

## **A TRIBUTAÇÃO DIFERENCIADA PARA PEQUENAS EMPRESAS: MECANISMO PARA POSITIVAR VALORES E PRINCÍPIOS ECONÔMICO-CONSTITUCIONAIS**

**César Maurício Zanluchi\***

### **RESUMO**

Visando satisfazer os ideários dos modelos democráticos e republicanos do Estado brasileiro, que enaltecem os valores da liberdade e da igualdade, foi destinado ao Estado o dever de desferir um tratamento diferenciado aos pequenos empresários. O intuito é garantir o acesso e a permanência na atividade econômica diante da confirmada desigualdade de condições com as grandes empresas. Ao Estado é dado o patronato de estabelecer políticas públicas que concretizem as normas constitucionais reunidas no capítulo que apresenta o regime jurídico-econômico, a partir de 1988, no Brasil. Deve assim, conceder às microempresas e empresas de pequeno porte um tratamento diferenciado no âmbito tributário, de deveres administrativos e creditícios, conforme prescrito na Constituição no Art. 170, IX e Art. 179. A União, no exercício da competência tributária editou a Lei Complementar nº 123/2006, instituindo o sistema integrado para pagamentos de tributos federais denominado regime tributário SIMPLES. Em seu Art. 3º indicou o critério do faturamento para qualificar empresas nesta categoria. No entanto, no Art. 17, utilizou-se de critérios diferentes do faturamento e com isto excluiu do direito constitucional a este tratamento especial. Ao impor um tratamento diferenciado aos pequenos empresários, garantiu-se a igualdade material, que por sua vez positivou os direitos, já referidos, de acesso (livre iniciativa), permanência e de condições para o enfrentamento das regras da livre concorrência. As exclusões de pequenas empresas têm reflexos jurídicos, sociais e econômicos graves. Entre eles, diminuem as oportunidades de emprego e o desenvolvimento sócio-econômico do País. Tais constatações comprovam um desencontro entre políticas públicas desejadas pelo Estado Brasileiro e políticas públicas praticadas pelos governos. Sob aspecto constitucional as políticas do Estado são irrenunciáveis. Assim, a inconstitucionalidade da Lei deve ser discutida.

---

\* Mestre em Direito pela UNIMAR-Universidade de Marília. Professor de Direito Tributário, Financeiro e Administrativo na Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, advogado militante na área de Direito Público.

**PALAVRAS-CHAVE:** TRIBUTAÇÃO DIFERENCIADA; MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE; DEMOCRACIA E IGUALDADE.

**ABSTRACT**

Aiming to satisfy the ideals of democratic and republic's patterns of the Brazilian State that exalt the values of freedom and equality, was destined to the to the State the duty to strike a distinct treatment to small entrepreneurs. The purpose is to guarantee the access and its permanence in the economic activity, trying to avoid the confirmed inequality of conditions with the big companies. To the State is given the patronage to establish public politics that materialize constitutional rules congregated on the chapter that is destined for the legal economic regime adopted since 1988 in Brazil. Thus, must grant to the micro companies and small business companies a distinct treatment in the tributary area, an administrative and credit duties as prescribed in the articles 170, IX and 179. The Union in the exercise of the tributary competency published the law number 123/2006, instituting the system integrated for payments of federal tributes called "tributário SIMPLES" regime. In its second Article indicated a invoicing to qualify entrepreneurs in this category. Nevertheless, in the ninth Article was utilized different criterions in invoicing excluding the Constitutional law to this special treatment. When imposed this distinct treatment to small entrepreneurs, was guaranteed a material of equality that positively its laws, already related, of access (free of initiative), permanence and the conditions to confront the rules of business competition's freedom. The exclusion of small entrepreneurs has a bad juridical, social and economical reflex. Among them, the decrease of jobs opportunity and the social economic development of the country. Such statements prove a disagreement between public politics wished for the governments. Under a constitutional aspect, the State politics are not renunciable, This way, the unconstitutionality of the law must be discussed.

**KEY WORDS:** DIFFERENTIATED TAXATION; MICROCOMPANIES AND SMALL BUSINESS COMPANIES; DEMOCRACY AND EQUALITY.

## 1. Introdução

Com 20 anos de existência, a Constituição Federal teve sua participação na formação do sistema econômico-empresarial vivenciado nos dias de hoje. Com isso, é oportuno fazer-se uma reflexão sobre os avanços esperados e aqueles efetivamente alcançados pela positivação de valores constitucionais. O corte proposto é para o âmbito dos direitos positivados no capítulo da ordem econômica, especificamente quanto àqueles que deveriam ser experimentados pelos micro e pequenos empresários.

Algumas premissas precisam ser definidas para o intento da pesquisa: reconhece-se que a solução do problema está no ordenamento jurídico no nível constitucional, ao estabelecer o regime jurídico-econômico; é possível identificar um direito subjetivo dos destinatários destas normas e o correlato dever jurídico dos governos de intervirem na ordem econômica, de forma indireta, por meio da regulação normativa e do incentivo, a partir de uma interpretação sistemática do Art. 170, IV, IX e parágrafo único, além do disposto no Art. 179 da Constituição Federal; que os parâmetros constitucionais são os únicos válidos para identificar quais empresas devem ser qualificadas como micro e pequeno empresário titular dos direitos a um tratamento diferenciado, sob pena do vício da inconstitucionalidade.

Este estudo pretende demonstrar que os direitos constitucionais precisam de efetividade, especialmente face à relevância da atuação das pequenas e microempresas no mercado, destacados em várias pesquisas econômicas. Elas têm atuação importante no mercado: geram empregos; oferecem produtos e serviços atendendo ao princípio da defesa dos interesses do consumidor e às premissas da livre concorrência; desenvolvem tecnologias; possibilitam a vivência com a livre iniciativa; enfim, participam ativamente para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil e para alcançar os objetivos em direção de justiça social.

Sendo assim, todos os esforços de interpretação da ordem econômica constitucional devem ser no sentido de que os direitos a elas garantidos deixem de ser uma expectativa e passem, em breve tempo, a ser uma realidade.

## **1. A estruturação do ordenamento jurídico constitucional e a positivação de seus valores**

O ordenamento jurídico é um sistema de proposições de direito composto por normas dispostas numa estrutura hierárquica convergente da norma fundamental,<sup>1</sup> formando com ela, uma pirâmide normativa.<sup>2</sup> Cada uma das unidades normativas têm fundamento de validade formal e material, nas normas imediatamente superiores, retornando ao nível constitucional de onde originaram .

As normas componentes do ordenamento jurídico, conforme sistematização de Bobbio, dividem-se em dois grupos: normas de comportamento e normas de estrutura.<sup>3</sup> As primeiras têm por destinatários as condutas das pessoas nas relações de intersubjetividade que acontecem no nível dos fatos, da convivência humana. Prescrevem um dever-ser jurídico indicando comportamentos obrigatórios, permitidos ou proibidos. As normas de estrutura têm por destinatários os sujeitos produtores de normas. Têm como conteúdo estabelecer limites para a produção de normas de comportamento ou mesmo outras normas de estruturas. Elas dispõem sobre órgãos do estado, procedimentos e modos pelos quais as normas devem ser criadas, transformadas ou expulsas do sistema.<sup>4</sup>

### **1.1. Estrutura da norma jurídica**

A norma jurídica é a unidade do ordenamento jurídico e sua composição é bímembre, ou seja: norma primária (direito material) e norma secundária (direito processual). Este é o posicionamento atual de Hans Kelsen,<sup>5</sup> para quem as normas primárias indicam o fato jurídico e prescrevem uma conduta humana a ser seguida e seus reflexos no universo jurídico (relação jurídica); já as secundárias são as que indicam a antijuridicidade (descumprimento de

---

<sup>1</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 135-138.

<sup>2</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 27.

<sup>3</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Op cit.* p 138-139.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>5</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986, p. 181.

dever jurídico) e a respectiva sanção. Carlos Cossio,<sup>6</sup> mesmo se coadunando com o entendimento de Kelsen, dá uma outra denominação às normas: endonormas e perinormas.

A análise destas normas sob aspecto da Lógica Jurídica, especificamente nos estudos normativos em plano sintático, tem-se que elas podem ser construídas a partir da moldura das proposições hipotéticas condicionais: “ **se** (antecedente) **então** (conseqüente)”. É a composição interna das normas jurídicas. Para a norma primária, no antecedente há a descrição de um fato de relevância jurídica (fato jurídico) e no conseqüente a prescrição de uma conduta proibida, obrigatória ou permitida (modais deônticos), relação jurídica material, onde está o direito subjetivo. Para a norma secundária, no antecedente tem-se a descrição do descumprimento de um dever (antijuridicidade) e no conseqüente a prescrição da sanção jurídica, relação jurídica processual, onde estão os direitos de ação, de defesa e a pretensão a ser discutida perante o Estado-juiz.

Nesta estrutura são identificados dois “*dever-ser*”. O *dever ser* interproposicional, que seria o enlace entre o antecedente e o conseqüente, posto por uma decisão política pré-legislativa (liberdade do legislador), vinculando um determinado antecedente a um ou mais conseqüentes. O *dever-ser* intraproposicional, alojado nas relações jurídicas, ou seja, prescrevendo as condutas jurídicas (modais deônticos) desejadas.

As normas jurídicas prescrevem, explícita ou implicitamente, o *deve-ser*, a conduta dos indivíduos, das autoridades e das instituições na vida social. “É um princípio diretivo da conduta”<sup>7</sup>.

Paulo de Barros Carvalho<sup>8</sup>, com amparo na teoria adotada por Norberto Bobbio, em sua obra *Studi per una Teoria Generale del Diritto*, expõe que a norma jurídica apresenta-se como uma espécie do gênero “proposição prescritiva”, na forma de ação-tipo e força cogente, capaz de impor seus valores sociais hipotéticos.

Do exposto é possível afirmar que por meio do fenômeno da produção normativa, a partir da estrutura apresentada, tem-se no Direito um dos instrumentos para que os valores eleitos pela sociedade como valores jurídicos possam ser realizados. Especialmente,

---

<sup>6</sup> COSSIO, Carlos. 1964. *apud* CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 45-47.

<sup>7</sup> DINIZ, Maria Helena. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 89.

<sup>8</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 35.

porque na essência do Direito encontram-se os mecanismos da sanção e coerção estatal, para impor a conduta desejável. Esta imperatividade está presente em toda a norma jurídica, seja ela uma norma relacionada à organização e estruturação do Estado ou à regulação das relações sociais.

## 1.2. Estrutura do Sistema Normativo Constitucional.

A Constituição é um [...] sistema de proposições normativas, integrante de outro sistema de amplitude global que é o ordenamento jurídico vigente [...]<sup>9</sup>. Como um sistema normativo, ela é composta por normas de estrutura e normas de comportamento, que têm por conteúdo tratar de matérias essencialmente e formalmente constitucionais.

Para positivar os modelos de estado, de governo, os direitos fundamentais, indicar valores jurídicos e outros temas constitucionais, o legislador constituinte utiliza, para a produção do texto jurídico, linguagem com termos abertos que permitem absorção das realidades sociais vigentes em cada época. A partir desta linguagem é possível identificar valores e normas que podem ser princípios ou regras que têm a capacidade de permitir a produção de outras normas infraconstitucionais para disciplinar as relações humanas em diferentes momentos, adaptando-se às mudanças que ocorrem no nível social.

No ordenamento constitucional, os princípios e as regras não ocupam o mesmo grau de importância. Os princípios, diante do nível axiológico que carregam, estão em um grau diferenciado em relação às regras. Eles são alicerce, base, normas elementares de um ordenamento jurídico. Revelam um conjunto de preceitos de maior carga axiológica que os das regras.

Vários autores, entre os quais Alexy<sup>10</sup>, Canotilho<sup>11</sup>, Bandeira de Mello<sup>12</sup>, Carraza<sup>13</sup>, Bonavides<sup>14</sup> e Grau<sup>15</sup> desenvolveram a idéia de princípio como sendo o ponto fundamental para a construção de um ordenamento constitucional.

---

<sup>9</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva: 2004, p. 141-142.

<sup>10</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

<sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op cit.*

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>13</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Op cit.*

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1998*. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

Nas palavras de Karl Larenz<sup>16</sup>, ao tratar das características dos princípios, enaltece que representam um papel de grande relevância para o ordenamento jurídico, por estabelecerem comandos fundamentais auxiliares dos intérpretes na aplicação de outras normas. Não possuem capacidade de aplicação direta, pois ainda lhes falta o caráter formal de proposição jurídica. Têm caráter normativo, pois direcionam as condutas a serem seguidas, porém sem força coativa direta. São dotados de comandos imperativos, com menor intensidade em relação ao das regras, mas são capazes de impor suas prescrições.

Um outro critério distintivo dos princípios em relação às regras é a função de fundamento normativo para a tomada de decisão, sendo essa qualidade decorrente do modo hipotético de formulação da prescrição normativa.<sup>17</sup> Eles, ao contrário das regras, possuem um conteúdo axiológico explícito, mas, para a positivação de tais valores, necessitam das regras, ou seja, passar pelo processo de positivação.

Os princípios podem ser analisados exaltando-se os valores por eles protegidos, sem, contudo, examinar os mecanismos necessários para a positivação destes mesmos valores. Por tal motivo, sobressaem como verdadeiros alicerces de um ordenamento jurídico.

O princípio está, necessariamente, relacionado a origem, início de um estudo ou de alguma coisa. Para a Ciência do Direito, o estudo dos princípios guarda especial importância, na medida em que eles figuram em todos os micro-sistemas jurídicos. Por serem os alicerces do ordenamento se encontram no topo da estrutura normativa, seguidos de perto pelas regras.

As normas jurídicas são proposições lógico-jurídicas que prescrevem comandos reguladores das atividades do mundo real, do mundo do *ser*. Os princípios, na mesma linha, prescrevem comandos direcionadores das atividades do mundo do *ser*, estão presentes, como espécies de normas jurídicas, no mundo do *dever-ser*. A inobservância dos comandos trazidos pelos princípios acarreta também antijuridicidade e, conseqüentemente, sanção. Considerando o nível hierárquico que ocupam no ordenamento a sanção é a de invalidar a norma (regra) produzida em desconformidade.

---

<sup>16</sup> LARENZ, Karl. 1991. p. 23. *apud* ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 27.

<sup>17</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 30.

### 1.2.1 Valores jurídicos e princípios constitucionais

Os valores extraídos do mundo do *ser* estão presentes na construção das normas jurídicas. As normas jurídicas estão impregnadas por este componente axiológico, seja com maior ou menor intensidade, a depender de sua graduação dentro do ordenamento jurídico.

Existem enunciados normativos que possuem uma carga maior de valor, como é o caso dos princípios. Por este motivo, acabam exercendo influência na construção das normas de nível inferior, projetando-se também nas condutas a serem adotadas nas relações jurídicas.

Tanto os princípios quanto os valores exercem uma influência marcante na condução das relações sociais, porém ambos não se confundem. Conforme sistematização de Paulo de Barros Carvalho<sup>18</sup> os princípios possuem característica de norma jurídica de posição hierárquica privilegiada e são capazes de promover limites objetivos. Os valores compõem a formação tanto das normas de estrutura quanto das normas de comportamento, mas são considerados independentemente da estrutura da norma. A fim de se tornar objetiva, a expressão dos fundamentos dos valores requer objetos da experiência social, mas os valores não se esgotam diante destes objetos.

Já os princípios, por traçarem limites objetivos, demandam uma menor complexidade na construção do seu sentido. O princípio da igualdade prescrito pelo Art. 5º da Constituição Federal, de 1988, é um destes limites objetivos. A compreensão de tal princípio é mais facilitada que a do valor igualdade. Exemplificando: para reconhecer a observância às prescrições do princípio, basta analisar o instrumento que introduziu norma no ordenamento jurídico e verificar se há um tratamento igualitário a todos os destinatários da nova lei. Entretanto, para compreensão do valor igualdade, é necessária maior abstração. Ressalte-se, ainda, que o conteúdo do valor não se esgota diante da norma.

Os valores são construídos em um processo histórico e vivenciados por uma sociedade.<sup>19</sup> Os princípios que neles se fundamentam tem origem a partir da maneira como os valores serão percebidos.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 144.

<sup>19</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 145.

Estes valores podem ser encontrados tanto em termos abstratos, como na construção de modelos jurídicos de Estado e de Governo. Na vivência com as estruturas positivadas será possível identificar se são ou não realizados. Aqueles valores registrados em nível constitucional, através de atos políticos, se alojam em posição privilegiada, aguardando um processo de positivação para que possam alcançar o patamar de efetiva realização no plano das relações humanas.<sup>21</sup>

## **2. OS VALORES DA LIBERDADE E IGUALDADE POSITIVADOS NA ORDEM ECONÔMICA: PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA**

Os valores liberdade e igualdade estão indicados em várias passagens da Constituição Brasileira de 1988. A positivação destes valores pode ser vista, também, no capítulo destinado à ordem econômica. Em relação à liberdade, especialmente, quando garante direito a todo cidadão de exercer livremente uma atividade econômica, independente de autorização do Estado. É o ideário do Estado Liberal, concretizado pelo Princípio da Livre Iniciativa.

No Brasil, o livre exercício de uma atividade econômica não deve ser encarado de uma forma plena, pois há autorização constitucional para impor limitações à livre iniciativa, sempre por meio de norma jurídica introduzida por lei. As limitações são intervenções do Estado para impor aos sujeitos das relações econômicas respeito a outros valores e princípios que integram a ordem jurídico-econômica nacional, entre eles, o de evitar o abuso do poder econômico. Tem-se a presença do ideário de um Estado Social que prima pela vivência com o valor da igualdade material. No texto constitucional está expressa a positivação da liberdade contornada pela igualdade. O valor liberdade garantido pela livre iniciativa e o valor igualdade pela intervenção estatal cumprindo seu dever de garantir a todos os agentes econômicos os mesmos direitos.

---

<sup>20</sup> ADEODATO, João Maurício. *Filosofia do direito: uma crítica à verdade na ética e na ciência*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 170.

<sup>21</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Positivação de valores constitucionais. *ARGUMENTUM – Revista de Direito*. Marília, SP, Universidade de Marília (Unimar), v. 4, 2004, p. 167.

A idéia de livre iniciativa privada, como termo de liberdade de atuação dos particulares no mercado econômico, está presente desde a Carta Imperial, que em seu Art. 179, inciso XXIV, prescrevia: “[...] Nenhum gênero de trabalho, de cultura, de indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos”<sup>22</sup>.

O fundamento da livre iniciativa não parou de ser buscado pelo legislador constituinte como meio de regular e direcionar as relações econômicas: o Art. 72, § 24, de nossa primeira Constituição republicana, de 1891; o Art. 115 da Constituição de 1934; e o Art. 135 da Constituição de 1937<sup>23</sup>.

Até 1946, a expressão *liberdade de iniciativa* não havia ainda sido textualizada em constituições. O Art. 145 da Constituição, desse mesmo ano, trazia a prescrição: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a *liberdade de iniciativa* com a valorização do trabalho humano”. Estas mesmas prescrições vieram a serem repetidas na Constituição de 1967<sup>24</sup>.

A livre iniciativa passou, então, de um entendimento feito pelo intérprete constitucional para um comando expresso, em conformidade com um modelo de Estado Liberal, em que a liberdade é considerada o bem maior do cidadão. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69, não só expressaram textualmente a liberdade de iniciativa, como também lhes deram um tratamento privilegiado, o de um verdadeiro princípio da ordem econômica<sup>25</sup>.

A Constituição de 1988 em seu Art. 170 traz a prescrição de ser a livre iniciativa um dos fundamentos da ordem econômica brasileira, “[...] o princípio básico do liberalismo econômico”<sup>26</sup>. Galgou o nível de princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, nos termos do Art.1º, IV.

---

<sup>22</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003, p. 245.

<sup>23</sup> *ibidem*, p. 246.

<sup>24</sup> TAVARES, *loco citato*.

<sup>25</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op cit.* p. 183.

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 773.

A liberdade deve ser conjugada em harmonia com os objetivos da ordem econômica, isto é, garantir a realização da justiça social e do bem-estar coletivo<sup>27</sup>, enaltecendo os ideais de um modelo social de economia.

Complementando os ideais tanto do modelo liberal, fundado na liberdade, quanto do social, com bases na isonomia, a livre iniciativa, conforme prescrita no *caput* e parágrafo único do Art. 170 da Constituição, busca amparo nas bases da livre concorrência. Tanto é assim, que Eros Roberto Grau<sup>28</sup> prefere defini-las em conjunto.

Positivada no texto constitucional em seu Art. 170, IV, a livre concorrência tem por fundamento básico a competição entre as empresas sem qualquer interferência do Estado. Esta competição seria dotada de elementos naturais de auto-regulação do mercado. Porém, a auto-regulação do mercado é uma realidade muitas vezes não alcançada, devido à influência de empresas voltadas à prática de atitudes ofensivas à ordem econômica.

As organizações societárias ou outras condutas da ordem econômica podem levar à concentração do poder econômico e à figura do monopólio. São atitudes empresariais capazes de quebrar a harmonia nas relações econômicas. Este afastamento artificial da competição entre as empresas, não é — e nem deve ser — tolerado em um mercado construído em bases ideológicas de Estado Social de Direito, em que o objetivo a ser alcançado com a livre concorrência não é mais aquele do liberalismo tradicional — no qual a atuação das empresas deve ser livre em todos os aspectos, deixando a natureza empresarial ditar as regras —, mas sim o equilíbrio entre as grandes corporações e os pequenos empresários.<sup>29</sup> A livre concorrência, neste modelo, dá aos participantes do mercado econômico o direito de competirem entre si, utilizando meios lícitos, observando, acima de tudo, a igualdade material.

Em um mercado livre, como o idealiza o modelo liberal de Estado, a concentração econômica pode se tornar uma realidade. A atual Constituição reconhece a força do poder econômico, tanto que condena o abuso nos termos do Art. 173, § 4º. Desta forma a intervenção do Estado vem para assegurar oportunidade a todos que querem ter acesso e permanecer atuando na atividade econômica. A proteção do mercado econômico deve ser

---

<sup>27</sup> TAVARES, André Ramos. *Op cit.* p. 251.

<sup>28</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op cit.*, p. 185.

<sup>29</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito econômico*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 129.

realizada para impedir as atuações abusivas. Um mercado totalmente livre somente seria admitido com ausência do fenômeno do abuso do poder econômico<sup>30</sup>.

### **3. Microempresas e Empresa de Pequeno Porte e as barreiras impostas pela Lei Complementar n. 123 de 14 de dezembro de 2006.**

O Direito deve estar a serviço de realizar os valores e os princípios constitucionais. Considerando o exposto no item anterior, é dever do Estado, a partir dos ditames constitucionais, dar continuidade ao processo de produção de normas para que os valores da liberdade -- livre iniciativa e livre concorrência -- e da igualdade -- controle estatal das relações econômicas—possam ser vivenciados conforme o Direito. Assim, voltando-se à realidade da ordem econômica, para que a igualdade material seja possível é preciso considerar as desigualdades entre os agentes econômicos, ou seja, reconhecer que há diferença entre grandes e pequenos empresários.

Neste sentido no ordenamento jurídico brasileiro há normas que buscam tutelar os pequenos empresários para que tenham acesso e que possam permanecer atuando no mercado, para assim, garantir-se a livre iniciativa, a livre concorrência e a igualdade material.

O direito comparado indica que foi o Direito italiano quem deu sua contribuição mais precisa por meio da legislação, sobre o conceito de pequenas empresas. Lá as pequenas empresas foram classificadas conforme o critério de tamanho e capacidade de produção.<sup>31</sup> No México, Irlanda, Alemanha, Suíça, Irã e Austrália<sup>32</sup>, a definição de microempresa e empresa de pequeno porte está vinculada ao número de empregos que elas fornecem. No Uruguai e Venezuela na América do Sul; Estados Unidos na América do Norte; Dinamarca, Espanha e Itália na Europa; e Israel no Oriente Médio, esta conceituação, além do número de

---

<sup>30</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op cit*, p. 192.

<sup>31</sup> PALERMO, Fernanda Kellner de Oliveira. As micro e pequenas empresas como propulsoras do desenvolvimento econômico e social: contribuição para o incremento das atividades econômicas no âmbito do Mercosul. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, a. XL, n. 124. Out./Dez. 2001, p. 184.

<sup>32</sup>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/mpm/forpermanente/dadSegmento/defineMPE.PDF>>. Acesso em: 04 de setembro de 2006.

empregos, analisa o faturamento anual das mesmas.<sup>33</sup> Para o MERCOSUL, a Resolução GMC 90/93, alterada pela Resolução GMC 59/98, estabelece critérios de qualificação destas empresas, tanto relacionados ao seu faturamento anual, como ao número de empregos que são capazes de fornecer<sup>34</sup>.

Para o Direito brasileiro, o critério de definição de uma microempresa e uma empresa de pequeno porte está relacionado ao seu faturamento. Atualmente, esta definição vem prescrita pelo Art. 3º, da Lei Complementar 123/2006. Define como microempresa aquela pessoa jurídica que tenha auferido receita bruta até R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) em um ano-calendário e, empresa de pequeno porte aquela que tenha auferido receita bruta entre R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) em um ano-calendário.

Além de conceituar microempresa e empresa de pequeno porte, cria o sistema denominado por SUPER SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições Federais, Estaduais e Municipais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – como meio de positivar um tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte em conformidade com os fundamentos constitucionais.

As empresas com margem de faturamento dentro dos limites trazidos pela legislação citada acima, devem ser abrangidas pelo regime jurídico das microempresas e empresas de pequeno porte. Passam a serem assistidas pelo tratamento fiscal diferenciado instituído pelo SUPER SIMPLES, posto possuem a mesma capacidade contributiva. Este critério está conforme fundamentos constitucionais. É o fator determinante para o *status* de micro ou pequena empresa. A escolha de qualquer outro fator será uma opção inconstitucional<sup>35</sup>.

Ao ser reconhecido, em nível constitucional, a existência de um direito subjetivo de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, quer-se garantir o equilíbrio nas relações econômicas, dispensando uma proteção àquelas com menor

---

<sup>33</sup>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/mpm/forpermanente/dadSegmento/defineMPE.PDF>> Acesso em: 04 de setembro de 2006.

<sup>34</sup>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/mpm/forpermanente/dadSegmento/defineMPE.PDF>>. Acesso em: 04 de setembro de 2006.

<sup>35</sup>TAVARES, André Ramos. *Op cit.* p. 223.

capacidade de competição. Esta também deveria ser a tônica da legislação infraconstitucional. Porém, a União, por meio da Lei Complementar n. 123/2006, não se ateve com fidelidade aos valores eleitos pela Constituição. Criou barreiras dentro do universo das microempresas e empresas de pequeno porte capazes de desigualá-las.

Apesar de estabelecer um tratamento fiscal diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte a Lei Complementar n. 123/2006, impede que algumas delas optem pelo SUPER SIMPLES. Um exemplo é a barrira trazida por seu Art. 17, V, onde:

**Art. 17.** Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou a empresa de pequeno porte:

(...)

V - que possua débito com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, cuja exigibilidade não esteja suspensa;

Os critérios de *discrimem* apontados não estão autorizados pela lei fundamental, o que torna estas barreiras inconstitucionais. A Constituição Federal, ao estabelecer o direito subjetivo à qualificação de microempresas e empresas de pequeno porte quer possibilitar tratamento diferenciado. O intento é promover condições igualitárias a estas empresas em relação aos demais agentes econômicos.

O sistema SIMPLES NACIONAL foi instituído para realizar os valores republicano-democráticos positivados por meio dos princípios e regras extraídas dos Art. 170, IX; Art. 179 e Art. 146, *d*, da Constituição Federal. É a forma de promover a igualdade de condições entre todos os agentes econômicos. Tal tratamento exige dos entes federados União, Estado, Distrito Federal e Municípios tributação favorecida, simplificação de deveres administrativos, facilitação de acesso a créditos. São direitos subjetivos de nível constitucional. Não é esta interpretação que se extrai das prescrições do Art. 17 da Lei 123/2006. Há diversos fatores de discriminação dentro do universo das microempresas e empresas de pequeno porte não autorizados pela Constituição. A igualdade material pretendida se faz por meio dos fatores de discriminação relacionados aos interesses constitucionalmente protegidos<sup>36</sup>, evitando a promoção de desigualdades não positivadas.

---

<sup>36</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 41.

A criação pelo Governo de uma lei destinada a promover um tratamento fiscal diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, é uma forma indireta de intervenção na ordem econômica, destinada a garantir a positivação dos valores eleitos e protegidos pela Constituição. Em outras palavras, concede a elas condições igualitárias materiais e desta forma vivenciar os atributos de uma concorrência justa.

A desigualdade de tratamentos entre empresas situadas em universos diferentes, tendo como base o seu faturamento, demonstra uma correlação lógica e racional entre os critérios de discriminação adotados e a isonomia positivada pelo texto constitucional.

Não seria suficiente a norma ater-se aos pressupostos fáticos e racionais para o estabelecimento de desigualdades. Deve-se caminhar, principalmente, sobre os fundamentos essenciais positivados na lei fundamental, pois, caso contrário, ter-se-á uma incompatibilidade com o preceito igualitário<sup>37</sup>.

No exemplo citado, o Estado pode usar da prerrogativa legal de promover a Execução Fiscal (Lei 6830/80) e exigir os tributos neste processo, sem, no entanto, tirar da empresa o direito constitucional ora em análise. Esta restrição é uma sanção política promovedora de exclusão de empresas momentaneamente em dificuldades. A consequência poderá ser a sucumbência desta atividade empresarial e então, os princípios constitucionais da ordem econômica da livre concorrência, da geração de empregos, das oportunidades para o consumidor, do desenvolvimento social e especialmente da função social da empresa estarão comprometidos.

Contemporaneamente a empresa tem relevância especial para as relações humanas. As empresas são agentes executores de políticas sócio-econômicas estatais. Sendo assim, deve-se promover o acesso e permanência no mercado porque elas têm função e responsabilidade social a cumprir. Somente por meio da igualdade material é possível alcançar tais finalidades. Por tal motivo, as desigualdades devem vir expressas na lei de forma a garantir a não promoção de fatores de injustiça, mas sim, de efetividade das heranças axiológicas trazidas pela sociedade durante os vários anos de luta pela positivação dos direitos e garantias fundamentais<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op cit.* p. 43.

<sup>38</sup> JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2ª ed. Campinas: Russell, 2005. p. 8.

Diante das prescrições constitucionais, é inadmissível discriminar pessoas ou situações mediante traço diferencial que não seja nelas mesmas residentes<sup>39</sup>. Não se resguarda de constitucionalidade a criação de um regime diferenciado que utilize como critério de discriminação o fato de a empresa ser devedora de tributos ou por estar constituídas sob diferentes formas juridicamente admitidas ou mesmo por diferentes atividades.

Quando o Governo trata empresas situadas em um mesmo universo — devido a seu faturamento — de forma diferenciada, deixa de observar os fundamentos e finalidades constitucionais destinados à ordem econômica. O legislador infraconstitucional, quando da criação do sistema SIMPLES NACIONAL, promoveu a efetivação elementos de discriminação não positivados pela Constituição.

#### **4. Os reflexos do descumprimento da norma constitucional que garante o direito ao tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte**

O desrespeito dos governos relativamente ao direito de tratamento diferenciado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte reflete-se danosamente no desenvolvimento das atividades empresariais e da sociedade. As empresas hoje representam uma propriedade e, como tal, devem cumprir com sua função social.

Para André Ramos Tavares, o direito econômico teve uma importância grande para esta nova conceituação de propriedade. “[ ] Parece uma realidade que o poder econômico — seja representado pela detenção de propriedades imóveis, de bens de produção, de tecnologia ou valor mobiliário — constitui um dos pressupostos do poder político.”<sup>40</sup> Se a propriedade empresarial é considerada bem de produção, deve produzir para atingir sua função social.

O *caput* do Art. 170 assegura à todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Nota-se o caráter *distributivo prioritário*. A iniciativa empresarial não traz apenas

---

<sup>39</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op cit.* p. 29.

<sup>40</sup> TAVARES, André Ramos. *Op cit.* p. 159.

lucro ao empresário, mas também promove a distribuição de riquezas e o desenvolvimento do Estado.

A produção empresarial de bens ou serviços aborda a questão do ato de *produzir* e do fato *produção*. Torna-se parte da política social, quando introduz elementos sociais em seu conceito. Assim, o fato produtivo e o ato de produção empresarial promovem a distribuição de riquezas, bem como a projeção do Estado, trazendo a função social da empresa como vértice de um desenvolvimento econômico.

Para cumprir a função social as empresas necessitam de amparo governamental, por meio da intervenção indireta. Políticas de incentivo fiscal devem ser adotadas com o intuito de baratear os custos de produção e da prestação de serviços, possibilitando concorrer em igualdades de condições com as grandes empresas. Assim, poderão investir mais em seu negócio, e proporcionar desenvolvimento mais consistente de sua atividade. Este deve ser, também, o objetivo das políticas governamentais.

Promover não só o ingresso de novas empresas no mercado econômico (modelo econômico de Estado Liberal), mas, principalmente, garantir a permanência das já existentes (modelo econômico de Estado Social), é dever dos governos que não têm discricionariedade frente tais decisões que, por estarem registradas em nível constitucional são políticas do Estado Brasileiro. Nesta condição são irrenunciáveis.

A maior parte dos pequenos empresários passa por dificuldades financeiras devido à impossibilidade de exercerem um direito que lhes foi outorgado pela Constituição, direito esse cerceado pelo Art. 17, V da Lei Complementar n. 123/2006. Cerca de 60% das microempresas e empresas de pequeno porte encerram suas atividades em um prazo de cinco anos, sendo que 31% não sobrevivem mais de um ano<sup>41</sup>.

Todos os pequenos empresários têm direito a um tratamento diferenciado. “[...] É de ser analisado que o legislador constituinte tencionou que fosse dispensado tratamento

---

<sup>41</sup> SUZA, Marcos Moura e. Semana da Micro e Pequena na Fiesp debate leis e política de apoio para o setor. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticia/secas2/index.asp?tipo=1&tit=Geral&id=5911&ss=250>>. Acesso em: 04 de setembro de 2006.

jurídico diferenciado para todas as microempresas e empresas de pequeno porte, independentemente da atividade a que se dedicam”<sup>42</sup>.

O Direito Subjetivo a um tratamento fiscal diferenciado objetiva privilegiar a base republicano-democrática adotada pelo Brasil, isto é, vivenciar o valor da igualdade material. A diferenciação legitimada pela Constituição serve como meio de positivação do princípio da capacidade contributiva, posto ser o faturamento o único ponto diferencial permitido<sup>43</sup>. Qualquer outro critério adotado pelo Estado não seria é passível de legitimação.

O crescimento da atividade empresarial facilita e melhora as condições de desenvolvimento do país. As microempresas e empresas de pequeno porte são responsáveis por 67% dos empregos formais existentes no estado de São Paulo<sup>44</sup> e cerca de 41% dos existentes no país.<sup>45</sup>

Os reflexos danosos desta ofensa à Constituição não ficam adstritos apenas aos pequenos empresários. A sociedade e o Estado sofrem por via de consequência. Não conseguir espaço para desempenhar a livre concorrência -- 31% das microempresas e empresas de pequeno porte encerram suas atividades num prazo de um ano -- gera, entre outras consequências, o aumento do desemprego e um retardamento de desenvolvimento do País. São sinais de crise sócio-econômica.

Tanto os grandes quanto os pequenos empresários, têm participação estrutural no mercado, portanto, a perda de um estabelecimento empresarial afeta a estrutura econômica do Estado brasileiro. Segundo Paulo Skaf, presidente da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), as microempresas e empresas de pequeno porte “[...] respondem por 99% das empresas formais do Estado [...]”<sup>46</sup>. Pesquisa realizada pelo IBGE no ano 2000, mostrou que elas

---

<sup>42</sup> GUTIERREZ, Miguel Delgado *apud* TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003. p. 230.

<sup>43</sup> TAVARES, André Ramos. *Op cit.* p. 231.

<sup>44</sup> BOGUS, Milton. Semana da Micro e Pequena na Fiesp debate leis e política de apoio para o setor. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<http://www.fiesp.com.br/noticia/secao2/index.asp?tipo=1&tit=Geral&id=5911&ss=250>>. Acesso em: 04 de setembro de 2006.

<sup>45</sup> SKAF, Paulo. Entrevista na Câmara dos Deputados Federais. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Disponível em

<http://www.fiesp.com.br/noticias/secao2.index.asp?ss=139&id=7797>>.

Acesso em: 06 de setembro de 2006.

<sup>46</sup>SKAF, Paulo. Semana da Micro e Pequena na Fiesp debate leis e política de apoio para o setor. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo disponível em

representavam cerca de 98% do total de empresas formais<sup>47</sup>. O encerramento precoce de suas atividades reflete-se desfavoravelmente na formação do PIB (Produto Interno Bruto), cujos índices são utilizados, em nível internacional, para a classificação do grau de desenvolvimento econômico de um País.

Não obstaculizar o acesso a um direito constitucional, garantido em norma constitucional, que é o acesso ao sistema SIMPLES NACIONAL, é uma forma de positivizar os valores e princípios que integram a estrutura democrática brasileira. Esta é uma conquista do povo brasileiro.

## 5. Conclusão

O corte metodológico proposto nestes estudos foi para o capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica relacionados ao sistema tributário, inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O texto do direito avaliado permite afirmar que neste sub-sistema constitucional são identificáveis valores e normas que são princípios ou regras jurídicas, dirigidos à nortear a atuação dos governos e dos particulares diante das relações econômicas.

Dentre estas relações destacou-se aquelas em que um dos sujeitos de direito seriam as microempresas e empresas de pequeno porte, que ganharam *status* constitucional, conforme Art. 170, IX e Art. 179. Estes dispositivos registram uma política pública do Estado Brasileiro: tratamento tributário, de deveres administrativos e creditícios diferenciados diante de empresas de maior envergadura atuantes no mercado.

O objetivo deste tratamento diferenciado é possibilitar a vivência com os valores da liberdade e da igualdade material, positivados, também, nos Princípios da Livre Iniciativa e da Livre Concorrência. A livre iniciativa, de fundamento ideológico liberal, é a base

---

<http://www.fiesp.com.br/noticias/secao2/index.asp?tipo=1&tit=Geral&id=5933&ss=250>. acesso em: 04 de setembro de 2006.

<sup>47</sup>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/micEmpPequeno/micEmpPequeno.php>. acesso em: 04 de setembro de 2006

para garantir à todos a possibilidade de atuação no mercado por meio de atividades econômicas. A livre concorrência aplaude a presença de grande número destes atores, a variedade de ofertas de produtos, mercadorias e serviços. Para tanto, é preciso garantir o acesso e a permanência no mercado. Este nobre objetivo será alcançado com a intervenção estatal indireta, por meio da regulação normativa e de incentivo tributários. É a presença da ideologia social de estado, que interfere para garantir conquistas sócio-econômicas. Diante deste panorama, aos governos, não resta alternativa que não àquela de produzir normas e incentivos que efetivem estes ditames constitucionais.

A União por meio da Lei Complementar n. 123/06 se propôs a esta finalidade ao disciplinar o regime diferenciado em discussão. A Lei em pauta indicou, em seu Art. 3º, o critério do faturamento para permitir às empresas serem qualificadas como micro ou de pequeno porte. No entanto, no Art. 17, exclui empresas do acesso a este regime especial, considerando critérios de atividade, de sanções políticas tributárias, de forma de organização empresarial. Desviou-se das orientações constitucionais. Ao definir outros critérios que não o constitucionalmente indicado (faturamento que mede o porte das empresas), os governos não estão realizando uma política pública do Estado Brasileiro para o plano das relações econômicas. Esta antijuridicidade tem como sanção a inconstitucionalidade de certos incisos do Art. 17 da Lei Complementar n. 123/06.

Os reflexos da aplicação da Lei Complementar n. 123/06 não atribuindo a titulação para as pequenas empresas são, entre outras, das seguintes ordens: ordem jurídica à medida que, enquanto não declara inconstitucional, as normas excludentes do direito constitucional expõem a inefetividade de direitos de nível constitucional; ordem social à medida que as pequenas empresas não sobrevivem num mercado altamente competitivo se não puderem usufruir de tratamento diferenciado, contribuem para desvalores como o desemprego, o retardo do desenvolvimento sócio-econômico do país; ordem econômica à medida que restringe o acesso e impossibilita a permanência no mercado das pequenas empresa, possibilitando a concentração do poder econômico que poderá desemboca em estruturas econômicas monopolísticas.

Nestes anos de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil, os microempresário e os de pequeno porte, vivem na expectativa de usufruir direitos que são

inviabilizados por uma inadequada interpretação dos valores, princípios e regras que compõem o regime jurídico-econômico nacional.

## REFERÊNCIAS

1. ADEODATO, João Maurício. *Filosofia do direito: uma crítica à verdade na ética e na ciência*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
2. ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
3. ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. 3ª tir. atualizado por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
4. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
5. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004
6. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7. ed. São Paulo: Renovar, 2003.
7. BASSOLI, Marlene Kempfer. Positivização de valores constitucionais. *ARGUMENTUM – Revista de Direito*. Marília, SP, Universidade de Marília (Unimar), v. 4, 2004.
8. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
9. CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004
10. CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.
11. CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
12. DINIZ, Maria Helena. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
13. DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana – a teoria e a prática da igualdade*. trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
14. FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.fiesp.com.br>.
15. FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito econômico*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
16. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 9. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
17. JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2ª ed. Campinas: Russell, 2005.
18. Kelsen, Hans. *Teoria geral das normas*. trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986.
19. MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

20. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002
21. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR disponível em. <http://www.desenvolvimento.gov.br>.
22. PALERMO, Fernanda Kellner de Oliveira. As micro e pequenas empresas como propulsoras do desenvolvimento econômico e social: contribuição para o incremento das atividades econômicas no âmbito do Mercosul. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, a. XL, n. 124. Out./Dez. 2001.
23. PIOVESAN, Flávia. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
24. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
25. TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.