



Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"

NAYARA MORAIS OLIVEIRA

**DIREITO E ECONOMIA, UMA INTERSECÇÃO NO ORDENAMENTO
JURÍDICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA**

ASSIS

2013

NAYARA MORAIS OLIVEIRA

**DIREITO E ECONOMIA, UMA INTERSECÇÃO NO ORDENAMENTO
JURÍDICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino de Assis como requisito do curso de graduação de Bacharelado em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Reynaldo Campanatti

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Direito Econômico

ASSIS

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

OLIVEIRA, Nayara Moraes

Direito e Economia: Uma Intersecção no Ordenamento Jurídico da Constituição Federal Brasileira – Nayara Moraes Oliveira, Instituto Educacional de Ensino Superior de Assis – Assis, 2013.

65 páginas

Orientador: Reynaldo Campanatti

Trabalho de Conclusão de Curso - Instituto Educacional de Ensino Superior de Assis

Palavras-chave: Direito Econômico; Intervenção Econômica; Constituição Brasileira.

340:
Biblioteca da FEMA

DIREITO E ECONOMIA, UMA INTERSECÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

NAYARA MORAIS OLIVEIRA

Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão do curso, analisado pela seguinte comissão examinadora:

ORIENTADOR: Prof. Dr. Reynaldo Campanatti

ANALISADOR: _____

ASSIS

2013

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos amigos que me deram força e não me deixaram desistir.

Ao meu querido amigo e orientador, Reynaldo Campanatti. Por ter acreditado em meu potencial e ser um exemplo de ousadia e vitória.

Aos meus pais por me incentivar sempre.

RESUMO

A pesquisa aborda parte da história da constituição brasileira, fazendo uma análise sobre a intervenção estatal na economia desde o primeiro texto de 1824, marcado pelo liberalismo econômico, até a atual carta magna que trata do assunto de forma mais restrita e em atenção aos princípios fundamentais e os norteadores da atividade econômica.

Num segundo momento a pesquisa se presta a discutir os reflexos da intervenção estatal na economia a partir do texto de 1988, considerando a natureza direta e indireta da intervenção, bem como esta vem sendo desenvolvida na prática.

Em linhas gerais verifica-se que na medida em que há avanços no aspecto social haverá também necessidade do Estado se organizar política e economicamente, intervindo em determinado setor da economia que o particular não teve condições de manter estável, visando assim garantir o equilíbrio econômico e social da nação.

Palavras-chave: Direito Econômico; Intervenção Econômica; Constituição Federal

ABSTRACT

The research focuses on the history of the first Brazilian constitution, tracing an analysis of state intervention in the economy since the first text in 1824, marked by economic liberalism, to the current charter that addresses the subject more narrowly and attention to the principles fundamental and guiding economic activity.

Secondly the research lends itself to discuss the consequences of state intervention in the economy from the 1988 text, considering the nature of direct and indirect intervention, and this is being developed in practice.

In general it appears that to the extent that there is development in the social aspect there is also a need for the state to organize politically and economically, intervening in a particular sector of the economy that the individual was unable to maintain stable, thus aiming to ensure the economic balance and social development of the nation.

Keywords: Economic Law; Economic Intervention; Brazilian Constitution

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Histórico das Constituições Brasileiras.....	p.03
---	------

Sumário

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 01 – HISTÓRIA CONSTITUCIONAL.....	3
CAPÍTULO 02 – INTERVENÇÃO ESTADL NO DOMÍNIO ECONÔMICO.....	10
CAPÍTULO 03 – REFLEXOS DO INTERVENCIONISMO ESTATAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	43
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

O estudo trata do ponto de intersecção entre o Direito e Economia, que cria um ramo autônomo conhecido como Direito Econômico e, vem se realçando cada vez mais na medida em que fatos jurídicos do dia-a-dia refletem no mundo econômico.

A pesquisa trabalha num primeiro momento, com a história da intervenção estatal na economia brasileira, considerando seus fatores políticos e sociais presentes em cada. Num segundo momento trabalha-se, a natureza direta e indireta da intervenção do Estado na economia.

Além disso, são identificadas questões que embora isoladas em cada período, permitem verificar os fatos relevantes que nortearam determinada Constituição, bem como, os aspectos sociais em destaque de cada época, considerando a forma de organização do Estado e os princípios considerados como fundamentais dentro do texto constitucional considerado.

Seguindo as considerações relevantes ao tema, passou-se a discutir os reflexos das medidas interventivas bem como a forma como esta vem se materializando tomando como ponto de partida o atual texto constitucional de 1988.

As questões pontuadas têm o fito proporcionar uma compreensão mais ampla da atividade estatal em consonância com a atividade econômica, partindo das diretrizes que legitimam a intervenção até o caso concreto com destaque aos princípios que norteiam toda e qualquer atuação do Estado.

Compreender a forma como o Estado atua no Sistema Econômico, destacando os princípios constitucionais que norteiam sua efetivação é uma forma de contribuir significativamente para o entendimento dos objetivos a serem alcançados e como estes podem se manifestar na sociedade.

CAPÍTULO 01 – HISTÓRIA CONSTITUCIONAL

Ao todo são sete constituições que entraram em vigor no Brasil, como mostra o **quadro 01**:

Constituição	Surgimento	Vigência em anos
1824	25.03.1824	65
1891	24.02.1891	39
1934	16.07.1934	03
1937	10.11.1937	08
1946	18.09.1946	20
1967	24.01.1967	02
EC n. 1/1969	17.10.1969	18
1988	05.10.1988	*

*até a presente data (*grifo nosso*)

Quadro 01: Histórico das Constituições Brasileiras (Lenza, 2011, p.95)

Considerando a data de seu descobrimento ao nascer da era constitucional, o Brasil passou por um longo tempo a mercê da coroa portuguesa. Após a declaração da Independência, em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro I, em 1823, convocou uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, para que esta viesse a elaborar o primeiro texto constitucional a vigorar no país.

Ocorre que em virtude de diferenças políticas fizeram com que o então imperador viesse a dissolver tal assembléia e instituiu um Conselho de Estado, para que este viesse a criar um texto que atendesse às suas pretensões. Então em 1824, foi outorgada a primeira constituição brasileira.

Este ato deu origem ao que é conhecido pela doutrina como Poder Constituinte Originário. Ensina o jurista Temer (1998 apud LENZA, 2011, p. 173):

“ressalta-se a idéia de que surge novo Estado a cada nova Constituição, provenha ela de movimento revolucionário ou de assembleia popular. O Estado brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1946, o de 1937, de 1934, de 1891 ou de 1824. Historicamente é o mesmo. Geograficamente pode ser o mesmo, Não o é, porém, juridicamente. A cada manifestação constituinte, editora de atos constitucionais como a Constituição, Atos Inconstitucionais e até Decretos (veja-se o Dec. N. 1, de 15.11.1889, que proclamou a República e instituiu a Federação como a forma de Estado), nasce o Estado. Não importa a rotulação conferida ao ato constituinte. Importa a sua natureza. Se dele decorre a certeza de rompimento com a ordem jurídica anterior, de edição normativa em desconformidade intencional com o texto em vigor, de modo a invalidar a normatividade, tem-se o novo Estado”.

Com a decadência da monarquia, o Brasil despontava para um novo momento político-social marcado pelo nascimento da República através do Decreto n. 1 de 15.11.1889, se instalando no Brasil o então “Governo Provisório”, dirigido por Rui Barbosa e comandado pelo Marechal Deodoro. Lenza (2011, p.100) nos mostra que, “tratava-se mais de um golpe de Estado Militar armado do que de qualquer movimento do povo. A República nascia, assim, sem legitimidade”.

Então em 1891 é promulgada a primeira constituição republicana da República Federativa do Brasil, um tanto quanto tardia tendo em vista a declaração de independência.

Descreve Lenza (2011, p. 101), essa Constituição a adotou da teoria clássica de Montesquieu da tripartição dos poderes, assim como uma fortíssima influência da constituição americana no que diz respeito ao sistema presidencialista e a forma de Estado Federal, com a escolha de senadores, deputados, presidente e a figura dos presidentes estaduais (governadores) através de sufrágio direto.

O grande marco da Constituição de 1891 foi à inovação política em virtude da forma republicana de governo inspirada no modelo estadunidense. Sem quaisquer ressalvas pode-se afirmar que os aspectos econômicos mesmo sinalizando a necessidade de mudanças foram deixados de lado, ao passo que tais modificações políticas se consolidaram como base para uma nova realidade que do ponto de vista a forma republicana e federativa se mantém na atualidade.

O período que antecede o texto constitucional de 1934 é conhecido com República Velha, que após a crise mundial de 1929, se finda em 1930, por força do golpe militar que depôs Júlio Prestes, trazendo Getúlio Vargas ao poder dando margem para novas movimentações políticas que influenciariam diretamente na próxima carta de direitos que foi promulgada.

Muito embora seja a constituição de menor vigência, a promulgação da carta de 1934 é vista como uma resposta as camadas menos favorecidas e as reivindicações que encabeçaram a Revolução Constitucionalista de 1932 promovida, pelos paulistas. Ao final da revolução constitucional, veio à tona questões como o regime político vigente, forçando a criação das Assembleias Constituintes e a promulgação da Constituição de 1934, pois até então o Brasil era comandado por um governo provisório. Tornou-se também um marco importante no que tange a direitos sociais que, segundo Lenza (2011, p.106), sofreu forte influência da Constituição de Weimar da Alemanha de 1919, evidenciando, assim, os direitos humanos de 2ª geração ou dimensão e a perspectiva de um Estado social de direito (democracia social).

Após o período de estagnação econômica gerado pela crise da década de 20, que se arrastou por mais alguns anos da década de 30, após a revolução constitucionalista de 1932, o então presidente Getúlio Vargas acha que se tratava de um texto fadado ao insucesso, conforme trecho de seu discurso em comemoração aos dez anos da revolução de 30 e que segue abaixo. E em meio a uma disputa política entre a direita fascista, destacada pela Ação Integralista Brasileira – AIB, e o movimento de esquerda, destacando-se a Aliança Nacional Libertadora – ANL, foi se solidificando uma idéia de necessidade de intervenção do Governo para que o comunismo não tomasse conta do país.

Uma constitucionalização apressada, fora de tempo, apresentada como panacéia de todos os males, traduziu-se numa organização política feita ao sabor de influências pessoais e partidarismo faccioso, divorciada das realidades existentes. Repetia os erros da Constituição de 1891 e agravava-os com dispositivos de pura invenção jurídica, alguns retrógrados e outros acenando a ideologias exóticas. Os acontecimentos incumbiram-se de atestar-lhe a precoce inadaptação! (VARGAS, 1940)

O país vivia um momento de tensão, com ações como a do governo mandando fechar a ANL e a decretação do estado de sítio alguns meses depois em virtude de Intentona Comunista¹, que tinha como objetivo derrubar o governo Vargas e instaurar o modelo socialista no Brasil.

Por essa razão, em 10 de novembro de 1937 Getúlio Vargas, por um golpe militar instaura o Estado Novo e outorga a nova Constituição Brasileira, apoiado por diversos generais. Tal carta tinha forte influência da Constituição polonesa, tanto que é apelida de constituição polaca. Além dessas influências, percebe-se nesse texto, ideais fascistas e autoritários, instalando a ditadura.

O período de vigência deste texto veio acompanhado de tendências intervencionistas do Estado na economia bem como sua previsão legal, normatizando tais intervenções.

Havia uma divisão de países que formavam dois blocos, o Eixo (Alemanha, Itália e Japão) e os Aliados (China, França, Grã-Bretanha, União Soviética e os Estados Unidos). O Brasil entra na guerra para combater ideais da ditadura nazifascistas de Mussolini e Hitler. Uma ação tanto quanto contraditória, pois vivíamos em um Estado arbitrário e autoritário com uma constituição inspirada num modelo fascista.

Ocorre que assim como todo império tem sua ascensão com o Estado Novo não poderia de ser diferente. Foi inegável o progresso no setor econômico e industrial durante o governo de Getúlio Vargas. Mas ao final da segunda guerra a forma de governo adotada pela Constituição de 1937 era divergente dos ideais dos países que compunham os “Aliados”. Em virtude dessa incoerência de idéias, surgiram movimentos internos contra essa postura do governo brasileiro. Podemos destacar o Manifesto dos Mineiros como um dos mais importantes e Vargas se viu forçado a assinar o Ato Adicional em 1945 (Lei Constitucional nº9, de 28.02.1945), convocando eleições presidenciais e marcando o final do “Estado Novo” (Lenza, 2011, p. 112).

Por conta desse ato e alguns outros problemas internos da cúpula do poder, Getúlio Vargas é expulso e deposto pelas Forças Armadas, ficando o cargo de chefe

¹ Insurreição política-militar que contava com apoio do Partido Comunista, tenentes e ex tenentes do exército brasileiro, como Luis Carlos Prestes.

do executivo ao então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares.

A democracia então ressurgiu ao final da segunda guerra mundial, sendo fatal para um governo autoritário que saiu de cena e abriu espaço para uma Constituição neoliberal que prevê a intervenção do Estado na economia. Contudo esta buscava promover a conciliação entre a iniciativa individual junto com o estímulo estatal, sempre elegendo o interesse da coletividade como máxima a ser seguida face a qualquer iniciativa privada.

Uma Assembléia Constituinte é instalada logo no começo de 1946, sendo o texto promulgado em 18.09.1946, que de acordo com Lenza (2011, p.113), tal constituição veio para redemocratizar o País, “repudiando o Estado totalitário que vigia desde 1930”. A Constituição veio abeirar-se nos princípios constitucionais que informaram a Constituição de 1891, sob o aspecto político, mas conservou as conquistas sociais de 1934, tal texto buscou a inspiração nos ideais liberais e nos ideais sociais, valorizando também a ordem econômica no tocante à livre iniciativa e na justiça social.

Embora tenha sido inspirada num modelo liberal, a constituição de 1946 previa expressamente a intervenção do Estado em três de seus artigos que serão oportunamente destacados. Importantes estatais foram criadas durante a sua vigência.

Ocorre que na iminência de uma reviravolta política por conta de crises econômicas deflagradas por diretrizes econômicas diversas tomadas pelos presidentes que sucederam Getúlio Vargas, sendo Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, este último vem a renunciar após inúmeros embates políticos. João Goulart assume a presidência sob protesto dos militares e sem o apoio de bases partidárias, o que em função disto veio a impedir drasticamente o efetivo exercício dos planos de governo do então presidente.

Em função de ações que contrariavam a constituição e sob alegações que a nação caminhava rumo ao comunismo o presidente foi deposto pelos militares em 1964, sem resistência e com apoio da sociedade, que após o governo provisório de Ranieri Mazzilli, sucedeu-se pelo Marechal Castelo Branco.

Ainda sob a vigência da carta de 1946, o governo do militar Castelo Branco veio a começar a promover o que foi conhecido como “Milagre Econômico”, sendo os reflexos positivos deste fato essenciais para que em 09.04.1964, fosse baixado o primeiro Ato Institucional, conferindo diversos poderes aos militares.

Seguido de diversos, conforme destaca Lenza (2011, p. 115) outros Atos Institucionais, aos poucos os militares foram criando força para tomar medidas que fariam com que a Constituição fosse respeitada nos moldes dos Atos Institucionais, pois a mesma continuava a existir tão somente no aspecto formal, já que todas as outras premissas de governo estavam sendo dispostas através desses atos, com o real objetivo de consolidar a Revolução em face ao combate do comunismo, que inúmeras organizações políticas armadas progavam.

Por força do Ato Institucional n.4, como demonstra Lenza (2011, p.115) o Congresso Nacional, que havia sido fechado arbitrariamente pelo AI 4/66, foi reaberto nos moldes do ato para aprovar a Constituição de 1967. Um fator interessante é que há divergência na doutrina no tocante à questão de que se esta carta foi promulgada ou outorgada. Entendemos que foi outorgada unilateralmente, pois se tratava de uma medida tomada sob o Comando Militar da Revolução, sem nenhuma abertura para que o Congresso Nacional fizesse quaisquer modificações no texto. Todavia esta no aspecto formal e técnico tenha sido promulgada.

O texto de 1967 trazia diversas garantias de manutenção do poder militar com diversas prerrogativas dentro de todas as áreas de atuação estatal, abrangendo principalmente o executivo, mas também o legislativo e o judiciário. Um exemplo claro é a forma de escolha do presidente da república, que era escolhido de maneira indireta por sufrágio dos membros do Congresso Nacional e Delegados indicados pela Assembléia Legislativa dos Estados, ou seja, não havia outra forma de atuação que não partisse de um governo militar, focado em sua manutenção a todo custo.

Contudo é importante ressaltar as mudanças oriundas da Emenda Constitucional de 1969. Embora ela não tenha sido emanada do Presidente da República, Costa e Silva, nem por seu vice, Pedro Aleixo, a Emenda Constitucional n.1/69 foi conjugada com o Ato Institucional 12, já que o Congresso Nacional havia sido fechado, validando a administração da nação por Juntas Militares, criando assim um

novo poder constituinte originário outorgando uma nova disposição constitucional, validando todos os Atos Institucionais, criando leis como a Lei da Imprensa e a Lei Falcão, onde ambas discorriam sobre a veiculação de informações e propaganda política.

Mesmo com todas essas medidas para manutenção do poder militar, este já vinha perdendo espaço dentro da política nacional. Apesar de ser marcado pela forte inflação e grave crise econômica (sobretudo em razão do petróleo), o governo do então Presidente, General Ernesto Geisel, deu início ao fim da ditadura militar com a aprovação de medidas democráticas como o Pacote de Abril de 77, que versava sobre disposições eleitorais na investidura de cargos e a flexibilização da demasiada rigidez constitucional para a aprovação de emendas.

Em seguida tivemos o pacote de junho de 1978, revogando todas as prerrogativas contidas no Ato Institucional 5 e todas as medidas que dispunham sobre a cassação de direitos políticos sobre a égide desse ato, assim como a impossibilidade de suspensão do Congresso Nacional pelo Presidente da República. Tais medidas foram os primeiros passos para a redemocratização da nação e o fim da ditadura militar.

O fim da ditadura vem com a eleição indireta do Colégio Eleitoral a Presidente da República, a nação ansiava por novas diretrizes políticas que viessem a instituir a democracia e a garantia de direitos que até então passavam por, segundo Faoro (2007, p. 252), um peleguismo farto de um Estado que tudo pode e a tudo prevê, de olhos abertos. Foi com a eleição de Tancredo Neves do primeiro presidente civil após vinte anos de ditadura, que o Brasil então se encontrava próximo da instituição de uma Assembléia Nacional Constituinte.

Por motivos de saúde, o presidente Tancredo ficou impossibilitado de assumir o cargo e veio a falecer, deixando o legado de instituir a Assembléia Constituinte e promulgar uma nova constituição ao seu vice, José Sarney, que por meio do Decreto n 91.450/1985, criou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, objetivando desenvolver ações para colaborar com a futura Assembléia Nacional Constituinte.

A proposta desta nova carta era contrapor as premissas do constitucionalismo anterior, visando assim dar ênfase nos aspectos econômicos e principalmente o

social, elevando tais questões a status de princípios fundamentais. Destaca Fonseca (2001, p. 85), que:

O texto constitucional ganhou um *título* em que se declaram os *princípios fundamentais* que informarão o *Estado Democrático de Direito*. Aí estão enumerados no art. 1º, os princípios que devem servir de base para a ordem política, mas também, e essencialmente, devem permear todo o conteúdo da Constituição econômica. Dentre esses fundamentos, vale enfatizar o da *soberania*, o da *cidadania*, o da *dignidade da pessoa humana*, e o da *preservação* e engrandecimento dos *valores sociais do trabalho* e da *livre iniciativa*.

Observa-se com a fixação deste precursor de atividade estatal um parâmetro para intervenção do Estado na economia, sendo estas formas de intervenção direta e indireta, que segundo Figueiredo (2006, p. 28):

[...] se dá de forma direta, na qual o Estado assume a iniciativa da atividade econômica, na condição de produtor de bens e serviços ao lado dos particulares, ou ainda, de forma indireta, na qual o Estado atua tributando, incentivando, regulamentando ou normatizando a atividade econômica.

Partindo desse conceito, passemos a análise de tais questões com mais profundidade, dando ênfase as formas de intervenção do Estado, considerando sua natureza direta e indireta.

CAPÍTULO 02 – INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO

O Estado, como ente detentor de grande parcela de nossa liberdade tem como obrigação cuidar de questões que dizem respeito ao interesse coletivo. Cumpre ao mesmo cuidar e explorar em caráter excepcional à atividade econômica, de forma a delegar ou não a execução de alguns serviços e disciplinando a forma de

como cada atividade deve ser desenvolvida tal como as desenvolver e agir fiscalizando. Segundo Figueiredo (2006, p.28)

[...] se dá de forma direta, na qual o Estado assume a iniciativa da atividade econômica, na condição de produtor de bens e serviços ao lado dos particulares, ou ainda, de forma indireta, na qual o Estado atua tributando, incentivando, regulamentando ou normatizando a atividade econômica.

Partindo desse entendimento sobre o que seria e quais as formas de intervenção estatal direta e indireta delimitar-se-á a forma como estão previstas assim como o tempo e a efetividade destas medidas dentro do prisma econômico vigente.

Seguindo as tendências liberais que permeavam todo o globo, a constituição de 1824 não trazia previsões efetivas para a atividade interventiva do Estado na economia. Fonseca (2002, p. 67), destaca que:

Ao Estado cumpria somente garantir o funcionamento natural dessas leis, a sua proteção deveria limitar-se somente a remover os embaraços, que pudessem entorpecer a marcha regular dos princípios elementares da riqueza. Não era tarefa do Estado conduzir a economia através de leis.

Por essa razão é que, no tocante à intervenção direta, o texto constitucional vigente há época não trazia dispositivos legais que fundamentassem ou viabilizassem tal prerrogativa.

No que tange à intervenção indireta, identifica-se de forma superficial artigos que em linhas gerais podem ser considerados o despontar de tal medida interventiva dentro do ordenamento jurídico brasileiro, senão vejamos:

Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Art. 72. Este direito será exercitado pelas Camara dos Districtos, e pelos Conselhos, que com o titulo de - Conselho Geral da Provincia-se devem estabelecer em cada Provincia, aonde não, estiver collocada a Capital do Imperio.

Art. 73. Cada um dos Conselhos Geraes constará de vinte e um Membros nas Provincias mais populosas, como sejam Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Geraes, S. Paulo, e Rio Grande do Sul; e nas outras de treze Membros.

Art. 74. A sua Eleição se fará na mesma ocasião, e da mesma maneira, que se fizer a dos Representantes da Nação, e pelo tempo de cada Legislatura.

Através dos artigos supra visualiza-se, em uma primeira leitura, garantias quanto à possibilidade dos cidadãos poderem participar de colegiados institucionais que eventualmente tinham alguma influência em questões econômicas pertinentes à atuação do Estado. Contudo a realidade é que esta carta se abstém do que diz respeito à intervenção econômica. Segundo Fonseca (2002, p. 67):

Ao Estado cumpria somente garantir o funcionamento natural dessas leis, a sua proteção deveria limitar-se somente a remover os embaraços, que pudessem entorpecer a marcha regular dos principios elementares da riqueza. Não era tarefa do Estado conduzir a economia através de leis.

Além das questões quanto à propriedade, o texto mais uma vez coloca em evidência a ânsia de ilustrar a liberdade dos cidadãos e limita a atuação do próprio Estado.

Em termos de efetividade no que diz respeito à postura adotada pelo Estado entende-se como uma forma de favorecer a monarquia, sem muito efeito no campo econômico, pois por ser outorgada sob a influência e a ordem do imperador descontente com a assembléia constituinte, a primeira carta pecou no que dizia respeito a um dos fatores relevantes para uma nação, a questão econômica, como anteriormente frisado.

No entanto, com intuito de identificar intervenções econômicas do Estado nos remete um aspecto marcante deste texto. O foco da problemática diz respeito à intervenção do Estado na economia, mas isso não é pressuposto para total abstenção deste em outras áreas. Uma característica bastante significativa é a política fiscalista, como destaca Furtado (1970 apud SILVA, 2003), a Coroa Portuguesa não incentivava o desenvolvimento industrial temendo pelos seus próprios inte-

resses, ou seja, a exploração das riquezas naturais tinham tão somente a função de com a incidência de impostos sobre tais atividades gerar lucro visando abastecer os cofres públicos mas sim a manutenção da Coroa Portuguesa, o que podemos entender como uma forma de presença do Estado na economia com características de ação fiscal visando apenas atender o custeio da estrutura governamental e monárquica da época.

Diante de uma nova realidade, a Constituição de 1891 teve durante a vigência de seu texto, aspectos sociais importantes e que influenciaram na posição do Estado como agente econômico.

Antes da promulgação de seu texto, em 13 de outubro de 1888, foi decretada a abolição da escravatura através da Lei Áurea. Ocorre que a mão de obra escrava, antes tão importante para economia nacional, se viu à margem do abandono pois a liberdade aos negros dada sem um política de amparo social efetivo tem seus reflexos sentidos até a atualidade.

No que pese a iniciativa por parte do Estado na economia em virtude do modelo liberal fundamentado nas liberdades individuais, direitos fundamentais de 1ª dimensão², ilustrando o absentismo estatal não há que se falar em intervenção direta na economia dentro do texto constitucional de 1891.

Em contrapartida, conforme conceituado anteriormente sobre o que seja intervenção indireta, destacamos dentro deste texto constitucional alguns artigos que preenchem os requisitos para que se verifique a intervenção estatal pressupondo previsão constitucional. São eles:

Art 7º - É da competência exclusiva da União decretar:

- 1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
 - 2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação;
 - 3º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I;
 - 4º) taxas dos correios e telégrafos federais.
- § 1º - Também compete privativamente à União:

²“ Os direitos humanos da 1ª dimensão marcam a passagem de um Estado autoritário para um Estado de Direito e, nesse contexto, o respeito às liberdades individuais, em uma verdadeira perspectiva de absentismo estatal.

O seu reconhecimento surge com maior evidência nas primeiras constituições escritas, e podem ser caracterizados como frutos do pensamento libera-burgês do séc. XVIII” (Lenza, Pedro.2011,p. 860).

1 °) a instituição de bancos emissores;

2º) a criação e manutenção de alfândegas.

§ 2º - Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

§ 3º - As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executadas em todo o País por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência destes.

[...]

Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

1 °) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;

2 °) sobre Imóveis rurais e urbanos;

3 °) sobre transmissão de propriedade;

4 °) sobre indústrias e profissões.

§ 1º - Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

1 °) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia;

2 °) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

§ 2º - É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§ 3º - Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal.

Também reforçando intervenção indireta o art. 72, em especial os parágrafos 17 e 30, muito embora, como veremos a diante, a exploração de minerais passará a se tornar atividade exclusiva do Estado que a explorará em regime de monopólio.

[...]

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

[...]

§ 30 - Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize.

Embora constatemos no texto situações de intervenção indireta do Estado na economia, no que tange a economia nacional durante a vigência deste texto consti-

tucional devemos mencionar que a forte indústria cafeeira que há época era a atividade econômica que movimentava a economia, num primeiro momento garantiu riqueza e prosperidade sem a necessidade de investimentos em outros setores industriais, contudo essa avalanche cafeeira se desenrolou em uma crise profunda que conjuntamente com a crise mundial da década de 20 levou o país a uma nova perspectiva de atuação estatal. Tais aspectos perduraram até a queda da chamada República Velha e a Revolução de 1930, que mesmo indiretamente defendia a ideia de intervenção na economia e a valorização do trabalho, pois fatos como a crise econômica supra mencionada ilustravam que a política econômica liberal precisava ser revista ensejando na criação de um novo texto constitucional.

A constituição de 1934 deu início as discussões sobre questões econômicas relevantes, conforme ensina Silva (2003, p. 24):

Apesar de as Constituições brasileiras seguirem tradicionalmente as diretrizes jurídicas e políticas do Estado individualista-liberal, na disciplina da ordem econômica, é inegável que o intervencionismo estatal progrediu acentuadamente a partir da Constituição de 1934.

Nota-se que esta inovou também ao ser a primeira das Constituições brasileiras a introduzir em seu texto um capítulo voltado somente à Ordem Econômica e Social, mencionando ainda disposições de cunho social-democrático com dispositivos que destacam a prerrogativa de intervenção estatal.

Foi a partir desta carta que se evidencia os direitos de 2ª dimensão características do Estado Social de Direito, ou social-democrático, contrário ao modelo liberal-democrático. Tal característica é embasada nas Constituições do México (1917) e de Weimar (1919).

Na melhor doutrina é pacífico o entendimento quanto à influência da Constituição Alemã de Weimar sob a Constituição Federal brasileira de 1934, até mesmo quanto à letra da lei efetivamente, como prenota Fonseca (2002, p. 75):

Estes elementos podem ser verificados num confronto de complementariedade entre os arts. 115 e 121. A coincidência não só de conteúdo, mas até mesmo de redação, revelada pelo confronto entre o art. 115 da

Constituição Brasileira e o art. 151 da Constituição de Weimar é mais um elemento de convicção da influência desta sobre a primeira...

Destaca-se também que nesta carta a prerrogativa de intervenção, à luz das questões sociais, que agora se apresenta como fundamental para qualquer ação do Estado, pois fundamental para o equilíbrio da ordem econômica, senão vejamos:

Art 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País.

Em se tratando de intervenção direta, o texto de 1934, embora sintético, foi muito coeso considerando as questões políticas e econômicas da época. Sua previsão, pela primeira vez de forma expressa é identificada no art. 116 e art. 118, que seguem abaixo:

Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

(...)

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Observa-se nestes dispositivos a incorporação dos bens minerais ao patrimônio do Estado, como forma de assumir a iniciativa econômica no que dizia respeito à atividade mineral e instituindo o monopólio estatal, ação esta que se encaixa dentro do que foi conceituado como intervenção direta, pois, nota-se o chamamento

ao exercício das atividades de exploração somente pelo Estado ou com autorização deste.

No que diz respeito à intervenção indireta, destaca-se as prerrogativas elencadas pelos artigos abaixo:

Art 5º - Compete privativamente à União:

(...)

XIII - fiscalizar as operações de bancos, seguros e caixas econômicas particulares;

(...)

Art 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Parágrafo único - É proibida a usura, que será punida na forma da Lei.

(...)

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros.

Em termos de efetividade, no que diz respeito à intervenção tanto direta como indireta, destaca-se que a preponderância da figura estatal foi de grande importância para a manutenção da ordem econômica nacional evitando que contratos internacionais firmados com a intenção de explorar as riquezas nacionais trouxessem mais prejuízos do que melhorias. Temos na história o exemplo a Itabira Iron Ore Company, que a partir da década de 1920 tentou inúmeras vezes firmar contratos com intuito de explorar os minerais sem a interferência estatal. Entretanto quando finalmente via sua pretensão formalizada, manifestações para a imposi-

ção do Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937 fizeram com que a empresa e o contrato caíssem na ilegalidade se extinguindo a Companhia.

O mesmo episódio ilustra a intervenção direta e indireta do Estado na economia que a princípio concede a exploração ao particular brasileiro fiscalizando e regulamentando. Com a existência da prerrogativa de intervenção e em virtude de movimentos revolucionários, com o intuito de mudar as diretrizes políticas e consequentemente econômicas do país destaca-se uma progressiva onda de extinção de concessões e a instituição do monopólio estatal em nome da soberania e segurança nacional.

Soberania e segurança nacional são dois imperativos que a partir desta constituição fizeram-se presentes em todas as outras constituições tendo em vista que dar ênfase a estes pressupostos se justifica para garantir a própria existência do Estado, pois determinadas atividades de cunho econômico são estrategicamente reservadas em nome da Soberania e Independência da Nação. No que diz respeito à Segurança Nacional podemos citar como exemplo a exploração de minérios que são fontes para geração de energia atômica, o setor de telecomunicações, abastecimento de energia elétrica e água potável bem como a exploração de combustíveis fósseis. Todavia, salienta Figueiredo (2006, p. 161) que:

[...] o conceito de Segurança Nacional é eminentemente político, variando de acordo com a época, com o contexto social e com as necessidades do Estado, pode ser classificado, portanto, no campo do Direito, como um conceito jurídico indeterminado, que depende do caso concreto para ser devidamente delineado.

Em contrapartida, o relevante interesse coletivo “é todo aquele que deve se sobrepor ao interesse particular, com o fim de garantir a existência da própria liberdade individual e da sociedade” (FIGUEIREDO, 2006, p. 162).

Delimitando dois dos princípios que embasam tal forma de intervenção, mister faz-se pontuar a forma como se exterioriza as ações do Estado, pois nos casos de intervenção direta, elencar os quesitos de Segurança Nacional e Relevante Interesse Coletivo é tão somente o início para a discussão de como e de qual forma se materializará a presença do Estado no setor econômico.

A carta de 1934, como já mencionado, enfatiza a intervenção para a manutenção da ordem econômica e social na tentativa de garantir o bem-estar social.

Todos esses fatores influenciaram na economia demonstrando em primeiro plano a possibilidade da iniciativa do particular, a intervenção indireta do estado que incentiva, regulamenta e fiscaliza. Mas em dado momento por força de interesses políticos, afim de evitar mudanças bruscas, a intervenção passa a ser direta, e dentro do contexto que discorreremos se mostrará mais efetiva com a outorga da carta de 1937, viabilizando a criação de grandes estatais com presença impactante na economia brasileira.

Mesmo com caráter estritamente autoritário tendo em vista sua outorga fundada em um golpe militar de Getúlio Vargas e a evidente influência da constituição polonesa, o texto de 1937, conhecida como a “Constituição Polaca”, demarca a instituição do Estado Novo, e ampara estritamente a prerrogativa de intervenção do Estado na economia. Conforme ensina Figueiredo (2006, p.37):

A Constituição de 1937, influenciada pela Constituição polonesa de 1935, dedicou diversos artigos a ordem econômica, estabelecendo uma política intervencionista do Estado no domínio econômico (art. 135), tendo caráter nitidamente nacionalista, com concentração de poderes no Executivo. Igualmente consagra a liberdade de associação, inclusive para fins profissionais e sindicais. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

Salienta ainda Fonseca (2002, p.77), que o mesmo artigo acima mencionado, incluído no título “*Da Ordem Econômica*”, traz pela primeira vez, no constitucionalismo brasileiro, a expressão “*intervenção do Estado no domínio econômico*”. A prerrogativa de intervenção direta e indireta no domínio econômico em face da carta de 1937 justifica-se na busca de um Estado que tivesse intenções de suprir a atividade privada, pois esta não tinha condições, segundo o governo da época, de sustentar o sistema econômico por si só. Ainda sobre este tema Silva (2003, p. 32), escreve que,

[...] não tendo os industriais brasileiros da década de 30 capitais e técnicas suficientes para contornar os problemas econômicos da época, as disposições econômicas do texto constitucional de 1937 foram elabora-

dos com base na busca do Estado em suprir a atividade econômica privada (a intervenção estatal justifica-se em virtude do contexto econômico da época e da falta de iniciativa particular), a fim de sustentar o próprio sistema econômico que vislumbrava-se incipiente.

O texto de 1937 gerou um ambiente fértil para ações estatais de cunho econômico, pois como já mencionado, a crise da década de 20 causou grandes transtornos para a economia de parte significativa do mundo. Destacamos o art. 135, pois este é taxativo quanto à forma de intervenção do Estado, senão vejamos:

Art 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A **intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual** e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta. (grifo nosso)

Nota-se que no que tange à intervenção direta o Estado atua em regime de monopólio no setor da mineração, aparecendo no cenário econômico com o papel principal de reestruturar a ordem econômica e promover o progresso da nação. Conforme previsão do art. 143, fica claro o interesse do Estado nesse setor bem como sua observância no que diz respeito aos princípios e garantias previstos em tal diploma.

Art 143 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal.

Salientamos também a criação do CNP, Conselho Nacional do Petróleo, pelo Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938 que, representou a primeira iniciativa

consistente do Estado brasileiro de regulação do setor petrolífero, o que vem a ser uma forma de intervenção direta.

A concentração das riquezas extraídas do solo nacional nas mãos do governo foi a chave para impulsionar o desenvolvimento econômico desses setores. Em 1940 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional, após muitas negociações com o governo americano que fomentou indiretamente a viabilização desse projeto em troca de apoio militar.

Tais fatores demonstram com clareza a intervenção direta do Estado na economia no sentido de assumir a exploração de matéria prima e viabilizá-la para que uma estatal prestasse serviços ou produzisse bens.

Em meio a segunda guerra mundial, muito embora Getúlio alimentasse maior simpatia pela forma de governo sustentada pelo Eixo, o Brasil, negociava paralelamente a criação de bases militares estadunidense em solo nacional. Uma visível manobra que forçava o investimento estrangeiro para a criação de uma indústria estatal brasileira.³

Outra manobra de destaque do governo Vargas foi a criação da Companhia Vale do Rio Doce em 1942, uma sociedade anônima de economia mista tal como a CSN. A Vale, exploraria as jazidas minerais antes exploradas pela Itabira Iron, empresa de Percival Farquhar, para suprir a demanda pela nascente CSN, tratando-se também de uma forma de intervenção direta do Estado na economia.⁴

Tratando-se ainda de intervenção direta vale citar outras estatais criadas por Vargas no final do chamado Estado Novo. Em 1943 foi criada a Fábrica Nacional de Motores (FNM), para a crescente demanda militar e início da aviação civil. Com a queda de Vargas, a empresa passou a produzir eletrodomésticos e após acordos com empresas estrangeira foi a primeira empresa brasileira a produzir caminhões (ALMEIDA, et al .,2005, p. 394).

Em 1945 foi criada a Companhia Hidrelétrica de São Francisco, que gerava e transmitia energia elétrica explorando a bacia hidrográfica do Rio São Francisco.

³ Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CSN>> Acesso em 24 de julho de 2012

⁴ Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/governo-getulio-vargas/companhia-vale-do-rio-doce.php>> Acesso em 24 de julho de 2012

Todavia, no que diz respeito à intervenção indireta a Constituição de 1937, como ensina Silva (2003, p. 32), elevou a princípio constitucional a proteção à economia popular.

Art 141 - A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição.

Art 142 - A usura será punida.

Os artigos acima demonstram a efetiva atuação indireta do Estado na economia, tornando-se os pilares para a primeira legislação antitruste a vigorar no Brasil, o Decreto-Lei nº 869, de 18.11.1938, que veio a promover a tutela da economia popular e conseqüentemente do consumidor.

As ações intervencionista do Estado, durante a vigência desta carta podem ser consideradas positivas no que pese os ideais que a nortearam. Por corolário nota-se grande expansão capitalista a partir da nacionalização formal da economia e o domínio de áreas estratégicas.

Contudo, com o final da segunda guerra e queda de Getúlio Vargas, Eurico Gaspar Dutra assume a presidência do Brasil. Este vem a firmar alianças com o governo estadunidense.

A influência do governo estrangeiro na economia brasileira começa a ser sentida com o aumento das importações que logo levaram o país a uma crise interna e aumento inflacionário que deflagraram diversos movimentos grevistas que, de acordo com o governo, era obra dos comunistas.

Em razão da crescente crise interna o governo lança medidas de controle do câmbio e o volume das importações. Esclarece Magalhães (1949 apud Silva, 2003, p. 35), que a livre concorrência é a base da economia liberal, mas parte do poder econômico é resultado do controle dos meios de produção. Havendo controle sob determinados meios por um indivíduo ou grupo de empresas que impe-

dissem o crescimento dos demais o Estado deveria intervir para suprimir essas condutas que contrariavam a livre concorrência.

Tratando-se de intervenção estatal de forma direta na economia o governo do presidente Dutra fora um tanto quanto precária, mesmo havendo previsão constitucional para tal atuação de iniciativa da União, como demonstra o art. 146, 152 e 153 §§ 1º e 2º da carta de 1946.

Art 146 - A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

(...)

Art 152 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 153 - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.

§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.

§ 2º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

Os artigos acima destacam a importância da atuação do Estado na economia no sentido de evitar o monopólio que não fosse o estatal e garantir desenvolvimento equitativo aos indivíduos que se viam prejudicado por esses agrupamentos econômicos que caracterizam imperfeições de mercado.

Chegado os anos 50 os brasileiros se prepara para uma nova eleição presidencial. Getúlio retorna ao poder dando continuidade aos avanços econômicos. Sendo o nacionalismo uma das características de seu governo vemos nascer em seu mandato uma das maiores empresas de comercialização de petróleo no mundo, a Petrobrás.

A exploração de minas e demais bens do subsolo em caráter de monopólio, caracterizando intervenção direta, já encontrava disposição constitucional a qual versava sobre a impossibilidade de estrangeiros investirem nesse setor.

Diante dessa prerrogativa Getúlio aprova a lei 2004/53, que institui a Petrobras uma sociedade de economia mista sob o controle da União, ou seja, assumindo a atividade de intervenção direta da exploração desse ramo. Não obstante há também a criação do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) com a função de fomentar a economia e seu desenvolvimento nas mais diversas áreas, assumindo um papel de intervencionista indireto nas respectivas áreas de atuação. Característica típica do então presidente que, ao traçar seu plano econômico de governo, dava preferência ao investimento de grupos nacionais, afim de evitar subordinação grupos econômicos estrangeiros que aos poucos vinham ganhando espaço dentro da economia nacional em setores importantes do país.⁵

Durante a vigência da constituição de 1946, ainda tratando de intervenção direta, ressaltamos a criação da Centrais Elétricas de Goiás S.A., criada em 16 de fevereiro de 1956, hoje conhecida como Celg. A partir de 13 de março de 1956, por meio do Decreto Federal Nº 38.868, a Centrais Elétricas de Goiás S.A. foi autorizada a funcionar como concessionária de serviços públicos de eletricidade, atuando como geradora, transmissora e distribuidora de energia elétrica.⁶

Quanto a intervenção indireta nesse diploma legal, é necessário compreender que Vargas baseava-se num planejamento econômico, boa parte da expansão econômica durante o governo de Dutra foi fruto desse planejamento. Na tentativa de dar continuidade a esse ritmo de crescimento face aos problemas gerados pela imensa abertura dada à importação o governo, lança o Plano SALTE, sigla para saúde, alimentação, transporte e educação.

Dentro da proposta tal plano se apresenta como forma de intervenção indireta na economia, pois visava fomentar a construção de melhorias a fim de direcionar dinheiro público para setores emergenciais. Mas em razão das áreas de efetiva

⁵Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/governo-getulio-vargas/petrobras.php>> Acessado em 24 de julho de 2012

⁶Disponível em: <<http://www.celg.com.br/paginas/institucional/institucional.aspx>> Acessado em 22 de agosto de 2013.

atuação estatal sofrerem essa fragmentação de atividades o plano não obteve os resultados almejados, porém não deixou de apresentar resultados significativos.

No mesmo período observa-se também a elevação da repressão ao abuso econômico a *status* constitucional, como enfatiza o art. 148 da Constituição de 1946.

Art 148 - A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

Ocorre que mesmo com a previsão constitucional de reprimir o abuso do poder econômico, durante o mandato de Juscelino Kubitschek, com início em 1956 até 1961, seu plano econômico foi calcado num forte Plano de Metas que previa um acelerado crescimento econômico a partir da expansão do setor industrial.⁷

Contrário ao que preconizava Vargas, Juscelino traçou suas metas de crescimento econômico acelerado, baseado na abertura de investimento do capital internacional dentro de setores importantes da indústria brasileira.

Podemos definir esse Plano de Metas de JK como um pacote de intervenção indireta do Estado na economia por se tratar de medidas que visavam a estimular a introdução do capital estrangeiro para o crescimento econômico, deixando ramos importantes da indústria nas mãos de multinacionais cujas partes dos rendimentos voltavam ao seu país de origem.

Em termos de efetividade esse modelo foi proveitoso ao Estado no sentido de promover o desenvolvimento industrial já que os empresários da época não tinham condições de guinar a economia. Em contrapartida o investimento estatal para a manutenção das multinacionais gerou um efeito nefasto na economia nacional que via sua moeda ser desvalorizada, tornado-se um fator esmagador da iniciativa da indústria nacional.

Com o fim do governo de JK, Jânio Quadros assume a presidência e toma medidas austeras, como exemplo o congelamento de salários e incentivo a exporta-

⁷ Disponível em: < <http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/governo-juscelino-kubitschek-1956-1961-anos-dourados-e-brasilia.jhtm> > Acessado em 25 de julho de 2012.

ção, visando diminuir a dívida externa contraída em função da desvalorização da moeda. O restabelecimento de questões diplomáticas com países socialistas assim como o estreitamento de relações com o governo cubano gerou descontentamento dos militares e de outros setores sociais.

Ressalta-se a aprovação da criação da Eletrobras, importante estatal criada para promover a ampliação da matriz energética brasileira, uma forma manifesta do estado intervindo diretamente na economia. O projeto, que na verdade foi proposto durante o governo Vargas tomou forma a partir da aprovação da criação e a efetiva instalação em 1962.⁸

No que diz respeito à atuação do Estado durante esse período de transição de governo democrático à ditadura militar confirmada pela Constituição de 1967 destaca-se criação do Banco Central em dezembro de 1964, instituído pela Lei nº 4.595, autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que iniciou suas atividades em março de 1965 bem como a promoção de medidas como a correção monetária e a instituição do Cruzado Novo, com a finalidade de diminuir o impacto econômico da inflação sobre os mais variados ramos a ela inerentes.⁹

Com a outorga do texto de 1967, a intervenção do Estado no domínio econômico se daria de forma facultativa e essenciais aos imperativos da segurança nacional ou organização de setores que necessitassem de atuação do mesmo. A política econômica da ditadura era liberal no sentido de se moldar para a captação de capital estrangeiro como principal mola propulsora do poder econômico da nação.

Destaca Soares (1995 apud SILVA et al., 2003, p. 40), que:

(...) isso foi momentaneamente ignorado, pois na época, o país estava em vésperas da entrada de nossa economia em novo ritmo de crescimento, em virtude da maior penetração das multinacionais nos principais segmentos da produção (automóveis, artigos eletroeletrônicos, medicamentos, calçados, vestimentas, produtos químicos etc), gerando tudo isso novos hábitos de consumo, em função das técnicas de publicidade e mercadologia (*marketing*), em consonância com a *elitização do ensino*, em suma, ingressava o país no *consumismo*, ou seja, a concepção econômica baseada no consumo indiscriminado e elitista, de produtos industrializados.

⁸ Disponível em: <<http://www.eletrabras.com/elb/data/Pages/LUMISB33DBED6PTBRIE.htm>> Acessado em 25 de julho de 2012

⁹ Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?HISTORIAABC>> Acessado em 24 de julho de 2012

A carta de 1967 não delimita de forma clara quanto à atividade intervencionista do Estado como nas anteriores e como é trabalhada a partir da Emenda Constitucional nº1 de 1969. Porém o art. 157, discorre sobre a faculdade do Estado intervir direta ou indiretamente na economia desde que submissos aos ditames da justiça social, com a prerrogativa de submissão também à liberdade econômica, a valorização do trabalho como condição para a dignidade humana, função social da propriedade, um bom relacionamento entre os fatores de produção para que haja harmonia e solidariedade, o desenvolvimento econômico e a repressão ao abuso do poder econômico.

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

(...)

§ 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

No que diz respeito à intervenção estatal, como já discutido, a carta de 1967 não delimita de forma clara a atividade intervencionista, ficando facultativo ao Estado agir de acordo com os princípios elencados, visando preferencialmente a possibilidade de que a iniciativa privada devesse assumir e explorar as atividades econômicas. Contudo algumas características presentes em constituições anteriores

se fazem presentes nessa como a questão da exploração mineral e o monopólio da exploração do petróleo, conforme traz o art. 161 e 162.

Art 161 - As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

§ 1º - A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País.

§ 2º - É assegurada ao proprietário do solo a participação nos resultados, da lavra; quanto às jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União, a lei regulará a forma da indenização.

§ 3º - A participação referida no parágrafo anterior será igual ao dízimo do imposto único sobre minerais.

§ 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

Art 162 - A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei.

O monopólio como forma de intervenção direta é uma prerrogativa presente em outras cartas, mesmo sem ter apresentado muita efetividade em virtude do curto espaço de tempo que vigeu, é necessário destacar sua possibilidade pois mesmo que de uma forma um tanto quanto abstrata está presente no texto constitucional.

Foi sob sua vigência que foi criada, em 20 de março de 1969, pela Lei nº. 509, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), uma empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações, este, órgão da administração pública direta. O surgimento da ECT correspondia a uma nova postura por parte dos poderes públicos, com relação à importância das comunicações e, particularmente, dos serviços postais e telegráficos, para o desenvolvimento do País.¹⁰

Já o § 9º do art.157, traz em seu enunciado aspectos que em termos conceituais se enquadra dentro do contexto de intervenção indireta.

¹⁰ Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobreCorreios/empresa/historia/default.cfm> Acessado em 22 de agosto de 2013.

§ 9º - Para atender à intervenção no domínio econômico, de que trata o parágrafo anterior, poderá a União instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

Ensina Silva (2003, p. 42), que a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, adotou o *princípio da subsidiariedade* em relação a autorização de intervenção estatal na economia, ou seja, admitiu ela que a intervenção estatal deveria ser efetuado de modo subsidiário.

Destarte a intervenção direta se daria nos moldes do art. 170 do mesmo diploma legal.

Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3º A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

Um dado interessante a ser observado neste dispositivo é a questão do regime tributário a qual a atividade estatal deverá se submeter, visando interferir na economia, mas mantendo a equidade nos setores em que incide.

Foi durante este período que muitas empresas estatais foram criadas. Estas tiveram papel fundamental na economia brasileira por abranger diversos segmentos como, por exemplo, a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (EMBRAER), Telecomunicações Brasileira (TELEBRAS), ambas de capital misto, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a empresa de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

Os investimentos nas estatais eram oriundos do I Plano Nacional de Desenvolvimento, criado durante o mandato do ex-presidente Emílio Garrastazu Médici. Tal programa tinha por objetivo reconstruir e modernizar as instituições públicas e privadas investindo em infra-estrutura e dar continuidade ao acelerado crescimento que o Brasil vinha prospectando.¹¹

No texto da Emenda Constitucional de nº 1 de 1969, mesmo com a previsão subsidiária da atuação do Estado na economia é garantida a presença deste quando necessária. A redação do art. 157, § 8º e § 9º da Constituição de 1967 é a mesma da presente no art. 163 da Emenda de 1969.

Contudo partindo do pressuposto que o art. 170 trata da forma direta de intervenção entendemos se tratar de intervenção indireta no caso dos artigos citados, pois podemos entender que este dispositivo faz menção a prerrogativas como incentivar, regular e normatizar a atividade econômica, seja ela através de fomento ou tributo.

Art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Parágrafo único. Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

Ainda se tratando de intervenção indireta, com o crescente endividamento do país e um evidente declínio econômico, na tentativa de alavancar novamente a economia, os militares, na figura do então presidente Ernesto Geisel, instituíram o II Plano de Desenvolvimento Nacional, com a proposta de reestruturar a organização econômica brasileira fomentando a indústria com empréstimos a níveis nacionais e internacionais. Podemos afirmar que a adoção desse plano foi uma forma de

¹¹ Disponível em: <<http://gestorempreendedor.blogspot.com.br/2008/09/i-pnd-plano-nacional-de-desenvolvimento.html>> Acessado em 22 de agosto de 2013.

intervenção do estado de forma indireta, mas que infelizmente não alcançou as metas pretendidas gerado um enorme endividamento do país.

Novamente notamos a intervenção indireta com a adoção desse plano, em consonância também com o art. 21, § 2º, II e o art. 163, acima citado.

Art. 21. Compete à União instituir impôsto sôbre:

§ 2º A União pode instituir:

II - empréstimos compulsórios, nos casos especiais definidos em lei complementar, aos quais se aplicarão as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do direito tributário.

Na iminência do fim da era militar o Brasil, foi marcado pela crise econômica, mas também pela finalização da proposta de redemocratização através da eleição indireta de Tancredo Neves a presidente.

Décadas de experiências políticas, ideológicas, sociais e econômicas que fizeram com que o texto de 1988 se concentrasse princípios de forma escalonada, ou seja, a disposição abordada como “Princípio Fundamental” deve incidir sobre todo o ordenamento, principalmente no que tange à economia, pois está esta intimamente ligada a promoção do que se considera fundamental dentro de uma sociedade.

Conforme ensina Figueiredo (2006, p. 38), esse direcionamento fica claro a partir do artigo 170 da Constituição:

Assim, novas correntes de pensamentos foram surgindo, norteadas pelo Direito, a fim de que este deixasse de se preocupar tão somente com o indivíduo e passa-se a defender o social e o coletivo, com o fito de assegurar respeito à dignidade da pessoa humana, fundando-se em valores, até então, relegados a um patamar de pouca importância.

Partindo de uma postura com traços neoliberais a Constituição de 1988, traz em seu bojo disposições no tocante aos fundamentos, à finalidade e aos princípios da ordem econômica, servindo como norte para qualquer pretensão de atuação do Estado, sempre observando os princípios fundamentais constantes no art. 1º e objetivos fundamentais previstos no art. 3º, deste diploma.

Como já mencionado, a intervenção direta se dá em uma situação de atividade do Estado assumindo a iniciativa ao lado dos particulares, leia-se, em condições quase que análogas. Ocorre que para tanto faz-se necessário, conforme inteligência do art. 173, *caput*, da Constituição Federal, os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, nas definições que a lei os trouxer, conforme segue:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos **da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei. (Grifamos)

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

A ênfase a estes pressupostos se justifica para garantir a própria existência do Estado, pois determinadas atividades de cunho econômico são estrategicamente reservadas em nome da Soberania e Independência da Nação. No que diz respeito à Segurança Nacional podemos citar como exemplo a exploração de minérios que são fontes para geração de energia atômica, o setor de telecomunicações, abastecimento de energia elétrica e água potável bem como a exploração de combustíveis fósseis. Todavia, salienta Figueiredo (2006, p. 161) que:

[...] o conceito de Segurança Nacional é eminentemente político, variando de acordo com a época, com o contexto social e com as necessidades do Estado, pode ser classificado, portanto, no campo do Direito, como um conceito jurídico indeterminado, que depende do caso concreto para ser devidamente delineado.

Em contrapartida, o relevante interesse coletivo “é todo aquele que deve se sobrepor ao interesse particular, com o fim de garantir a existência da própria liberdade individual e da sociedade” (FIGUEIREDO, 2006, p. 162).

Delimitando dois dos princípios que embasam tal forma de intervenção, mister faz-se pontuar a forma como se exterioriza as ações do Estado, pois nos casos de intervenção direta, elencar os quesitos de Segurança Nacional e Relevante Interesse Coletivo é tão somente o início para a discussão de como e sob qual forma se materializará a presença do Estado no setor econômico.

A forma como se dá a intervenção direta do Estado no domínio econômico, é uma matéria sem muitas divergências doutrinárias. Todavia Grau (2011, p. 143), classifica-a em algumas modalidades, quais sejam:

[...] o Estado intervém *no* domínio econômico, isto é, no campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico.

Intervirá, então, por *absorção* ou *participação*.

Quando o faz por *absorção*, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de monopólio*.

Quando o faz por *participação*, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade*

econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercer suas atividades nesse mesmo setor.

A doutrina majoritária entende que a intervenção direta na economia se dará através da constituição de uma Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, tendo como principal agente econômico o governo. Sobre esse tipos de organizações empresariais será feita uma discussão específica em tópico direcionado ao assunto, por ora nos atemos a questão de que elas prestam serviços públicos. Para o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Grau (2011, p. 99):

Serviço público- dir-se-á mais – é o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público. Não exclusivamente, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão.

Entretanto, no intuito de dirimir quaisquer dúvidas quanto ao caráter principiológico de tal forma interventiva, a prestação de serviços públicos, destacamos o entendimento de Leonardo Vizeu Figueiredo (2006, p. 172), pois em razão de seu conceito ser mais abrangente a interpretação que se deseja será mais evidente:

Outrossim, todo serviço público deve se traduzir e objetivar a prestação para atendimento de um interesse coletivo, para atendimento de necessidades primárias (essenciais) ou secundárias (não-essenciais), cuja conceituação é muito variável, uma vez que o caráter de essencialidade não possui parâmetros previamente definidos, ficando sua análise, via de regra, relegada ao caso concreto. Todavia, podemos entender necessidades essenciais como aquelas que dizem respeito à garantia de sobrevivência da sociedade (saúde, segurança pública, defesa nacional), ao passo que necessidades não-essenciais são todas aquelas que visam facilitar e tornar mais confortável a vida em sociedade.

É de bom tom delinear também a questão do monopólio estatal, pois este pressupõe reservas ao setor público independente do regime jurídico aplicado à área de atuação do Estado, onde este deve em primeira mão garantir a observância dos princípios constantes na constituição que norteiam toda e qualquer atividade oriunda deste. Entende Ortiz (1993 apud FONSECA, 2001, p. 242), que:

“[Tais reservas] supõem, em princípio, um monopólio de *iure* a favor da Administração, que pode ser ou não acompanhado de um monopólio de *facto* na medida em que esta assuma diretamente a execução de tal atividade em todos os seus âmbitos ou a outorgue, também de forma exclusiva, a um terceiro”.

Em linhas gerais o raciocínio que se constrói abordando os aspectos superficiais da intervenção direta induz a interação que se deseja com os princípios fundamentais elencados nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, bem como os princípios gerais da atividade econômica constantes no art. 170, do mesmo diploma legal conforme segue:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna,

conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Desta forma, as ações estatais no tocante a intervenção direta, serão tratados de forma particular, pormenorizando os princípios atinentes à atuação do Estado.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Compreendemos “que o Estado não tem mais uma postura de dirigente ou impulsionador da economia, mas incumbe-lhe, antes de mais nada, estar ao serviço da sociedade, em vez de procurar assumir a direção de seus rumos” (FONSECA, 2002, p. 231).

Quanto à intervenção direta do Estado na economia contemplada pela atual Constituição, em seu art. 173, prevê hipóteses em que este deveria atuar. Contudo há de ressaltar também a importância da Lei 8031 de 12.04.1990, que instituiu o PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO, que se resume a uma forma indireta de intervenção estatal.

Como ensina Fonseca (2002, p. 101), a linha de atuação desse Programa se dá de forma a reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público.

Basta uma análise preliminar para entender a lógica desse plano. Com a venda dessas empresas gera-se o capital para sanar a dívida pública, fazendo com que diminuam os encargos para o Estado.

Toda essa transformação se passou durante o período de elaboração da Constituição 1988 e a posse do governo Collor, que teve a função de viabilizar tais medidas de desestatização, pois os estudos para a efetivação já se encontravam prontos e com embasamento legal anterior a Constituição através do Decreto nº 91.991, de 28.11.1985, que instituiu o Programa de Privatização e o Decreto nº 95.886, de 29.03.1988, que dispõem sobre tal programa.

Contudo, o referido plano não é a única forma de intervenção indireta que vemos na atualidade. A criação de agências reguladoras como ANATEL (Agência Nacional de Telefonia), ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), dentre outras; Assim como a isenção ou instituição de tributos são uma forma indireta de intervir no sistema econômico.

A intervenção indireta, conforme conceituado anteriormente, é a atuação do Estado tributando, incentivando ou normatizando a atividade econômica, sendo tais prerrogativas destacadas no art. 174, da Constituição Federal.

Art. 174. 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.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Sua implementação também prima pela observância dos princípios elencados nos art. 1º, art. 3º e art. 170 do mesmo diploma legal, mas necessário se faz pontuar alguns pressupostos importantes para sua efetivação.

O primeiro deles se refere à atuação do Estado no que tange à atividade econômica como agente normativo e regulador, exercendo este uma tríplice função: fiscalizadora, incentivadora e planejadora (FIGUEIREDO, 2006, p. 185).

Todavia, entende Grau (2011, p. 144), que a intervenção indireta trata-se de *normas de intervenção*, denominando-a assim em sua obra, e destacando inclusive

que estas se subdividem em *normas de intervenção por direção e normas de intervenção por indução*.

No tocante à função fiscalizadora, Figueiredo (2006, p. 202), entende:

[...] essa forma de atuação estatal como uma forma de vigilância exercida sobre a atividade econômica, zelando-se, assim, pela estrita observância dos princípios estabelecidos pelo legislador para a Ordem Econômica, no que se refere à atividade empresarial e empreendedora exercida pelos particulares.

Considerando a subdivisão proposta Eros Grau (2011, p. 144), a intervenção indireta no que se refere à sua função fiscalizadora, engloba o conceito de normas de intervenção por direção:

[...] estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da *atividade econômica em sentido estrito* – inclusive pelas próprias empresas estatais que a exploram. Norma típica de *intervenção por direção* é a que instrumenta controle de preços, para tabelá-los ou congelá-los.

Ainda tratando do conceito acima mencionado, compreende-se também como norma de intervenção por direção à atuação do Estado tributando. Discorrendo pontualmente sobre a questão e dirimindo eventuais dúvidas, destacamos o entendimento da Procuradora do Estado da Paraíba, Hamanda Rafaela Leite Ferreira¹²:

Dessa forma, ao lado das normas tributárias com função fiscal, ou seja, aquelas normas que visam precipuamente à arrecadação de recursos financeiros, surgem também normas cuja função não é a de imediata e unicamente incrementar as receitas estatais. De fato, a crescente demanda pela atuação estatal nos mais diversos setores da sociedade e da economia influiu diretamente na tributação e isto provocou a utilização cada vez maior do tributo com função não apenas arrecadatória. A necessidade de intervir sobre as relações econômicas para proteger e equilibrar a balança comercial; a necessidade de promover o fomento de atividades econômicas em determinadas regiões do território nacional,

¹² FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3432, 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23080>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

para reduzir as desigualdades regionais e sociais; a necessidade de proteger o meio ambiente contra a exploração predatória; a necessidade de reduzir a concentração de renda que resulta no empobrecimento e marginalização de parcela substancial da sociedade; a necessidade de reduzir o desemprego e o subemprego e evitar a precarização das condições de trabalho, a necessidade de desincentivar o consumo de fumo e bebidas alcoólicas são apenas alguns exemplos de objetivos extrafiscais que orientam o legislador no momento da criação de uma norma tributária que sirva de instrumento para a intervenção estatal.

O ato de fiscalizar e tributar estabelece mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da intervenção direta, o Estado e o particular.

Em contrapartida o incentivo e o planejamento estatal demandam uma política econômica impreterível. Sobre o tema ensina Fonseca (2001, p.248):

A política econômica tem como objetivos fundamentais, nos países desenvolvidos, assegurar o crescimento sustentado da economia, assegurar o pleno emprego dos fatores de produção, particularmente da mão-de-obra, uma relativa estabilidade de preços, e garantir o equilíbrio da balança de pagamentos. Para garantir a consecução desses objetivos, deverá o Estado adotar uma série de medidas de política econômica que podem dizer-se instrumentos para alcançar aqueles objetivos fundamentais, mas que não têm por isso sua importância diminuída. É imperioso notar que a adoção de uma determinada medida não exclui outras, até porque a utilização isolada de certa medida terá efeitos negativos em outros setores, de tal forma que se deve afirmar que a situação de equilíbrio buscada como perfeita continuará sendo sempre uma meã a ser alcançada.

Assim, intervindo o Estado sobre o domínio econômico tendo em vista uma política econômica pré-estabelecida, o incentivo estatal se dará, segundo Figueiredo (2006, p. 202):

Dentro do processo de regulação, entende-se o auxílio prestado pelo Poder Público para o fomento, a implementação ou desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, a serem exploradas pelo particular. Em outras palavras, a atividade é implementada e exercida pela iniciativa privada, contando, todavia, com benefícios e incentivos estatais, conduzindo-se para o cumprimento dos interesses públicos e coletivos estabelecidos para tanto.

Quanto ao planejamento estatal ressaltamos que o conceito não é unânime, havendo divergências doutrinárias. Fonseca (2001, p. 250) ensina que “planejamen-

to tem como finalidade fixar metas que servem de norte para os esforços empreendidos”.

Figueiredo (2006, p. 203), entende como planejamento estatal as “políticas públicas estabelecidas pelo legislador, seja constituinte, seja infraconstitucional, como metas a serem alcançadas pelo Estado, no que tange à consecução de seus objetivos econômicos e sociais, dentro do período prefixado de tempo”.

Todavia a visão de Grau (2011, p. 146), o planejamento não é forma interventiva, senão vejamos:

O planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado *sobre* e *no* domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. Como observei em outro texto, forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento, quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encaixada sob padrões de racionalidade sistematizada.

[...]

O planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção *no* quanto *sobre* o domínio econômico podem ser praticadas *ad hoc* ou, alternativamente, de modo planejado – mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente racional.

Justifica-se a posição deste doutrinador, pois voltando-se ao seu critério de subdi-
visão, o Estado incentiva a economia através de normas de intervenção por indução, sendo estas “preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção. Trata-se de *normas dispositivas*.” (GRAU, 2011, p. 144)

Por oportuno, mais um aspecto importante deve ser pontuado na obra deste autor (2011, p. 145):

Ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada, Se a adesão a ela manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão.

(...)

A sedução à adesão ao comportamento sugerido é, todavia, extremamente vigorosa, dado que os agentes econômicos por ela não tangidos passar a ocupar posição desprivilegiada nos mercados. Seus concorrentes gozam, porque aderiram a esse comportamento, de uma situação de donatário de determinado bem (redução ou isenção de tributo, preferência à obtenção de crédito, subsídio, *v.g.*), o que lhes confere melhores condições de participação naqueles mesmos mercados.

Em atenção a todos os conceitos e ensinamentos relevantes destacados nesse tópico voltado as considerações iniciais quanto à intervenção indireta do Estado sobre a economia, podemos extrair em linhas gerais que o mercado, no sentido daquele que recebe a intervenção de cunho econômico, deve ser regulado onde não há autorregulamentação, pois ineficiente foi sua observância quanto a questão da livre-iniciativa e a liberdade de concorrência, tão pouco os princípios e objetivos elencados nos arts. 1º, 3º e 170 da Constituição Federal de 1988.

Por essa razão o Estado passa então a normatizar questões atinentes ao setor econômico visando gerar o equilíbrio do mercado cuja atuação está voltada preferencialmente ao setor privado e seus negócios jurídicos, observados os princípios constitucionais mencionados.

Partindo do que foi analisado podemos, em termos de efetividade das formas de intervenção estatal, aferir que a partir da Constituição de 1988 a atuação do Estado no domínio econômico tem se mostrado mais explícito e atentos aos princípios basilares de toda forma de intervenção do Estado.

CAPÍTULO 03 – REFLEXOS DO INTERVENCIONISMO ESTATAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Entender o sistema econômico é aceitar também o fato de vivermos num Estado capitalista, onde independente do fim que se pretende chegar há necessidade de circulação de dinheiro. Ocorre que para o bom funcionamento da máquina estatal é necessário a fixação de princípios e normas para que não haja confusão quanto ao que é permitido gerenciar em se tratando de atividade do Estado. Pontua Grau (2011, p. 31) que:

- (i) a sociedade capitalista é essencialmente jurídica e nela o Direito atua como mediação específica e necessária das relações de produção que lhe são próprias;
- (ii) essas relações de produção não poderiam estabelecer-se nem poderiam reproduzir-se sem a forma do Direito Positivo, Direito posto pelo Estado;

Essa positivação legal no tocante aos meandros da intervenção direta, num primeiro momento pode ser considerada como intervenção indireta, sendo esta modalidade interventiva um tema à ser discorrido posteriormente, mas dado as circunstâncias se verificará que na verdade se trata de meio para viabilização de um fim (intervenção direta), convalidando o ato inicial de atuação.

O primeiro tópico que deve ser observado na propositura de um ato de intervenção direta são os princípios. Alexy (apud LENZA, 2011, p. 141), entende princípios como:

[...] normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Na Constituição de 1988, estão elencados no Título I os artigos 1º e 3º, os princípios e objetivos fundamentais.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Embora possamos destacar a importância de se observar tais pressupostos, pois conjugados com o art. 170, do mesmo diploma legal, chega-se a uma situação de legitimidade para o Estado intervir de forma direta.

A prestação de serviço público pressupõem a observância dos princípios que regem o funcionamento da administração pública, segundo Mello (2009, p. 125), são estes:

- 1) Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (fundamenta-se na própria idéia de Estado);
- 2) Princípio da legalidade (arts. 5º, II, 37, caput e 84, IV);
- 3) Princípio da finalidade (radica-se também nos mesmos fundamentos do princípio da legalidade);
- 4) Princípio da razoabilidade (estriba-se também nos dispositivos que esteiam os princípios da legalidade e finalidade);
- 5) Princípio da proporcionalidade (por ser aspecto específico da razoabilidade, também se apóia nos citados fundamentos);
- 6) Princípio da motivação (arts. 1º, II e parágrafo único, e 5º XXXV);
- 7) Princípio da impessoalidade (arts. 37, caput, e 5º, caut);
- 8) Princípio da publicidade (arts. 37, caput, e 5º, XXXIII e XXXIV, "b");
- 9) Princípio do devido processo legal e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV);
- 10) Princípio da moralidade administrativa (arts. 37, caput e § 4º, 85, V, e 5º LXXIII);
- 11) Princípio do controle judicial dos atos administrativos (art. 5º XXXV);
- 12) Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos (art. 37, § 6º);
- 13) Princípio da eficiência (art. 37, caput) e
- 14) Princípio da segurança jurídica.

Em sua execução ocorre o fenômeno conhecido como descentralização, onde há a transferência de execução do serviço ou da titularidade do serviço para outra pessoa, quer seja de direito público ou de direito privado.

Essa organização tem o fito de atender aos princípios e pressupostos de viabilização da intervenção direta constantes nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição Federal. Compartilha do mesmo entendimento Figueiredo (2006, p. 174), discorrendo que:

[...] o modelo de engenharia política do Estado Regulador prima pela realização do bem-estar social tanto pelo Poder Público, quanto pelo particular, muitas vezes em caráter concomitante, aproximando-se os regimes jurídicos de prestação de tais atividades de forma eclética, permeando-os de valores e traços característicos tanto do direito público, quanto do direito privado.

Por essa razão evidenciamos a atuação de grandes estatais que se destacam na produção de bens e serviços e que foram criadas depois da Constituição Federal de 1988, são estas:

- Alberto Pasqualini - Refap S/A, constituída em 2001, é uma empresa subsidiária da Petrobras, ambas são sociedades de economia mista. Esta empresa é responsável pela refinaria do petróleo produzido no Brasil com capacidade para atender inclusive demandas internacionais.¹³
- CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, constituída em 1992, é uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Estados dos Transportes Metropolitanos. Esta empresa foi constituída com o fito de ser responsável pelo transporte ferroviário urbano de passageiros¹⁴.

As empresas acima relacionadas, observadas as áreas de atuação, compreendem o binômio “segurança nacional e relevante interesse coletivo”, pois conforme já destacado, o conceito de segurança nacional e relevante interesse coletivo é variável face ao momento político e deve sobrepor-se ao interesse particular.

Outrossim, reporta-se à questão das empresas que exercem suas atividades em caráter monopolístico, sendo exemplo único dessa situação o Correios. Contudo a criação destas empresas é posterior à promulgação da Constituição de 1988 e por essa razão estas, face ao objeto do presente trabalho, servirão a título de exemplo de intervenção direta na economia em nível de monopólio.

¹³ http://desv.petrobras.com.br/refap/refap_perfil.asp - Acesso em 24.07.2013.

¹⁴ http://www.cptm.sp.gov.br/e_companhia/cptm.asp - Acesso em 24.07.2013

Evidenciamos também a título de conhecimento que por desenvolver atividade de exploração de petróleo e seus sub-produtos, a Petrobras exerceu atividade monopolística por diversos anos, perdendo tal caráter com a normatização de questões como a exploração do gás natural na Bolívia, como exemplo.¹⁵

Importante salientar que uma análise geral da intervenção direta nos remeteria a inúmeras outras empresas que desempenham papéis mais significativos no sistema econômico quanto as citadas. Ocorre que a instituição destas datam ser anteriores da atual constituição. Desta forma, convém citar algumas tendo em vista que no decorrer de anos estas empresas sofrerão inúmeras modificações no que diz respeito a sua estrutura, prestação de serviços e produção de bens. São exemplos a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e Serviço Federal de Processamentos de Dados – SERPRO. No tocante ao contexto político em que a REFAP S/A e a CPTM se inserem, constatamos que em virtude de tal modalidade interventiva ser uma forma mais brusca de atuação estatal a manutenção destas atividades demanda gestão por parte de uma diretoria definida no estatuto de criação destas, que varia a cada determinado período.

Quanto a efetividade da instituição das empresas citadas, conclui-se que a REFAP S/A tem sua atuação refletindo de forma positiva na economia nacional, pois após sua instituição e ampliação passou a produzir 30 mil m³ de petróleo por dia¹⁶, atendendo inclusive demandas internacionais.

Já a CPTM, vem atingindo ano a ano um montante maior de receita e contribuindo no ano de 2012 com 4,5% a mais do que em 2011 ao Tesouro Nacional, bem como investindo mais em obras e serviços referentes ao setor de transporte ferroviário.¹⁷

Quanto a intervenção indireta do Estado sobre a economia, como já temos destacado, deve-se observar aos princípios constitucionais já mencionados. Sua efetivação, de acordo com o art. 174, da Constituição Federal se dá quando são exercidas as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o privado.

¹⁵ <http://www.setorialnews.com.br/materia.asp?y=2006113164652> – Acesso em 28.07.2013.

¹⁶ <http://desv.petrobras.com.br/refap/refap.asp> - Acesso em 26.07.2013.

¹⁷ http://www.cptm.sp.gov.br/e_contabeis/RelAdministrativo_2012.PDF - Acesso em 25/07/2013.

Em se tratando da função de fiscalizar, podemos demonstrar como exemplo as Agências Reguladoras, sendo que estas autarquias de regime especial foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Além de controlar a qualidade na prestação de serviço, estabelecem regras para o setor correspondente¹⁸. Segundo MELLO (2009, p. 171), são estas:

(a) *serviços públicos propriamente ditos*. É o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela Lei 9.427, de 26.12.1996, e da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, criadas pela Lei 10.233, de 5.6.2001, e da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, criada pela Lei 11.182, de 27.9.2005;

(b) *atividade de fomento e fiscalização de atividade privada*, caso da Agência Nacional de Cinema – ANCINE, criada pela inconstitucional Medida Provisória 2.281-1, de 6.9.2001, alterada pela Lei 10.454, de 13.5.2002;

(c) *atividades exercitáveis para promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria de petróleo* cuja disciplina e controle competem à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, criada pela Lei 9.478, de 6.8.1997.

(d) *atividade que o Estado também protagoniza (e quando o fizer serão serviços públicos), mas que, paralelamente, são facultadas aos particulares*. É o que ocorre com os serviços de saúde, que os particulares desempenham no exercício da livre iniciativa, sob a disciplina de controle da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS, criada pela Lei 9.782, de 26.1.1999 (hoje denominada ANVISA, por força da Medida Provisória 2.190-34, de 23.8.2001), e da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, criada pela Lei 9.961, de 28.1.2000.

(e) Finalmente, há, ainda, *agência reguladora do uso de bem público*, que é o que sucede com a Agência Nacional de Águas – ANA, criada pela Lei 9.984, de 17.7.2000.

Nota-se que inclusive as atividades desenvolvidas em caráter de intervenção direta são objetos de fiscalização, sendo nítida a observância dos princípios norteadores da atividade econômica presentes no art. 170 da Constituição, bem como os fundamentais constantes no art. 1º e no art. 3º, do mesmo texto de Lei.

Referindo-se ainda à função de fiscalização, o Estado institui tributos não só para manutenção de suas atividades, mas para intervir na atividade econômica visando dirimir imperfeições e/ou equilibrar o sistema econômico.¹⁹

¹⁸ <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/agencias-reguladoras> - Acesso em 28.07.2013

¹⁹ Vide pág. 13

Considerando as administrações de maior expressão a partir de 1988, depara-se com a situação de maior atividade intervencionista indireta, no tocante à fiscalização, no decorrer dos mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, pois durante este período é que foram instituídas a maioria das agências reguladoras do Estado.

Essas agências tem o poder de fiscalizar e aplicar multas como forma de coerção ao desrespeito quanto à prestação dos serviços, sendo estas empresas sujeitas a sua jurisdição, considerando finalmente a incidência de tributos visando regular determinada atividade que está sujeita a sua incidência,. Visualiza-se um cenário positivo de atuação, pois mesmo com a existência de críticas, o objetivo maior, que é a observância dos princípios constitucionais, em linhas gerais vem sendo aplicado.

No tocante aos incentivos, podemos destacar que estes se dão através de programas de desenvolvimento nacional como o PAC – Programa de Aceleração de Crescimento e por intermédio de política econômica ou políticas públicas de planejamento estatal que visem o desenvolvimento econômico e social.

Tal programa foi criado durante a administração do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período, e vem tendo continuidade na administração da então presidente Dilma Housseff, com o PAC II²⁰.

Tratando-se de política econômica, trazemos como exemplo a instituição do Plano Real que foi o programa brasileiro de estabilização econômica considerado o mais bem-sucedido de todos os planos lançados nos últimos anos para combater casos de inflação crônica²¹, instituído durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, no Ministério da Fazenda do governo de Itamar Franco.

Em se tratando de política pública estatal, convém citarmos a Lei nº 8.031/90, posteriormente alterada pela Lei 9.491/97, que “instituiu o Programa Nacional de Desestatização da economia brasileira, transferindo para iniciativa privada uma

²⁰ <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac> - Acesso em 28.07.2013.

²¹ <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp> - Acesso em 28.07.2013.

gama de empreendimentos e atividade, até então, exploradas pelo Estado”. (FIGUEIREDO, 2006, p. 207)

Como exemplo, mencionamos a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, com a venda de 41% das ações da empresa para a iniciativa privada, gerando um montante de 3,3 bilhões de reais ao governo.

Por essa razão entendemos que incentivo e planejamento devem ser considerados de forma única, pois embora tenha sido abordado as divergências doutrinárias quanto ao tema, entendemos que não há incentivo sem planejamento, o que resultará uma atuação positiva do Estado.

CONCLUSÃO

Em linhas gerais podemos delinear a atividade de intervenção estatal como forma de política desenvolvimentista, basta fazer um apanhado sobre o momento político de cada constituição para visualizar em termos de efetividade se estas refletiram num aspecto positivo ou negativo.

Traçar uma comparação sobre a história da intervenção estatal no domínio econômico de forma direta e indireta, pela ótica das constituições brasileiras se mostrou em primeira análise, uma lição de desenvolvimento econômico e gestão.

Analisar as Constituições Brasileiras e identificar a atuação do Estado dentro do sistema econômico é uma constatação quanto à importância de como ideologias, movimentos sociais, contextos políticos e econômicos interferem na organização das formas de ação do próprio Estado na economia.

Por essa razão é que em linhas gerais as ações de incentivo e planejamento no setor econômico, não obstante suas críticas e questionamentos, não deveriam padecer de inconstitucionalidade, pois em tese devem observar a todos os princípios constitucionais, bem como os inerentes à atividade econômica, principalmente aqueles atinentes à administração pública tendo em vista que um dos objetivos fundamentais do Estado é induzir o processo de desenvolvimento social.

Ante o exposto podemos concluir que dentro de cada área de atuação, para sua efetivação, são observados diversos aspectos para a instituição da intervenção. Nos casos citados, de pronto pode-se observar a tentativa de garantir o desenvolvimento nacional, vindo por trás disso todos os princípios abordados tendo como nítido aspecto comum, as duas formas de intervenção direta e indireta.

REFERÊNCIAS

A Companhia. CPTM. Disponível em <http://www.cptm.sp.gov.br/e_companhia/cptm.asp> . Acesso em 24/07/2013.

Agências Reguladoras. Site do Governo Federal. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/agencias-reguladoras>>. Acesso em 28/07/2013.

ALMEIDA, Lúcia Marina Alves de. RIGOLIN, Tércio Barbosa. **Geografia: Geografia Geral e do Brasil**, volume único. 1. ed. – São Paulo. Editora Ática, 2005.

Balanco 4 anos: 2007-2010. Ministério do Planejamento. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/5d7594a46ae469cbc1d4d0f2e35598bb.pdf>>. Acesso em 30/07/2013.

BANCO DO NORDESTE, Histórico – **A Empresa.** Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_principal.asp> Acesso em 24 de julho de 2102.

CANCIAN, Renato. **“Anos Dourados” e Brasília.** São Paulo. Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/governo-juscelino-kubitschek-1956-1961-anos-dourados-e-brasilia.jhtm>> Acesso em 23 de julho de 2012.

_____. **Polarização Conduz ao Golpe.** São Paulo. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/governo-joao-goulart-1961-1964-polarizacao-conduz-ao-golpe.jhtm>> Acesso em 24 de julho de 2012.

_____. **Democracia e fim do Estado Novo.** São Paulo. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/governo-gaspar-dutra-1946-1951-democracia-e-fim-do-estado-novo.jhtm>> Acesso em 20 de julho de 2012.

Companhia Vale do Rio Doce. Portal São Francisco. Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/governo-getulio-vargas/companhia-vale-do-rio-doce.php>> Acesso em 24 de julho de 2012.

Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília. DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>

Constituição, 1969. **Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969.** Emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>

Constituição, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>

Constituição, 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro. RJ: Assembléia Constituinte, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>

Constituição, 1937. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>

Constituição, 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Assembléia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>

Constituição, 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>

Constituição, 1824. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>

CORTI, Ana Paula. **A Ditadura de Getúlio Vargas.** Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.jhtm>> Acesso em 11 de julho de 2012

Criação da Siderúrgica Nacional. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CSN>> Acesso em 24 de julho de 2012.

FAORO, Raymundo. **A República Inacabada.** Org. Fábio Konder Comparato. – São Paulo. Editora Globo, 2007.

FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. **A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3432, 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23080>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 4ª ed.rev. atual.- Rio de Janeiro. Forense, 2002.

FRIEDE, Reis. **Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado**. 4. ed. Rio de Janeiro. Forense, 2005.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 15ª ed. rev. atual. São Paulo. Malheiros, 2011.

História. Eletrobrás. Disponível em: <<http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMISB33DBED6PTBRIE.htm>> Acessado em 25 de julho de 2012

História do BC. Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?HISTORIABC> >. Acessado em 24 de julho de 2012

História Postal. Correios. Disponível em <<http://www.correios.com.br/sobreCorreios/empresa/historia/default.cfm>> Acesso em 22/08/2013.

Institucional. Celg Distribuição. Disponível em: <<http://www.celg.com.br/paginas/institucional/institucional.aspx>> Acessado em 22 de agosto de 2013.

I PNUD (Plano Nacional de Desenvolvimento) de 1968 a 1973. Gestor Empreendedor. Disponível em: <<http://gestorempreendedor.blogspot.com.br/2008/09/i-pnd-plano-nacional-de-desenvolvimento.html>> Acesso em 22/08/2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15º ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo. Saraiva. 2011.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **Aspectos históricos da intervenção estatal na ordem econômica brasileira: breve análise das Constituições que precede-**

rem a atual. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 29 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31619&seo=1>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

Perfil Institucional. Refinaria Alberto Pasqualini – REFAP S/A. Disponível em <http://desv.petrobras.com.br/refap/refap_perfil.asp> . Acesso em 24/07/2013.

Petrobrás. Portal São Francisco. Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/governo-getulio-vargas/petrobras.php>>. Acessado em 24 de julho de 2012

Petrobrás Perde Monopólio do Gás mas Será Sócia de Estatal Boliviana. Setorial News. Disponível em <<http://www.setorialnews.com.br/materia.asp?y=2006113164652>>. Acesso em 28/07/2013.

Plano Real. Ministério da Fazenda. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>>. Acesso em 28/07/2013.

SILVA, Américo Luís Martins da, 1955. **A ordem constitucional econômica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Paulo Sérgio da. **A “Polaca”.** 2008. In: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/a-polaca>> Acesso em 05 de julho de 2012.

Sobre o PAC. Ministério do Planejamento. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em 28/07/2013.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil,** 1940. In: http://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1934 Acesso em: 15 mar. 2012

VIDOTTE, Adriana; TARREGA, Maria Cristina V. Blanco. **Estado, Empresa e Desenvolvimento Econômico.** 1ª Ed. Florianópolis. Fundação Boiteux. 2008.

Villas-Bôas, Ana Lucia do Amaral. **Fragments da História da Mineração no Brasil,** 2010. Disponível em <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276626313_ARQUIVO_ANPUH2010-ANALUCIAVILLASBOAS.pdf>
