de normas que “prescrevem diretrizes para o desenvolvimento de um determinado setor da economia”.¹⁰ Nesse contexto, planejar constitui um “poder-dever” do Estado, como leciona Eros Grau.¹¹

Não se deve confundir planejamento com plano. O planejamento é a sucessão de atos coordenados para produzir o documento final, o plano. O plano racionaliza, detalha e sistematiza a atuação do Estado, em função de uma política geral.

Ainda com o foco nas funções do Estado regulador, outra distinção relevante deve ser feita entre **planejamento e planificação**.

É possível compreender essa distinção traçando uma comparação do planejamento nos regimes socialista e capitalista.

No regime socialista existe teoricamente uma economia planificada, isto é, o planejamento é imposto a todos, às unidades de produção e aos consumidores¹².

No regime capitalista, em que há uma economia de mercado, o planejamento é meramente indicativo, pois convive com a livre iniciativa.

André Ramos Tavares, ao conceituar a livre iniciativa empresarial, assenta:

Planificação da economia. Em economias planificadas temos a situação exatamente inversa à da livre iniciativa empresarial privada. **Ou seja, a iniciativa empresarial é centralizada na decisão estatal. Não resta, nesse modelo econômico, nenhum espaço de decisão para o particular empreender por conta e vontade própria. Esse modelo foi rechaçado por nossa Constituição** que adotou a liberdade de iniciativa nos moldes já enunciados. Como já tive oportunidade de observar: “[o] posicionamento econômico da Constituição é capitalista”. Entretanto “não é afastado o poder eventual de interferência (incluindo a intervenção) atribuído ao Estado”.¹³¹⁴ (grifos nossos)

¹⁰ GAMA, Tácio Lacerda. Ordem Econômica e Tributação. In: **Revista de Direito Tributário**, n. 103, São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 115.

¹¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 308.

¹² Trata-se, conforme ensina Eros Grau, de uma experiência nascida em 1921, na Rússia, marcada pela ideologia do socialismo, a primeira vez em que se delinea o planejamento como vinculado a um sistema de coordenação do processo econômico. Após a segunda guerra mundial, os países capitalistas passam a adotar o planejamento, e assim sua noção vai se desprender dos aspectos ideológicos. *Op. Cit.* (1978), p. 11/12 e 27.

¹³ O texto entre aspas é citação direta da obra: TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**, p. 120.

¹⁴ TAVARES, André Ramos. Livre iniciativa empresarial. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível

Nota-se, assim, que a planificação, ou a economia planificada, é uma prática socialista claramente oposta à economia de mercado.

Na planificação da economia, é o Estado que elabora um plano definindo o quê, como, quanto, para quem produzir e quanto cobrar. É o Estado que define quanto quer investir, o quanto de matérias-primas distribuirá para os produtores e qual a necessidade de produção, de modo que seja produzido somente aquilo que é necessário. Os preços tabelados também integram a planificação a cargo do Estado.

No sistema socialista, o livre mercado é substituído pelo planejamento. Os planos econômicos nesse sistema têm por fundamento a propriedade social dos meios de produção e servem de programa para aplicação de suas leis econômicas. **Não há liberdade de contratar nem direito de propriedade de bens de produção.**

A planificação constitui uma característica própria de regimes socialistas, nas palavras de Frederik Hayek:

[...] o socialismo equivale à abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção, e à criação de um sistema de “economia planificada” no qual o empresário que trabalha visando ao lucro é substituído por um órgão central de planejamento.¹⁵

Com isso Hayek defende a ideia de que o liberalismo econômico é a melhor (e única) forma de garantir a liberdade às pessoas, já que a planificação culmina por deixar a sociedade num quadro de servidão e dependência do Estado.

Em oposição a Frederick Hayek, Karl Polanyi¹⁶ sustenta que a servidão não resulta propriamente da centralização e planificação da economia, mas sim da submissão da vida das pessoas a sistemas frios e impessoais; e, nesse contexto, **o liberalismo também pode ser visto como uma forma de servidão.** Com isso, não se tem apenas um caminho da servidão, mas dois.

Superados os aspectos distintivos entre planejamento e planificação, é possível afirmar que, no capitalismo, o planejamento preserva o mercado e, no socialismo, o substitui.

em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/237/edicao-1/livre-iniciativa-empresarial>. Acesso em: 31 mar. 2022.

¹⁵ HAYEK, Frederich. A. **O caminho para a servidão**. Trad. Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, 221 p.

¹⁶ POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Trad. Fanny Wrobel. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, 349 p.

É essa distinção, aliada à ideia de Estado Social e de livre iniciativa, que explica o planejamento determinante **apenas para o setor público** e meramente “indicativo” na nossa Constituição, valendo destacar, no ponto, a classificação do ilustre professor Eros Grau¹⁷:

- No Planejamento indicativo ocorre uma **descentralização** das decisões econômicas; cabe aos centros de decisão do mercado a liberdade de acomodar-se aos objetivos e planejamentos elaborados pelo Estado. Tem característica mais democrática.
- Na planificação ou no Planejamento imperativo ocorre o contrário – uma **centralização** das decisões econômicas. As unidades de produção e os consumidores submetem-se compulsoriamente ao planejamento econômico do Estado. Tem característica mais apropriada ao totalitarismo. (grifos nossos)

A evolução desses sistemas econômicos acompanha o progresso da sociedade. Para Oscar Dias Correa:

[atualmente] tanto o capitalismo como o socialismo tem sofrido grandes transformações, por ação da realidade. O capitalismo se socializa, ao passo que o socialismo se capitaliza. Cremos, por isso, se caminhe para a síntese, permanecendo a tendência do social ao lado da tendência liberal.¹⁸

É apropriado acrescentar o entendimento do professor Gilberto Bercovici quando afirma que o planejamento “está sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social”.¹⁹

Como ressaltamos evidente da compreensão das normas constitucionais, o Brasil não adotou o modelo de economia planificada, mas um planejamento de caráter indicativo ao setor privado, o que deriva do sistema capitalista vigente, que associa os ditames da livre iniciativa e da justiça social.

Nesse contexto, é possível deduzir que a ideia de “**transformação**” é a chave para compreensão da função estatal de planejamento na esfera pública, visto que é voltada à superação de graves problemas socioeconômicos.

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. **Revista dos Tribunais**, 1978, p. 29.

¹⁸ CORREA, Oscar Dias. **Introdução Crítica à Economia Política**, ed. do autor, Belo Horizonte: Editora Forense, 1957, p. 225/6.

¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Livro 2, p. 20.

Mas nem sempre foi assim. O resgate histórico do planejamento governamental é indispensável para a compreensão de sua evolução e de suas principais influências.

Em linhas gerais, o planejamento na esfera pública é relativamente recente, com origem no século XX, a partir da revolução russa de 1917, seguida pelos períodos de crise das economias capitalistas e, por último, pelo esforço das economias periféricas na superação do subdesenvolvimento.

Na Rússia pós-revolução, o planejamento era centralizado e de médio prazo (quinquenal). As forças de mercado eram totalmente submissas na organização econômica russa.

Já nas economias capitalistas, sobretudo após a crise de 1929, o paradigma do Estado Liberal mínimo sofreu uma ruptura, dando lugar ao surgimento do Estado Social e seu papel interventor em diversas áreas, para o enfrentamento das crises. Logo após a Segunda Grande Guerra, surgiram os “planos” de reconstrução das nações afetadas pelas guerras, e a adoção do planejamento de médio prazo. Era o chamado Estado desenvolvimentista.

Nesse período, o Estado ampliou seu papel tanto na intervenção na economia, mediante incentivo aos setores estratégicos, quanto na provisão de serviços básicos à população (saúde, educação, assistência social, etc.).

Historicamente, percebe-se que o planejamento na esfera pública deu cabo à antiga ideia liberal de separação entre Estado e Mercado, enfatizando, ao contrário disso, a noção de complementaridade e cooperação entre eles, com vistas ao fomento do desenvolvimento nacional.

No Brasil, a evolução do planejamento ocorreu de forma gradativa, como se percebe a partir de sua normatização.

A palavra “plano” surgiu na Constituição de 1934²⁰, ao fixar, no art. 5º, inciso IX, a competência da União para “estabelecer o Plano Nacional de Viação Férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfico rodoviário interestadual”.

A Constituição de 1937²¹ não trouxe abordagem relativa a plano ou planejamento. Por sua vez, a Constituição de 1946 fixava, no art. 5º, inciso IX, a

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

competência da União para “estabelecer o Plano Nacional de Viação” e, nos artigos 198 e 199, menciona, respectivamente, o “Plano de Defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste” e o “Plano de Valorização Econômica da Amazônia”.

A Constituição de 1967²² fixava, em seu artigo 8º, a competência da União para: “planejar e garantir a segurança nacional”; “estabelecer o plano nacional de viação”; “organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações”; “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento”; e “estabelecer planos nacionais de educação e de saúde”.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969²³, não apresentou alterações relativas ao tema. Foi a Constituição de 1988 que inovou ao abordar expressamente o planejamento econômico brasileiro, no art. 174.

Já no âmbito infraconstitucional, diversas leis e decretos abordaram a matéria, a partir de 1939, com o Decreto-Lei nº 1.058/39²⁴, que instituiu o “Plano Especial de Obras Públicas e aparelhamento da defesa nacional”.

Segundo o professor Doutor Paulo Roberto de Almeida, a evolução do planejamento governamental no Brasil pode ser dividida em quatro fases:

[...] a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90.²⁵

Como se constata, o planejamento econômico no Brasil começou na primeira metade do século XX, incentivando a industrialização e a produção interna como forma de reduzir a dependência de mercados externos.

²² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

²⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.058**, de 19 de janeiro de 1939. Institui o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional”, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1058-19-janeiro-1939-349207-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Projeto Brasil 3 Tempos. **Cadernos Nae**, Brasília, n. 1, 2004, pp. 75-118.

O Brasil já recebeu mais de vinte planos econômicos. De 1939 a 1979, dez planos estavam associados ao desenvolvimento nacional. Os quatorze planos posteriores, de 1979 a 1994, buscaram a estabilização da moeda.

O contexto histórico nacional permite deduzir que o planejamento governamental **não foi originalmente organizado em torno de políticas públicas de cunho social**, mostrando-se mais consentâneo com medidas econômicas. Todavia, o planejamento certamente evoluiu, para tornar-se mais indicativo e participativo, e avançou para contemplar as diversas dimensões da gestão pública com maior intensidade.

3. Planejamento, políticas públicas e ativismo judicial

Evolutivamente, o planejamento na esfera pública veio a constituir um dos instrumentos para dar concretude aos objetivos fundamentais almejados pela Constituição da República Federativa do Brasil, de modo a fomentar a superação do Estado subdesenvolvido e periférico.

Em seus primórdios, os planos nacionais de desenvolvimento no Brasil ostentavam caráter estritamente econômico.

No estágio atual das sociedades democráticas, o planejamento governamental leva em consideração as várias dimensões e interesses públicos, pautando-se pelas demandas da sociedade. Sua construção acontece de forma participativa de modo a propiciar um verdadeiro pacto com a sociedade civil e com o mercado.

Cabe reafirmar que, a partir de 1988, por expressa disposição constitucional (Art. 174), o planejamento no setor público passou a ser tido como verdadeira obrigação do Estado brasileiro com vistas a efetivar, em última análise, valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e o desenvolvimento nacional.

Todavia, importante ressaltar que a inserção de políticas públicas de cunho social no planejamento governamental brasileiro, a exemplo da saúde, educação e segurança, **ocorreu de forma tardia**, tendo em vista que acompanhou não só a transformação do cenário internacional no pós-guerra, mas também a dinâmica das mudanças gradativas na forma de organização e gestão do Estado.

Com efeito, segundo Enrique Saravia²⁶, nos anos 50 e 60, as organizações públicas e privadas adotaram o modelo de planejamento e administração destinado a impulsionar o crescimento econômico. Esse modelo de planejamento foi readequado posteriormente, para suportar os desafios e oportunidades da conjuntura da década de 70, e nos anos 80 evoluiu para uma concepção mais ágil da atividade governamental, deslocando o planejamento **para a ideia de política pública**.

Isto porque ocorreu, paralelamente à evolução do planejamento, a passagem do *government by law* para o *government by policies* expressando uma mudança de perfil do Estado, da matriz liberal para a matriz social, isto é, uma postura de caráter prestacional. A respeito do novo modelo de funcionamento do Estado, leciona Fábio Konder Comparato:

O *government by policies*, em substituição ao *government by law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.²⁷ (grifos nossos)

Decorre, pois, que, só a partir dos anos 80, o planejamento na esfera governamental alia-se à ideia de execução de políticas públicas de cunho social.

Contextualizando o conceito de política pública na discussão sobre planejamento, vale ressaltar que seu alcance e significado não se limitam ao aspecto social, sendo extensivos a toda ação na esfera pública voltada ao cumprimento das finalidades estatais.

O professor Eros Roberto Grau destaca, a propósito, que: “A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade”²⁸.

²⁶ SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletâneas. Volumes, v. 1, 2007, p. 26.

²⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. Direito Administrativo e Constitucional. Celso Antônio Bandeira de Mello (org.) São Paulo: Malheiros, 1997, p. 351.

²⁸ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 25.

Para Américo Bedê, a expressão “pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado **com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito**” (grifos nossos)²⁹.

Conforme expõe Clarice Seixas Duarte³⁰, as políticas públicas surgirão toda vez que o Estado for chamado a agir, nas hipóteses de ter que planejar o desenvolvimento nacional, organizar um serviço público, construir escolas, hospitais e investir recursos para a melhoria de determinados fatores da sociedade, sendo as políticas públicas um objeto de excelência na efetivação dos direitos sociais.

Dada a sua relevância, sua dimensão e seu conteúdo na atual quadra, a decisão de escolha e priorização das políticas públicas não pode mais ser arbitrária como outrora, ao tempo do *government by men*, pois agora é vinculada às premissas constitucionais fundantes do Estado, no *government by policies*. O princípio democrático requer participação da sociedade civil e do mercado no desenvolvimento nacional e, com isso, os envolve no processo de priorização e planejamento das políticas públicas.

Desse modo, o planejamento direcionado por políticas públicas aprimora o planejamento e o governo direcionado pela lei. Maria Paula Dallari Bucci escreve:

As políticas são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da ideia de políticas públicas, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas.³¹

O parâmetro para as políticas públicas repousa no texto constitucional que define o Estado, seu funcionamento e finalidades. No entanto, em termos práticos, é frequente a omissão do Estado no cumprimento das prestações constitucionais, causando *deficits* sociais oriundos do descaso à regra constitucional do planejamento, das limitações orçamentárias, limitações técnicas, dentre outros fatores.

O contexto de escassez e a ineficiência da máquina pública, por sua vez, ocasionam a busca pela concretização de direitos sociais pela via do Poder Judiciário, o guardião dos direitos e garantias fundamentais, e dos valores vinculantes a todos os poderes públicos.

²⁹ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 47.

³⁰ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio *et al.* (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 21.

³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 252 e 264.

Por meio do controle jurisdicional das políticas públicas, o Poder Judiciário tem assumido postura nitidamente ativa, mediante determinações judiciais voltadas à implementação de políticas públicas asseguradas expressamente pela Constituição.

O comportamento do ativismo guarda relação com a autonomia das autoridades judiciárias no exercício da função jurisdicional, quando da análise de uma situação sob julgamento e da construção e fundamentação da decisão. O ativismo judicial no Brasil e no mundo tem sido objeto de inúmeros estudos, teses e dissertações, apresentando vantagens e desvantagens, críticas e elogios. O ativismo judicial constitui “um desdobramento do dever dos juízes de não só interpretar a Constituição, mas também torná-la efetiva”³², em decorrência da inoperância e omissão estatal.

São incontáveis, no Brasil, os julgamentos contendo comportamento de ativismo judicial no que tange à implementação de políticas públicas, a partir da Constituição de 1988. Não se propõe neste estudo uma análise ou levantamento de todos os casos, e sim apresentar alguns sinais de desdobramentos ou progressos do ativismo, especialmente no âmbito do STF. Mesmo assim, vale citar, ainda que exemplificativamente, a implementação de políticas públicas por meio de decisões judiciais para concessão de vagas em creches³³, fornecimento de transporte escolar³⁴, o fornecimento de medicamentos³⁵ e a determinação de tratamentos de saúde³⁶.

O fundamento para tais decisões reside no comprometimento de direitos fundamentais que decorre da omissão estatal.

Conquanto não se inclua, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário, a atribuição de implementar políticas públicas, tal

³² BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista EMARF, Cadernos Temáticos: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional**, dez. 2010, pp. 389-406.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 384.201/SP**, julgado em 26 de abril de 2007. Relator o Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2114785>. Acesso em: 22 jul. 2022.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 990.934/PB**, julgado em 24 de março de 2017. Relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769714728/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-990934-pb-paraiba>. Acesso em: 22 jul. 2022.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 831.915/RR**, julgado em 5 de abril de 2016. Relator o Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862937020/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-831915-rr-roraima-0001852-2920128230000/inteiro-teor-862937025?ref=juris-tabs>. Acesso em: 22 jul. 2022.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 814.878/PE**, julgado em 17 de março de 2015. Relator o Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863948570/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-814878-pe-pernambuco-0019039-8920074058300/inteiro-teor-863948581>. Acesso em: 22 jul. 2022.

incumbência poderá, excepcionalmente, ser atribuída, todas as vezes em que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional.

Nesse sentido cabe trazer a lume um trecho do Acórdão do Recurso Extraordinário 1.092.138/SE, julgado em 30 de novembro de 2018, contendo tal justificativa:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade de o Poder Judiciário determinar, **excepcionalmente, em casos de omissão estatal, a implementação de políticas públicas** que visem à concretização do direito à educação, assegurado expressamente pela Constituição. (grifos nossos)³⁷

4. O recente ativismo do STF em matéria de planejamento na esfera pública

Tanto a implementação de políticas públicas por meio do planejamento quanto o ativismo judicial têm sido alvo de estudos e pesquisas na academia brasileira. Mais recentemente, os temas passaram a uma abordagem conjunta no âmbito do Poder Judiciário.

Até 2020, como demonstrado no tópico anterior, mediante casos exemplificativos, a prática corrente no Poder Judiciário consistia, e ainda consiste, na determinação judicial para implementação direta de políticas públicas, isto é, ordens judiciais para aquisições e/ou fornecimento de serviços públicos.

Contudo, mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal parece ter voltado seu olhar para a elaboração de planos na esfera pública, a partir de casos em que se discutiam os problemas decorrentes da ausência de planejamento, com impacto no tecido social.

Veja-se, por exemplo, que, no dia quinze de janeiro de 2021, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.092.138/SE**. Julgado em 30 de novembro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748803828>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Fundamental – ADPF 756³⁸, concedeu tutela provisória incidental e determinou ao Governo Federal que promovesse e apresentasse ao Supremo Tribunal Federal, em 48 horas, **“um plano compreensivo e detalhado** acerca das estratégias que está colocando em prática ou pretende desenvolver para o enfrentamento da situação de emergência, **discriminando ações, programas, projetos e parcerias correspondentes, com a identificação dos respectivos cronogramas e recursos financeiros”** (grifos nossos).

Da petição inicial extrai-se a descrição da caótica situação debelada pela falta de suprimento de oxigênio nos hospitais de Manaus-AM durante a crise sanitária instalada pela Pandemia SARS-COV-19, popularmente conhecida como COVID-19, cujo quadro:

[...] representa um verdadeiro estado de coisas inconstitucional, onde o Poder Público, sobretudo o Governo Federal, não cumpre o seu dever de efetivar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos amazonenses e manauaras, falhando na garantia ao direito básico à vida, bem como à saúde e, ao fim, à própria dignidade da pessoa humana.

Da decisão monocrática do Relator, corroborada pelo Plenário do STF, extrai-se a incumbência evocada pelo Supremo Tribunal Federal para:

[...] exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais, na espécie, daqueles que dizem respeito à proteção da vida e da saúde.

Veja-se:

TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES E PERIGO DE DANO PELA DEMORA CONFIGURADO. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. SERÍSSIMA CRISE SANITÁRIA INSTALADA EM MANAUS. FALTA DE OXIGÊNIO E OUTROS INSUMOS MÉDICO-HOSPITALARES. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE DE PLANO COMPREENSIVO E DETALHADO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - Plausibilidade das alegações dos requerentes quanto à caótica situação sanitária instalada no sistema de saúde de Manaus, capital do Estado de Amazonas, que está a exigir uma pronta, enérgica e eficaz intervenção por parte das autoridades sanitárias dos três níveis político-administrativos da Federação, particularmente da União. II - Em situações como esta sob análise, marcada por incertezas quanto às medidas mais apropriadas para o enfrentamento da pandemia, incumbe ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais, na espécie, daqueles dizem respeito à proteção da vida e da saúde. III – Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para determinar ao Governo Federal que: (i)

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 756**. Relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 23 jul. 2022.

promova, imediatamente, todas as ações ao seu alcance para debelar a seríssima crise sanitária instalada em Manaus, capital do Amazonas, em especial suprindo os estabelecimentos de saúde locais de oxigênio e de outros insumos médico-hospitalares para que possam prestar pronto e adequado atendimento aos seus pacientes, sem prejuízo da atuação das autoridades estaduais e municipais no âmbito das respectivas competências; (ii) apresente a esta Suprema Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), um plano compreensivo e detalhado acerca das estratégias que está colocando em prática ou pretende desenvolver para o enfrentamento da situação de emergência, discriminando ações, programas, projetos e parcerias correspondentes, com a identificação dos respectivos cronogramas e recursos financeiros; e (iii) atualize o plano em questão a cada 48 (quarenta e oito) horas, enquanto perdurar a conjuntura excepcional.

O voto do relator, o então Ministro Marco Aurélio, registra o “quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19”, cumprindo à União **a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento:**

LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Associação possui legitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando verificada pertinência temática, ou seja, elo considerados o ato atacado e os objetivos estatutários. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABIMENTO SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público gênero. PROCESSO OBJETIVO PEDIDO DE LIMINAR CONVERSÃO JULGAMENTO DE MÉRITO POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, é possível a conversão do exame da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes. **PANDEMIA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUILOMBOLAS PROVIDÊNCIA.** Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento. **PANDEMIA VACINAÇÃO FASE PRIORITÁRIA PROVIDÊNCIA.** Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária. **PANDEMIA GRUPO DE TRABALHO PROVIDÊNCIA.** A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. **PANDEMIA CASOS REGISTRO QUESITO PROVIDÊNCIA.** A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária. **PANDEMIA ACESSO À INFORMAÇÃO PROVIDÊNCIA.** Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade. **PANDEMIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS.** A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE

PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. (ADPF 742 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2021 PUBLIC 29-04-2021) (grifos nossos)

No ano seguinte (2022), em três de fevereiro, ao apreciar a ADPF 635³⁹, o Plenário determinou, entre outros pontos, que o Estado do Rio de Janeiro encaminhasse ao STF, em até 90 dias, **um plano visando à redução da letalidade policial** e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança. Neste caso específico, a Corte fez referência à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, onde se reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Eis o teor da ementa:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO. PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADES DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. 2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro. 3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 635**. Relator o Ministro Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 23 jul. 2022.

Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. 4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais. 5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”. 6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado. 7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de accountability da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. 8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. 9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de

compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações. 10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais. 11. Medida cautelar parcialmente deferida. (ADPF 635 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 20-10-2020 PUBLIC 21-10-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-107 DIVULG 01-06-2022 PUBLIC 02-06-2022)

Para além da violação de direitos humanos, a Corte reconheceu, nos casos mencionados, essa prática e, em clara postura ativista, passou a determinar a elaboração de planos na esfera pública, obrigação que coaduna com o caráter determinante do planejamento inserto no artigo 174 da Carta Constitucional.

Nada obstante tenha sido uma tônica da Corte Maior do País, no exercício de sua jurisdição constitucional, a implementação cogente de políticas públicas de aspecto mais concreto e individualizado, a exemplo da aquisição e fornecimento de medicamentos e da abertura de vagas em creches, era feita sem que houvesse uma preocupação judicial com impacto da decisão judicial em termos de organização e funcionamento da máquina pública, isto é, com o planejamento, orçamento público e realização da despesa pública.

Nota-se, assim, que estes julgados mais recentes apontam que o Supremo Tribunal Federal **tem adotado nova estratégia**, consistente em ordenar ao Poder Executivo a construção de planejamentos específicos nas áreas da saúde e segurança, de modo a fomentar mudanças reclamadas pelo tecido social, estampando, de certa forma, a omissão estatal no cumprimento dos preceitos constitucionais de organização e funcionamento do Estado.

Assim, do ponto de vista do artigo 174 da CF, parece-nos positiva a atuação da Suprema Corte quanto à determinação da elaboração de planos, conduzindo o Governo a uma melhor organização de suas atividades, levando em consideração que a efetividade das políticas públicas sempre depende de disponibilidade de recursos financeiros. Nesse sentido, ao examinar a ADPF 825, o Ministro Nunes Marques assentou em seu voto:

Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à **capacidade institucional** do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica. (grifos nossos)⁴⁰

A compreensão sistemática do corpo do texto constitucional, conduz à dedução de que os fatores organizacionais e orçamentários não podem ser desconsiderados pelo Poder Judiciário, mesmo a pretexto de concretização imediata de direitos fundamentais, notadamente em um país em desenvolvimento, onde o planejamento e o orçamento são elementos cruciais para superar, ou pelo menos minimizar, os graves problemas sociais da nação.

5. Conclusão: a centralidade do planejamento na esfera pública

O Brasil é conhecido pela existência de grandes desigualdades regionais e problemas socioeconômicos. O descaso com a obrigatoriedade de planejamento público, prevista no artigo 174 da Carta Maior, além de agravar esses problemas, ainda afeta o cumprimento dos mais basilares direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

No âmbito do direito constitucional econômico, os estudos sobre planejamento na esfera pública estão a assumir relevância teórica não apenas por regular o mercado e fomentar a iniciativa privada, mas também pelo fato de os serviços públicos constituírem, por si só, um tipo de atividade econômica, em sentido amplo.

Uma compreensão sistemática da Constituição Federal permite vislumbrar a intencionalidade de um Estado “planejado, previsível e transparente, que confere à sociedade regida a segurança jurídica esperada numa República Federativa que se diz um Estado Democrático de Direito”⁴¹

Sob o aspecto prático, observa-se um paradoxo: embora com o advento do Estado Social, o planejamento tenha tomado lugar de destaque, impondo uma atuação administrativa mais gerencial e organizacional, consentânea com o tamanho do orçamento estatal, da máquina pública e com a necessidade de cumprimento às políticas

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 825**, julgada em 3 de agosto de 2021. Relator para o Acórdão o Ministro Nunes Marques. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6151802>. Acesso em: 23 jul. 2022.

⁴¹ ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 57.

públicas decorrentes das promessas constitucionais e direitos fundamentais, ele passou mais recentemente a ser desrespeitado e, com isso, tornou-se objeto de decisões judiciais.

O presente estudo destacou a importância do efetivo cumprimento do artigo 174 da Constituição Federal e a necessidade de maior atenção ao planejamento na esfera pública, como processo de documentação que aponta as prioridades estatais para a comunidade.

Para tanto, realizou um resgate conceitual e histórico; e trouxe fontes jurisprudenciais acerca do ativismo em políticas públicas que envolvem planejamento.

Em linha de conclusão, é possível afirmar a centralidade do planejamento na esfera pública na atualidade.

Sua ausência ou inobservância é capaz de gerar severos prejuízos ao erário público, à sociedade e ao mercado.

Deve ficar claro, principalmente, que a ausência de planejamento na esfera pública frustra o desenvolvimento econômico, político, jurídico e social; e inviabiliza o cumprimento das promessas constitucionais, em clara afronta ao artigo 174 da Constituição Federal, o que desafia a aplicação do direito no Supremo Tribunal Federal, mediante um novo tipo de ativismo, voltado à determinação judicial de construção/elaboração de planos governamentais.

Deflui, pois: a imprescindibilidade do planejamento como instrumento de desenvolvimento, especialmente no contexto brasileiro, com suas complexidades e desafios; sua relevância para a construção de políticas públicas; e sua importância para a democracia.

Referências bibliográficas

ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 57.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Projeto Brasil 3 Tempos. **Cadernos Nae**, Brasília, n. 1, 2004, pp. 75-118.

BARROSO, Luís Roberto. Crise econômica e direito constitucional. **Revista trimestral de direito público**. São Paulo, 1994, v. 6, pp. 32-63.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista EMARF, Cadernos Temáticos: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional**, dez. 2010, pp. 389- 406.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. *In: PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Livro 2, p. 20.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.058**, de 19 de janeiro de 1939. Institui o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional”, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1058-19-janeiro-1939-349207-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.303**, de 21 de janeiro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 635**. Relator o Ministro Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 742**. Relator o Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 756**. Relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 825**, julgada em 3 de agosto de 2021. Relator para o Acórdão o Ministro Nunes Marques. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6151802>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 384.201/SP**, julgado em 26 de abril de 2007. Relator o Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2114785>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 990.934/PB**, julgado em 24 de março de 2017. Relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769714728/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-990934-pb-paraiba>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 831.915/RR**, julgado em 5 de abril de 2016. Relator o Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862937020/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-831915-rr-roraima-0001852-2920128230000/inteiro-teor-862937025?ref=juris-tabs>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 814.878/PE**, julgado em 17 de março de 2015. Relator o Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863948570/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-814878-pe-pernambuco-0019039-8920074058300/inteiro-teor-863948581>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.092.138/SE**. Julgado em 30 de novembro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748803828>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 252 e 264.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. Direito

Administrativo e Constitucional. Celso Antônio Bandeira de Mello (org.) São Paulo: Malheiros, 1997. p. 351.

CORREA, Oscar Dias. **Introdução Crítica à Economia Política**, ed. do autor. Belo Horizonte: Editora Forense, 1957, p. 225/6.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio *et al.* (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 21.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 47.

GAMA, Tácio Lacerda. Ordem Econômica e Tributação. *In*: **Revista de Direito Tributário**, n. 103, São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 115.

GARCIA, Nelson Rodriguez. Planificación economico-social. **Revista de la Facultad de Derecho**, v. 45, 1970, p. 108.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 101.

GRAU, Eros Roberto. **Direito conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 109.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 25.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978, p. 66.

HAYEK, Frederick. A. **O caminho para a servidão**. Trad. Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, 221 p.

LEWANDOWSKI manda governo Bolsonaro agir para enfrentar crise em Manaus. **Migalhas**, 16 jan. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/339020/lewandowski-manda-governo-bolsonaro-agir-para-enfrentar-crise-em-manauas>. Acesso em: 20 jul. 2022.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Trad. Fanny Wrobel. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, 349 p.

POMPEU, Ana. STF determina que União prepare plano de combate à pandemia para quilombolas. **Jota**, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-determina-que-uniao-prepare-plano-de-combate-a-pandemia-para-quilombolas-23022021>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletâneas. Volumes, v. 1, 2007, p. 26.

TAVARES, André Ramos. Livre iniciativa empresarial. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/237/edicao-1/livre-iniciativa-empresarial>. Acesso em: 31 mar. 2022.