

O INTERVENCIONISMO ESTATAL NA ECONOMIA

PROF. ARI KARDEC DE MELO

Há estudiosos que vinculam de maneira tão acentuada as normas de Direito Econômico à intervenção estatal na economia, relacionam de tal forma o estudo da nova disciplina jurídica com a ação direta ou indireta do Estado na vida econômica, que chegam a afirmar ser a intervenção do Estado no domínio econômico, o objeto precípua e fundamental do Direito Econômico.

É o caso de Floriano Corrêa Vaz da Silva que, em bem fundamentado artigo publicado na Revista de Direito Público, em 1975, afirmou: “O Direito Econômico só começou a existir depois que se configurou, em todos os países que adotam o chamado regime capitalista, a intervenção do Estado nas atividades econômicas, a intervenção estatal no domínio econômico, intervenção esta cada vez mais visível, mais profunda e mais extensa. “(1) Reforça seu ponto de vista citando Affonso Insuela Pereira, por ter este afirmado em sua conhecida obra “O Direito Econômico na Ordem Jurídica”, ser o intervencionismo hoje, “assunto da mais alta relevância por aí se situar o ponto em que se delimitam as esferas da Economia e do Direito” É interessante anotar a primeira “conclusão” de Affonso I. Pereira, na

(1) Silva, Floriano Corrêa Vaz da — “A Intervenção do Estado no Domínio Econômico através dos Órgãos da Administração Indireta”, in Revista de Direito Público n°s 35/36, S. Paulo, 1975, p. 161.

na citada obra: “O Direito Econômico, como complexo de normas que: regulam a ação do Estado sobre as estruturas do sistema econômico e as relações entre os agentes da economia, é o ramo do saber jurídico que disciplina a intervenção estatal na economia. A intervenção estatal, cada vez mais acentuada e marcante, é imperativa no mundo moderno.”⁽²⁾

No mesmo sentido manifesta-se Alberto Venâncio Filho. Preferindo denominar a disciplina de Direito Público Econômico define-a, de acordo com JEANTET, como a que, “reunindo o conjunto de normas jurídicas, tem como objetivo dar aos poderes públicos a possibilidade de agir ativamente sobre a economia”. Dentro desta orientação adota 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 ator da vida econômica, apresentando como caso limite o coletivismo total”.⁽³⁾

Em síntese, o Direito Regulamentar Econômico trata da intervenção do Estado nos três setores da atividade econômica (setor primário, setor secundário e setor de serviços), na qualidade de agente normativo, conduzindo esta atividade aos fins almejados na sua política econômica. A gama de atividades produtivas envolvidas neste setor do Direito Público Econômico é bastante extensa, incluindo a agroindústria, as indústrias de transformação, o setor de serviços, desde os campos básicos da energia e dos transportes, ao comércio, com vistas, principalmente, ao tabelamento de preços; o sistema financeiro, inclusive os bancos, o mercado de capitais e a aplicação de capitais estrangeiros; o comércio exterior e o setor de seguros. As atividades envolvidas no setor do Direito Regulamentar Econômico podem extra-polar o âmbito meramente setorial ou regional, para tratar de normas jurídicas regulamentadoras do desenvolvimento econômico e do próprio planejamento econômico.

O Direito Institucional Econômico também examina aspectos do intervencionismo do Estado no domínio econômico, porém não mais

(2) Pereira, Affonso Insuela — “O Direito Econômico na Ordem Jurídica”, São Paulo, José Bushatsky, Editor, 1974, p. 34.

(3) Venâncio Filho, Alberto — “A Intervenção do Estado no Domínio Econômico”, Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1968, p. 69.

como agente normativo, mas, sim como parte integrante do processo produtivo, agente direto no processo de produção de bens e serviços. Bernard Chenot conceitua: “O segundo ramo do Direito Público Econômico trata das intervenções do Estado que tomaram uma forma institucional. Essa forma, se ramificando, chegaria ao coletivismo integral. Ela se desenvolve paralelamente ao primeiro (Direito Regulamentar); o Estado se transformou em ator da vida econômica e sob a sua nova fisionomia, a administração utilizou procedimentos de direito público, e, ao mesmo tempo, procedimentos de direito privado, para gerir as empresas industriais e comerciais”.⁽⁴⁾

Não tendo o Estado, muitas vezes, condições de intervir por intermédio de seus órgãos diretos, sujeitos quase sempre aos caprichos de uma máquina administrativa, via de regra emperrada e de pouca flexibilidade, foi, aos poucos, descentralizando seus serviços, criando novas pessoas jurídicas, de direito público e de direito privado, tais como as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Tanto o Direito Regulamentar Econômico, quanto o Direito Institucional Econômico tratam da intervenção do Estado na vida econômica, desde a ingerência de órgãos e conselhos da administração direta — como é o caso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE, por exemplo — até a participação direta no processo produtivo, por intermédio das empresas públicas e outras instituições assemelhadas.

É intuitivo que a adoção desse regime intervencionista exigiu fortes mudanças nas áreas política, econômica e jurídica de todos os povos. Orlando Gomes, na obra “Direito Econômico” apresenta uma síntese dessas mudanças, que passamos a expor, resumidamente.⁽⁵⁾

Na área política, a mudança traduz-se na tendência do Estado em apossar-se do indivíduo, dirigindo a economia. O Estado Liberal caminha para o Estado Social, com vistas futuras ao Estado totalitário.

Na área econômica, a economia liberal é substituída pela economia dirigida, modificação direcionada em duplo sentido: a) limitação da atividade econômica privada que passa a ser fiscalizada e controlada

(4) Conf. Venâncio Filho, Alberto —ob.cit. p. 337

(5) Gomes, Orlando e Antunes Varela — “Direito Econômico”, Edição Saraiva, S. Paulo, 1977, p. 53 e seg.

pelo Estado, correspondendo esta etapa ao objeto do Direito Regulamentar Econômico, na classificação de Chenot; b) exercício de atividades econômicas por pessoas de direito público, tornando-se o Estado poderoso empresário, fase examinada pelo Direito Institucional Econômico, na mencionada classificação.

Na área jurídica, a mudança, em curso, distingue-se pela superação do individualismo jurídico. Este, baseado no princípio da autonomia da vontade”, de Kant, e cujo instrumento ideal é o contrato, dá lugar ao “social”: o indivíduo se torna um ser social; os direitos privados passam a ser encarados como uma função social e o contrato se transforma num fato social. Surge a convicção de que se deve optar pela socialização do direito, isto é, por uma política jurídica de sentido antiindividualista.

As seguintes escolas desenvolveram doutrinas combatendo e criticando os dogmas do individualismo jurídico: a objetivista, sociológica, a socialista e a neojusnaturalista. Orlando Gomes vê, nestas correntes revisionistas, alguns traços comuns, que se resumem na submissão do indivíduo ao social; do interesse particular ao interesse coletivo; dos direitos subjetivos ao direito objetivo.

Toda esta mudança jurídica se estabeleceu graças às transformações de ordem econômica e, segundo o autor referido, processou-se em duas fases nitidamente distintas. A primeira delas caracterizada por uma intervenção legislativa de fundo paternalista, com a preocupação de proteger determinados grupos de pessoas, exatamente os mais fracos nas relações de trabalho, mas de uso da propriedade alheia, etc. Surgem, em consequência, a legislação trabalhista, as leis do inquilinato e outras.

A segunda fase se caracteriza “pela generalização das medidas de equilíbrio nas relações jurídicas”. Alarga-se a noção de ordem pública, a ser presidida pela intervenção do Estado na vida econômica e cujas normas são inderrogáveis pelos particulares. Daí a noção de “ordem pública econômica” que expressa o conjunto de medidas acionadas pelo Estado para organizar a vida econômica em toda a sua atual complexidade.

Por isso, no âmbito do Direito Penal, “o que se busca proteger, perseguindo a totalidade dos delitos econômicos, é a ordem econô-

mica”, na feliz observação de Gerson Pereira dos Santos⁽⁶⁾ Citando Miranda Gallino, na obra “Delitos contra el orden econômico”, salienta a diferença entre economia e ordem econômica: “a economia é um fato, um fenômeno cultural e social, em sua expressão primária; pode existir com escassa ou, ainda, sem proteção jurídica, abandonada ao simples critério dos homens em suas operações de troca ou produção, no seio de uma sociedade ideal. Contudo, em nossa sociedade atual, sem certa ordem, esta economia não pode prosperar, não pode desenvolver-se a ponto de constituir um eficaz instrumento de plena satisfação das necessidades materiais do homem”.⁽⁶⁾

Tão expressiva foi a mudança no mundo jurídico causada pelo dirigismo econômico que o Prof. Orlando Gomes foi levado a reconhecer a existência de um novo direito ou, pelo menos, de novos quadros jurídicos da economia. “Resta decidir — conclui este estudioso do Direito Econômico — se os princípios e as técnicas adotadas sob a inspiração das modificações da constituição econômica da sociedade já se cristalizaram para a formação de um ramo autônomo do direito, que substitui o clássico Direito Comercial e constituído de regras de direito público e de direito privado, ou se é apenas uma nova ótica da atividade econômica, sem significação ideológica, sem base filosófica, mas prenúncio simples do direito futuro”.⁽⁷⁾

INTERVENCIONISMO E DIRIGISMO ECONÔMICO.

Alguns estudiosos preocupam-se em fazer distinção entre intervencionismo e dirigismo. José Nabantino Ramos, por exemplo, prefere adotar a expressão “intervencionismo” para designar a interferência do Estado não sistematizada, meramente transitória na vida econômica, como ocorreu no decurso da Iª Grande Guerra Mundial. Quando a ação do Estado no campo econômico passa a se caracterizar pela habitualidade, exigindo sistematização e planejamento, então o correto é falar-se em “dirigismo”. Para este estudioso do Direito Econômico o “intervencionismo deve guardar a acepção restrita que decorre de sua

(6) Santos, Gerson Pereira dos — Direito Penal Econômico, Edição Saraiva, S. Paulo, 1981, p. 94.

(7) Gomes, Orlando e Antunes Varela — ob. cit. p. 60.

origem latina. “Dirigismo é expressão mais adequada para compreender a constante e ampla atuação econômica do Estado Moderno no campo da Economia.”⁽⁸⁾ Reforça seu ponto de vista com a opinião de vários autores, entre os quais RIPERT, na obra “Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno”, cujo texto reproduzimos pela clareza e oportunidade — “Restringir a liberdade do comércio e da indústria não é coisa nova. Sempre se entendeu que tal liberdade deve ser limitada pelo interesse público. Não se deveria dizer só por isso que a Economia foi sempre dirigida, seria confundir o intervencionismo e o dirigismo.”⁽⁹⁾

Depreende-se, assim, que a expressão “dirigismo econômico” é mais abrangente e se manifesta nos Estados atuais por diferentes atividades, que o autor do Sistema Brasileiro de Direito Econômico, relaciona desta maneira:

- “1. planejando;
2. criando a moeda, medidas de peso e extensão e a empresa;
3. fomentando a preparação profissional, a assistência monetária, intervenções comerciais e investimentos;
4. disciplinando a agricultura, a indústria, o comércio, as comunicações, os transportes e a despesa;
5. protegendo o homem, o trabalhador e a propriedade;
6. apropriando-se de bens e de direitos;
7. tributando e
8. reprimindo por multa, intervenção, extinção e liquidação de empresas. “⁽¹⁰⁾

Antunes Varela, analisando as formas do intervencionismo na economia, faz inicialmente referência ao “intervencionismo corretivo ou supletivo”, que se caracteriza por medidas de proibições, sanções, estímulos fiscais e outras, sem negarem, contudo, o princípio da livre iniciativa. Diferente é o estágio seguinte, quando a França, a Itália, a Alemanha, Portugal e Espanha, a Rússia e outros países socialistas, após a 1ª Guerra Mundial, nacionalizaram determinados setores industriais, criaram órgãos de coordenação da atividade econômica e supri-

(8) Ramos, José Nabantino — Sistema Brasileiro de Direito Econômico, Editora Resenha Tributária, S. Paulo, 1977, p. 76.

(9) Ramos, José Nabantino — ob. cit. p. 77

(10) Ramos, José Nabantino — ob. cit. p. 73 e 74

miram a economia de mercado. Já não se trata mais de simples intervencionismo corretivo ou supletivo, mas de autêntico dirigismo econômico. “O Estado já não é um simples árbitro das regras da livre concorrência; intervém diretamente nas várias fases da atividade econômica, para impor as soluções que julga mais convenientes de um valor superior à convenção ao interesse nacional, ao bem comum, às classes trabalhistas ou ao contraente mais fraco”.⁽¹¹⁾

Nova forma de intervencionismo, conhecido como intervencionismo neoliberal, surge com grande vigor no mundo ocidental, a partir da obra de Keynes, principalmente após a publicação de sua Teoria Geral, em 1936. Este intervencionismo neoliberal tem como forma de expressão a chamada economia consertada ou orientada, contando como principais instrumentos jurídicos, segundo ainda o professor Antunes Varela:

- a) os planos plurianuais de desenvolvimento econômico (França, Inglaterra, Espanha, Portugal e outros países);
- b) os incitamentos econômicos (financiamentos do Estado, concessão de garantias, incentivos fiscais, etc).

Em resumo, para a implantação de uma social-democracia nos Estados modernos, não interessa nem a filosofia do “laissez faire”, pela total impossibilidade de se encontrar soluções adequadas nos postulados do liberalismo econômico clássico à solução dos complexos problemas do mundo hodierno, nem o dirigismo total, cerceador de qualquer iniciativa privada no campo econômico.

O esforço deverá se concentrar na adoção de uma legislação adequada aos interesses do desenvolvimento nacional, com respeito ao primado da iniciativa privada, porém orientada no sentido de permitir a justa distribuição da riqueza, o pleno emprego de todos os recursos disponíveis e o desejável equilíbrio entre a capacidade contributiva dos cidadãos e a ação administrativa do Estado em satisfazer as múltiplas e cada vez mais intensas necessidades coletivas.

(11) Varela, Antunes — Formas do Intervencionismo na Economia — in NOMOS, Revista dos Cursos de Mestrado, Ano 2, n° 2, Fortaleza, Ceará, 1980, p. 131.