



Hélcio Corrêa

A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE A ECONOMIA E A CRISE DE 2008

37

STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY AND THE 2008 CRISIS

Luiz Alberto Gurgel de Faria

RESUMO

Trata da intervenção estatal na economia, surgida em face do esgotamento do Estado liberal, e seus tipos, apresentado também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a esse respeito. Afirma que o mercado não se regula por si só, assim, defende a intervenção do Estado na economia, para fiscalizar o setor financeiro e, em especial no caso do Brasil, para estimular determinados setores e regiões.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; Direito Econômico; intervenção estatal; mercado; economia; STF.

ABSTRACT

The author addresses the issue of state intervention in the economy and its types – which originated from the debility of liberalism – also presenting the Brazilian Supreme Court case law on the matter.

He believes that the market is not self-regulating, thus he supports a government intervention in the economy to supervise the financial system and – in the case of Brazil specifically – to encourage the development of certain fields and regions.

KEYWORDS

Constitutional Law; economic law; state intervention; market; economy; Brazilian Supreme Court.

1 INTRODUÇÃO

Há quase três anos, a economia mundial atravessava um excelente momento, com indicadores auspiciosos, encerrando-se o ano de 2006 com uma média de crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) mundial de 5,1%, sendo o índice nos países de economia avançada de 3%, enquanto as economias emergentes e em desenvolvimento cresceram, em média, 7,9%. Países em desenvolvimento como a China e a Índia chegaram a crescer 11,6% e 9,8%, respectivamente; o Brasil, 3,8%; enquanto nações ricas tiveram também bons desempenhos: Estados Unidos – 2,8%, Japão – 2,4%, Alemanha – 3%, Reino Unido – 2,8% e França – 2,2%. (INTERNATIONAL ..., 2009).

A receita do neoliberalismo, com uma menor participação do Estado na economia e uma maior integração do setor privado em tal área, parecia vir dando fortes resultados, abolindo-se monopólios e desregulando-se as atividades econômicas. Em agosto de 2008, o cenário ainda era bastante positivo, com o Fundo Monetário Internacional fazendo projeções de crescimento médio do PIB mundial de 3,9%, ficando os países ricos com aumento médio de 1,5%, enquanto os emergentes com 6,9%. (Idem)

tando a conversão de bancos privados em públicos, emprestando dinheiro para as mais diversas entidades, financiando setores estratégicos para a economia e reduzindo tributos, dentre outras medidas. Algumas nações redescobrem, assim, que a economia não pode ser entregue por completo à iniciativa privada, sendo importante a regulação dos setores pelo Estado, principalmente o financeiro. É nesse contexto, de intervenção estatal na economia, que se esboça o presente trabalho.

2 ASPECTOS GERAIS

A moderna noção de Estado adveio com a Revolução Francesa, em 1789, que deu início à Idade Contemporânea. O movimento acarretou a queda da monarquia então imperante naquele país, proclamando-se a república, e aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão¹, prevendo, em sua cláusula XVI, a separação dos poderes estatais (Executivo, com atribuições administrativas; Legislativo, com função de formular e aprovar as leis; e Judiciário, com a missão de dirimir os conflitos porventura existentes). Um dos princípios norteadores da revolução foi o da liberdade, ideia que se propagou em diversas nações ocidentais.

A doutrina liberal passou a contes-

por critérios decorrentes de uma visão científica ou pelo menos arrimada em uma observação metódica e objetiva dos fatos. (NUSDEO, 2001, p. 124).

A economia não deixaria de ser atingida com o novo ideal, de modo que o Estado Liberal operou uma dissociação muito clara entre a atividade política e a atividade econômica, ausentando-se desta última (VENÂNCIO FILHO, 1998, p. 3-4). A liberdade política encontra, então, para se tornar plenamente eficaz, o seu complemento necessário – a liberdade econômica. À época, os fundamentos de tal ciência (economia) foram lançados por Adam Smith², que demonstrou a possibilidade de organizar a vida econômica deixando a cada um, de forma descentralizada, a missão de adotar as decisões próprias à utilização dos recursos escassos da sociedade, vislumbrando o mecanismo reciclador do mercado, apto a transformar o mesquinho interesse individual de cada um dos seus operadores no interesse geral de todos, sob a ação daquilo que apelidou de “mão invisível”. Esta levaria os bens escassos aos seus pontos ótimos de aplicação, garantindo à sociedade o direito de escolher, mediante o sistema de preços, os produtos e serviços que desejava usufruir, materializando a harmonia dos interesses. (NUSDEO, 2001, p. 126-127).

O modelo jurídico liberal pregava a separação absoluta entre o Direito Público e o Direito Privado, cada um com sua esfera de aplicação, ao limitar por demais o primeiro, e restringir a sua esfera de influência ao tratamento de questões que nada tinham a ver com a atividade econômica, predominando, nesta esfera, a autonomia da vontade privada. O contrato passa a ser a fonte preferencial da relação jurídica, transformando as categorias da relação contratual no próprio critério de validade do Direito e atribuindo-lhes o estatuto de valores específicos da atividade jurídica: o Direito passa a ser entendido como um prolongamento da relação contratual e a situação das partes como a situação típica e característica da vida jurídica. (MONCADA, 2003, p. 18-19, 22).

Para a concepção liberal, o fim do Estado era a liberdade individual, segundo a qual ele é tanto mais perfeito quanto mais permite e garante a todos o desenvolvimento de tal liberdade. Dizer que o Estado tem a finalidade mencio-

A moderna noção de Estado adveio com a Revolução Francesa, em 1789, que deu início à Idade Contemporânea. O movimento acarretou a queda da monarquia então imperante naquele país, proclamando-se a república [...]

De repente, eclode, em setembro de 2008, a crise financeira internacional, originada nos Estados Unidos, em face da concessão de empréstimos imobiliários a clientes de duvidosa capacidade de adimplência (segmento *subprime*), ensejando milhares de títulos que passaram a circular nas mais diversas instituições financeiras. Muitas destas começam a quebrar, gerando uma crise de confiança, que se alastra para a economia real de todo o mundo, prejudicando os mais diversos setores, tais como: automobilístico, siderúrgico e imobiliário.

O vetusto Estado é, então, chamado novamente para intervir na economia e tentar solucionar o problema, possibili-

tar o poder absoluto dos monarcas, nos países em que esta forma de governo ainda era adotada, ensaiando meios para possibilitar a organização de uma sociedade pautada pelos ditames da liberdade, eliminando uma série de crenças e peias que tolhiam o homem e as suas iniciativas, implicando em um voto de confiança nele, o homem, sem que o soberano, o Estado, a igreja ou organizações diversas a que estivesse vinculado lhe determinassem o caminho a seguir. Assim, passou-se a cultivar não apenas a liberdade, mas a sua consequência lógica, o racionalismo, ou seja, a capacidade de realizar opções que não fossem guiadas pela religião ou pela tradição, mas

nada significa que ele não tem um fim próprio, coincidindo o seu objetivo com os fins múltiplos dos indivíduos. (MONCADA, 2003, p. 23). Assim, durante o século XIX e início do século XX, era esta a tônica que guiava o Estado: a liberdade individual. O grande *slogan* liberalista, mencionado em todos os textos que cuidam do tema, era o *laissez faire, laissez passer*, pregando a independência da vontade das pessoas em relação ao Estado, que se resumia a poucas atividades, interferindo o mínimo possível na vida dos indivíduos, principalmente na seara econômica.

Ocorre que o modelo de Estado Liberal, como simples coadjuvante de uma economia que se autorregulava, foi esgotando-se. O individualismo e a livre competição haviam aprofundado as desigualdades sociais. Passa-se, então, a defender uma função mais ativa do Estado na área econômica, objetivando alcançar um maior equilíbrio³.

Além das diferenças acarretadas com o modelo liberal, a adoção de um sistema econômico estatizante na Rússia, em face da Revolução de 1917, também colaborou para que a doutrina passasse a sustentar uma maior participação do Estado na economia, em contraposição ao novo sistema, abandonando a postura de mero gendarme de direitos e obrigações, passando a ter ativo papel na vida econômica (CAVALCANTI, 1997, p. 67). Outro fator importante foi o surgimento das denominadas “economias de guerra”, pois algumas nações, nos períodos dos grandes embates, de 1914 a 1918 e de 1939 a 1945, tiveram que se preparar para o esforço bélico, o que exigiu a mobilização de todas as suas atividades econômicas para esse objetivo, acarretando, ainda que indiretamente, o alargamento das atribuições do Estado (VENÂNCIO FILHO, 1998, p. 10).

A ideia de intervenção do Estado na economia é, então, aceita, mediante cautelas, para limitá-la ao estritamente necessário, de modo a suprir as disfunções maiores do sistema. Todavia, o debate em torno dessas imperfeições, ao invés de decretar a falência do mercado como base para a organização econômica, concluiu por mantê-lo, ao reconhecer os seus méritos, criando outro centro decisório: o Estado. Este, até então visto como um mero interventor, tem a sua presença solicitada como agente habitual, de modo que os setores da economia não equacionados pelo mercado passam a ser atendidos mediante ação coletiva. Foi esta a primeira ordem de motivações para justificar a presença do Estado, vindo, logo em seguida, a segunda, decorrente de objetivos de política econômica, ou seja, de posições e resultados a serem assumidos ou produzidos pelo sistema econômico no seu desempenho. Dessa forma, a presença do poder público na economia deixa de ser amparada apenas nas falhas do mercado, passando a ter outra razão extremamente poderosa, decorrente das preferências políticas quanto ao desempenho do sistema, levando o Estado não apenas a complementá-lo, mas a direcioná-lo deliberadamente em função de fins específicos (NUSDEO, 2001, p. 165).

O Estado adota o papel de agente de realizações que se reportam principalmente ao domínio econômico, na qualidade de responsável principal pela condução da economia, assumindo, com frequência, formas de atividade organizada com o desiderato de produzir e distribuir bens e serviços para o mercado, muitas vezes em situações submetidas à concorrência do setor privado. Surge, assim, o Estado Social de Direito. A intervenção pública na economia foi a via pela qual a noção de

Estado de Direito se foi modificando; de uma noção formal e garantística, passou-se a uma noção material e conformadora, a que é vulgar chamar-se “Estado Social de Direito” (MONCADA, 2003, p. 29, 32, 37-38).

A intervenção do Estado na economia transforma-se em um fenômeno historicamente permanente, sendo possível identificar três momentos distintos: intervencionismo, dirigismo e planificação. A diferença entre os dois primeiros é muito importante, por ser qualitativa, dado que só o dirigismo, característico do pós-guerra, pressupõe uma atividade coordenada em prol da obtenção de certos fins, ao contrário do empirismo que caracterizava o intervencionismo. Já a diferença entre o dirigismo e a planificação é mais recente, sendo de ordem quantitativa, pois esta é um dirigismo por planos, caracterizando-se pelo grau de racionalização mais apurado que subentende o documento planificatório.

Para a concepção liberal, o fim do Estado era a liberdade individual, segundo a qual ele é tanto mais perfeito quanto mais permite e garante a todos o desenvolvimento de tal liberdade.

As primeiras constituições a revelarem essa mudança de comportamento foram a do México, em 1917⁴, e a da Alemanha, em 1919⁵, incorporando a Ordem Econômica aos seus textos, o que veio a acontecer no Brasil com a Constituição de 1934⁶. Os países ocidentais passaram, de uma maneira geral, a adotar o modelo de “Estado Social de Direito”, interferindo na economia mediante as mais diversas formas, que deverão ser analisadas em tópico adiante.

A intervenção do Estado no domínio econômico não tem por objetivo a sua socialização, mas sim atenuar os conflitos verificados na época em que imperava o liberalismo. O Estado intervencionista passou a atuar na área que, anteriormente, era reservada unicamente para a iniciativa privada, visando atingir duas características – a liberdade contratual e a propriedade privada dos meios de produção –, para que possa ser mantida a separação entre os trabalhadores e os meios de produção. Tal fato descaracterizou o Estado liberal, transformando-o em intervencionista. (SCAFF, 2001, p. 95).

Essa foi a realidade vigorante por cerca de seis décadas. Com efeito, a partir dos anos 80 do século passado, tendo como marco principal o governo da Primeira-Ministra da Grã-Bretanha, Margareth Thatcher, o modelo do bem-estar social foi sendo mitigado, propondo-se uma menor participação do poder público na economia, com a instituição do denominado “Estado Mínimo” e a difusão do ideal batizado de neoliberalismo. Sustenta-se o abandono, gradual ou acelerado, por parte do Estado, dos setores mais relacionados à iniciativa privada, aumentando-se o nível de participação dos particulares na economia, com a abolição dos monopólios e a gradativa desregulação legal das atividades econômicas (NOBRE JUNIOR, 2001, p. 180).

Defende-se, assim, uma drástica redução do papel estatal na economia, devendo o poder público deixar de ser ente produtivo. As ideias básicas de competitividade, liberdade de mercado com restrições a quaisquer mecanismos protecionistas,

privatização e globalização são facetas dessa nova conjuntura, que ganha fôlego não só com o modelo do governo britânico, mas também após o desmoronamento da União Soviética, da consolidação das comunidades econômicas e a formação da Organização Mundial do Comércio (CAVALCANTI, 1997, p. 68). A nova doutrina teve forte influência nas reformas operadas na Constituição Brasileira de 1988, na década de 90, conforme se poderá examinar um pouco mais à frente.

Apesar dos fundamentos expostos pelo neoliberalismo, a intervenção estatal na economia, ainda que de forma mais moderada, permanece, sendo válido ressaltar a análise de António Carlos dos Santos (2003, p. 27): *A intervenção estadual na vida económica é, apesar dos tempos de neo-liberalismo, uma realidade incontornável. As suas justificações são díspares, os seus objectivos múltiplos, as suas formas variadas e mesmo imprevisíveis. Instrumentos dessa intervenção podem ser, por exemplo, as empresas públicas, os monopólios comerciais, as políticas públicas, as formas de planeamento indicativo, os mercados públicos etc. Uma dessas formas de intervenção, cada vez mais com mais relevância, prendem-se com a fiscalidade, ou de forma mais incisiva, com as políticas e regimes tributários. O recurso ao instrumento tributário pode, satisfeitas que sejam certas condições, configurar um auxílio de Estado.*

Na verdade, como prevê Alfredo Augusto Becker (1998, p. 593), nenhuma das reivindicações pleiteadas hoje, sob os auspícios dos Direitos Sociais, poderá alcançar seu objetivo sem uma intervenção do Estado na economia, sendo o Direito Tributário o instrumento fundamental para a realização de tal interferência, fazendo surgir uma nova ciência: a política fiscal. Não é distinto o escólio de José Casalta Nabais (2004, p. 27): *Embora não sendo um fenómeno novo, do que não há dúvidas é de que a extrafiscalidade ganhou especial importância com o advento do estado social. Com efeito, a utilização dos impostos ou dos benefícios fiscais com o objectivo principal de obtenção de resultados económicos e sociais, portanto como um instrumento de política económica ou social, tornou-se um fenómeno normal ou corrente com a instauração do estado social.*

A intervenção do Estado na economia transforma-se em um fenômeno historicamente permanente, sendo possível identificar três momentos distintos: intervencionismo, dirigismo e planificação.

É o momento, pois, de avançar-se no estudo, de maneira a examinar as formas de intervenção estatal, não apenas sob a ótica do Direito Tributário, como também as demais.

3 FORMAS DE INTERVENÇÃO

De início, é interessante anotar que intervenção e atuação não são, a rigor, vocábulos intercambiáveis. Sempre que há uma intervenção, existe uma atuação estatal, pois esta engloba aquela, mas o reverso não é verdadeiro. Ocorrendo a atuação do Estado além da esfera do público, isto é, na seara privada, dá-se, na verdade, uma intervenção na sua conotação mais vigorosa, pois a atuação é em área de outrem. Quando o Estado

presta serviço público ou regula a prestação deste, ele não pratica uma intervenção, mas sim uma atuação estatal, pois está operando em área própria – no setor público. Assim, ao pretender-se enunciar as formas de atuação do Estado em relação ao processo econômico, incluindo a esfera pública, considerando a globalidade de sua ação, o uso da expressão “atuação estatal” será mais apropriado. Ao contrário, se a intenção é dedicar os estudos à ação do Estado em relação ao setor privado, deve-se empregar o termo “intervenção” (GRAU, 2006, p. 93, 147).

Por sua vez, há de se recordar que os dois valores fundamentais juridicamente protegidos nas economias capitalistas são o da propriedade privada dos bens de produção e o da liberdade de contratar, ainda que tais valores sejam preservados em termos relativos. Ampliando-se as funções do Estado, este passa a condicionar e direcionar, *verbi gratia*, o exercício da segunda prerrogativa (liberdade de contratar), ora definindo formas e fórmulas contratuais necessárias, ora impondo a obrigação de contratar ou de não contratar, como é exemplo o dever dos bancos comerciais de aplicar parte de seus recursos disponíveis na concessão de crédito rural e de crédito às pequenas e médias empresas (GRAU, 2006, p. 94-99).

Objetivando uma interpretação mais adequada da distinção entre intervenção e atuação estatais, é importante reforçar que a atividade econômica abrange o serviço público, pois este está voltado à satisfação de necessidades coletivas, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Assim, atividade econômica em sentido amplo conota gênero; atividade econômica em sentido estrito, a espécie. É relevante, também, explicitar o significado da expressão “domínio econômico”, campo da atividade econômica em sentido estrito, de titularidade do setor privado, ou seja, área alheia à esfera pública. O serviço público está para o setor público assim como a atividade econômica (em sentido estrito) está para o privado (GRAU, 2006, p. 103, 148).

Lançados esses breves comentários para uma melhor compreensão da matéria, podem ser apontadas as seguintes modalidades de intervenção estatal (ou seja, de atuação do Estado no campo da atividade econômica em sentido estrito, própria do setor privado), de acordo com estudo de Eros Roberto Grau⁷:

1) por absorção ou participação – caracteriza-se pelo fato de o Estado desenvolver ação como sujeito econômico, assumindo integralmente o controle dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, em regime de monopólio (por absorção), ou, então, assumindo o controle parcial dos meios de produção em setor da atividade econômica em sentido estrito, em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor (por participação);

2) por direção – o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito, como no caso de controle de preços;

3) por indução – o Estado incentiva ou desestimula determinada atividade econômica em sentido estrito, concedendo, por exemplo, benefícios fiscais ou onerando, por tributo elevado, a importação de certos bens.

Na primeira forma de intervenção delineada, o Estado intervé na economia, desenvolvendo ação como agente econômico. Nas outras duas, a intervenção é sobre a economia, pois o

autor da ação não age como sujeito econômico, mas sim como regulador da atividade. Assim, as posições assumidas são bem apartadas, conforme a intervenção seja na ou sobre a atividade econômica.

Luís S. Cabral de Moncada (2003, p. 39, 42-43) distingue as formas de intervenção estatal na economia, quanto ao conteúdo, segundo vários critérios, sendo que dois deles se assemelham aos modelos esboçados por Eros Roberto Grau:

a) intervenções imediatas e mediatas – quando os poderes públicos intervêm diretamente na economia, perseguindo objetivos especificamente econômicos, temos as intervenções imediatas, como nas medidas de polícia, de fomento de atividades ou de atuação de empresas públicas. Ao revés, quando as ações não têm apenas desiderato econômico, embora repercutam sobre a economia, temos as intervenções mediatas, como nas medidas de política fiscal. Nas primeiras, a intervenção é na economia; nas segundas, sobre;

b) intervenções diretas e indiretas – quando o próprio Estado assume o papel de agente produtivo, criando empresas públicas ou sociedades comerciais, adquirindo produtos através de organismos de coordenação econômica etc, ocorre a intervenção direta. Por sua vez, quando as empresas privadas ou mesmo públicas têm a sua atividade objeto de medidas fiscalizadoras ou de estímulos, estamos diante da intervenção indireta. Nesta, o Estado não atua como sujeito econômico, limitando-se a condicionar, a partir de fora, a atividade econômica privada, como no caso de criação de infraestruturas, de política econômica e de fomento.

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (1997, p. 70-74) indica três formas básicas de intervenção estatal na ordem econômica:

1) agente da atividade econômica – a exploração direta de atividades econômicas compete ao setor privado, sendo permitido o seu desenvolvimento pelo Estado quando necessário aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, CF/88);

2) ente regulador das atividades – papel importante na proteção dos princípios que pautam a ordem econômica, a regulamentação não tende a sofrer redução, mesmo com a nova postura

(neoliberal) do Estado, ganhando realce a sua missão de fiscalizar as atividades econômicas exercidas pelo setor privado;

3) agente indutor – nesse campo, pode valer-se da política fiscal, com a concessão de incentivos setoriais ou regionais, utilizando maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador de atividades econômicas.

O Estado intervencionista passou a atuar na área que, anteriormente, era reservada unicamente para a iniciativa privada, visando atingir duas características – a liberdade contratual e a propriedade privada dos meios de produção [...]

Poder-se-ia, ainda, elucidar outras formas de intervenção na economia apresentadas pela doutrina. Todavia, as modalidades esboçadas se assemelham, com raras nuances, ao que já foi exposto, de maneira que se opta por dar sequência aos temas ainda pendentes de análise, não sem antes destacar que, dos critérios examinados, utilizar-se-ão, quando necessário, aqueles revelados por Eros Roberto Grau, por serem, segundo aqui se entende, os mais completos.

É digno de nota, ao se abordar o tema da intervenção estatal na economia, que tal interferência se constitui na ideia fundamental do Direito Econômico, que se afirma *como o Direito Público que tem por objetivo o estudo das relações entre os entes públicos e os sujeitos privados, na perspectiva da intervenção do Estado na vida econômica*⁸. Há de se registrar, ainda, que a Constituição Federal prevê, em seu art. 24, I, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre Direito Econômico, ou seja, há a possibilidade de disposição sobre tal matéria pelos referidos entes da federação, cabendo àquele mais alto (União) a edição das normas gerais, competindo aos menores a complementação.

3.1 INTERVENÇÃO POR INDUÇÃO

Pela relevância que tal forma de intervenção possui para a economia, principalmente em momentos de crise como a deflagrada a partir de 2008, é interessante explicitar, ainda que de forma reduzida, as suas principais modalidades, pelas quais o Estado incentiva ou desestimula determinada atividade econômica

em sentido estrito, concentrando-se o estudo nos meios de estimular as atividades econômicas.

Por ter assento constitucional, a primeira modalidade exposta é a imunidade. Para Regina Helena Costa (2006, p. 52), a imunidade tributária pode ser assim definida: [...] *a exoneração, fixada constitucionalmente, traduzida em norma expressa impeditiva da atribuição*

de competência tributária ou extraível, necessariamente, de um ou mais princípios constitucionais, que confere direito público subjetivo a certas pessoas, nos termos por ela delimitados, de não se sujeitarem à tributação.

Como se pode extrair do conceito, a competência tributária é excluída pelo próprio texto constitucional. Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 314-319) pondera que nem toda imunidade é característica de intervenção na economia, pois ela apenas pode ser tida como norma indutora se o seu campo de atuação for o domínio econômico, ou seja, a atividade econômica em sentido estrito. Exemplificando, a imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, CF/88, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, não representa norma tributária indutora, pois atinge pessoas jurídicas de Direito Público no exercício de atividade pública, fora, portanto, do domínio econômico. Ao revés, há nítido caráter indutor nas normas imunizantes que cuidam das exportações (art. 149, § 2º, I; art. 153, § 3º, III; art. 155, § 2º, X, a; e art. 156, § 3º, II, todos da Constituição Federal), uma vez que há desoneração do setor exportador, incentivando a sua atividade, como também na regra que proíbe a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de instituírem impostos sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão (art. 150, VI, d, CF/88), levando em conta que tais atividades são inseridas no campo do domínio econômico.

A isenção é outra forma de intervenção por indução. Por muito tempo, reinou na doutrina a tese de que ela funcionaria como dispensa de pagamento de tributo devido⁹. Hodiernamente, principalmente após os estudos de Alfredo Augusto Becker (1998, p. 306) e José Souto Maior Borges (2001, p. 164), predomina a teoria de que a relação obrigacional sequer é estabelecida, pois a norma investe contra um ou mais critérios da norma padrão, mutilando-os, parcialmente. Não há supressão total do critério, pois isso equivaleria a destruir a regra matriz, inutilizando-a como norma válida do sistema. Na verdade, o preceito da isenção subtrai parcela do campo de abrangência da norma (CARVALHO, 1998, p. 331). Para que a isenção seja caracterizada como forma de intervenção por indução, é necessário que ela deixe de exercer a função de instrumento da justiça tributária e se converta em instrumento de uma política social e econômica, a qual, em última análise, será juridicamente inobjetoável se exercida não em favor das classes sociais dirigentes, mas a serviço do bem comum, preenchendo, assim, outro critério de justiça (BORGES, 2001, p. 72).

Informadas as características gerais dos institutos, são perceptíveis as distinções entre eles, assim destacadas por Luciano Amaro (1998, p. 145): *A diferença entre a imunidade e a isenção está em que a primeira atua no plano da definição da competência e a segunda opera no plano da definição da incidência. Ou seja, a Constituição, ao definir a competência, excepciona determinadas situações que, não fosse a imunidade, quedariam dentro do campo de competência, mas, por força da norma de imunidade, permanecem fora do alcance do poder de tributar outorgado pela Constituição. Já a isenção atua noutro estágio: quando a pessoa política competente exerce o poder de tributar, editando a lei instituidora do tributo, essa lei pode, através da técnica da isenção, excluir determinadas situações que, não fosse a isenção, estariam dentro do campo de incidência, mas, por força da norma isentiva, permanecem fora desse campo. Em suma, a imunidade completa a definição da competência tributária. A isenção completa a definição da incidência tributária.*

Ocorrendo a atuação do Estado além da esfera do público, isto é, na seara privada, dá-se, na verdade, uma intervenção na sua conotação mais vigorosa, pois a atuação é em área de outrem.

Modalidade interessante de intervenção por indução é a referente a obras de infraestrutura. Por meio delas, a Administração cria condições para o aproveitamento do território nacional por parte das entidades privadas ou públicas, ao mesmo tempo em que disciplina a utilização do solo (MONCADA, 2003, p. 371). Eros Roberto Grau (2006, p. 151) destaca que muitos comportamentos econômicos são sugeridos não em razão de “normas de intervenção por indução”, mas sim em face da execução, pelo Estado, de obras e serviços de infraestrutura, que tendem a otimizar o exercício da atividade econômica em sentido estrito em determinados setores e regiões.

A título de exemplo, a transformação de uma determinada

região em polo exportador de frutas não pode ser viabilizada se não houver a infraestrutura necessária para o transporte do produto, não só por rodovias, mas, também através de portos e, a depender do grau de perecibilidade, aeroportos. A extração de minério pesado para ser utilizado na indústria sequer pode ser iniciada se não contar com uma boa rede de transporte, preferencialmente ferroviário, mais adequado para tal tipo de carga, o que igualmente pode vir a ser executado pelo Estado para estimular a atividade.

Não é demais lembrar que Celso Furtado (2005, p. 248), nos idos de 1958, já reconhecia que a causa da formação e do agravamento da concentração regional da renda, fenômeno observado universalmente, está ligada, via de regra, à pobreza de recursos naturais de uma região. Ausentes tais recursos, há uma necessidade maior da intervenção do Estado para incentivar a economia, sendo certo que as obras de infraestrutura constituem importante ferramenta a ser manejada com tal desiderato.

Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 57) reporta-se a outras formas de intervenção por indução, como a redução de alíquota ou base de cálculo e os créditos tributários, ambas enquadradas como incentivos fiscais (assim como as isenções, já referidas). A primeira delas dispensa maiores comentários, pois o Estado simplesmente diminui a alíquota ou o valor que serviria como parâmetro para calcular o tributo de maneira a incentivar aquele setor econômico beneficiado com as vantagens referidas.

Na segunda, o Estado concede créditos tributários para estimular determinadas áreas da economia, como ocorreu através do Decreto-lei n. 491, de 5 de março de 1969 (BRASIL, DL n. 491/69), que deferiu tal benefício, sobre as vendas para o exterior, às empresas fabricantes e exportadoras de produtos manufaturados, como ressarcimento de tributos pagos internamente. Embora o incentivo tenha sido extinto mediante o Decreto-lei n. 1.658, de 24.01.1979 (BRASIL, DL n. 1658/79), a controvérsia acerca da sua subsistência apenas foi recentemente solucionada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰.

Ao abordar os auxílios concedidos pelo Estado, António Carlos dos Santos (2003, p. 175) anota mais uma importante forma de intervenção por indução: os empréstimos em condições favoráveis. Nesse campo, o Brasil possui uma instituição especialmente voltada para apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país, tendo como missão promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais – o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES¹¹. As linhas de financiamento da entidade oferecem taxas bem competitivas.

4 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Vistas, de uma maneira geral, as formas de intervenção do Estado na economia, há de se verificar, agora, como a questão está disciplinada em nossa Lei Maior. A introdução, nas Constituições, de disposições atinentes à conformação da ordem econômica (mundo do ser), não consubstancia, em rigor, uma ruptura dela, mas, ao revés, busca o seu aprimoramento. A ordem econômica (mundo do dever ser) capitalista, ainda que se qualifique como intervencionista, está comprometida com a preservação de tal sistema. Assim, a feição social que lhe é atribuída, longe de desnudar-se como mera concessão a um

modismo, assume, nitidamente, conteúdo ideológico (GRAU, 2006, p. 75).

Como já mencionado algures, as primeiras constituições a incorporarem a ordem econômica em seus textos foram a do México, em 1917, e a da Alemanha, em 1919, o que veio a acontecer no Brasil com a Carta de 1934¹². A partir de então, passou a ser comum a doutrina se referir à “Constituição Econômica”, denominação assim esclarecida por Washington Peluso Albino de Souza (2002, p. 23): [...] *seguimos a orientação de considerar a Constituição Econômica componente do conjunto da Constituição Geral. Apresenta-se na tessitura estrutural desta, não importa se na condição de Parte, Título, Capítulo ou em artigos esparsos. Sua caracterização baseia-se tão-somente na presença do ‘econômico’ no texto constitucional. Por esse registro, integra-se na ideologia definida na Constituição em apreço e a partir desta são estabelecidas as bases para a política econômica a ser traduzida na legislação infraconstitucional.*

Classificando as Constituições, temos as estatutárias ou orgânicas, aquelas que se bastam em definir um estatuto do poder, concebendo-se como mero instrumento de governo. Não deixam de dispor acerca de normas que se inserem em uma “ordem econômica”, mas o fazem de modo tão-só a receber a ordem já praticada no mundo real. Já as Constituições diretivas ou programáticas não são mero instrumento de governo, enunciando, além disso, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados. A Constituição econômica que nelas se encerra propugna a implantação de uma nova ordem econômica (GRAU, 2006, p. 77-78).

Com efeito, como afirma Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 2), *no lugar de se ter um ordenamento dado, que deve ser apenas mantido ou adaptado, o legislador constituinte preconizou uma realidade social nova, ainda inexistente, cuja realização e concretização, por meio de medidas legais, passa a ser interesse público.* A Constituição de 1988 define um modelo econômico de bem-estar, desenhado desde os seus princípios fundamentais (arts. 1º e 3º), que não pode ser ignorado pelo governo, em face do caráter conformador e impositivo dos preceitos (GRAU, 2006, p. 47).

Ela é uma Constituição dirigente,

pois nela foram fixadas tarefas para o Estado de fins socioeconômicos, de diretrizes materiais, isto é de um bloco programático dirigente¹³. Para uma correta compreensão dos objetivos traçados na seara econômica, há de se investigar os seus princípios, pois eles são erigidos à categoria de pilares da ordem econômica e o constituinte ainda mais valorizou esta posição, dando-lhes a hierarquia de capítulo (SOUZA, 2002, p. 283).

Para que a isenção seja caracterizada como forma de intervenção por indução, é necessário que ela deixe de exercer a função de instrumento da justiça tributária e se converta em instrumento de uma política social e econômica [...]

O primeiro deles é o da dignidade da pessoa humana, contido não só no art. 170, *caput*, como também no art. 1º, III, ambos da Lei Maior. Ao lado do direito à vida, tal princípio constitui o núcleo essencial dos direitos humanos, significando que a ordem econômica deve ser dinamizada de modo a assegurar a todos uma existência digna. A valorização do trabalho humano (art. 170, *caput*), também previsto no art. 1º, IV, com o reconhecimento à sua relevância social, é outro preceito da ordem econômica, importando em conferir ao labor e aos seus agentes tratamento peculiar, devendo prevalecer sobre todos os demais da economia de mercado. Já a livre iniciativa está contida no art. 170, *caput*, bem como no art. 1º, IV, sendo o seu termo de conceito extremamente amplo, podendo ser compreendido como liberdade de iniciativa econômica de não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei, não contemplando apenas a empresa, estendendo-se ao trabalho (GRAU, 2006, p. 195-206).

Outro princípio é o da soberania nacional (art. 170, I), renovando o contido no art. 1º, I, que insere a soberania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. O seu significado é assim explicado por José Afonso da Silva (2002, p. 768-769): *Se formos ao rigor dos conceitos, teremos que concluir que, a partir da Constituição de 1988, a ordem econômica brasileira, ainda de natureza periférica, terá de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros*

capitalistas desenvolvidos. Essa é uma tarefa que a Constituinte, em última análise, confiou à burguesia nacional, na medida em que constitucionalizou uma ordem econômica de base capitalista, mas quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente. Com isso, a Constituição criou as condições jurídicas fundamentais para a adoção do desenvolvimento autocentrado, nacional e popular, que,

não sendo sinônimo de isolamento ou autarquização econômica, possibilita marchar para um sistema econômico desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia.

A propriedade privada e a função social da propriedade (art. 170, II e III) também configuram princípios da ordem econômica, sendo, assim, respeitado o direito à propriedade, mas ele há de ser exercitado não só em benefício de seu detentor, mas também de outrem, pois está condicionado ao bem-estar da sociedade. Tal posição é típica do Estado Social, em que se obtém um ponto intermediário entre o uso ilimitado da propriedade, pregado pela doutrina liberal, e o uso coletivo, sustentado pelo “socialismo econômico” (DANTAS, 2005, p. 72).

A livre concorrência também é prescrita no art. 170, agora em seu inc. IV, expressando liberdade de concorrência, desdobrada em liberdades privada e pública, igualmente não se admitindo restrição estatal, salvo previsão legal. Este preceito há de ser interpretado harmonicamente com os da livre iniciativa, da função social da propriedade, da defesa dos consumidores e da repressão ao abuso do poder econômico, tudo em coerência com a ideologia constitucional. A construção de uma sociedade livre, justa e solidária constitui um dos objeti-

vos fundamentais da nossa República (art. 3º, I), também caracterizando um princípio da ordem econômica, de modo que a sociedade possa gozar de uma liberdade real, realize justiça social e seja solidária. Cuida-se, obviamente, de um preceito que, encartado numa Constituição dirigente como a nossa, busca transformar a sociedade, que deve reivindicar a realização de políticas públicas (GRAU, 2006, p. 208-215).

A defesa do consumidor é prevista no art. 170, V, sendo tal garantia renovada em outros dispositivos (arts. 5º, XXXII; 24, VIII; 150, § 5º; todos da CF/88; e 48, este do ADCT), havendo o Código de Defesa do Consumidor sido instituído por intermédio da Lei n. 8.078, de 11.09.1990 (BRASIL, LEI n. 8078/90).

Pode-se dizer que a proteção ao consumidor passou a existir no Brasil com a nova Lei Ápice, pois, embora houvesse instrumentos aptos a resguardar os seus direitos, como a Lei n. 7.347, de 24.07.1985 (BRASIL, LEI n. 7347/85), não estavam devidamente explicitados em um instrumento normativo específico, o que apenas ocorreu com o Código que há pouco completou a sua maioria, trazendo as definições de consumidor (art. 2º), fornecedor, produtor e serviço (art. 3º), além de várias inovações, como a inversão do ônus da prova no processo civil, favorecendo o consumidor (art. 6º, VIII); a responsabilidade objetiva do fornecedor do bem ou produto (art. 12); a fixação dos prazos decadencial e prescricional para reclamar contra vícios dos produtos ou serviços (arts. 26 e 27); a possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando houver prejuízo ao consumidor (art. 28); a vedação ao fornecedor de práticas abusivas (art. 39) e de inscrição de cláusulas abusivas nos contratos (art. 51); a fixação de sanções administrativas (art. 55) e criminais (art. 61), dentre outras, não podendo ser olvidado o papel desempenhado pelos Programas de Defesa do Consumidor (Procons), órgãos existentes em todos os Estados da Federação e em vários municípios.

A Constituição de 1988 define um modelo econômico de bem-estar, desenhado desde os seus princípios fundamentais (arts. 1º e 3º), que não pode ser ignorado pelo governo, em face do caráter conformador e impositivo dos preceitos [...]

Há, também, o princípio da defesa do meio ambiente (art. 170, VI), mediante o qual a Constituição demonstra claramente a necessidade de se equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, resguardando-se os recursos naturais, no que passou a se denominar desenvolvimento sustentável. Sobre o tema, Amartya Sen (2007, p. 305-306) assim disserta: *A necessidade de ir além das regras de mercado tem sido muito discutida recentemente no contexto da proteção do meio ambiente. Tem havido algumas providências – e muitas propostas – para a regulamentação e provisão governamental de incentivos apropriados por meio de impostos e subsídios. Mas existe também a questão do comportamento ético, relacionada às normas que favorecem o meio ambiente. [...] O desafio ambiental faz parte de um problema mais geral associado à alocação de recursos envolvendo ‘bens públicos’, nos*

quais o bem é desfrutado em comum em vez de separadamente por um só consumidor. Para o fornecimento eficiente de bens públicos, precisamos não só levar em consideração a possibilidade da ação do Estado e da provisão social, mas também examinar o papel que pode desempenhar o desenvolvimento de valores sociais e de um senso de responsabilidade que viessem a reduzir a necessidade da ação impositiva do Estado. Por exemplo, o desenvolvimento da ética ambiental pode fazer parte do trabalho que a regulamentação impositiva se propõe a fazer.

A redução das desigualdades sociais e regionais configura outro princípio (art. 170, VII, CF/88), ressaltando-se que o enunciado revela as marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, pretendendo-se revertê-las, superando as desuniformidades entre os flancos modernos e arcaicos do capitalismo brasileiro (GRAU, 2006, p. 218).

A busca do pleno emprego é também um preceito (art. 170, VIII), demonstrando a preocupação do constituinte com um dos direitos sociais básicos – o trabalho (art. 6º, *caput*, CF/88) – pretendendo-se a *abolição do subemprego, biscateiro, bóia-fria*. Para tanto, os programas de incentivos, sobretudo nas áreas mais pobres do território nacional, terão papel decisivo para que alcance a realização plena do princípio aqui enunciado (DANTAS, 2005, p. 78). O último dos chamados princípios da ordem econômica é o do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país (art. 170, IX).

Prosseguindo no exame da ordem econômica estabelecida na Constituição Federal, o art. 171, que possibilitava a concessão de determinados benefícios para as empresas brasileiras de capital nacional, foi revogado pela Emenda Constitucional n. 6, de 15.08.1995 (BRASIL, EC n. 6/95) Com isso, toda a controvérsia acerca da interpretação do conceito de referidas empresas, principalmente no tocante ao alcance e definição do que viria a ser “controle efetivo” e “titularidade direta ou indireta”, desapareceu (SILVA, 2002, p. 774). O argumento acolhido para a retirada de tal dispositivo do texto constitucional foi que ele inibia os investimentos estrangeiros, em face da distinção que proclamava.

A emenda constitucional acima referida permitiu também a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica às empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país, mediante autorização ou concessão (antes, tal exploração era admissível apenas aos brasileiros ou empresas brasileiras de capital nacional).

Àquela época, outras emendas foram promulgadas, flexibilizando regras contidas na ordem econômica, ao admitir a concessão de serviços locais de gás canalizado (BRASIL, EC n. 5/95) e de serviços de telecomunicação (BRASIL, EC n. 8/95) às empresas privadas (em tempo anterior, a execução do serviço poderia ser transferida apenas para as estatais); relativizando-se o monopólio estatal do petróleo (BRASIL, EC n. 9/95); e abrindo a possibilidade de navegação de cabotagem a embarcações estrangeiras (BRASIL, EC n. 7/95).

Como se pode constatar, o Estado adotou a receita neoliberal, já citada alhures, dando cumprimento aos preceitos inseridos na então vigente Lei n. 8.031, de 12.04.1990 (BRASIL, LEI n.

8031/90), que instituiu o Programa Nacional de Desestatização¹⁴, traçando, dentre outros objetivos, o reordenamento da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, autorizando privatizações e concentrando os esforços da administração pública nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais.

Deveras, não dispondo de recursos para atender a todos os serviços reclamados pela sociedade, o Estado repassou muitos deles para a iniciativa privada, deixando de ser o executor para atuar no planejamento, regulação e fiscalização de tais atividades, originando a necessidade de criação de órgãos específicos para cuidar de tal missão – as agências reguladoras (FARIA, 2007, p. 29).

O modelo norte-americano das *Regulatory Agencies* foi a principal fonte inspiradora para o aparecimento de institutos similares, criados com o intuito de disciplinar as regras a serem observadas quanto à atividade que lhes está afeta (telecomunicações, petróleo, transporte terrestre etc), existindo na Europa ocidental e em vários países da América Latina, dentre os quais o Brasil, sendo que a primeira agência instituída em nosso país foi a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica – através da Lei n. 9.427, de 26.12.1996 (BRASIL, LEI n. 9427/96) enquanto que, nos Estados Unidos e no Reino Unido, há notícias de agências reguladoras existentes desde o século XIX (CAVALCANTI, 2000, p. 257).

As suas atividades básicas são três: 1ª) executiva – envolve a implementação das políticas públicas e diretrizes fixadas pelo legislador, bem como a concretização e individualização das normas relativamente ao setor (público ou privado) regulado. Assim, as agências fiscalizam os prestadores de serviço na área que deu ensejo à sua criação e aplicam as sanções quando infrações são cometidas; 2ª) decisória – as agências dirimem os conflitos em âmbito administrativo existentes entre os agentes econômicos que atuam no setor e entre eles e os consumidores; 3ª) normativa – abrange a regulamentação das leis que disciplinam as atividades sob fiscalização das agências e a edição de normas independentes. Certamente, essa função normativa é, dentre as ativi-

dades das agências reguladoras, aquela que vem gerando um maior número de controvérsias, não só doutrinária como também jurisprudencial, em face do princípio da legalidade, presente em nosso ordenamento jurídico no âmbito da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF/88), sendo, ainda, uma garantia concedida a todo cidadão (art. 5º, II, CF/88). (BARROSO, 2002)

A livre concorrência também é prescrita no art. 170, agora em seu inc. IV, expressando liberdade de concorrência, desdobrada em liberdades privada e pública, igualmente não se admitindo restrição estatal, salvo previsão legal.

Volvendo ao texto constitucional, o art. 172 prevê uma regulamentação, através de lei de controle dos investimentos de capital estrangeiro. Por sua vez, o art. 173, ressalvados os casos previstos na própria Constituição (contidos no art. 21, XXIII, e art. 177), estabelece as regras e indica as duas hipóteses em que é admitida a exploração direta da atividade econômica, em sentido estrito, pelo Estado: 1) por imperativo de segurança nacional, ou seja, da defesa nacional; 2) presença de relevante interesse coletivo, cujo real sentido da expressão deve ser definido em lei, respeitados os princípios da ordem econômica. Naquele preceito há, ainda, diversas normas a serem respeitadas quando da criação de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, existindo, também, a previsão de aprovação de lei para reprimir o abuso do poder econômico¹⁵.

O art. 174 prevê que, *como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*. Assim, cabe ao Estado, inicialmente, fiscalizar se as normas produzidas para regular a economia estão sendo cumpridas, e também incentivar a economia (como, por exemplo, pela intervenção por indução, já referida alhures), além de planejar o desenvolvimento nacional (§ 1º). Sobre essa última atividade estatal, assim disserta Eros Roberto Grau (2006, p. 310-311): *São inconfundíveis, de um lado o planejamento da economia – centralização econômica,*

que importa a substituição do mercado, como mecanismo de coordenação do processo econômico, pelo plano – de outro o planejamento técnico de ação racional, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta. [...] O planejamento de que trata o art. 174, referido no seu § 1º, é – repito-o – planejamento do desenvolvimento econômico. O que diz a Constituição, em síntese, no conjunto

dos preceitos aos quais há pouco fiz alusão, e que importa considerar, é que a União (o Executivo) elaborará planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, planos que deverão ser aprovados pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República; os planos nacionais serão executados pela União e deverão compreender os planos regionais, que serão executados pelos organismos regionais.

A omissão estatal em dar efetivo cumprimento ao preceito em destaque tem acarretado a permanência das desigualdades regionais, pois não há um planejamento sistemático para combater as causas do problema.

O art. 175 não se refere à atividade econômica em sentido estrito, pois trata da prestação de serviços públicos, prevenindo a possibilidade de sua execução direta pelo Poder Público ou por intermédio de concessão ou permissão, mediante licitação. Os temas objeto dos arts. 176 e 177 (pesquisa e lavra de recursos minerais, aproveitamento de potenciais de energia hidráulica e monopólio estatal do petróleo) já foram referidos quando dos comentários acerca das emendas constitucionais de números 6 e 9/95, respectivamente. Os demais preceitos do capítulo I da ordem econômica prevista na Constituição (arts. 178 a 181) cuidam da aprovação de leis para ordenação dos transportes e tratamento jurídico diferenciado para incentivar as microempresas e empresas de pequeno porte, além do incentivo ao turismo e da disciplina de requisição de documento de natureza comercial.

Analisando o tema em foco, Raul Machado Horta (1995, p. 296) assim se posiciona: *Intervencionismo e liberalismo se alternam na formulação dos princípios e essa relação alternativa, que poderá conduzir ao primado de um ou de outro, exprime o clima de ambigüidade e duplo sentido que percorre as cláusulas da Ordem Econômica e Financeira. Liberalismo, intervencionismo e dirigismo econômico refletem as correntes que se debateram na Assembléia Nacional Constituinte e as maiorias eventualmente vitoriosas imprimiram no texto da Constituição a concepção heteróclita da Ordem Econômica.*

Não se comunga com tal pensamento. Com apoio em Eros Roberto Grau (2006, p. 193), observa-se que a ordem estabelecida é fruto do confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses que, de uma ou de outra forma, foram compostos, aninhando-se no texto constitucional. Assim, sendo a Constituição um sistema dotado de coerência, não se presume contradição entre suas normas. A ordem econômica na Constituição de 1988 não é, portanto, contraditória.

Na verdade, a exposição elaborada revela a opção do constituinte por um sistema econômico – o sistema capitalista. Já o modelo postulado pela ordem econômica caracteriza-se por apresentar pontos de proteção contra modificações extremas, conferindo ao legislador ordinário largo campo para tomar decisões, desde que respeitado o modelo de bem-estar preconizado na Constituição. A Constituição dirigente em vigor reclama a reformulação do antigo Estado Liberal, substituindo-o pelo Estado das Políticas Públicas, sendo certo que a Constituição de 1988 poderá, no futuro, resultar adequada a uma outra realidade social, diversa da presente, em um tempo em que o Estado não represente apenas determinados grupos, mas todo o social. A interpretação dinâmica da Lei Maior se impõe a todos quantos não estejam possuídos por uma visão estática da realidade (GRAU, 2006, p. 312, 349-351).

[...] cabe ao Estado, inicialmente, fiscalizar se as normas produzidas para regular a economia estão sendo cumpridas, e também incentivar a economia (como, por exemplo, pela intervenção por indução [...]).

Feitos esses comentários, verifica-se ser interessante, ainda que de forma breve, examinar como o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, tem interpretado a ordem econômica, trazendo à tona alguns casos julgados por aquela Corte.

5 O DIREITO ECONÔMICO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como já foi objeto de estudo no decorrer deste trabalho, a ordem econômica está inserida na Constituição, daí a opção de concentrar o exame da jurisprudência acerca da intervenção do Estado na economia, no âmbito do Pretório Excelso, a quem cabe dar a última palavra do Judiciário, quando a controvérsia envolve matéria constitucional.

O primeiro caso a ser destacado diz respeito a uma ação

direta de inconstitucionalidade em relação à Lei n. 8.039, de 30.05.1990 (BRASIL, LEI n. 8039/90), que dispunha sobre o reajuste das mensalidades escolares. A Constituição ainda engatinhava, pois não havia sequer completado dois anos de promulgada, sendo certo que o diploma legal fixava normas para os reajustamentos, o que, segundo a autora da ação, violava os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, uma vez que a atividade educacional é livre às escolas particulares, não admitindo o controle ou tabelamento de preços, sendo possível a intervenção estatal apenas em casos de lucros arbitrários.

Julgando a contenda, entendeu-se que a educação, como atividade econômica de prestação de serviços, estava sujeita às regras estabelecidas na ordem econômica e financeira, de maneira que, para conciliar os fundamentos da livre iniciativa e da livre concorrência com os preceitos da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, era permitido ao Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e serviços, pois a liberdade de determinação dos preços pelo empresário não era absoluta, não ocorrendo, assim, a inconstitucionalidade da Lei n. 8.039/90 pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajustes das mensalidades das escolas particulares (BRASIL, STF, ADI 319/DF).

Em outro processo, a Suprema Corte analisou a compatibilidade com a nova Carta da Lei Delegada n. 4, de 26.09.1962 (BRASIL, LD 4/62), que, dentre outras medidas, prevê a fixação de preços pela União Federal e o controle de abastecimento. Na hipótese, o recorrente se insurgia contra multa aplicada pela Superintendência Nacional de Abastecimento (hoje já extinta, havendo sido sucedida nos feitos remanescentes pela União), com arrimo no referido texto normativo, suscitando que ele violava os princípios da ordem econômica.

No exame da questão, reconheceu-se a recepção da lei, servindo o instrumento normativo como meio para reprimir o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros, além de permitir a atuação fiscalizadora do Estado, tudo nos termos do § 4º do art. 173 e do art. 174, ambos da Carta Política em vigor (BRASIL, STF, AGR NO AG 268.857/RJ)

Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.512/ES, houve uma contenda interessante: o governador do Espírito Santo impugnava lei, promulgada no ano de 2004, que instituiu a meia entrada para os doadores regulares de sangue em todos os locais públicos de cultura, esporte e lazer mantidos pelas entidades e órgãos das administrações direta e indireta daquele Estado. Argumentava-se que havia violação às normas que previam a competência privativa do Chefe do Executivo para cuidar do assunto, bem como a vedação à comercialização de sangue, contidas nos arts. 61, § 1º, II, e; 84, II e VI, a; e 199, § 4º, todos da Constituição.

Examinando a questão, o relator, Ministro Eros Roberto Grau, destacou que, apesar do papel primordial da iniciativa privada no sistema capitalista, opção do constituinte, a intervenção do Estado na economia constitui um redutor de riscos tanto para os indivíduos como para as empresas, identificando-se com um princípio de segurança. Ao estimular as doações de sangue por meio da lei atacada, o Estado do Espírito Santo nada mais fez do que atuar sobre o chamado “domínio econômico por indução”, agindo em consonância com os princípios da ordem econômica, restando julgado improcedente o pedido formulado na ação

(BRASIL, STF, ADI 3512/ES).

Em mais uma demanda envolvendo controle de preços pelo Governo Federal, discutia-se a legalidade de portaria do ministro da Fazenda, editada no ano de 1996, que liberara os preços dos produtos do setor canavieiro, a contar de 1º de maio de 1998. O Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar no Estado de Pernambuco sustentava que o ato atacado violava, dentre outros, os princípios da separação dos poderes, hierarquia das normas e legalidade. Ao reconhecer a regularidade da liberação dos preços, sem qualquer violação aos preceitos indicados, o Supremo Tribunal Federal admitiu, por consequência, a possibilidade de o Estado controlar os preços de produtos e serviços (BRASIL, STF, RMS 23543/DF).

Há um processo cuja decisão ainda não foi publicada, mas que, por sua relevância, em face da matéria debatida, merece ser mencionado. Cuida-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 46, promovida pela Associação Brasileira de Empresas de Distribuição (ABRAED), pela qual se pretendia a declaração de não recepção, na atual Constituição, dos preceitos da Lei n. 6.538, de 22.06.1978 (BRASIL, LEI 6538/78), que instituiu o monopólio das atividades postais em favor da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). (AGUILLAR, 2006, p. 183).

O relator do feito, Ministro Marco Aurélio, acolheu o pedido, entendendo que os dispositivos que estabelecem o monopólio violam diversos princípios, dentre os quais o da livre iniciativa, o da liberdade no exercício de qualquer trabalho e da livre concorrência. Para ele, o art. 21, X, da Constituição, ao prever a manutenção do serviço postal pela União, teria evoluído em sua significação, não constituindo mais um monopólio, mas um conjunto de serviços que a União deve garantir e, eventualmente prestar de forma direta, caso não haja interesse econômico para o desenvolvimento da atividade em certos locais do território nacional.

O Ministro Eros Grau abriu a divergência, sob o argumento que o serviço postal constitui serviço público e não atividade econômica em sentido estrito, sendo inaplicáveis os princípios da liberdade de iniciativa e da livre con-

corrência, ocorrendo a prestação do serviço em regime de privilégio e não de monopólio, implicando restrição à liberdade de empreender, julgando improcedente o pedido. Foi acompanhado pelos Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluzo e Ellen Gracie. Por sua vez, Carlos Britto e Gilmar Mendes julgaram procedente em parte o pedido, declarando a inconstitucionalidade de alguns artigos da lei. Após pedido de vista, o Ministro Menezes Direito afirmou suspeição. Na sequência do julgamento, o Ministro Carlos Britto apresentou esclarecimentos sobre o seu entendimento, prevalecendo o voto proferido pelo Ministro Eros Grau, de maneira que o Tribunal, por maioria, rejeitou o pedido, restando vencidos os Ministros relator, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello¹⁶.

O Supremo Tribunal Federal exerce, com coerência, serenidade e inteligência, a sua missão de intérprete maior da Constituição, no que diz respeito à ordem econômica nela inserida.

Os exemplos dos casos já decididos revelam que os princípios básicos do capitalismo, tais como os da propriedade privada, da livre iniciativa e da livre concorrência não de ser interpretados em harmonia com os demais preceitos da Lei Maior, admitindo-se o manejo de medidas de intervenção do Estado na economia que, uma vez bem aplicadas, darão ajuda substancial para uma regular atuação do mercado.

Nada obstante, as providências adotadas com arrimo na intervenção estatal têm de estar amparadas nos princípios da ordem econômica e respeitar as demais regras constitucionais. Dois casos devem ser trazidos à baila para ilustrar esta assertiva: 1º) em sede de recurso extraordinário, entidade educacional se insurgiu contra decisão que concluiria pela ilegalidade de reajustes aplicados às mensalidades escolares, restando reconhecido que os aumentos violavam a Lei n. 8.039/90, há pouco referida. O fundamento do inconformismo era centrado na necessidade de se respeitar o ato jurídico perfeito, já que o contrato prevendo os reajustamentos havia sido celebrado em outubro de 1989, não podendo, assim, ser atingido por lei de 1990. Di-

rimindo a contenda, a Suprema Corte declarou que a lei não poderia retroagir e prejudicar o ato jurídico perfeito, dando, assim, provimento ao recurso (BRASIL, STF, RE 188366/SP); 2º) igualmente em sede extraordinária, a destilaria recorreu ao Supremo Tribunal Federal argumentando ter sido prejudicada com tabelamento de preços, pelo Estado, de produtos sucoalcooleiros em valores inferiores aos seus custos. Analisando a matéria, a Corte asseverou que a intervenção do Estado na economia não poderia violar os princípios da livre iniciativa e da liberdade de concorrência, impondo prejuízos à empresa, dando, pois, provimento ao recurso (BRASIL, STF, RE 422941/DF).

O Supremo Tribunal Federal exerce, com coerência, serenidade e inteligência, a sua missão de intérprete maior da Constituição, no que diz respeito à

ordem econômica nela inserida. Para aqueles que imaginavam representar o novo texto o retorno ao liberalismo, com um capitalismo agressivo e sem amarras, aquela Corte demonstrou, logo nas primeiras decisões, que não foi essa a pretensão do constituinte, posicionando-se no sentido de que o sistema capitalista adotado e previsto na Carta admite a intervenção estatal, inclusive possibilitando medidas mais extremas, como o controle e o tabelamento de preços, desde que necessárias para a sociedade e para o regular funcionamento do mercado, sem olvidar que, quando a interferência se faz sem respeito aos preceitos constitucionais, as medidas adotadas merecem ser invalidadas.

Entende-se que o bom desempenho da missão confiada à Suprema Corte será indispensável para que o Estado observe os parâmetros fixados na Lei Maior e adote o intervencionismo em seu correto conceito, correspondente *a uma doutrina e uma prática segundo as quais o Estado, sem pôr em causa os princípios fundamentais do sistema de mercado, procura corrigir os aspectos do seu funcionamento que se mostraram particu-*

lamente ineficazes, injustos ou inconvenientes, na definição de António L. de Sousa Franco (1998, p. 60).

6 CONCLUSÃO

De todas as mazelas advindas com a recente e grave crise econômica mundial, pelo menos uma lição positiva pode ser extraída: o mercado não se regula por si só, sendo importante e necessária a intervenção do Estado na economia, fiscalizando o setor financeiro e, especialmente no caso do Brasil, estimulando determinados setores e regiões.

O estudo realizado pode ser resumido nas seguintes considerações:

a) a ideia de intervenção estatal na economia surgiu em face do esgotamento do Estado Liberal (este, fruto da Revolução Francesa), já que o individualismo e a livre competição aprofundaram as desigualdades sociais, dando origem ao Estado Social de Direito. A intervenção do Estado no domínio econômico não tem por objetivo a sua socialização, mas sim atenuar os conflitos verificados na época em que imperava o liberalismo;

b) as modalidades de intervenção estatal na economia podem ser resumidas em três: 1ª) por absorção ou participação – caracteriza-se pelo fato de o Estado desenvolver ação como sujeito econômico, assumindo integralmente o controle dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica, em regime de monopólio (por absorção), ou, então, assumindo o controle parcial dos meios de produção em setor da atividade econômica, em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor (por participação); 2ª) por direção – o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica, como no caso de controle de preços; 3ª) por indução – o Estado incentiva ou desestimula determinada atividade econômica, concedendo, por exemplo, benefícios fiscais ou onerando, por tributo elevado, a importação de certos bens;

c) a partir dos anos 80 do século passado, tendo como marco principal o governo da Primeira-Ministra da Grã-Bretanha, Margaret Thatcher, o modelo do Estado Social foi sendo mitigado, propondo-se uma menor participação do poder público na economia, com a instituição do denominado “Estado Mínimo” e a difusão do ideal batizado de “neoliberalismo”. Sustenta-se o abandono, gradual ou acelerado, por parte do Estado, dos setores mais relacionados à iniciativa privada, aumentando-se o nível de participação dos particulares na economia, com a abolição dos monopólios e a gradativa desregulação legal das atividades econômicas;

d) a Constituição Brasileira de 1988 define um modelo econômico de bem-estar, conforme pode ser constatado com os princípios gerais da ordem econômica, propondo uma realidade social nova, sendo do interesse público a sua efetivação e a sua concretização. O neoliberalismo teve, porém, forte influência nas reformas operadas em nossa Lei Maior, na década de 90;

e) de acordo com reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, a nova Carta não representa um retorno ao liberalismo, a um capitalismo agressivo e sem amarras, posicionando-se aquela Corte no sentido de que o sistema capitalista adotado admite a intervenção estatal, inclusive possibilitando medidas

mais extremas, como o controle e o tabelamento de preços, desde que necessárias para a sociedade e para o regular funcionamento do mercado, sem olvidar que, quando a interferência se faz sem respeito aos preceitos constitucionais, as medidas adotadas devem ser invalidadas.

NOTAS

- 1 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi aprovada em 26 de agosto de 1789 e votada definitivamente em 2 de outubro daquele ano. Seu texto está disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=180>>. Acesso em: 12 out. 2009.
- 2 A doutrina de Adam Smith (1985, v. 1) é contrária à intervenção estatal na economia e enaltece o individualismo, considerando que os interesses individuais livremente desenvolvidos seriam harmonizados por uma “mão invisível” do mercado, resultando benefícios para toda a coletividade, conforme se observa no seguinte trecho de sua obra (p. 378 e 380): *Todo indivíduo empenha-se continuamente em descobrir a aplicação mais vantajosa de todo capital que possui. Com efeito, o que o indivíduo tem em vista é a sua própria vantagem, e não a da sociedade. Todavia, a procura de sua própria vantagem individual natural ou, antes, quase necessariamente, leva-o a preferir aquela aplicação que acarreta as maiores vantagens para a sociedade. [...] É evidente que cada indivíduo, na situação local em que se encontra, tem muito melhores condições do que qualquer estadista ou legislador de julgar por si mesmo qual o tipo de atividade nacional no qual pode empregar seu capital, e cujo produto tenha possibilidade de alcançar o valor máximo. O estadista que tentasse orientar pessoas particulares sobre como devem empregar seu capital, não somente se sobrecarregaria com uma preocupação altamente desnecessária, mas também assumiria uma autoridade que seguramente não pode ser confiada nem a uma pessoa individual nem mesmo a alguma assembleia ou conselho, e que em lugar algum seria tão perigosa como nas mãos de uma pessoa com insensatez e presunção suficientes para imaginar-se capaz de exercer tal autoridade.*
- 3 A intervenção do Estado na economia teve em John Maynard Keynes o seu primeiro e principal ideólogo. Considerado uma das expressões mais importantes do pensamento econômico, Keynes defendia a necessidade do mercado ser regulado pelo Estado, de modo a aperfeiçoar o capitalismo. Suas ideias foram lançadas em obra publicada em 1936: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Disponível em: <http://etext.library.adelaide.edu.au/k/keynes/john_maynard/k444/index.html>. Acesso em: 6 out. 2009.
- 4 A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1917, tratou da ordem econômica em seu Capítulo I, das garantias individuais, arts. 25 a 28. O seu texto, com a última reforma ocorrida em 27 de setembro de 2004, ainda hoje está em vigor. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico2004.html>>. Acesso em: 6 out. 2009.
- 5 A Constituição do Império (Reich) Alemão, de 11 de agosto de 1919, cuidou da “vida econômica” em sua Parte Segunda, Título V, entre os arts. 151 a 165. Texto disponível em: <<http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-weimar.htm>>. Acesso em: 6 out. 2009.
- 6 A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, disciplina a ordem econômica e social em seu Título IV, entre os arts. 115 a 143. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- 7 Cf. Grau (2006, p. 148-149). As modalidades de intervenção estatal na economia expostas pelo autor são seguidas, dentre outros, por Fábio Nusdeo (2001, p. 195-196); Fernando Facury Scaff (2001, p. 104-113); e Edilson Pereira Nobre Júnior (2001, n. 225, p. 179-180). Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 43-46) também se reporta a duas das formas referidas por Eros Roberto Grau – por direção e por indução.
- 8 Cf. Moncada, (2003, p. 15). É pacífico na doutrina que a ideia fundamental do Direito Econômico reside na intervenção do Estado na atividade econômica, podendo ser citados, dentre outros: André de Laubadère (1985, p. 27-28); Fábio Nusdeo (2001, p. 204); e Fernando Herren Aguillar (2006, p. 1).
- 9 Consultar, por exemplo, Ruy Barbosa Nogueira (1990, p. 171).
- 10 Em sua decisão, a Corte Suprema entendeu que o benefício vigorou até 5.10.90, em face do contido no art. 41, § 1º, do ADCT, pois, apesar de o Decreto-Lei 1.658/79 ter reduzido gradualmente o crédito-prêmio até a sua extinção definitiva em 30.6.83, outros diplomas teriam sido editados, dispondo sobre o prazo de vigência do aludido incentivo, antes de sobrevir o termo final ali estabelecido (cf. informações disponíveis em: <[48](http://www.</div><div data-bbox=)

- stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo555.htm>. Acesso em: 6 out. 2009).
- 11 Consultar: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. [Missaõ]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/empresa/default.asp> Acesso em: 6 out. 2009.
 - 12 As constituições brasileiras seguintes também tiveram a sua ordem econômica. A de 1937 tratou do tema em seus arts. 135 a 155. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 6 out. 2009. A Carta de 1946, em seu Título V, arts. 145 a 162, disciplinou a questão, cuidando também da ordem social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 6 out. 2009. O mesmo ocorreu com a Carta de 1967, Título III, arts. 157 a 166. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 6 out. 2009. Não foi diferente a situação com a Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969, em seu Título III, arts. 160 a 174. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 6 out. 2009. Quanto à Constituição de 1988, os seus dispositivos serão analisados adiante.
 - 13 Cf. CANOTILHO, (1994, p. 175). Sobre o pensamento do Professor Canotilho acerca da Constituição e seu papel dirigente, em face de dúvidas surgidas sobre o seu posicionamento após a elaboração de sua obra, há estudo organizado por Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (2002).
 - 14 O citado diploma legal foi revogado pela Lei n. 9.491, de 9.9.1997, que reformulou o Programa Nacional de Desestatização.
 - 15 Acerca do tema (abuso do poder econômico), interessante consultar a Lei n. 8.137, de 27.12.1990, a Lei n. 8.176, de 08.02.1991, bem como a Lei n. 8.884, de 11.06.1994.
 - 16 As informações sobre o julgamento estão disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo554.htm> Acesso em: 17 ago. 2009.

REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico*. São Paulo: Atlas, 2006.
- AMARO, Luciano. Algumas questões sobre a imunidade tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Imunidades Tributárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- BARROSO, Luis Roberto. *Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3209>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- BORGES, José Souto Maior. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Decreto-lei n. 1.658, de 24 de janeiro de 1979. Extingue o estímulo fiscal de que trata o art. 1º do Decreto-lei n. 491, de 5 de março de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1658.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Decreto-lei n. 491, de 5 de março de 1969. Concede estímulos fiscais à exportação de manufaturados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0491.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Dá nova redação à Constituição de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 5, de 15 de agosto de 1995. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inc. IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.

- BRASIL. Emenda Constitucional n. 7, de 15 de agosto de 1995. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inc. XI e a alínea a do inc. XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei Delegada n. 04, de 26 de setembro de 1962. Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Ldl/Ldl04.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei n. 6.538, de 22 de junho de 1978. Dispõe sobre os serviços postais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6538.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VE-TADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei n. 8.039, de 30 de maio de 1990. Dispõe sobre critérios de reajustes das mensalidades escolares e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8039.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9427cons.htm>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319/DF. Autora: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEM. Réus: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI\$.SCLA.%20E%20319.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%20319.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.512/ES. Autor: Governador do Estado do Espírito Santo. Ré: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI\$.SCLA.%20E%203512.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%203512.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 268.857/RJ. Agravante: Makro Atacadista S/A. Agravada: União Federal (Sucessora da extinta SUNAB). Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(AIS.SCLA.%20E%20268857.NUME.)%20OU%20(AI.ACMS.%20ADJ2%20268857.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 188.366/SP. Recorrente: Instituto de Ensino de São Caetano do Sul Ltda. Recorrido: Peterson Luiz Serafim. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(RES.SCLA.%20E%20188366.NUME.)%20OU%20(RE.ACMS.%20ADJ2%20188366.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 422.941/DF. Recorrente: Destilaria Alto Alegre S/A. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(RES.SCLA.%20E%20422941.NUME.)%20OU%20(RE.ACMS.%20ADJ2%20422941.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: 6 out. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 23.543/DF. Recorrente: Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar no Estado de Pernambuco. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(RMS\$.SCLA.%20E%2023543.NUME.)%20OU%20(RMS.ACMS.%20ADJ2%2023543.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: 6 out. 2009.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*.

- Reimp. Coimbra: Coimbra, 1994.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores autônomos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 219, p. 253-270, jan./mar. 2000.
- _____. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, n. 20, p. 67-75, 1997.
- COSTA, Regina Helena. *Imunidades tributárias*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- DANTAS, Ivo. *Direito constitucional econômico: globalização e constitucionalismo*. 1. ed. 6. tir. Curitiba: Juruá, 2005.
- FARIA, Adriana Medeiros Gurgel de. O controle das Agências Reguladoras. *Revista ESMAFE*, Recife, n. 12, p. 23-35, 2007.
- FRANCO, Antônio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. 6. reimp. Coimbra: Almedina. 1998. v. 1.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. 1. reimp. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Real gross domestic product growth*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>>. Acesso em: 6 out. 2009.
- KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Disponível em: <http://etext.library.adelaide.edu.au/k/keynes/john_maynard/k44g/index.html>. Acesso em: 06 out. 2009.
- LAUBADÈRE, André de. *Direito público econômico*. Tradução Maria Teresa Costa. Coimbra: Almedina, 1985.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito econômico*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2003.
- NABAIS, José Casalta. A Constituição Fiscal portuguesa e alguns dos seus desafios. In: NUNES, Antônio José Avelã; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). *Diálogos constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Intervenção estatal sobre o domínio econômico, livre iniciativa e proporcionalidade: céleres considerações. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 225, p. 179-193, jul./set. 2001.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- SANTOS, Antônio Carlos dos. *Auxílios de estado e fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade civil do estado intervencionista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. 1. ed., 6. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1985. v. 1.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

Artigo recebido em 20/10/2009.

Luiz Alberto Gurgel de Faria é presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.