

CARLOS EDUARDO SCARDUA

A IMPORTÂNCIA DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA, DE ACORDO COM OS
ARTIGOS 170 A 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CURITIBA
2003

CARLOS EDUARDO SCARDUA

A IMPORTÂNCIA DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA, DE ACORDO COM OS
ARTIGOS 170 A 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção ao grau de Bacharel em
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar
Filho

CURITIBA
2003

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO SCARDUA

A IMPORTÂNCIA DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA, DE ACORDO COM OS ARTIGOS 170 À 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho



Prof. Dr. Pedro Henrique Xavier



Prof. Dr. Angela Cássia Costaldello

Prof. Dr. Rogério Distéfano (suplente)

Curitiba
2003

SUMÁRIO

RESUMO	iii
1. INTRODUÇÃO	01
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FINS DO ESTADO	02
2.1 Estado liberal	02
2.2 Estado social intervencionista	04
3. SOBRE A ORDEM ECONÔMICA	06
3.1 Fundamento e Natureza da Ordem Econômica	06
3.2 Fim da Ordem Econômica.....	08
3.3 Princípios da Ordem Econômica	10
3.3.1 Soberania Nacional	10
3.3.2 Propriedade Privada	11
3.3.3 Função Social da Propriedade	13
3.3.4 Livre Concorrência	14
3.3.5 Defesa do Consumidor	15
3.3.6 Defesa do Meio Ambiente	16
3.3.7 Redução das Desigualdades Regionais e Sociais	17
3.3.8 Busca do Pleno Emprego	19
3.3.9 Tratamento Favorecido Para as Empresas de Pequeno Porte Constituídas Sob as Leis Brasileiras e que Tenham Sede e Administração no País	20
4. ARTIGOS 172 A 174	22
4.1 Capital Estrangeiro	22
4.2 Atuação Estatal no Domínio Econômico	23
4.2.1 Participação do Estado na Economia	23
4.2.2 Intervenção do Estado na Economia	25
4.3.3 Planejamento Econômico	26
5. CONCLUSÃO	29
REFERÊNCIAS	32

RESUMO

Discussão sobre a importância do Estado na ordem econômica, levando em consideração os objetivos buscados pela atual Constituição Federal do Brasil, nos seus artigos 170 a 174. Analisa estes artigos, procurando relacioná-los com a atuação estatal, ou seja, de que forma esta é, e como deveria ser, determinada por aqueles. Toda essa análise é feita discorrendo sobre os princípios fixados e fins colimados pela Carta Magna na área econômica, a qual possui profundas implicações em todos os âmbitos da sociedade – social, ecológico, cultural, etc. Assim, tendo a economia tamanha influência sobre a comunidade em geral, sendo o Estado a maior força que pode atuar sobre a atividade econômica, e, considerando que a Constituição que define - em última análise - o que o Estado deve fazer, retira-se daí a grande importância que se atribui ao tema.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho pretende, fundamentalmente, discutir o papel do Estado na ordem econômica, de modo a deixar mais claro que há uma grande relevância da atuação deste. E que esse agir estatal na economia é um chamado poder-dever, o qual está presente ao longo de toda a Constituição Federal, mas, principalmente, em seu Título próprio, de número VII (Da Ordem Econômica e Financeira), e Capítulo I (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica).

No presente estudo serão abordados mais especificamente os artigos 170 a 174, os quais versam sobre os princípios gerais da atividade econômica e, de um modo geral, da atuação do Estado no domínio econômico.

Há muita descrença na relevância da atuação do Estado no domínio econômico e dentre os fatores que a causam estão: os erros e desvirtuamentos praticados na utilização do aparelhamento estatal; e as diversas crises econômicas, acarretadas por estes últimos ou não.

Porém, a importância do tema reside precisamente na grande presença estatal na vida cotidiana da população. Presença essa fixada e delimitada pela Carta Magna, na busca de determinados fins econômicos, os quais repercutem em praticamente todas as áreas da sociedade.

Então, dentre os objetivos desta monografia estão a verificação do agir do Estado no domínio econômico, na busca pela concretização e harmonização dos preceitos constitucionais. Este referido agir deve sempre visar o desenvolvimento da economia. Pois, como bem disse Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “não é possível assegurar a todo o povo uma vida digna, se a produção nacional não atingiu grau elevado¹”.

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 328.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FINS DO ESTADO

2.1 Estado liberal

O conjunto de normas constitucionais que informa a aproximação das constituições modernas de um Estado liberal ou de um Estado social intervencionista é formado por elementos sócio ideológicos, estes formam os chamados fins do Estado². Logo, um Estado terá sua inclinação para uma ou outra forma de atuar na economia e na sociedade de acordo com os fins que pretende alcançar.

Primeiramente, será tratado do chamado liberalismo, o qual possui uma definição que é muito complexa, tendo em vista que a doutrina liberal sofre constantes mudanças pela incorporação de novas situações que ocorrem na sociedade. Ainda mais com o advento da “industrialização, o progresso econômico e a democratização, em especial nos fins do século XIX”, os quais “refletem uma alteração substancial no modelo liberal de Estado limitado (mínimo), com a incorporação dos aspectos de ‘justiça social’”³.

Norberto Bobbio diz que “o liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções”⁴.

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins nos seus Comentários à Constituição do Brasil afirmam que o “liberalismo tinha por nota caracterizadora o dispensar, tanto quanto possível, a presença do Estado. No campo político, isso se refletia na adoção das liberdades individuais, as quais se traduziam em autênticas áreas de proteção da esfera de atuação do indivíduo; no campo econômico, manifestava-se pela proteção da esfera privada na prestação da atividade econômica”⁵. Esses autores declaram que essa submissão do econômico ao político reflete os interesses da burguesia, a classe dominante, “que se sentia em condições de livremente produzir e prestar os serviços, desde que o Estado não estorvasse sua

² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Rio de Janeiro: Malheiros, 2002, p. 763.

³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Ciência Política e Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 51.

⁴ BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 17.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 3.

atividade”. Eros Roberto Grau também se pronuncia sobre o tema: “O *modelo* clássico de mercado ignorava e recusava a idéia de poder econômico. Na práxis, todavia, os defensores do poder econômico, porque plenamente conscientes de sua capacidade de dominação, atuando a largas braçadas sob a égide de um princípio sem princípios – o princípio do livre mercado -, passaram e desde então perseveraram a controlar os mercados”⁶.

E José Afonso da Silva escreve que o Estado liberal prega a “restrição dos fins estatais, consagrando uma declaração de direitos do homem, como estatuto negativo, com a finalidade de proteger o indivíduo contra a usurpação e abusos do poder”⁷.

Segundo o último autor, o embate entre o liberalismo e o intervencionismo tem efeitos constitucionais, nos seus princípios de direitos econômicos e sociais, tanto nos direitos dos trabalhadores como na estrutura da economia e o estatuto dos cidadãos. A reunião desses princípios caracteriza o conteúdo social das constituições. Porém, deve-se saber que as reivindicações sociais enfrentam grandes dificuldades para inserirem-se nas constituições, e mesmo quando isso ocorre, muitas vezes, não são eficazes as normas em que se firmam. Isso devido à existência das normas constitucionais de princípio programático, as quais segundo José Afonso da Silva são “esquemas genéricos, simples programas a serem desenvolvidos ulteriormente pela atividade dos legisladores ordinários”⁸, mas que mesmo assim possuem grande relevância por ditarem os fins estatais. Canotilho informa que a importância dessas normas é grande, pois além de servirem como forma de pressão política, sob o enfoque jurídico, elas fundamentam a regulamentação das prestações sociais e transportam princípios conformadores e dinamizadores da Constituição e também são “susceptíveis de ser trazidas à colação no momento de concretização”⁹.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 3.

⁶ GRAU, Eros Roberto. A ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 15 e 16.

⁷ SILVA, p. 763.

⁸ Id.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2002. p. 472 e 473.

Quando define algumas concepções de democracia, Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que a opção liberal esteve presente nas primeiras declarações de direitos e nas primeiras constituições, ao tempo das revoluções francesa e americana. Para ele, nessa concepção de democracia “a liberdade predomina sobre a igualdade, embora esta não seja esquecida”¹⁰.

O modelo liberal, conforme Streck e Bolzan de Moraes, se estruturou e se expandiu no século XIX:

“os movimentos e partidos liberais mudaram a estrutura econômica, social e política da Europa e modificaram drasticamente a comunidade internacional. Pôs-se fim à escravidão, incapacidades religiosas (tolerância), inaugurou-se a liberdade de imprensa, discurso e associação à educação foi estendida; o sufrágio foi se estendendo até a universalização; constituições escritas foram elaboradas; o governo representativo consolidou-se como modelo; garantiu-se o livre comércio e eliminaram-se taxaões até então impostas, etc. O liberalismo teve um impacto profundo na vida econômica, e a liberdade de movimento se realiza. Lar e propriedade se tornam invioláveis; eliminam-se taxaões de mercadorias para a facilitação do livre comércio mundial”¹¹.

Adam Smith foi a maior expressão do liberalismo econômico, e em 1776 determinou os fins fundamentais da comunidade política:

- “a) o dever de proteger a sociedade da violência e da invasão;
- b) o dever de proteger cada membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer outro membro; e
- c) o dever de erigir e manter certas obras e instituições públicas quando não fossem do interesse de qualquer indivíduo ou de um pequeno número deles”¹².

2.2 Estado social intervencionista

Como dito acima, o liberalismo se consolidou no século XIX, mas os problemas sociais cresceram concomitantemente a ele, em consequência do modelo econômico

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1999. p.

¹¹ STRECK; MORAIS, p. 58 e 59.

¹² BASTOS; MARTINS, p. 4.

adotado, o capitalismo. “A partir de meados do século XIX percebe-se uma mudança de rumos e de conteúdos no Estado Liberal, quando este passa a assumir tarefas positivas, prestações públicas, a serem asseguradas ao cidadão como direitos peculiares à cidadania, ou a agir como ator privilegiado do jogo sócio-econômico”¹³. O Estado assume novas formas de exercício do poder e de políticas públicas, aparecendo, então, a figura do Estado Intervencionista do século XX.

Então, no século XIX surgiram as primeiras ameaças à doutrina liberal do Estado. A obra pioneira a embasar o movimento de mudanças foi o manifesto comunista de Karl Marx, esse movimento ganhou força na nesse século, mas as conseqüências práticas daquela ideologia só se materializariam no XX, com a Revolução Russa¹⁴.

E justificando a nova posição estatal José Afonso da Silva diz “a atuação do Estado, assim, não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo. Isso tem efeitos especiais, porque importa em impor condicionamentos à atividade econômica, do que derivam os direitos econômicos que consubstanciam o conteúdo da constituição econômica”¹⁵.

Todavia, o Estado negativo realmente nunca existiu, pois seu agir sempre ocorreu em maior ou menor nível¹⁶, então, não se deve ter a falsa impressão que o Estado só começou a atuar após o século XIX.

¹³ STRECK; MORAIS, p. 51, 57 e 58.

¹⁴ BASTOS; MARTINS, p. 4.

¹⁵ SILVA, p. 762.

¹⁶ STRECK; MORAIS, p. 61.

3. SOBRE A ORDEM ECONÔMICA

3.1 Fundamento e Natureza da Ordem Econômica

“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa...” (Caput do artigo 170).

José Afonso da Silva afirma que, quando a Constituição de 1988 prescreve que a ordem econômica é fundada na *valorização do trabalho humano* e na *iniciativa privada* (art. 170), ela está justamente elegendo a economia de mercado no modo de produção capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico do capitalismo. Entretanto, mesmo consagrando a economia de mercado com natureza capitalista, ela prioriza os valores do trabalho humano sobre todos os outros valores dessa economia¹⁷.

Essa prioridade ao trabalho humano tem o sentido de orientar a intervenção estatal na economia, para fazer valer os valores sociais do trabalho, os quais conjuntamente à iniciativa privada fundamenta, não só a ordem econômica, mas, a própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV)¹⁸.

Em tempos remotos, o trabalho era visto como uma forma de castigo e que, portanto, deveria ser desempenhado por classes escravas. Todavia, o Cristianismo trouxe a idéia de redenção pelo trabalho ou, também há a interpretação, da manifestação do trabalho como próprio da condição humana. Como bem lembra Bastos e Martins¹⁹ Jesus Cristo trabalhou até os trinta anos, idade na qual começou a pregar. Estes últimos acreditam que a Constituição de 1988 quando se refere à valorização do trabalho humano, a trata também num sentido material que é inerente à própria expressão, sendo assim, o “trabalho deve fazer jus a uma contrapartida monetária que

¹⁷ SILVA, p. 764.

¹⁸ Id.

¹⁹ BASTOS; MARTINS, p. 17.

o torne materialmente digno”. Quando prestado em troca de pagamentos vis aproximar-se da servidão, o que é inconcebível no estágio socioeconômico atual da sociedade.

Alguns entendem que a liberdade de iniciativa é, na realidade, uma manifestação dos direitos fundamentais e que, portanto, deveria estar lá incluída. Pois acreditam que o homem não pode se realizar na sua inteireza, se não puder se projetar através de uma “realização transpessoal, vale dizer, por meio da organização de outros homens com vistas à realização de um objetivo”²⁰. Afirmam ainda que, aqui, a liberdade de iniciativa tem conotação econômica, significando o direito de todos de entrar em um mercado de produção de bens e serviços por sua conta e risco. Essa liberdade de iniciar a atividade econômica acarreta a de gestão e a de empresa.

Há uma inter-relação entre a liberdade de iniciativa e de empresa com o direito de propriedade. O exercício dessas liberdades depende de uma liberdade de mercado, sendo assim, os preços não podem ser tabelados ou existir o estabelecimento de condições que não sejam decorrentes desse próprio mercado. O empresário deve possuir o absoluto controle das suas ações, enquanto processo produtivo e de venda. Como todas as outras, essa liberdade não pode ser exercida de modo absoluto, sendo imprescindível a existência de alguns condicionamentos. Contudo, a regra é a liberdade, e qualquer restrição deverá decorrer da própria Constituição ou de leis editadas com fundamento nela.

Decorre naturalmente dessa liberdade, que a atuação estatal na economia é sempre subsidiária, desta forma, não estando o Estado habilitado a agir em detrimento dos particulares, quando estes estiverem em condições de atuarem por si mesmos²¹. No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz: “Como reflexo da liberdade humana, a liberdade de iniciativa no campo econômico mereceu acolhida nas encíclicas de caráter social, inclusive nas mais recentes, como a célebre encíclica *Mater et Magistra*. Esta, textualmente, afirma que ‘no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa particular, mas antes a aumente, para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo’”²².

²⁰ Id.

²¹ Id.

²² FERREIRA FILHO, p. 352.

3.2 Fim da Ordem Econômica

“A ordem econômica (...) tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (Caput do art. 170), devendo ser observados os princípios indicados no mesmo artigo, os quais, como já dito, consagram uma ordem capitalista. Entretanto, a retórica constitucional, por si só, não garante efetividade a esse fim, ditando apenas os rumos gerais. Para Josaphat Marinho, citado no Curso de Direito Constitucional de José Afonso, os efeitos na esfera social e econômica desse preceito constitucional são proporcionais à efetividade das leis, na real correção das contradições dos interesses privados²³.

Sobre o asseguramento de uma existência digna como o fim da ordem econômica, como sendo a satisfação das necessidades da coletividade, há quem adote uma posição extremamente otimista em relação ao Brasil:

“o estágio atual da tecnologia e do equipamento industrial, agrícola e de serviços já começa a tornar possível eliminar o que tem sido uma constante na história da humanidade: a existência da pobreza. Embora países como o nosso não se encontrem bem posicionados em termos de erradicação da pobreza, não há dúvida que é uma meta em tese alcançável em tempo relativamente curto se forem conjugadas medidas de desenvolvimento econômico acelerado com expedientes voltados à redistribuição da riqueza”²⁴.

A justiça social, na opinião de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins nos seus Comentários à Constituição do Brasil “consiste na possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazer às suas necessidades fundamentais, tanto físicas quanto espirituais, morais e artísticas”²⁵. E afirmam ainda os autores que inexistente uma contradição visceral entre as idéias de justiça social e liberdade de iniciativa. Deixam claro, que as forças de produção sem qualquer forma de controle podem agir em

²³ SILVA, p. 764.

²⁴ BASTOS; MARTINS, p. 19.

detrimento da justiça social, destarte, cabe ao Estado o papel redistribuidor da renda nacional.

Contudo, a dificuldade para o atendimento desse fim é enorme, considerando-se que a base do sistema é capitalista, dessa forma, eminentemente individualista. Sendo inequívoco o fato que a justiça social somente poderá ser realizada mediante eqüitativa distribuição de riqueza, faz com que José Afonso da Silva afirme que “um regime de acumulação ou de concentração do capital e da renda nacional, que resulta da apropriação privada dos meios de produção, não propicia efetiva justiça social, porque nele sempre se manifesta grande diversidade de classe social, com amplas camadas de população carente ao lado de minoria afortunada. A história mostra que a injustiça é inerente ao modo de produção capitalista”²⁶.

Washington Peluso Albino de Souza citado nos Comentários à Constituição do Brasil²⁷, escreve sobre o histórico nas constituições do tema. As constituições de 1824 e 1891 não tratavam dos princípios e fundamentos da ordem econômica, simplesmente se limitaram, na “Declaração de Direitos”, a garantir a “inviolabilidade da liberdade e da propriedade”. Conforme esse autor:

“confirmam sua marca individualista que, de resto, ainda permanece nesta mesma disposição nas Cartas posteriores. Reafirmam a presença do espírito liberal e individualista que continuam mantendo, embora mitigados. Somente a partir da Carta de 1934, foi que o tema se incorporou ‘à ordem econômica’, mesmo assim de modo muito tímido ao determinar que a mesma deveria ‘ser organizada conforme os princípios da justiça e da vida nacional de modo que possibilite a todos existência digna’. Acrescentava que, ‘dentro destes limites, é garantida a liberdade econômica’ (art. 115)”.

Diz ainda que, assim, diferencia-se a “liberdade econômica” da “liberdade” em geral, que nas Leis Magnas liberais era assegurada sem restrições. Portanto, nestas se apresentaram os princípios do liberalismo capitalista, enquanto que nas ulteriores a liberdade ficou condicionada à existência digna, em visão social mais ampla. “Valorizando a liberdade individual que os dispositivos liberais consideravam uma

²⁵ Ibid., p. 20.

²⁶ SILVA, p. 765.

conseqüência natural do funcionamento social, adicionava-lhe a conotação econômica em sede de cogitação constitucional para que jamais pudesse vir a ser comprometida por falta deste embasamento”²⁸.

E complementa Washington Peluso Albino de Souza que apenas a partir da Constituição de 1946 surgiu a expressão *justiça social*. A Carta de 1967 passou a enumerar os “princípios em que se baseia a ordem econômica e social” definindo como “fim” o “realizar a justiça social” (art. 157). A Emenda Constitucional de 1969, na mesma técnica, acrescentou o “desenvolvimento nacional” junto com a *justiça social* (art. 160). Conclui o autor que a *justiça social* sempre esteve relacionada com a livre iniciativa e a dignidade da vida humana baseada no trabalho. E o “desenvolvimento nacional” que aparece em 1969 migra para os “Princípios Fundamentais” gerais, não sendo absorvido especificamente no título da “Ordem Econômica e Financeira”²⁹.

3.3 Princípios da Ordem Econômica

3.3.1 Soberania Nacional

A *soberania nacional* tratada no artigo 1º da Constituição Federal, melhor se define como fundamento da República Federativa do Brasil e, pois, do Estado Democrático de Direito em que ela se constitui. O artigo 4º estabelece a *independência nacional* como princípio de suas relações internacionais. Destarte, o artigo 170 declarando a soberania nacional como um dos princípios da ordem econômica deverá espargir conseqüências específicas nesse campo, tratando-se, então, de *soberania nacional econômica*³⁰.

Essa é a opinião de José Afonso da Silva, o qual conclui que assim a ordem econômica brasileira terá de empreender uma ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos, tarefa esta confiada à burguesia nacional. Não

²⁷ BASTOS; MARTINS, p. 14.

²⁸ Id.

²⁹ Id.

³⁰ SILVA, p. 768.

sendo um rompimento com o sistema capitalista, mas a formação de um capitalismo nacional autônomo. Este, segundo o autor, não deverá ser um isolamento ou uma autarquização econômica, mas sim uma forma de caminhar para um sistema econômico desenvolvido, “em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia”³¹. Esta formação terá que levar em conta o Estado Democrático de Direito, o qual não aceita profundas desigualdades, conforme seus direitos fundamentais, assim, a dignidade da pessoa humana deve ser o centro das considerações da vida social, e, portanto, uma busca constante pelo Estado.

Ferreira Filho comenta que a sua menção traduz o espírito “nacionalista” da nova Constituição e que isso demonstra a preocupação de que o Brasil não esteja sujeito aos ditames estrangeiros, mesmo no plano econômico. Também chama a atenção para a dificuldade ou mesmo impossibilidade de existência - na ordem econômica moderna, a qual é gradativamente mais integrada com a economia mundial - de um crescimento vigoroso de uma economia, sendo esta desvinculada das demais.³²

Todos os Estados são, atualmente, interdependentes. Não existindo uma soberania absoluta.

Logo, o País deve atuar e cooperar com a economia internacional, trabalhando com as concessões daí provenientes, desenvolvendo-se em harmonia com as outras nações, porém sem acabar com a sua autodeterminação³³.

3.3.2 Propriedade Privada

A propriedade privada também é um dos direitos fundamentais, presente no artigo 5º, XXII da Carta Magna.

A constituinte, elencando a propriedade privada como um dos princípios da ordem econômica, acaba por relativizar o conceito e significado de propriedade³⁴, pois

³¹ Ibid., p. 768 e 769.

³² FERREIRA FILHO, p. 354.

³³ BASTOS; MARTINS, p. 22.

esses princípios são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Assim, condena a concepção absoluta da propriedade, que se fez presente no século XVIII e mesmo no XIX, no apogeu da ideologia individualista, a qual determina que ela “é o direito de usar, gozar e tirar todo o proveito de uma coisa, de modo puramente egoístico, sem levar em conta o interesse alheio e particularmente o da sociedade”³⁵.

A função desse princípio é, primeiramente, a de assegurar a todos a possibilidade de apropriação privada dos bens e meios de produção. E também, impor aos indivíduos em geral o respeito à propriedade alheia e limitar a atuação estatal, nas restrições ao direito à propriedade, somente nas hipóteses autorizadas pela Carta Magna³⁶.

Luís Roberto Barroso elencou quatro formas de intervenção do Estado na propriedade privada:

- “a) a instituição e cobrança de tributos, obedecidas as limitações constitucionais ao poder de tributar (art. 148 e ss., especialmente o art. 150)...;
- b) privação de bens por meio de devido processo legal, assegurada a ampla defesa e o contraditório aos litigantes (art. 5º, LIV e LV);
- c) o perdimento de bens (art. 5º, XLVI, b) e a expropriação, sem indenização, dos bens envolvidos no cultivo de plantas psicotrópicas e no tráfico de entorpecentes (art. 243), como modalidade de pena criminal; e
- d) a desapropriação, garantida, como regra, prévia e justa indenização, e a requisição ou ocupação temporárias, assegurada igualmente indenização se houver dano (...)”³⁷.

Logo, o Estado deve assegurar, hoje, uma propriedade “simultaneamente propiciadora de gozo e fruição pelo seu titular e geradora de uma utilidade coletivamente fruível, a que se denomina função social”³⁸, que será o próximo assunto a ser tratado.

³⁴ SILVA, p. 768 e 788.

³⁵ FERREIRA FILHO, p. 353.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Tomo II. p. 57.

³⁷ Id.

3.3.3 Função Social da Propriedade

A constituição submete a propriedade aos ditames da justiça social, a ponto de que ela somente será considerada legítima no cumprimento de uma função dirigida à justiça social³⁹.

O Estado não nega a propriedade privada, pois, como já dito, esta constitui direito individual constitucionalmente protegido, além de ser condição imprescindível à livre iniciativa. “Contudo a sua fruição tem de compatibilizar-se com fins sociais mais amplos. Não é simples estabelecer qual a aptidão que um determinado bem possui para a persecução de interesses sociais. De qualquer sorte o interesse coletivo passa desse modo a fazer parte integrante do regime da propriedade individual”⁴⁰.

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins acertada a opinião de José Celso de Mello Filho⁴¹, o qual posiciona o usucapião como uma das possíveis formas de manifestação do princípio da função social da propriedade, dizendo: “É um dos meios de concreção e de atuação da cláusula constitucional, que subordina o direito de propriedade e o modo de seu exercício a uma função estritamente social. O reconhecimento do usucapião, pelo ordenamento estatal, nada mais significa que a preocupação do Poder Público em acentuar a necessária preponderância do interesse social, inerente à coletividade, sobre aquele de caráter meramente individual e particular. (...) A função social inerente à propriedade justifica a perda de domínio, em favor do possuidor, por via do usucapião”.

Portanto, esse princípio demonstra ser um importante meio, para a atuação do Estado, na necessária atividade de fixação do lavrador à terra. O Estado deve, tendo

³⁸ BASTOS; MARTINS, p.24.

³⁹ SILVA, p. 768 e 788.

⁴⁰ BASTOS; MARTINS, p. 25.

⁴¹ Ibid., p. 25 e 26.

em vista os visíveis problemas sociais atuais, acelerar o processo da chamada “reforma agrária”.

3.3.4 Livre Concorrência

A livre concorrência é um desdobramento direto da liberdade de iniciativa. E a Constituição para garantir a liberdade de iniciativa estabelece no art. 173, § 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”. A livre concorrência é uma manifestação dessa liberdade, portanto, esses dispositivos se complementam no mesmo objetivo.

Esse princípio é uma das bases do sistema capitalista. E seu fim é buscar uma situação “em que as empresas competem entre si, sem que nenhuma delas goze de supremacia em virtude de privilégios jurídicos, força econômica ou posse exclusiva de recursos. Nessas condições, os preços de mercado formam-se perfeitamente segundo correção entre oferta e procura, sem interferência predominante de compradores ou vendedores isolados”⁴². Através dele são estimulados os avanços tecnológicos e a competitividade entre as empresas, havendo uma criação de melhores condições aos consumidores e maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

Porém, diversos autores acreditam que o capitalismo tende espontaneamente a uma formação de monopólios e oligopólios⁴³, situação esta que descaracteriza a forma ideal que deveria ficar o mercado, a de livre concorrência. Portanto, não é a retirada do Estado do âmbito econômico que vai fazer com que o mercado entre numa espécie de equilíbrio. Pelo contrário, a atuação estatal é imprescindível para a manutenção de uma economia de mercado livre.

De novo, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins: “A livre concorrência hoje, portanto, não é só a que espontaneamente se cria no mercado, mas também aquela

⁴² SANDRONI, Paulo (Org.), Dicionário de Economia. São Paulo: Best-Seller. p. 61 (verbete “concorrência”).

⁴³ Dentre eles: SILVA, p. 771; BASTOS; MARTINS, p. 28.

outra derivada de um conjunto de normas de política econômica. Existe, portanto, o que pode ser chamado de um regime normativo da defesa da concorrência voltado ao restabelecimento das condições do mercado livre⁴⁴. Assim, o Estado poderá atuar no mercado, baseado num princípio constitucional, ativamente para regulá-lo, e, negativamente para eliminar disfunções e imperfeições.

Embora seja praticamente impossível chegar a uma concorrência perfeita, havendo homogeneidade dos produtos, atonicidade do mercado, mobilidade dos fatores de produção e transparência de preços, não quer dizer que o princípio não produza efeitos. Significa que o Estado deve fazer o possível para que a maior liberdade de concorrência esteja presente na economia. Considerando que a Constituição visa a proteção do consumidor, este, sem dúvida, o maior desfavorecido quando a livre concorrência é atacada.

3.3.5 Defesa do Consumidor

Há quem chame a defesa do consumidor, juntamente com a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca de pleno emprego, de princípios de integração, pois estão voltados à resolução de problemas de marginalização regional ou social⁴⁵. Todavia, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que esta defesa não é propriamente um princípio de ordenação econômica, mas uma forma de chamar a atenção para a necessidade de proteção do consumidor contra abusos⁴⁶.

A proteção ao consumidor é um direito individual constitucionalizado, portanto, é um princípio de funcionamento da ordem econômica, vinculando a iniciativa privada assim, e também um dever do Estado⁴⁷.

A livre concorrência quando assegurada e muito proximamente alcançada, serve como proteção ao consumidor em geral, precipuamente no que tange ao preço. Mas, é

⁴⁴ BASTOS; MARTINS, p. 29.

⁴⁵ SILVA, p. 772.

⁴⁶ FERREIRA FILHO, p. 354.

⁴⁷ Constituição Federal, art. 5º, XXXII: "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor".

de fácil constatação que o sistema de auto-regulação do mercado nem sempre é eficaz, principalmente em relação aos outros fatores dos produtos e serviços, como a segurança e qualidade, veracidade e facilidade das informações ao consumidor, atendimento pós-consumo, etc⁴⁸.

Decorrendo dessa observação a necessidade de regulamentação específica de proteção ao consumidor - objetivo do constituinte que foi levado adiante pelo legislador ordinário, com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – assim, o chamado Código de Defesa do Consumidor, foi regulamentado pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Para esse Código no seu artigo 2º, consumidor é, para todos os efeitos, qualquer pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, e podendo ser também a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

3.3.6 Defesa do Meio Ambiente

Assim como os outros princípios da ordem econômica, a defesa do meio ambiente determina o exercício das atividades econômicas em geral, condicionando, destarte, a atividade produtiva ao seu império. Fazendo parte não somente dos princípios da ordem econômica, mas também possuindo um capítulo próprio (Capítulo VI do Título VIII), no qual se torna direito de todos. Ilustrando a importância que o tema possui o *caput* do art. 225 que diz: “Todos têm direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações”.

Todos os agentes econômicos devem respeitar o meio ambiente, sejam eles do setor público ou privado, condicionando, desta forma, a defesa do meio ambiente, até a livre iniciativa. “Um ambiente saudável é o limite ao livre exercício da atividade econômica e, para defendê-lo e garantir a sadia qualidade de vida da população, o

⁴⁸ BARROSO, p. 58.

Estado tem o poder-dever de intervir na atuação empresarial, mediante a edição de leis e regulamentos que visem a promover o desenvolvimento sustentado”⁴⁹.

A possibilidade de intervenção do Poder Público não é meramente normativa, pois, esse princípio autorizou a sua interferência, até drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica não desrespeite a ecologia. Atualmente, a preservação ambiental se tornou um dos grandes problemas mundiais. Tendo em vista que a continuidade do desenvolvimento econômico, conjugado com a indiferença e/ou o ataque ao ecológico, pode arriscar até mesmo a sobrevivência da humanidade⁵⁰.

Já existe também um tratamento infraconstitucional da matéria, no que tange as sanções penais e administrativas sobre as condutas e atividades que agridam ao meio ambiente, com a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Como corolário dos dispositivos constitucionais, indica-se o art. 225 da Constituição, que no seu *caput* diz: “Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. É imprescindível para uma vida saudável, como bem prescreve o texto constitucional, a defesa do meio ambiente. E esta deve ser buscada através da coletividade, utilizando-se da Ação Popular, e também pelo próprio Poder Público, com a Ação Civil Pública. (art. 5º, LXXIII, e art. 129, III, da Constituição Federal, respectivamente).

3.3.7 Redução das Desigualdades Regionais e Sociais

Este é outro dos chamados princípios de integração⁵¹, e sendo também um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III)⁵².

Torna-se evidente assim, a preocupação constitucional, presente em outros pontos do capítulo que trata da ordem econômica, com o bem-estar geral e não

⁴⁹ Ibid., p. 59.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, p. 374.

⁵¹ SILVA, p. 772.

⁵² Constituição Federal, art. 3º, III: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

somente a utilização da economia para o alcance de um desenvolvimento a qualquer preço, buscando uma justa distribuição dos benefícios desse processo⁵³.

O Brasil apresenta, como pode ser observado facilmente, enormes desigualdades no que tange a renda, nos níveis regional e social. Na Constituição, existem mecanismos da seguridade social e direitos sociais voltados a uma homogeneização das condições sociais, e, por outro lado, a previsão de mecanismos tributários (Fundo Especial) e orçamentários (regionalização, arts. 43 e 165, §1º) que visam a solução das desigualdades regionais⁵⁴.

Deve-se chamar a atenção para a manutenção até mesmo da unidade nacional, que sofre perigo devido ao desnível de desenvolvimento que há entre as diversas regiões do país. Mas, para deixar mais delicada a situação, na busca de uma equiparação regional, não se pode deslocar tão acentuadamente a poupança e o investimento para as regiões menos desenvolvidas a ponto de prejudicar o desenvolvimento das mais avançadas. Sendo necessária, destarte, uma política que busque o meio-termo. É bom salientar que já faz parte das competências da União: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”⁵⁵.

Por isso, a melhoria das condições sociais deve ocorrer conjuntamente a um desenvolvimento econômico, e não através de uma “política extremada de redistribuição de riqueza nacional”. O simples desenvolvimento econômico não acaba com as grandes massas de pobreza, mas facilita a sua redução, aumenta o otimismo e a disposição de trabalho das classes menos favorecidas e propicia maiores recursos para o financiamento de uma política social. Já que a distribuição de renda em momentos de crise, como a atual, se torna muito difícil devido às tensões sociais dela decorrente⁵⁶.

⁵³ BASTOS; MARTINS, p. 36.

⁵⁴ SILVA, p. 772.

⁵⁵ BASTOS; MARTINS, p. 37.

⁵⁶ Id.

3.3.8 Busca do Pleno Emprego

Esse é outro dos princípios de integração, sendo um que se opõe às políticas recessivas. Os destinatários do preceito são os órgãos do Estado, enquanto os beneficiários são os indivíduos em condições de exercer uma atividade produtiva.

Em sentido amplo ele significa a utilização de forma máxima de todos os fatores de produção. Só que no art. 170, VIII, é tratado especialmente da utilização do trabalho de todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva, por isso, alguns afirmam que esse princípio é o da expansão das oportunidades de emprego produtivo⁵⁷, conforme o denominava o direito constitucional anterior. Trata-se, então, da força de trabalho capaz, associando-se, dessa forma, com a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano.

Com esse princípio “quer-se que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda em proporção de sua posição na ordem econômica”⁵⁸. E nas palavras de Clóvis Augusto Veiga da Costa, o pleno emprego “também consubstancia importante mecanismo para a distribuição de riquezas”. Assim, os resultados da atividade “devem ser distribuídos de maneira justa e eqüitativa para cumprirem a função de assegurar existência digna a todos. E o salário representa a principal forma de pagamento a ser recebida pelo trabalho, tomado como fator de produção”⁵⁹.

Portanto, como o pleno emprego harmoniza-se com o princípio da valorização do trabalho humano, este encontrando eco nas normas consubstanciadas no art. 7º da Constituição, pretende-se com o enunciado abolir aquelas formas desvirtuadas de utilização precária da mão-de-obra⁶⁰. Então, há uma expansão da expressão *pleno*

⁵⁷ Id.

⁵⁸ SILVA, p. 773.

⁵⁹ COSTA, Clóvis Augusto Veiga da. A Constituição Econômica e a Busca do Pleno Emprego. Curitiba, 2000. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná em 2000, p. 100.

⁶⁰ Id.

emprego, pois não basta a simples garantia de um trabalho, mas sim, que este proporcione ao trabalhador uma existência digna.

Todavia, deve-se salientar que para alguns autores nas políticas antiinflacionárias, na maioria das vezes, são necessárias desacelerações econômicas, o que acaba produzindo desemprego passageiro. Portanto, esse princípio não pode ser de tal forma considerado que torne inconstitucional uma política momentaneamente recessiva⁶¹.

3.3.9 Tratamento Favorecido Para as Empresas de Pequeno Porte Constituídas Sob as Leis Brasileiras e que Tenham Sede e Administração no País

Esse princípio teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional 6/95, assim, o conceito de empresa brasileira também foi profundamente modificado, ainda mais com a revogação do artigo 171, pela mesma Emenda Constitucional.

Hoje empresa brasileira e empresa não-brasileira são diferenciadas segundo um aspecto exclusivamente formal, ou seja, basta a organização da empresa estrangeira ou multinacional (ou parte dela) feita segundo as leis brasileiras e com sede estabelecida no país, que ela será considerada brasileira, não importando a nacionalidade de seu capital e a nacionalidade, residência e domicílio das pessoas que a controlam⁶².

Os privilégios e preferências que tinham a chamada empresa brasileira de capital nacional foram suprimidos com a revogação do art. 171, não sendo eles transferidos para as empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País, sobrando para estas somente aqueles indicados nos arts. 170, IX, e 176, § 1º.

O princípio de tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte é determinado por esse inciso. A Constituição já estabeleceu, em conformidade com o princípio sob comento, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas

⁶¹ FERREIRA FILHO, p. 354; e BASTOS; MARTINS, p. 38.

obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei⁶³”.

Como a nova redação do art. 170, IX, prescreve apenas empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, não importa mais a origem do seu capital, nem a natureza do seu controle, nem sua titularidade. Portanto, qualquer empresa de pequeno porte estará abrangida pelo art. 179, assim como as microempresas.

Esta proteção às empresas de pequeno porte é indispensável para a economia de um país, tendo em vista a sua importante função de equilíbrio na ordem econômica. “São elas as responsáveis pelo maior número de empregos. De outra parte são um instrumento útil para a democratização do capital, assim como para a criação de estímulos a que um maior número de pessoas se lance à atividade empresarial”⁶⁴.

Os benefícios trazidos por uma pulverização da atividade econômica em muitas empresas de pequeno porte são constatados nos aspectos: social, econômico e até mesmo ecológico.

Logo, nada mais justo que o seu amparo frente às grandes empresas, as quais possuem maior estrutura e, evidentemente, mais recursos para suportar a grande quantidade de ônus burocráticos e a pesada carga tributária nacional. Todavia, não se pode ignorar os outros princípios constitucionais, mais especificamente o da igualdade. Devido a ele, o tratamento das empresas menores não deve ser excessivamente privilegiado, a ponto de caracterizar uma concorrência desleal, deve haver apenas uma compensação das fraquezas e inferioridades dessas empresas, chegando-se a uma justa medida⁶⁵.

⁶² SILVA, p. 774.

⁶³ Constituição Federal, art. 179.

⁶⁴ BASTOS; MARTINS, p. 40.

⁶⁵ Ibid., p. 41.

4. ARTIGOS 172 A 174

4.1 Capital Estrangeiro

A Constituição não possui nenhum dispositivo que se posicione contra o capital estrangeiro. E até no seu art. 192, III, prevê a possibilidade de sua participação em instituições financeiras.

A Carta Magna apenas define que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”⁶⁶, havendo a possibilidade dessa determinação ser interpretada como um desdobramento do princípio da soberania econômica nacional⁶⁷.

José Afonso da Silva explica que mesmo que não estivesse prevista explicitamente no art. 170, I (soberania “econômica” nacional), a determinação decorreria da própria soberania estatal, de que é manifestação em um campo específico. E indaga o ilustre autor “o próprio capital nacional é sujeito a regulamentação de vários tipos, desde a previsão legal de formas de sociedade e empresa, seu registro, fiscalização etc.; por que se há de escusar ou de censurar como xenófobo um dispositivo que apenas estatui a disciplina legal do capital estrangeiro. como certos setores empresariais o fizeram?”⁶⁸.

Atualmente, os investimentos de capital estrangeiro no Brasil, incluídos os reinvestimentos e a remessa de lucro, são disciplinados pela Lei n° 4.131, de 3 de setembro de 1962, com as modificações da Lei n° 4.390, de 29 de agosto de 1964, e regulamentado pelo Decreto n° 55.762, de 17 de fevereiro de 1965, tratando sobre a sua aplicação e as transferências financeiras de valores ao exterior.

Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins: “essa legislação teve por objetivo incentivar os investimentos estrangeiros no Brasil e evitar a evasão de divisas e a transferência excessiva de recursos ao exterior, garantindo aos investidores

⁶⁶ Constituição Federal, art. 172.

⁶⁷ SILVA, p. 775.

⁶⁸ Id.

estrangeiros o repatriamento do capital investido no País, bem como os rendimentos gerados por esse capital”⁶⁹.

4.2 Atuação Estatal no Domínio Econômico

4.2.1 Participação do Estado na Economia

De início, deve-se salientar que a Constituição de 1988 não é tão clara quanto as anteriores sobre os modos de atuação do Estado na economia, mas através dela pode-se reconhecer, como nas anteriores, duas formas dessa atuação: a participação e a intervenção. Pois, ela alude em exploração direta da atividade econômica pelo Estado (art. 173) e do Estado como agente normativo e regulador desta mesma atividade (art. 174).

A participação e a intervenção constituem, segundo José Afonso da Silva, “instrumentos pelos quais o Poder Público ordena, coordena e atua a observância de seus fundamentos e de seu fim”⁷⁰. Ainda para esse autor há grande importância na análise das razões que fundamentam a ingerência do Estado brasileiro no domínio econômico, tendo em vista que essa atuação não é princípio da ordem econômica, logo “não pode ser vista como simples exceção, na medida em que tanto a iniciativa privada como a estatal se destinam ao mesmo objetivo de realização daqueles fins, princípios e fundamentos”⁷¹. Não compartilha da mesma opinião Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no Curso de Direito Constitucional, o qual acredita que a participação do Estado na economia é uma exceção, pois o artigo 173 estaria dando à iniciativa privada a primazia no plano da atividade econômica⁷².

A atividade econômica pode ser explorada de modo direto por duas formas: o *monopólio*, o qual possui abrangência bem limitada pela Constituição, pois os monopólios privados, assim como os oligopólios e outras formas de concentração de

⁶⁹ BASTOS; MARTINS, p. 45.

⁷⁰ SILVA, p. 780.

⁷¹ Id.

⁷² FERREIRA FILHO, p. 358.

atividade econômica privada, são proibidos, e os monopólios públicos também são hoje muito limitados; e a outra quando o exigir a segurança nacional ou o interesse coletivo relevante, conforme definidos em lei (art. 173).

Quanto à segurança nacional para Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins deve-se considerar legítima a ação estatal quando cuidar de atividades diretamente ligadas à produção de bens e serviços necessários ao satisfatório funcionamento e aparelhamento das Forças Armadas. Assim, o Estado desempenharia a atividade ou indústria somente quando esta fosse necessária, e não obrigatoriamente por ele. E quanto ao relevante interesse coletivo, estes autores também acreditam que o Estado só deva atuar quando restar comprovado que ele terá melhores condições de atingir o interesse coletivo do que os particulares⁷³. Já para José Afonso da Silva, bastam estas exigências para legitimar a atuação estatal, independentemente de preferência ou de suficiência da iniciativa privada nas determinadas atividades.

Esses autores também divergem quanto à abrangência da expressão *exploração direta da atividade econômica pelo Estado*, pois o último acredita que ela autoriza a todas unidades integrantes da República Federativa do Brasil (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a explorarem diretamente a atividade econômica, desde que obedecidas as suas competências, pois, se assim não fosse, a Constituição especificaria a União, ou qualquer outra unidade da Federação⁷⁴. E aqueles acreditam que a expressão *Estado* se refere apenas à União. Para Eros Roberto Grau: “a lei referida pelo art. 173, *in fine*, que defina *segurança nacional*, há de ser, sem nenhuma dúvida, *lei federal*” e no que se refere ao *relevante interesse coletivo* “trata-se de lei produzida por quem detenha competência sobre a matéria de que trata dispor”⁷⁵.

Os instrumentos de participação⁷⁶ do Estado na economia são a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades estatais ou paraestatais. Esses instrumentos - como atuarão na atividade econômica - deverão ter sua criação autorizada por lei específica. Também é através de lei que será estabelecido o estatuto

⁷³ BASTOS; MARTINS, p. 55 e 56.

⁷⁴ SILVA, p. 780 e 781.

⁷⁵ GRAU, p. 312.

⁷⁶ SILVA, p. 781.

jurídico dessas empresas e entidades, a qual disporá sobre: I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e o fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores⁷⁷.

4.2.2 Intervenção do Estado na Economia

Esta forma de atuação é fundada no art. 174 da Constituição Federal. Nela o Estado aparece como *agente normativo e regulador da atividade econômica*, possuindo as funções de *fiscalização, incentivo e planejamento*.

No século XX, devido às grandes crises que nele ocorreram, o intervencionismo estatal foi muito ampliado, chegando em alguns lugares a suplantar o liberalismo. E, após esses abalos, surge uma tendência natural de procurar auxílio do Estado, para este atuar na solução dos agudos problemas decorrentes da economia desorganizada.

A partir desse momento, a atividade econômica passa a ser cada vez mais preocupação estatal. E “o Estado, como detentor máximo do poder e fonte por excelência da ordenação social, não pôde esquivar-se dessa convocação. A ela acedeu, até mesmo prazerosamente, porque daí lhe adveio maior poder. Mesmo, pois, em Estados onde vigoram a propriedade privada e a livre iniciativa, foi o Poder Público que se responsabilizou, ao fim e ao cabo, pela condução do processo econômico”⁷⁸.

No entender de José Afonso da Silva, a regulamentação da atividade econômica surgiu como “pressão do Estado sobre a economia para devolvê-la à normalidade: normalidade, então, consistia em manter um regime de livre concorrência”⁷⁹. Assim, as primeiras formas de intervenção do Estado teriam sido medidas legislativas que

⁷⁷ Constituição Federal, art. 173, § 1º.

⁷⁸ BASTOS; MARTINS, p. 90 e 91.

⁷⁹ SILVA, p. 781.

tentavam restabelecer a livre concorrência. E, com o passar do tempo, muitos outros objetivos foram incorporados à regulamentação econômica. Atualmente, disciplinando ela, os preços, o consumo, a poupança e o investimento.

Uma das três funções da intervenção estatal estabelecidas no art. 174 é a *fiscalização*, a qual pressupõe o poder de regulamentação, pois ela tem exatamente o fim de controlar as suas determinações e, sendo o caso, apurar responsabilidades e aplicar as penalidades cabíveis.

Outra função normativa e reguladora da atividade econômica pelo Estado é o *incentivo*, que para Geraldo de Camargo Vidigal é a mais moderada forma de presença do Estado na economia⁸⁰. O incentivo é também conhecido como fomento⁸¹, que se baseia em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar - não através de meios coativos – as atividades particulares que satisfaçam as necessidades da sociedade em geral. Algumas atividades específicas já possuem um certo estímulo constitucional: cooperativismo e o associativismo, as microempresas, conforme os arts. 174 §§ 3º e 4º, e 179.

O art. 174 estabelece que o Estado exercerá sua atividade de agente normativo e regulador, na forma da lei. O que não quer dizer que cada intervenção necessite de uma lei específica. Muitas se dão através de atos administrativos, como o fomento (numa implantação de infra-estrutura, o apoio tecnológico, etc), que muitas vezes não demanda lei, e, como a chamada “repressão do abuso do poder econômico”. Estes praticados nos termos de leis gerais, para atender o princípio da legalidade.

4.3.3 Planejamento Econômico

A última das funções da intervenção do Estado na economia é o *planejamento econômico*, o qual é – conforme Eros Roberto Grau, citado por Clóvis Augusto Vieira da Costa – “a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o

⁸⁰ VIDIGAL, Geraldo Camargo de. A Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 381.

ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”⁸². A idéia de planejamento traz consigo a de racionalização da intervenção do Estado no domínio econômico, que na Constituição está disposto: “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”⁸³.

O processo de planejamento se instrumenta através de *planos*, como pode ser verificado no art. 174, § 1º, o qual diz que o planejamento incorporará e compatibilizará os *planos nacionais e regionais*.

O plano é, nas palavras de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins:

“passível de ser definido como um ato jurídico que tem por finalidade definir e hierarquizar fins econômicos a serem prosseguidos, assim como estabelecer as medidas ou os meios próprios a sua concreção. Assim é que o plano econômico compõe-se de diagnóstico e prognóstico. No primeiro reúnem-se os dados globais e setoriais; no segundo projeta-se, para o futuro, o conjunto de estimativas, tidas por mais plausíveis e extraídas do diagnóstico”⁸⁴.

Muito já se discutiu sobre a obrigatoriedade dos planos para os sujeitos econômicos. Sendo considerado imperativo, quando vincular a todos, estabelecendo normas obrigatórias de conduta, ou indicativo, quando a conduta é simplesmente sugerida pelo poder público. Aquele é denominado de planejamento socialista e este de planejamento intervencionista. Mas, o que na realidade existe é a imperatividade para o setor público, o que não significa uma permissão para que as atividades privadas produzam conseqüências conflituosas com o desenvolvimento nacional equilibrado. cujas diretrizes são fixadas por lei, nos termos do § 1º do art. 174 da Constituição⁸⁵.

Logo, para países de economia centralizada de tipo socialista, a imperatividade do plano para todos decorre do fato das entidades econômicas fazerem parte do setor público. Assim, o país que possua o setor privado da economia, regido pelo princípio da

⁸¹ SILVA, p. 784.

⁸² COSTA, p. 106.

⁸³ Constituição Federal, art. 174, § 1º.

⁸⁴ BASTOS; MARTINS, p. 94.

⁸⁵ COSTA, p. 107.

iniciativa popular, também tem o plano imperativo para o setor público, mas este é meramente indicativo para o setor privado. E é exatamente isso o que está expresso na Constituição: o planejamento será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174, § 1º).

5. CONCLUSÃO

A atuação estatal sobre a economia sempre existiu, por isso, não se deve acreditar que somente após o século XIX, com as grandes crises e o advento da sua constitucionalização, isso veio a ocorrer.

Num passado recente, essa atuação não era vista como benéfica, na maioria das vezes considerada prejudicial. Esta manifestação foi proveniente da chamada doutrina liberal.

Deveras, o modelo clássico pregava o afastamento da figura estatal, do domínio econômico, podendo este se desenvolver, melhor e mais rápido, sob a égide do princípio do livre mercado. Devendo o Estado intervir, segundo Adam Smith⁸⁶, somente para proteger a sociedade de ameaças externas, resolver os eventuais conflitos entre os seus membros e, por fim, erigir e manter obras/instituições públicas que não fossem do interesse da iniciativa privada.

Porém, concomitantemente ao desenvolvimento do liberalismo no século XIX, cresceram os problemas sociais, em consequência do modelo econômico adotado, o capitalismo.

Destarte, o Estado passa a atuar de forma mais intensa na vida econômica e social, para tentar organizá-la, o que implica condicionamentos à atividade econômica, que, em última análise, consubstanciam a ordem econômica determinada pela Constituição.

Esta referida ordem econômica é tratada na Carta Magna de 1988, principalmente no Título VII, no qual se situam os arts. 170 a 174, os quais tratam, de um modo geral, dos princípios econômicos e da atuação estatal, esta que aqui é dividida em participação e intervenção do Estado.

Sob a luz desses artigos, e, no intuito de concretizá-los, o Estado deve atuar positivamente na economia. Não obstante, à fixação de uma natureza econômica capitalista, a Constituição prescreve como seu fundamento a valorização do trabalho humano. Assim, a figura estatal tanto tem a obrigação de buscar o desenvolvimento

⁸⁶ BASTOS; MARTINS, p. 4.

econômico, quanto tem de prover a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social⁸⁷.

Os princípios dispostos na Constituição estão todos correlacionados. Nestas condições, na busca de um maior desenvolvimento econômico nacional, o Estado tem os seguintes deveres:

1. zelar pela soberania nacional, ou seja, procurar combater a dependência do país em relação às outras nações, estabelecendo uma *soberania nacional econômica*⁸⁸. Não se confundindo como uma forma de isolamento ou autarquização;
2. proteger a propriedade privada - um dos pilares da economia capitalista - para que o seu titular possa dela gozar e usufruir, porém, de tal forma que possa gerar uma utilidade coletivamente fruível (cumprir sua função social). Seu conceito e significado foram relativizados, pois, foi submetida pela Constituição aos ditames da justiça social;
3. buscar a maior proximidade possível com a livre concorrência, atuando em todas as áreas da economia, tendo em vista a tendência natural do capitalismo para formação de monopólios e oligopólios⁸⁹;
4. defender o consumidor, o qual é considerado o hipossuficiente, nas chamadas relações de consumo;
5. proteger o meio ambiente, de modo que o desenvolvimento o degrade minimamente, pois este por si só é prejudicial. Sem nenhum controle estatal, certamente, com a velocidade do capitalismo, as conseqüências seriam catastróficas;
6. promover de tal forma o desenvolvimento, que seja progressivamente maior o número de beneficiados. De um lado, em nível nacional, para que todas as regiões possam se desenvolver mais homoganeamente. E de outro, para que cada vez mais pessoas tenham a oportunidade de conseguir um trabalho, que lhes possa proporcionar condições para uma existência digna;
7. e, por fim, dar tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, de modo a reduzir as enormes desigualdades existentes entre estas e as grandes empresas. Tendo em vista a enorme importância das primeiras para a economia nacional.

⁸⁷ Constituição Federal, art. 170, *caput*.

⁸⁸ SILVA, p. 768.

⁸⁹ SILVA, p. 771; BASTOS; MARTINS, p. 28.

Em razão do exposto, não há que se falar na irrelevância do Estado na ordem econômica. De fato, de acordo com os artigos 170 a 174 da Constituição Federal de 1988, seja através de uma participação, na busca da segurança nacional ou de um relevante interesse coletivo, seja através de uma intervenção (fiscalizando, incentivando ou planejando), a importância estatal no domínio econômico é enorme.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 3.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

CANOTILHO, José J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

COSTA, Clóvis Augusto Veiga da. **A Constituição Econômica e a Busca do Pleno Emprego**. Curitiba, 2000. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná em 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2002.

HORTA, Raul Machado. **A Ordem Econômica na Nova Constituição: Problemas e Contradições**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1938.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **A Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2002.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos Para Uma Teoria Crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.