

**CONTROLE DOS RESULTADOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO
DOMÍNIO ECONÔMICO: REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Érico Hack¹

Resumo: O presente artigo observa a intervenção do Estado no domínio econômico, analisando quais as formas que ela acontece. A partir disso, aponta a necessidade do controle das finalidades e resultados que a intervenção pretende alcançar. Por fim, relaciona a intervenção com a sustentabilidade que deve ser observada no desenvolvimento econômico.

Abstract: This article observes the intervention of the State on the economical domain, analyzing the forms that it happens. From this point, lead to the necessity of controlling the finality and results that the intervention intend to reach. At the end, relates the intervention with the sustainability the must be observed on the economical development.

Palavras-Chave: Intervenção do Estado no Domínio Econômico - Ordem Econômica - Controle de Finalidade - Sustentabilidade

Key words: Intervention of the State on the economical domain - Economical Order - Finality Control - Sustainability

Sumário: 1. Introdução – 2. O Estado e a Atividade Econômica no Brasil pela Constituição de 1988 – 3. A Atividade Econômica no Brasil pela Constituição de 1988 – 4. Intervenção do Estado no Domínio Econômico – 5. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico e o Controle dos Fins e Resultados – 6. Intervenção do Estado no Domínio Econômico e Sustentabilidade – 7. Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

Incentivos fiscais e financiamentos à taxas facilitadas ou à fundo perdido são acontecimentos cotidianos em nosso sistema jurídico. Geralmente são justificados pela necessidade de aumentar o desenvolvimento econômico de determinado setor da economia ou de alguma região geográfica.

Tais atividades enquadram-se na categoria de intervenção do Estado no domínio econômico, pois se trata de atuação do ente estatal na atividade privada. Justificam-se, portanto, pela busca do interesse público, traduzido pela necessidade de desenvolvimento de determinada região ou atividade econômica.

Ocorre que tal atuação deve ser realizada dentro de parâmetros que permitam controlar a existência de interesse público. Da mesma forma, é necessário controlar se a atuação pode atingir os resultados pretendidos (antes de sua instituição), ou se está atingindo tais resultados (depois de implementada).

¹ Mestre e doutorando em Direito pela PUC-PR. Advogado em Curitiba-PR.

CONTROLE DOS RESULTADOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Tal controle é um requisito de eficiência e moralidade da Administração Pública, pois permite aferir se um incentivo concedido ao setor privado está efetivamente atingindo o interesse público ou se é apenas um privilégio indevido concedido a alguém de interesse do governante do momento.

O controle ainda presta-se a preservar a sustentabilidade que deve existir nas políticas públicas, de maneira que uma atividade praticada no presente possa continuar sendo praticada no futuro. O mesmo ocorre quanto aos efeitos produzidos pela atividade, que devem perdurar no futuro.

2. O ESTADO E A ATIVIDADE ECONÔMICA

Ao longo do tempo Economia e Estado tiveram uma relação que foi evoluindo na base da tentativa e erro. Inicialmente, o Estado moderno não interferia na economia, sendo a época do liberalismo. Ou seja, entendia-se que o mercado conseguia, sozinho, regular-se, de maneira a distribuir a riqueza igualmente e permitir o desenvolvimento social.

Todavia, tal corrente mostrou-se inviável, primeiramente porque a distribuição de riqueza não era igualitária, pelo contrário, um mercado totalmente livre permitia a formação de cartéis e monopólios privados que praticavam políticas de preços abusivas. Da mesma maneira, tal liberalismo permitia a exploração do trabalho sem qualquer parâmetro de respeito à dignidade da pessoa humana.

Como resposta a estes problemas do liberalismo, pode-se apontar a Revolução Russa de 1917, que demonstrou aos oprimidos por tal sistema uma alternativa absolutamente oposta, conforme será visto logo adiante. Como consequência de tais questões, pode-se apontar, ainda, a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Tal crise ocorreu porque o Estado praticamente não regulamentava a economia, de maneira que permitiu-se uma crise de excesso de demanda que culminou em uma catástrofe econômica que teve reflexos no mundo inteiro.

Em oposição ao liberalismo, como já dito, havia o sistema do comunismo, em que um Estado totalitário absorvia toda a economia. Ou seja, inexistia mercado, havia apenas o Estado. A ele pertenciam todos os meios de produção. Não existia, portanto, livre iniciativa, concorrência ou domínio econômico: existia apenas o Estado, que supostamente proveria todas as necessidades dos cidadãos, garantindo-lhes seus direitos (em oposição ao sistema liberal). Por consequência, não existia também controle e intervenção no domínio econômico, uma vez que não havia o que ser controlado. Como tudo pertencia ao Estado, não havia no que intervir.

O comunismo, como o liberalismo, mostrou-se inviável, uma vez que tinha um alto custo para o Estado e padecia da ineficiência e da falta de dinâmica.

Visto que o liberalismo puro não funcionou e em face da ameaça de uma revolução comunista promovida pelos oprimidos do sistema, foi então ele relativizado. Ou seja, manteve-se a liberdade de iniciativa e a atividade econômica, todavia esta não mais era

livre. O Estado então passou a, em alguns casos, exercer a atividade econômica, e, em outros casos, fiscalizar e regulamentar esta atividade. Este mesmo Estado, que antes era mínimo, toma para si questões sociais como a promoção da saúde, educação e moradia.

Este Estado é chamado de providência, pois provê os direitos fundamentais e os serviços públicos, mas ao mesmo tempo rege-se pela livre iniciativa. Ao longo do tempo, alternam-se períodos de maior ou menor liberalismo econômico, sendo ultimamente conhecido o chamado “neoliberalismo”, caracterizado pela privatização de empresas estatais e pelas agências reguladoras.

3. ATIVIDADE ECONÔMICA NO BRASIL PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a Constituição Federal de 1988 não permite o chamado neoliberalismo, ou seja, é uma Constituição que rechaça o liberalismo. De acordo com o autor, tal interpretação é observada na leitura dos artigos 3º, 5º inciso XXIII, 170, 193 e 219. A Constituição, então, aponta ao Estado a busca pelos valores apontados por estes dispositivos, como a função social da propriedade, promoção do bem estar social e a busca de uma sociedade justa e solidária para todos, apenas para citar alguns dos exemplos².

Para o mesmo autor, ordem econômica refere-se ao privado, ou seja, aquilo que não está sob o domínio do Estado. Eros Roberto Grau define como domínio econômico “*campo da atividade econômica em sentido estrito, área alheia à esfera pública, de titulariedade (domínio) do setor privado.*”³.

Ao mesmo tempo que Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o liberalismo econômico não é possível com a Constituição atual, aponta que este mesmo texto impede que o Estado dirija e planeje a economia. Aponta o art. 174 da Constituição, comentando que

...a dicção categórica do artigo deixa explícito que, a título de planejar, o Estado não pode impor aos particulares nem mesmo o atendimento às diretrizes ou intenções pretendidas, mas apenas incentivar, atrair os particulares, mediante planejamento indicativo que se apresente como sedutor para condicionar a atuação da iniciativa privada.⁴

Ou seja, o Estado brasileiro não pode adotar um regime plenamente liberal, mas também está impedido de adotar medidas de planejamento e direção da economia.

Preferencialmente, portanto, deve agir no sentido de induzir os comportamentos dos particulares, levando a economia na direção do que planejou. Todavia não pode praticar atos que imponham ao particular comportamento pretendido pelo Estado, sob pena de violação da Constituição.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. Capítulo XIII. p. 745 e seguintes.

³ A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 126.

⁴ Curso... p. 750.

CONTROLE DOS RESULTADOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A intervenção do Estado no domínio econômico, ou na ordem econômica, significa uma atuação estatal dentro do campo de atuação dos privados. Não há como intervir naquilo que é seu, a intervenção deve se dar no campo de outrem. Logo, se o Estado pretende intervir, deverá fazê-lo fora de seu raio de atuação.

Pode-se concluir, então, que intervenção do estado no domínio econômico é a atuação estatal na atividade econômica privada. Segundo Marco Aurélio Greco, intervenção do estado na ordem econômica constitui na *“participação deste (Estado) no fluir do processo econômico, seja na etapa da produção da riqueza (desenvolvimento), seja na sua distribuição (justiça social)”*⁵.

Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que a intervenção do Estado pode ocorrer de três formas: 1) exercendo o poder de polícia, na função de fiscalização e regulamentação das atividades; 2) exercendo ele próprio a atividade econômica, hipótese que é exceção justificada apenas por imperativo de segurança nacional ou por relevante interesse público; ou 3) incentivos à iniciativa privada, com favores fiscais e crédito facilitado.⁶

Eros Roberto Grau⁷ classifica a intervenção em três modalidades: a) intervenção por absorção ou participação, b) intervenção por direção e c) intervenção por indução. Tais modalidades podem ser organizadas conforme a atuação do Estado em cada uma delas, distinguindo-se entre intervenção 1) *no* domínio econômico e 2) *sobre* o domínio econômico.

Na modalidade intervenção *no* domínio econômico, o Estado intervém na atividade econômica em sentido estrito, isto é, desenvolve ação como sujeito econômico. Participa diretamente da atividade econômica como um dos agentes participantes da economia, sejam eles públicos ou privados. Ocorre por absorção ou participação.

A intervenção *no* domínio econômico por absorção se dá quando o Estado toma para si exclusivamente o controle de determinada atividade ou setor da economia, proibindo a atuação de particulares, constituindo monopólio da atividade. Já quando atua por participação age como mais um dos participantes da atividade econômica, competindo com os privados que atuam no setor.

Já na intervenção sobre o domínio econômico, o Estado atua como regulador da atividade econômica. Nesta hipótese emite normas de regulamentação da atividade econômica, valendo-se do seu poder de império para intervir na economia sem participar

⁵ Verbete “Intervenção do Estado na Ordem Econômica”. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. Vol. 46, p. 29.

⁶ Curso... p. 749,

⁷ “A Ordem Econômica...” p. 126.

dela diretamente.

Neste caso, poderá intervir sobre o domínio econômico por direção ou indução. Quando atua por direção, estabelece normas obrigatórias de comportamento para os participantes da atividade econômica. O descumprimento de tais normas ocasiona aplicação de sanção jurídica. Já na atuação por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção sem a exigência de um comportamento compulsório por parte dos agentes, mas de maneira a estimular ou desestimular determinadas atividades e comportamentos.

Eros Roberto Grau⁸ afirma que na modalidade de indução tem-se normas dispositivas, deixando de lado a carga de cogência que carregam as normas da modalidade de direção. Tais normas não estabelecem sanção, mas trazem um “convite” (traduzido em benefícios tributários, pecuniários, patrimoniais, etc.) ao destinatário para que este participe da atividade incentivada pelo Estado. O destinatário pode optar por não aceitar o “convite” que o Estado lhe faz, e por tal opção não sofrerá qualquer sanção. Se aderir ao preceito da norma indutora, poderá usufruir os benefícios oferecidos pelo Estado como forma de fomentar a atividade econômica eleita. Na hipótese acima exposta, tem-se a indução de maneira positiva, ou seja, o Estado concede benefícios para quem aderir a comportamento por ele estimulado.

A indução⁹ também pode se dar por via negativa, com a colocação, por parte do Estado, de barreiras que visem desestimular determinados comportamentos que sejam considerados indesejáveis.

Da disciplina da ordem econômica na Constituição de 1988, verifica-se que das formas de intervenção vistas, a mais adequada ao modelo brasileiro é a indução de comportamentos dos privados. A direção da economia é vedada pela Constituição, sendo que o Estado só pode expedir normas de regulamentação e fiscalização do exercício da atividade econômica, mas nunca de direção da atividade econômica.

Mais excepcional ainda é a intervenção no domínio econômico. A participação do Estado na economia, junto com os privados é cabível apenas em casos de exceção. Ambas as hipóteses (participação ou absorção) devem ser evitadas, pois não se tratam do que o Estado normalmente deve fazer, de acordo com a Constituição Federal.

Desta forma, cabe ao Estado um papel de fiscalização e regulamentação, principalmente no sentido de coibir práticas abusivas por parte dos privados, mas nunca impondo a estes a forma como sua atividade deve ser gerida.

O principal papel do Estado, quando seja necessária a intervenção no domínio econômico, é o de indutor, de fomento, de estímulo a comportamentos. Por exemplo, no caso de uma política para estímulo de plantio de determinada cultura em certa região, poderá conceder estímulos fiscais para os agricultores para que plantem tal variedade como quer. Não pode impor o plantio daquela variedade, mas pode induzir os privados a plantarem através de atividades de fomento.

⁸ “A Ordem Econômica...” p. 128.

⁹ Eros Roberto Grau. “A Ordem Econômica...” p. 129.

CONTROLE DOS RESULTADOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

5. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E O CONTROLE DOS FINS E RESULTADOS

A intervenção do Estado no domínio econômico é uma atividade do Estado. A Função do Estado, no entender de Celso Antônio Bandeira de Mello “...é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.”¹⁰.

Logo, toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado deve, única e exclusivamente, buscar o interesse público. A intervenção no domínio econômico, portanto, deve se destinar apenas à busca do interesse público.

Como visto acima, o meio principal de intervenção no domínio econômico é a indução, ou fomento. Dentro desta atividade encontram-se, por exemplo, incentivos fiscais e financiamentos com taxas favoráveis ou a fundo perdido. Infelizmente é comum, ainda, a concessão destes favores a apadrinhados políticos que visam, tão somente, seu enriquecimento particular às custas do Estado.

Logo, sob o manto de uma atividade estatal de indução, de fomento, justificam-se favores fiscais ou financiamentos desvantajosos para o Estado. A justificativa disto seria um suposto interesse público, que poderia se traduzir, por exemplo, em um incentivo fiscal para geração de empregos ou desenvolvimento econômico de determinada região.

Ainda, o art. 37 da Constituição aponta que a Administração Pública deve-se reger pelo princípio da eficiência. Ou seja, deve realizar o máximo de atividades pelo interesse público com o menor dispêndio para o Estado. Assim, para que o Estado abra a mão de uma receita, como no caso dos incentivos fiscais, ou desembolse um valor em um financiamento a fundo perdido, deve haver um relevante interesse público que justifique tal dispêndio.

Estas duas hipóteses demonstram que a intervenção do Estado no domínio econômico, e, especialmente, a modalidade de indução, devem obrigatoriamente vir acompanhadas de um controle rígido da finalidade e dos resultados que pretende alcançar.

Deve-se analisar se a intervenção atende o interesse público. Primeiramente, uma análise em tese, mediante estimativas e estudos prévios à implementação do benefício. Há a necessidade de se demonstrar que a intervenção realizada de fato atende ao interesse público e não se trata de um mero favor concedido a um amigo do governante. Da mesma maneira, deve-se demonstrar que a intervenção é o meio mais eficiente e mais adequado para atingir o resultado pretendido.

Superada tal análise e implementada a intervenção, deve-se proceder a um controle. É necessária a verificação de que a intervenção mantém sua intenção de busca do interesse público. É também necessário verificar se a intervenção é eficiente, ou seja, se está conseguindo alcançar os objetivos pretendidos da melhor maneira possível.

O interesse público, que deve ser sempre buscado pela Administração, impede

¹⁰ Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006. 20ª edição. p. 29.

que a intervenção se desvie de tal finalidade. Não se admite, desta forma, que sob o pretexto de busca do interesse público o Estado tome uma medida extraordinária que privilegie determinadas pessoas.

Ainda, a eficiência requer da Administração uma atuação que alcance os resultados pretendidos com um mínimo de ônus possível. Assim, uma intervenção dispendiosa, ou que não consiga alcançar os resultados pretendidos não pode persistir.

6. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SUSTENTABILIDADE

A questão da intervenção do Estado no domínio econômico deve também ser vista sob o enfoque da sustentabilidade. Esta deve ser tanto da intervenção em si, quando dos resultados e efeitos por ela alcançados.

A sustentabilidade, de uma maneira geral, visa permitir que aquilo que é feito hoje possa continuar sendo feito no futuro. Impede-se, portanto, uma prática predatória ou abusiva presente que impeça a continuidade de algo semelhante. Tal noção está bastante presente no manejo do meio ambiente: não é possível a exploração desmedida das riquezas e recursos naturais de forma que estas se esgotem. Um manejo sustentável do meio ambiente permitirá a utilização destas riquezas e recursos no presente, mas de uma maneira que poderão continuar a ser utilizadas pelas gerações futuras. Ou seja, a sustentabilidade tem o sentido não de impedir totalmente o uso de tais recursos, mas sim de impor sua utilização de uma maneira racional, para que estes não se esgotem.

Tal conceito vem se tornando cada vez mais presente quando se trata de desenvolvimento econômico e de seus efeitos. De nada basta um desenvolvimento passageiro e ligado a uma causa específica que, se desaparecer, impede a sua continuidade.

Neste sentido que o controle da intervenção do Estado no domínio econômico deve, além de buscar o interesse público, buscar também a sustentabilidade da própria intervenção e dos efeitos por ela alcançados.

A intervenção não pode ser gravosa a ponto de tornar o seu objeto insuscetível de outro uso. Ou seja, a intervenção deve se dar de forma a permitir a normal continuidade da atividade econômica, prezando a liberdade do setor privado.

A sustentabilidade também deve ser dos efeitos atingidos pela intervenção, ou seja, a finalidade pretendida deve poder prevalecer mesmo que depois cesse a intervenção.

7. BIBLIOGRAFIA

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003

GRECO, Marco Aurélio. **Verbetes “Intervenção do Estado na Ordem Econômica”**. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. Vol. 46, p. 29.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. Capítulo XIII. p. 745 e seguintes.