



Finalidades e limitações da intervenção do Estado na economia sob a ótica da Constituição da República de 1988

Aims and limitations of State intervention in the economy from the perspective of Brazilian Constitution of 1988

Luciana Gonçalves Nunes

Advogada, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG - Brasil, e-mail: lugnunes@gmail.com

Resumo

O presente trabalho busca demonstrar as finalidades e as limitações da intervenção do Estado brasileiro na economia, sob a ótica da Constituição da República do Brasil de 1988. Para tanto, perpassa-se, em especial, pela análise dos art. 170 e do art. 173 da CR/88, que tratam do intervencionismo estatal, conferindo ao Estado um papel distinto daquele despendido pela Constituição da República de 1967/69. O caminho metodológico percorrerá alguns entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, de modo examinar a intervenção estatal na economia, no vigente modelo adotado pelo Estado Democrático de Direito que, embora menos intervencionista que o modelo lapidado pela CR/67, merece ponderações acerca das suas características e limitações. Note-se que ainda existem divergências atinentes às denominações doutrinárias para as formas/modalidades de intervenção estatal.

Todavia, é consenso doutrinário que: (i) a intervenção direta do Estado no domínio econômico opera-se seja em concorrência com os demais agentes econômicos do setor privado, seja sob o regime de monopólio; (ii) a intervenção indireta do Estado no domínio econômico se dá por meio de políticas econômicas.

Palavras-chave: Finalidades. Limitações. Intervenção. Estado Democrático de Direito.

Abstract

The present work looks to demonstrate the finalities and the limitations of the intervention of the Brazilian state in the economy from the viewpoint of the Constitution of the Republic of Brazil of 1988. For that purpose, the article passes, in special, by the analysis of art. 170 and art. 173 of the Brazilian Constitution, which treat of the state intervention, giving to the State a different role to that spent by the Constitution of the Republic of 1967/69. The methodological approach will go through some doctrinal and jurisprudential understandings in order to examine the state intervention in the economy, in the model in force adopted by the Democratic State of Law that, though less interventionist than the model of CR/67, deserves considerations about his characteristics and limitations. It is noticed that there are still divergences to the denominations for the forms/kinds of state intervention. However, it is a doctrinal consensus that: (i) direct intervention in the economic order takes place in competition with other economical agents of the private sector or under the regime of monopoly; (ii) indirect state intervention in the economic domain is through economic policies.

Keywords: Goals. Limitations. Intervention. Democratic State of Law.

Introdução

Sob a égide da Constituição da República de 1967/1969, o Estado assumia o encargo de promover o *desenvolvimento nacional*, atuando quer no domínio econômico quer intervindo indiretamente. Naquela época, a atividade estatal era supletiva da iniciativa privada, justificando-se de forma ampla a exploração direta da atividade econômica pelo Estado.

A Constituição da República de 1988 (CR/88), todavia, muda fundamentalmente o direcionamento jurídico da posição do Estado no campo da atividade econômica. O diploma constitucional, em seu art. 173, passa a privilegiar o fundamento da *liberdade de iniciativa* que, pela sua própria conceituação doutrinária e legal, limita a intervenção do Estado no domínio econômico (BRASIL, 1988).

Nessa linha, a exploração direta da atividade econômica passa a ser permitida apenas quando necessária aos *imperativos da segurança nacional* ou a *relevante interesse coletivo*, com vistas a se perquirir o afastamento do Estado na atuação direta no âmbito da economia, do exercício e exploração direta da atividade econômica, e, portanto, da participação em empresas como acionista.

Nos termos da CR/88, o Estado assume ainda a importante função de zelar superiormente e garantir, por meio da fiscalização, incentivo e planejamento, a *eficácia dos princípios da ordem econômica*, dispostos no art. 170 da CR/88.

Em síntese, a partir do texto constitucional de 1988, inicia-se uma *nova ordem*, na terminologia empregada por João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004, p. 139), que passa a exigir que “de pronto, sejam transferidas para a iniciativa privada todas as participações do Estado na atividade econômica direta”, de forma a se concretizar o afastamento do Estado do domínio econômico.

A implantação do Programa Nacional de Desestatização (PND), esculpida na Lei n. 8.031/90, constitui importante marco que define o repasse da exploração das atividades econômicas do Estado para a iniciativa privada, por meio do instituto jurídico da desestatização e da privatização.

Diante dessa nova ordem, se por um lado a atuação direta do Estado na esfera econômica é reduzida, por outro, sua atuação se expande no âmbito regulatório, com a gradativa criação de órgãos para regular e fiscalizar alguns serviços, antes de titularidade do Estado. Não obstante a mudança do papel estatal sublinhado – de interventor direto para regulador –, há algumas finalidades e limitações da intervenção do Estado na economia, que merecem destaque.

A atuação do Estado na economia

Nos termos do art. 173, *caput*, da CR/88, ao Estado é permitida a exploração direta da atividade econômica, ressalvados os casos previstos, quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Ao Estado ainda compete, a teor do art. 174 da CR/88, atuar como agente normativo, regulador da atividade econômica, no exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Ademais, conforme disposto no art. 175 da CR/88, incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos (BRASIL, 1995).¹

Fernando Gherardini Santos, dissertando sobre a atuação do Estado na vigência da CR/88, salienta que:

diante da análise dos princípios norteadores da ordem econômica, pode-se facilmente concluir que a Constituição vigente, optando [...] por um sistema capitalista de mercado, utiliza-se de um regime de atuação estatal no processo econômico, o qual, vale dizer, engloba um campo muito mais amplo do que simplesmente um 'estado intervencionista', o qual referir-se-ia tão somente, ao setor 'privado' [...]. *A atuação do Estado, determinada pela Carta de 1988, ao contrário, engloba tanto o setor público como o privado, ou seja, estabelece a atuação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo, como é conclamada pela realidade hodierna* (SANTOS, 2000, p. 95, grifo nosso).

¹ Nos termos do art. 2º da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a concessão de serviços públicos corresponde à delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. A permissão de serviço público, por sua vez, refere-se à delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, a teor do art. 2º, inc. IV, da referida Lei.

Segundo Eros Roberto Grau, a *atividade econômica* exercida pelo Estado pode ser entendida em dois sentidos: amplo ou estrito. Em *sentido amplo*, a expressão significa a ação do Estado tanto na área de titularidade própria quanto em área de titularidade do setor privado. Em *sentido estrito*, é utilizada para designar a atuação estatal em área de titularidade do setor privado.

Em síntese, o doutrinador assevera que quando o Estado realiza atividade econômica em sentido amplo, deve-se empregar o termo *atuação estatal*. Em contrapartida, quando o Estado exerce atividade econômica em sentido estrito, no domínio econômico, deve-se utilizar o termo *intervenção estatal*.

Tendo em vista que este trabalho restringe-se à *intervenção estatal na economia*, impende analisar o conceito e as formas/modalidades de *intervenção do Estado no domínio econômico*, sem aprofundamento de discussões relacionadas à atuação estatal, que diz respeito à atividade econômica em sentido amplo, abrangendo igualmente os serviços públicos.

Denominações doutrinárias para as formas/ modalidades de intervenção estatal

Para Diógenes Gasparini (2001, p. 614), a *intervenção do Estado no domínio econômico* pode ser conceituada como “todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais”.

João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004) lembra que as formas e modalidades pelas quais o Estado intervém no setor econômico são diversas e cada uma delas pode assumir as mais amplas esfumaduras. Na doutrina, existem distintas classificações dessas formas e modalidades. Passa-se a expor algumas delas.

Eros Roberto Grau (2008) distingue três modalidades de intervenção: (i) intervenção por absorção ou por participação; (ii) intervenção por direção; (iii) intervenção por indução.

Na *intervenção por absorção*, o Estado intervém no domínio econômico, ou seja, no campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ação como agente econômico. Nesse caso, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, atuando em regime de monopólio.^{2,3}

Já na *intervenção por participação*, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica, atuando em regime de concorrência com empresas privadas que atuam nesse mesmo setor.⁴ Vale lembrar que tanto na intervenção por absorção como por participação, o Estado atua no domínio econômico por meio de um ente com personalidade jurídica própria (empresa pública, sociedade de economia mista ou subsidiária).

Na intervenção por direção e por indução, o Estado desenvolve ação como regulador da atividade econômica. Em relação às duas formas de intervenção, entende Eros Roberto Grau que o Estado intervém não mais no domínio econômico, mas sobre ele.

² Para Eros Roberto Grau, “o conceito de monopólio pressupõe apenas um agente apto a desenvolver as atividades econômicas a ele correspondentes” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.273/DF. Relator: Min. Eros Roberto Grau. DJ: 28/03/2005). O ministro afirma que a definição do modo de exploração de um determinado monopólio é tema que cabe ao titular do monopólio, podendo fazê-lo diretamente ou por meio de terceiros. Vale lembrar que a EC n. 09/95 acabou com a restrição da participação de terceiros no resultado da exploração. Com isso, embora preservado o monopólio, é possível, por meio de licitação, conceder parte desse monopólio, ficando o agente econômico com os riscos da atividade exploratória. No chamado pré-sal há uma tentativa de estabelecer esse novo modelo de concessão.

³ Como exemplos de intervenção por absorção podem ser apontadas as atuações da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (empresa pública) e da Petrobras Brasileiro S. A. (sociedade de economia mista).

⁴ Como exemplos de intervenção por participação podem ser apontados o da Caixa Econômica Federal (empresa pública) e do Banco do Brasil.

Na *intervenção por direção*, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Embora haja preceitos deontológicos, estes não são dotados da mesma carga congente que afeta as normas de intervenção por direção.

Já na *intervenção por indução*, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. Na lição de Eros Roberto Grau, trata-se de normas dispositivas, com a função de induzir os agentes econômicos a uma opção de comportamento que transcenda os limites do querer individual, em consonância com o interesse econômico e social.

Bernard Chenot e Alberto Venâncio Filho, por sua vez, ao contrário de Eros Roberto Grau, não trabalham com uma distinção tripartite da intervenção do Estado no domínio econômico, mas adotam duas denominações: direito regulamentar econômico e direito institucional econômico.⁵ O primeiro caracteriza o conjunto de normas que regem, estimulam ou incentivam a atividade econômica em sentido estrito. Já o segundo diz respeito à situação em que o Estado intervém diretamente na atividade econômica em sentido estrito.

Luiz S. Cabral de Moncada (1988), João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004), assim como a maioria dos administrativistas adotam a terminologia intervenção direta e indireta. Nesse sentido, Manuel Afonso Vaz elucida:

quando se fala da iniciativa econômica pública de três setores de propriedade dos meios de produção e da reserva de setor público, está a referir-se um tipo de atuação econômica do Estado substancialmente diferente daquela intervenção do Estado que se expressa na imposição

⁵ *In verbis*: “adotamos, também, a classificação de Chenot, dividindo o Direito Público Econômico em dois grandes setores: o Direito Regulamentar, que trata das formas regulamentares da intervenção do Estado, sendo a sua forma extrema o dirigismo total; e o Direito Institucional, em que o Estado se transforma em atos da vida econômica, apresentado como caso limite o coletivismo total”. VENÂNCIO FILHO, A. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 69.

de limites à atividade econômica privada. A distinção baseia-se agora nos sujeitos que detêm o domínio da atividade econômica, designando-se de intervenção direta se é o próprio Estado que assume o papel de agente econômico, e de intervenção indireta, se o Estado condiciona, motiva ou enquadra o comportamento dos agentes econômicos dele independentes, sem tomar parte ativa do processo produtivo, ou seja, não se assumindo como produtor ou distribuidor de bens e serviços. Ao falarmos aqui de iniciativa econômica pública temos essencialmente em vista a intervenção direta do Estado na economia, até porque a intervenção indireta não é propriamente uma atividade econômica do Estado, mas a imposição de limites ou a concessão de benefícios à atividade econômica dos particulares. Esta é uma intervenção regulamentar; aquela é uma intervenção produtiva. No âmbito da intervenção direta distinguiremos a atuação do Estado em regime de monopólio, em regime de concorrência e no uso de instrumentos específicos de apropriação da propriedade ou da gestão das empresas privadas (VAZ, 1990, p. 126-127).

Pelo exposto, não obstante as diferentes terminologias empregadas, é consenso doutrinário que: (i) a intervenção direta do Estado no domínio econômico opera-se seja em concorrência com os demais agentes econômicos do setor privado, seja sob o regime de monopólio; (ii) a intervenção indireta do Estado no domínio econômico se dá por meio de políticas econômicas.

Com vistas ao aprofundamento temático, insta examinar a atuação do Estado na ordem econômica, em consonância ao disposto no comando constitucional.

Características e limites da intervenção direta

Considerando que a intervenção direta do Estado no domínio econômico pode se operar em concorrência com os demais agentes econômicos do setor privado ou sob o regime de monopólio, o estudo será dividido em duas seções.

A intervenção direta por meio da concorrência com agentes econômicos

Conforme disposto no art. 173 da CR/88, a atividade econômica em sentido estrito pode ser explorada diretamente pelo Estado, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Ambos os pressupostos, *imperativos da segurança nacional e relevante interesse coletivo*, podem ser classificados como *conceitos jurídicos indeterminados*⁶, visto que não trazem, de forma precisa e determinável, a delimitação dos pressupostos para sua plena aplicação, abrindo margem para a discricionariedade.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

discricionariedade [...] é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente (MELLO, 1993, p. 48).

João Bosco Leopoldino da Fonseca ensina que, “ao conduzir a atividade econômica, o Estado está tratando com um fenômeno que se caracteriza pela constante evolução, pela contínua mobilidade” (FONSECA,

⁶ Quanto aos conceitos jurídicos indeterminados, Amanda Flávio de Oliveira esclarece que “o que há de relevante nos conceitos jurídicos indeterminados, especificamente no ponto que ora mais interessa, é que, para a sua interpretação e aplicação, faz-se necessária uma atividade de construção por parte do administrador. Isso decorre, além da própria imprecisão do conceito, da sua mutabilidade, uma vez que pode ele variar no tempo e espaço, diante de outras ou das mesmas condições. O que já pôde ser considerado, algum tempo atrás, como uma conduta aceitável em um bom pai de família, por exemplo, hoje pode não ser mais. O mesmo se diz para o conceito de interesse coletivo, que se modifica, com o passar dos tempos” (OLIVEIRA, 2002, p. 66).

2004, p. 28). Assim, a indeterminabilidade dos conceitos jurídicos contidos na norma, por um lado, é relevante, na medida em que existem diversas possibilidades casuísticas que podem invocar tais preceitos para legitimar a ação estatal.

Por outro, até a presente data, o legislador infraconstitucional, não obstante a determinação constitucional estampada na expressão “conforme definidos em lei”, não elaborou lei atinente às hipóteses de incidência dos conceitos jurídicos indeterminados.

Para Celso Ribeiro Bastos,

o texto constitucional impõe a regulamentação por via de lei do que seja segurança nacional e relevante interesse coletivo. Essa norma há que ser genérica e abstrata. De outra forma, há que se levar em conta que estas atividades econômicas serão cumpridas por pessoas jurídicas demandantes de lei par sua criação. Trata-se de empresas públicas e sociedades de economia mista, que nos termos do art. 37, XIX, deverão fazer praça dos objetivos para os quais são criadas, uma vez que a Constituição exige para tanto lei específica (BASTOS, 1988, p. 75).

Portanto, embora se reconheça a necessidade de existirem conceitos jurídicos indeterminados no art. 173 da CR/88, aponta-se para a necessidade de regulamentação constitucional que busque limitar a discricionariedade atribuída ao gestor público em seus aspectos de conveniência e oportunidade.

Importante salientar que, independentemente da hipótese que autorize a intervenção direta do Estado no domínio econômico – sejam imperativos da segurança nacional, seja relevante interesse coletivo –, o art. 173, § 1º, inc. II, da CR/88 impõe a obrigação estatal de fazê-lo em *igualdade de condições* com os agentes econômicos privados, ou seja, despojado de suas prerrogativas.

Por tal razão, o Estado apenas está constitucionalmente autorizado a explorar atividade econômica por meio de sociedades de economia mista, empresas públicas ou subsidiárias, que, a sua vez, devem se sujeitar

ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Para além dessas considerações, como visto, a intervenção direta do Estado no domínio econômico opera-se não apenas em regime de concorrência com os demais agentes econômicos privados, mas também sob o regime de monopólio.

A intervenção direta sob regime de monopólio

Para Diógenes Gasparini (2001, p. 618), em termos jurídicos, monopólio é “a supressão de uma atividade do regime da livre iniciativa, imposta pelo Estado, em benefício do interesse coletivo”, não se admitindo o monopólio privado, por consistir em distorção das leis do mercado.

O monopólio da União possui tratamento constitucional, nos termos do art. 177 da CR/88, abrangendo a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

O monopólio, porém, não deve ser confundido com o privilégio. Aquele é a detenção exclusiva da titularidade de determinadas atividades, enquanto esse é a delegação do direito de execução dessas atividades a um ou a poucos interessados, desde que preencham os requisitos exigidos pelo delegante que detém o monopólio. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (2002, p. 611):

monopolizado pela União um bem ou uma atividade do domínio econômico, nada impede que ela confira o privilégio de sua exploração a autarquias, a fundações públicas, a empresas estatais, a concessionários ou a permissionários que satisfaçam as exigências do interesse público. O monopólio não se confunde com o privilégio. Monopólio é a detenção exclusiva do bem ou da atividade por uma só pessoa; privilégio é a delegação do direito de exploração do bem ou da atividade monopolizada a um ou alguns interessados. Só pode dar privilégio quem tem o monopólio. O monopólio é sempre exclusivo e excluyente dos demais interessados; o privilégio pode ser exclusivo ou não.

Destacados os dois regimes de intervenção direta do Estado na economia, resta fazer uma observação com relação ao § 4º do art. 173, que dispõe que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (BRASIL, 1998).

Para João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004, p. 137), “o constituinte errou gravemente ao colocar essa norma no contexto do artigo 173, que nada tem a ver com abuso de poder econômico”. Portanto, não estudaremos o aludido dispositivo constitucional, por entender que, nesse caso, não há intervenção direta do Estado na economia.

Em síntese, o Estado intervém na economia: (i) de *forma direta*, mediante a exploração estatal de atividade econômica ou em regime de monopólio; (ii) de *forma indireta*, como agente normativo e regulador da atividade econômica, conforme estudo empreendido no próximo tópico.

Nesse sentido, mencionamos didático trecho de julgado do Supremo Tribunal Federal:

a atuação estatal na economia, CF, arts. 173, 174 e 177 ocorrerá: 1) mediante a exploração estatal de atividade econômica (CF, arts. 173 e 177), que será: 1.1. necessária (CF, art. 173); 1.1.1. quando o exigir a segurança nacional, ou 1.1.2. ou o interesse coletivo relevante, tanto um quanto outro definidos em lei. Os instrumentos de participação do Estado na economia serão: a) as empresas públicas; b) as sociedades de economia mista; c) outras entidades estatais ou paraestatais,

vale dizer, as subsidiárias (CF, art. 37, XIX e XX; art. 173, §§ 1º, 2º e 3º). Ocorrerá, ainda, a atuação estatal na economia: 2) *com monopólio*: CF, art. 177, incidindo, basicamente, em três áreas: petróleo, gás natural e minério ou minerais nucleares. A intervenção do Estado no domínio econômico dar-se-á (CF, art. 174): figurando o Estado como *agente normativo e regulador da atividade econômica*, na forma da lei, fiscalizando, incentivando e planejando (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004).

Características e limites da intervenção indireta

De acordo com o teor do art. 174, o Estado exerce o papel de agente normativo, regulador da atividade econômica, no exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento. O Estado agindo como *regulador*, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2005), atua basicamente elaborando normas, reprimindo o abuso do poder econômico, interferindo na iniciativa privada, regulando preços, controlando abastecimento.

Na lição do direito português, a *regulação pública da economia* implica:

[...] a *alteração dos comportamentos de agentes privados, ou mesmo públicos mas autónomos, em relação ao que eles seriam se ela não existisse*, isto é, se os seus comportamentos obedecessem apenas às leis de mercado ou a mecanismos de auto-regulação.

A regulação pública distingue-se, portanto, da regulação pelo mercado e das regras provenientes de entidades privadas dotadas de um poder econômico suficiente para as tornar efectivas (por exemplo, preços impostos por empresas em posição dominante ou códigos de conduta provenientes de associações profissionais privadas) (PORTUGAL, 1996, p. 14, grifo nosso).

A intervenção indireta, segundo os ditames da norma constitucional, pode-se dar de diversas formas. *A intervenção indireta por incentivos*

é aquela por meio da qual o Estado confere certos incentivos ao particular para que adira ou não à política econômica estatal.

A política econômica, nas palavras de Isabel Vaz (1993, p. 195), “pode ser considerada como um conjunto de ações adequadas, dirigidas racionalmente para a obtenção de determinados resultados de natureza econômica em uma comunidade”.

Na intervenção direta por incentivos, o Estado estimula a cooperação do setor privado com seus interesses, sendo facultativa a adesão ou não do particular ao incentivo concedido. Entretanto, uma vez firmado o interesse de cooperação, o particular deve se submeter às normas para que tenha direito ao benefício.

A *intervenção indireta por planejamento*, por sua vez, é aquela por meio da qual o Estado irá avaliar uma dada situação, as opções de ação, as perspectivas e projeções para o futuro, e delinear um meio de atingir o que pretende. Configura-se como forma de se estruturar meios para se alcançar uma desejada política econômica, como forma sistematizada do Estado regular o mercado, intervindo indiretamente sobre o domínio econômico, buscando atingir um determinado fim.

O planejamento, segundo Américo Silva (1996), consiste no estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, por meio de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos.

A *intervenção indireta por fiscalização*, por fim, é aquela por meio da qual o Estado impõe ao particular determinadas normas imperativas a serem seguidas, sob pena de sofrer a punição prevista na lei.

João Bosco Leopoldino da Fonseca lembra que o Estado, para atingir seus objetivos promocionais, para levar as empresas a aderirem ao plano e aos programas por ele propostos, vale-se de uma técnica nova para garantir o cumprimento da lei. Segundo ele,

as metas econômicas fixadas pelo Estado são mais eficazmente alcançadas através da imposição de sanções premiaias. Aquelas empresas

que aderem aos objetivos fixados pelo Governo são premiadas com a concessão de subsídios fiscais, de empréstimos favorecidos, etc. (FONSECA, 2004, p. 30).

O modelo de agências reguladoras, os diversos planejamentos econômicos brasileiros e as sanções premiais são exemplos que consolidam a intervenção indireta do Estado na economia. Cada qual apresenta limitações e benefícios que devem ser analisados casuisticamente.

Por ora, cumpre apenas destacar que o Estado possui distintos instrumentos capazes de interferir na atividade econômica, de modo a possibilitar a efetividade dos princípios constitucionais previstos no art. 170, e a garantir a toda a sociedade uma existência digna, nos moldes dos ideais da justiça social.

Conclusão

Na constitucionalidade democrática brasileira, a atuação estatal na ordem econômica pode se dar de duas formas: direta e indireta. A atuação direta configura-se como exceção, consubstanciando-se na atuação do Estado como sujeito atuante no mercado por meio das formas de empresa pública, sociedades de economia mista e subsidiárias. A atuação indireta do Estado, por sua vez, opera-se por meio da normatização e da regulação da economia por práticas estatais de fiscalização, incentivo e planejamento.

Ambas as modalidades de atuação estatal possuem respaldo constitucional. Todavia, há nítida preponderância pela atuação indireta do Estado, de modo a garantir aos particulares a possibilidade de atuação em ramos e atividades que por anos estiveram sob a égide exclusiva do Estado.

Referências

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 15 set. 2008.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FONSECA, J. B. L. da. **Direito econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MONCADA, L. S. C. de. **Direito econômico**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1988.

OLIVEIRA, A. F. de. **O direito da concorrência e o poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PORTUGAL. Conselho Económico e Social. **Administração consultiva em Portugal**. Lisboa: Série Documentos e Estudos Internos, 1996.

SANTOS, F. G. **Direito do marketing**: uma abordagem jurídica do marketing empresarial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SILVA, A. L. M. da. **A ordem constitucional econômica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.273/DF**. Relator: Min. Eros Roberto Grau. DJ: 28/03/2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário n. 407.099/RS**. Relator: Min. Carlos Velloso. DJ: 06/08/2004.

VAZ, I. **Direito econômico da concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VAZ, M. A. **Direito econômico**: a ordem econômica portuguesa. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1990.

VENÂNCIO FILHO, A. **A intervenção do Estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

Recebido: 22/06/2011

Received: 06/22/2011

Aprovado: 20/08/2011

Approved: 08/20/2011