

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A intervenção direta e indireta
na atividade econômica em face
da ordem jurídica brasileira**

**The direct and indirect
intervention in economic
activity in face of Brazilian laws**

Antônio Francisco Frota Neves

Hector Valverde Santana

VOLUME 7 • Nº 2 • AGO • 2017
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRALIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 188

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL 216

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL232

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ249

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO266

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS284

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO286

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira*

The direct and indirect intervention in economic activity in face of Brazilian laws

Antônio Francisco Frota Neves**

Hector Valverde Santana***

RESUMO

Esse artigo tem como principal objetivo a compreensão dos instrumentos de intervenção do Estado na ordem econômica, sopesando as causas e as consequências da utilização desses mecanismos para o atingimento dos objetivos e fundamentos da República, avaliando o comportamento a reação do mercado quanto aos eventuais estímulos, positivos ou negativos, direcionados à iniciativa privada para colocarem em risco seus capitais nas atividades produtivas. Utilizou-se para tanto, de uma análise dogmática e bibliográfica com recorte ao sistema jurídico brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988, e por fim, chegou-se às considerações finais de que a medida dessa intervenção requer uma maturação política de toda a sociedade para definir que modelo econômico veste as necessidades institucionais e culturais do povo brasileiro.

Palavras-Chave: Intervenção econômica. Estado regulador. Interesse coletivo. Segurança nacional.

ABSTRACT

This article aims to understand the state intervention instruments in economic, measuring the causes and consequences of using these mechanisms to achieve the objectives and foundations of the Republic, assessing the behavior the market reaction as to any stimuli, positive or negative, targeted to the private sector to put at risk their capital in productive activities. It using for this purpose, of a dogmatic and literature review to cut the Brazilian legal system, under the aegis of the Federal Constitution of 1988, and finally came to the final remarks that the measure of this intervention requires political maturity of all society to define what economic model wears the institutional and cultural needs of the Brazilian people.

Keywords: Economic intervention. Regulatory state. Collective interest. National security.

* Recebido em 21/03/2017
Aprovado em 25/03/2017

** Prof. universitário Faculdade Projeção, Graduado em Ciências Náuticas pelo Centro de Instrução Alte. Braz de Aguiar, Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí; Pós-graduado em Direito do Trabalho pelo UNICEUB, Mestre em Direito pela UCB, doutorando em Direito no UNICEUB e advogado. Email: advfrota@yahoo.com.br

*** Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP; Professor do Uniceub, no Doutorado, Mestrado e Graduação, nas áreas de Teoria Geral do Direito, Direito do Consumidor e Responsabilidade Civil; Magistrado de 2. Grau TJDFE. Email: hectorvsantana@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar os aspectos proclamados pela ordem econômica estatuída na Constituição Federal, como orientadora de um sistema especial de regulação e intervenção na economia, cujo primado especial é a criação de condições estáveis e indutoras à realização dos fins do Estado. Procurou-se, por meio de uma pesquisa bibliográfica e análise jurídico-dogmática do texto constitucional e da legislação pertinente, extrair os pontos essenciais da intervenção do Estado na ordem econômica.

Sob a ótica do Direito, os instrumentos postos à disposição do Estado para atuar na ordem econômica, seja na qualidade de intervenção direta ou indireta, dirigindo ou induzindo os agentes econômicos para o caminho traçado como objetivo e fundamento da república, tanto podem ser benéficos, na medida em que suas dosagens forem compatíveis com as expectativas dos investidores, como podem produzir resultados indesejáveis quando tais intervenções gerarem desestímulos àqueles que disponham de capitais e sejam desencorajados a assumirem riscos acima do aceitável institucionalmente.

Não se pode olvidar que os grupos de pressão são fortes atores nesse processo de intervenção do Estado. Ocorre, porém, que tais grupos perseguem interesses corporativos, das categorias que representam, portanto, nem sempre saudáveis ao ambiente da regulação geral. Cabendo ao Estado, segundo o modelo político adotado pela Constituição Federal, atuar no sentido de, intervindo na ordem econômica, atingir os objetivos reclamados constitucionalmente, notadamente, os de reduzir as desigualdades sociais e erradicar a miséria pelo desenvolvimento econômico e social.

2. A INTERVENÇÃO DIRETA NA ECONOMIA

Diz-se que o Estado está intervindo, diretamente, na economia quando não sendo o titular natural daquela atividade econômica passa a explorá-la, na forma da Constituição Federal, em seu artigo 173, caput – “[...] a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Intervir, diretamente, na economia, para o Estado é medida excepcionalíssima. A atividade econômica é própria dos particulares, não por outro motivo pois estes sabem fazê-lo bem melhor que o Estado, pois são mais ágeis, mais focados, estão mais propícios aos riscos a fim de obterem mais ganhos ao mesmo tempo que submetidos ao insucesso venham a arcar com tais ônus.

O Estado possui uma série de restrições para atendimento ao princípio da legalidade, enquanto o particular, possui um amparo especial na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso II – “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei”. Esse quesito, apenas, traz amarras ao Estado que o deixaria muito a desejar quanto à eficiência, enquanto o particular teria um maior grau de mobilidade em suas ações.¹

No Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal, consignado, desde logo, no artigo 1º, inciso IV, fica evidente que o fundamento da República baseia-se no valor social do trabalho e da livre iniciativa. Trata-se de um direcionamento do modelo econômico adotado – um Estado social democrático, em que, apesar da previsão de livre concorrência, esta encontra-se, largamente, relativizada pela extrema regulação estatal, ainda que a intervenção do Estado aplica-se tão somente de forma subsidiária, ou melhor, quando for imprescindível a atuação do Estado para suprir o desinteresse dos particulares, atendendo-se assim o interesse coletivo ou ainda quando imperiosa tal atuação por questões de segurança nacional.²

1 Cf. GRAU, Eros Roberto. Comentários ao artigo 173. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1823-1832.

2 Cf. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Intervenção do estado no domínio econômico. In: CLÈVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. (Org.). *Direito constitucional: constituição financeira, econômica e social*. São Paulo: Revista dos Tribunais,

A simples análise desses dois substratos fáticos, necessários à intervenção do Estado no domínio econômico, tanto os imperativos da segurança nacional quanto o relevante interesse coletivo, têm um grande grau de abstratividade, ou seja, são conceitos bastante indetermináveis, carecendo ao aplicador da lei, uma detida análise do caso concreto. Portanto, ver-se-á adiante, com olhar mais minucioso, os casos mais afetos a tais situações no mundo do ser.³

2.1. Imperativos da segurança nacional

O primeiro critério autorizador à intervenção do Estado no domínio econômico são os imperativos da segurança nacional. São as hipóteses mais fortemente ligadas à soberania nacional, situações estratégicas em que, nas mãos da iniciativa privada, poderia deixar o País em vulnerabilidade.

A Constituição Federal elaborada sob forte influência da rejeição ao regime militar instalado no País até 15 de março de 1985, quando se iniciou o período de redemocratização marginalizou o termo segurança nacional, como repulsa ao Estado de exceção vivenciado até então.

Em relação à Lei n. 7.170/1983 que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, é possível isolar, apenas, as lesões ou exposição a perigo contra a segurança nacional, extraíndo-se do artigo 1º tão somente os incisos I e III, conquanto o inciso II trataria dos crimes contra a ordem política e social. Assim, é possível formar o conceito de segurança nacional com base em uma proteção à integridade do território e da soberania nacional, bem como a proteção contra lesão ou exposição a perigo contra a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

Enquanto a Lei n. 6.620/1978 (revogada pela Lei n. 7.170/1983) trazia um conceito expresso, mas muito abstrato e abrangente de segurança nacional —, em seu artigo 2º expressava: “é o estado de garantia proporcionado à nação, para a consecução dos seus objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente”. E, no parágrafo único daquele artigo, definia os objetivos nacionais como sendo —, soberania nacional, integridade territorial, regime representativo e democrático, paz social, prosperidade nacional e harmonia internacional.

Nesse contexto, não resta muita aplicabilidade ao termo segurança nacional inserida na Constituição Federal ao tratar da ordem econômica, necessária à intervenção do Estado, de forma direta, no domínio econômico, exceto se a leitura for conjugada com o disposto no artigo 21, em que lista as atividades de que o próprio Estado disciplina como sendo de sua própria titularidade.

Portanto, em relação a algumas dessas atividades, o constituinte de 1988 reservou exclusividade ao Estado, que as denominou de exercício do monopólio, conforme consignado, expressamente, os termos do artigo 177, em especial as pesquisas e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural; o refino do petróleo, tanto o nacional como o estrangeiro e ainda; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes dessas atividades.

Se a intervenção do Estado no domínio econômico já é uma medida excepcional, quando utilizar o fundamento da segurança nacional, deverá restringir-se, fielmente, aos casos já autorizados pela própria Constituição, não tendo o termo segurança nacional a mesma abrangência quando vigorava a Constituição Federal de 1967, com os termos dado pela Emenda Constitucional 01, de 1969.

2.2. Relevante interesse coletivo

Não tanto quanto a segurança nacional, a semântica empregada pelo constituinte quanto ao termo —, relevante interesse coletivo —, é por demais abrangente. Como se trata de ação subsidiária, fora os casos

2011.p. 796-797.

3 MUKAI, Toshio. *A administração pública na constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 130.

previstos na própria Constituição Federal em relação à titularidade das atividades que o Estado as exercerá, ou seja, atividades próprias dos agentes privados, o Estado atuará após o devido sopesamento por parte do Poder Legislativo que definirá, em certa medida, a ocorrência ou não do interesse coletivo, especialmente, nos casos em que não houver interesse do particular ou mesmo havendo esse interesse, não seja o suficiente para o atendimento da demanda coletiva.⁴

A Constituição Federal, tanto em relação à segurança nacional quanto ao interesse coletivo, na parte final do artigo 173, expressa que a atuação do Estado no domínio econômico ocorrerá, naqueles casos, conforme definidos em lei. Não paira dúvida quanto à segurança nacional porque legislar sobre defesa nacional é competência privativa da União, conforme artigo 22, inciso XXVIII, porque interesse coletivo não é de caráter absoluto, nem sempre o interesse coletivo preponderará sobre o interesse individual, não basta uma simples decisão administrativa, é necessário ter processo legislativo para identificar “um relevante interesse coletivo” e autorizar, nesse caso particular, a intervenção do Estado na ordem econômica.⁵

3. INSTRUMENTOS DE EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

A atuação direta do Estado na atividade econômica, concorrendo ou não com os agentes privados, dar-se-á por espécies de sociedades empresárias, como (i) por meio de empresa pública, que poderá adotar qualquer das formas societárias, admitidas em direito⁶ ou (ii) por sociedade de economia mista, que, necessariamente, se constituirá na forma de sociedade anônima.

A Emenda Constituição 19/1998 alterou o texto constitucional original do artigo 173, § 1º, para estabelecer a criação de um estatuto jurídico para as empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como para suas respectivas subsidiárias, especialmente dispondo sobre (i) sua função social e formas de fiscalização; (ii) sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas; (iii) processo licitatório e contratação obedecendo os princípios da administração pública; (iv) criação e funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, reservando participação aos acionistas minoritários e; (v) os mandatos, avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Há de ressaltar que o Estado, ao decidir imiscuir-se na atividade econômica, renunciará ao seu poder de império para igualar-se ao particular, não possuindo nenhum privilégio quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias nem tampouco a eventuais ônus que não sejam próprios da atividade privada. E ratifica o artigo 173, § 2º da Constituição Federal, que as empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de nenhum privilégio que não sejam extensivos às demais empresas privadas. Ou seja, o Estado, nessa condição estará em absoluta igualdade concorrencial aos agentes da iniciativa privada.

Embora, esse direcionamento constitucional, seja no sentido de aproximar o máximo possível, as empresas públicas e sociedades de economia mista, com as empresas próprias da iniciativa privada, ainda assim, não se pode interpretar a Constituição em tiras, pois a observância dos princípios estatuidos no caput do artigo 37, da Constituição Federal, são plenamente válidos e aplicáveis a essas espécies societárias, quanto à legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, o que, aparentemente, deixarão tais empresas em posição de equilíbrio em relação aos particulares.⁷

4 Cf. PÉTTIER, Lafayette Josué. *Direito econômico*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014. p. 124-125.

5 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 280.

6 Decreto-Lei 200, art. 5º, [...], considera-se: II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

7 Cf. GRAU, Eros Roberto. Comentários ao artigo 173. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição*

Desde 1998, o legislador infraconstitucional permanece inerte na elaboração do referido diploma legal, permanecendo tudo como dantes, aplicando-se os instrumentos próprios da administração pública em geral, trazendo amarras à gestão dessas empresas, inclusive, colocando-as em situação de desigualdade com os agentes privados, quanto à mobilidade de suas decisões e investimentos.

Assim, tanto para a instituição de empresa pública ou sociedade de economia mista a Constituição Federal, no artigo 37, inciso XIX, exige que seja autorizada por lei específica ao Chefe do Poder Executivo que emitirá Decreto dispondo sobre o estatuto constitutivo, após a referida autorização legislativa. A criação de fato e de direito somente ocorrerá após o respectivo registro e arquivamento do Estatuto, na Junta Comercial ou Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, conforme for a espécie societária, pois a efetiva criação de uma pessoa jurídica de direito privado ocorre, somente, após o deferimento do registro e arquivamento dos atos constitutivos (estatuto).

A propósito, a própria Lei n. 11.101/2005, em seu artigo 2º, traz cristalino: “Esta Lei não se aplica a: I – empresa pública e sociedade de economia mista”. Se não podem ser submetidas a processos de recuperação judicial ou falimentares, não poderão ser extintas por iniciativas de eventuais credores, pois o interesse público é prevalente e somente o ente federativo que a criou poderá extingui-la.

3.1. Intervenção mediante empresa pública

A empresa pública é uma das formas que o Estado poderá atuar na atividade econômica, tanto para executar atividades próprias do Estado, portanto, exclusivas, ou serviços públicos essenciais, como atuar em atividades de titularidade dos particulares. Essa opção, normalmente, levará em consideração a disponibilidade de capital para investimento por parte do próprio Estado, sem auxílio da iniciativa privada, ou porque a esta não interesse, ou porque o Estado avalie como estratégico.

Em relação à análise do Decreto-Lei n. 200/1967 e o conteúdo constitucional previsto no artigo 173, é possível elaborar-se um conceito de empresa pública cujo formato exige uma autorização de lei que servirá como instrumento de ação do Estado, sob as regras de direito privado, contudo submetida a condições e circunstâncias especiais com objetivos e interesse público, podendo tomar a forma de quaisquer espécies de sociedades admitidas em direito, entretanto, o capital, necessariamente, será composto em sua totalidade de recursos públicos, cuja finalidade seja prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica.⁸

Eventualmente, poderá a empresa pública tomar a forma de sociedade anônima, considerando que a obrigatoriedade de 100% (cem por cento) do capital público, não impede que se desdobre em mais de uma pessoa jurídica de direito público. Assim, poderá ser formada uma empresa pública com participações da União, de um ou mais Estados da federação e ainda com um ou mais Municípios, todos unidos em sociedade anônima, não importa. Essa organização societária será traçada pelo legislador que o fará na melhor forma de atender os interesses públicos ou da própria segurança pública.⁹

A atuação da empresa pública para prestação de serviços públicos, inerentes ao Estado quando atua para a geração do bem-estar da coletividade não interessa à presente pesquisa, uma vez que, nesses casos, não gera uma concorrência direta com os agentes da iniciativa privada. Contudo, a empresa pública intervindo no domínio econômico em atividade própria das pessoas jurídicas de direito privado, deverá fazê-lo aproximando-se o máximo possível de todas as variáveis a que são submetidas aquelas empresas privadas.

Um dos fundamentos, pelo menos em tese, para o Estado intervir diretamente na atividade econômica, por meio de empresas públicas é a capacidade de mobilidade gerencial que teriam, considerando-se que a

do Brasil. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1827-1828.

8 Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 245.

9 Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 453.

administração direta, por seus órgãos, ou até mesmo a indireta, por suas autarquias ou fundações, seria o regime de emprego, ou relação obrigacional, entre o empregador e o empregado. As relações de trabalho na iniciativa privada são reguladas pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, enquanto os da administração pública direta, autárquica ou fundacional é o estatutário. O que a princípio o processo de dispensa no regime celetista seria muito mais rápido, mais célere, enquanto no regime estatutário, o processo administrativo disciplinar é complexo e duradouro, trazendo dispêndio de energia bem além daquele celetista.

São exemplos de empresas públicas federais —, A Caixa Econômica Federal – CEF; a Empresa Brasileira de Comunicações – EBC; a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Essas empresas são vinculadas, hierarquicamente, a algum Ministério, exceto a EBC que é vinculada diretamente à Presidência da República. Tanto os Estados como os Municípios, também, podem criar empresas públicas, o que deverá ser feito mediante lei autorizativa do Poder Legislativo da respectiva unidade federativa.

O Estado pode e tem se valido da instituição de empresas públicas para descentralizar a concreção de políticas públicas (atuando em atividades econômicas ou prestando serviços públicos), ganhando em agilidade e celeridade em questões que, se fossem exercidas diretamente por seus órgãos, autarquias ou fundações públicas, teria um grau maior de obstáculos que são próprios da administração pública direta, o que vai desde a simples criação de um cargo até questões mais complexas de gestão.

3.2. Intervenção mediante sociedade de economia mista

A exemplo da empresa pública, a sociedade de economia mista, somente, poderá ser criada por lei que autorize o Poder Executivo a instituí-la. Essa espécie de sociedade empresária, necessariamente, deverá ser constituída sob a forma de sociedade anônima, conforme determina o artigo 5º, inciso III, do Decreto-Lei 200/1967¹⁰.

Pode-se extrair da própria lei que, (i) será regida pelos regimes que regram as pessoas jurídicas de direito privado, deverão atuar na exploração de atividade econômica, obedecerá aos ditames da Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.), não é preciso ter mais de 50% do capital social, se este for dividido em ações ordinárias nominativas e ações ordinárias preferenciais, bastando que tenha a maioria das ações com direito a voto, que, eventualmente, poderá representar bem menos do que 50% do capital total.

O nível de fiscalização pelo mercado sobre as sociedades de economia mista é muito maior, notadamente, se estas operarem em bolsa de valores, pois estarão submetidas às mais rígidas regras da Comissão de Valores Mobiliários – CVM e outras entidades de auditoria independentes.

E é exatamente por conta desse maior controle do mercado sobre as operações de uma empresa submetidas aos preceitos das sociedades anônimas que podem alavancar seus negócios mediante captação de recursos junto aos particulares por meio de IPO's – *Initial Public Offering* ou também denominados de Oferta Pública de Ações – OPA, em que a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS e Banco do Brasil S.A. – BB, fizeram, ao final do governo Fernando Henrique Cardozo e durante o governo Luis Inácio Lula da Silva, ocasião em que os trabalhadores puderam usar parte dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, para aquisição de ações daquelas empresas.

O Estado poderá e deverá fazer uso dessa forma de intervenção na economia, quando os particulares não tiverem interesse ou em função dos elevados custos de investimento inicial, aliados a riscos relevantes do negócio reduzam interesse dos agentes econômicos. Portanto, essa é a forma por excelência de interven-

10 Art. 5º., Para os fins desta lei, considera-se: [...] III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

ção direta do Estado na ordem econômica, ou seja, quando diretamente produz bens ou produtos, como é o caso da PETROBRÁS ou caso presta serviço econômico de relevante interesse coletivo, em especial, em lugares onde a iniciativa privada não veja como lucrativo, como é o caso do BB.

4. A INTERVENÇÃO INDIRETA NA ECONOMIA

Na história da economia, partindo de Adam Smith,¹¹ passando por Karl Marx,¹² por John Keynes,¹³ Von Mises,¹⁴ Friedrich Hayek,¹⁵ Milton Friedman,¹⁶ Celso Furtado,¹⁷ Douglas North,¹⁸ nenhum deles consegue ou tenta justificar a ausência absoluta do Estado no domínio econômico. O que de fato se discute é, tão somente, o *quantum* do Estado pode e deve estar presente na economia. A discussão paira em torno da medida, do tamanho, do quanto Estado. São muitas as variáveis que interferem nessa decisão —, povo, cultura, geografia, história, instituições, moral, ética, recursos naturais, necessidade de poder de intimidação, soberania e outras infindáveis variáveis tangíveis e intangíveis.

Não existem modelos ou figurinos prontos e acabados que possam ser copiados e aplicados com sucesso em nenhum lugar do mundo. Os povos são diferentes, as culturas são diferentes, os medos são diferentes. O mundo do dever-ser opera em dimensão diferente do mundo do ser, do real, do que se vive no dia a dia. Entre determinar —, reduzir as desigualdades sociais —, e fazer no mundo real que essa redução se opere, há uma distância incalculável, são variáveis algorítmicas, desejáveis, mas fora de alcance dos que pensam tratar-se de um caminho curto, fácil e rápido.

Exige-se bases sólidas, de autoestima elevada, sentimento de nação, de desprendimentos egoísticos, espírito de solidariedade, de fraternidade, de tolerância, construção de instituições fortes e éticas, que possam suportar a dinâmica da vida social conturbada no império do consumismo desenfreado, modismo invejoso, da ostentação por ostentação.

Combinar todos esses insumos, na medida de quantidade e qualidade, sopesando, ainda, aspectos externos indomáveis, influxos de todas as espécies, humor dos mais inescrupulosos especuladores internacionais de capitais voláteis, que estão à espreita dos maiores ganhos possíveis para atender todos os tipos de interesses e vaidades. Esse é o mundo real, o mundo do ser. Encontrar e esperar soluções criativas, exclusivamente do mundo do dever-ser é deitar em berço esplêndido esperando o fracasso continuar e permanecer formando fila no subdesenvolvimento, ou no vocábulo menos pejorativo “em desenvolvimento”.

Sob o ponto da Constituição Federal, o primeiro mandamento interventivo do Estado na economia encontra-se no art. 1º, observando que a República Federativa do Brasil se constitui num Estado Democrático de Direito e dentre os seus fundamentos se destaca os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Logo em seguida, no art. 3º, ao traçar os objetivos fundamentais da República, garante o desenvolvimento nacional de forma a erradicar a pobreza e a marginalização para que isso possa reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Dos princípios fundamentais traçados no Título da Constituição Federal, levantados anteriormente, como se não bastasse, podendo-se pensar até mesmo em redundância, o legislador constituinte foi mais

11 SMITH, Adams. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1995.

12 MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Edgard Malagodi. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

13 KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Trad. de Augusto Sousa. Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1970.

14 MISES, Ludwig von. *Liberalismo*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1987.

15 HAYEK, Friedrich A. *Fundamentos da liberdade*. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983.

16 FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

17 FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

18 NORTH, Douglas. *Instituições, mudanças institucionais e desenvolvimento econômico*. Cambridge: University Cambridge Press, 1990.

específico no caput do artigo 174, *in verbis*: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento [...]”. Quis o constituinte, que o modelo de Estado capitalista brasileiro, será submetido à norma e à regulação. Para isso, deverá esse mesmo Estado fiscalizar, incentivar e planejar as atividades econômicas para cumprir os objetivos da República de garantir o desenvolvimento e erradicar a pobreza e a marginalização.¹⁹

4.1. O Estado como agente regulador

O Estado brasileiro assumiu feições mais contundente de intervenção por regulação na atividade econômica, a partir do processo neoliberalizante ocorrido na segunda metade da década de 1990, em que ocorreram as grandes privatizações. Ocorreu uma drástica redução do tamanho do Estado. Foram privatizadas as empresas de telefonia, as empresas siderúrgicas, sistema bancário estadual, parte de rodovias federais, ferrovias federais, dentre tantas outras.

Com esse relevante fato econômico, gerou-se a necessidade de um sistema de regulação até então inexistente, como a criação de agências nacionais de regulação – Agência Nacional do Petróleo – ANP; Agência Nacional de Águas – ANA; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquáticos – ANTAQ; Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC; e muitas outras. Tal fenômeno, também, ocorreu no âmbito dos demais entes federativos, notadamente, nos estados.

A intervenção do Estado no domínio econômico como agente normativo e regulador pode ser feita sob duas formas: por (i) direção que por meio de comandos imperativos, denotam compulsoriedade, coações, determinando objetivamente qual caminho deve seguir uma ou outra atividade econômica; ou por (ii) por indução, quando cria estímulos positivos ou negativos para o particular, facultativamente, seguir para um ou outro ponto, segundo suas próprias necessidades ou estratégias negociais.²⁰

A intercambialidade de informações é a própria alma da liberdade. A compreensão de ser livre só é perceptível se houver informações suficientes para compor a manifestação da vontade. E o avanço nas telecomunicações gerou um imenso ganho qualitativo de informações, um dos fundamentos previstos no espírito da Lei n. 9.472/1997.

Quanto ao mundo do ser, ocorrência fática nas combinações escusas ou não sobre o objeto das privatizações não é foco da presente pesquisa, portanto, eventuais desvios de conduta dos agentes públicos no trato dos negócios do Estado, por si só, não invalidam os instrumentos adotados para que a intervenção do Estado na ordem econômica se transfira do modelo denominado participação para o de direção. Nesse contexto, Eros Grau foi bastante crítico e cético quanto à política neoliberal do governo Cardozo, alegando que o controle estatal por direção é tão ou mais complexo que o controle fiscalizatório do modelo de intervenção por participação.²¹

Parece exagero, pois uma das variáveis mais complexa em qualquer atividade, passa, necessariamente, pela gestão de pessoas e aquisição de insumos, levando-se em conta o controle de qualidade desses insumos, sendo que pelas próprias características do modelo de Estado adotado pela Constituição Federal, sabe-se que as infundáveis exigências burocráticas legais impedem a eficiência desses processos comparativamente com os mesmos, quando desenvolvidos sob a égide da iniciativa privada.

Ponto de extrema relevância para o sucesso do modelo regulador, ou seja, a efetiva operacionalização

19 Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Comentários ao artigo 174. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1833-1836.

20 Cf. PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 41.

21 Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 143.

das agências reguladoras, é sua autonomia, esta entendida em sua forma mais ampla possível, que sofra o mínimo de influxos gerenciais de políticos, interesses corporativos internos ou externos. Entretanto, um dos grandes problemas da regulação, segundo a Teoria Econômica da Regulação é o fenômeno da captura.²²

A regulação é exigência constitucional para minimizar os efeitos das falhas de mercado, contudo, grupos de interesses passam a assediá-los, cooptando-os aos seus interesses ou ideologias, gerando como consequência inequívoca, as chamadas falhas de governo. No mundo inteiro é fenômeno ocorrente, mas, no Brasil, em função da estrutura política de partição de cargos públicos, a vulnerabilidade a esses fenômenos tem uma grandeza superlativa.

Apesar de receber, veementes, críticas de alguns economistas, é possível com apurada análise econométrica proceder a mensuração de índice de captura de agentes reguladores. A regulação desenvolve, naturalmente, laços mutuamente recíprocos entre agentes de regulação e o próprio grupo de interesses do mercado. Essas relações interativas são naturais, necessárias e saudáveis para o sistema regulatório. Não se pode imaginar que os intercambiadores de complexo sistema de regulação vivam de forma isolados em uma redoma intocável.²³

4.2. O Estado como agente regulador por indução

O Estado em sua função interventiva indutora do equilíbrio econômico ou para o desenvolvimento como finalidade precípua de erradicar a pobreza e eliminar a marginalização utiliza-se de instrumentos jurídicos e econômicos que geram estímulos aos agentes econômicos a tomarem posições mais benéficas aos seus negócios. Nesse caso, estará, também, agindo na regulação da atividade econômica, de maneira diferente em relação quando o faz por direção, impondo sob pressão, os agentes econômicos, enquanto agir por indução criará mecanismos alternativos à escolha do particular para tal.

Os principais mecanismos de indução são denominados de incentivos ou benefícios que, em regra, têm natureza fiscal, ou apresentados sob a forma de benefícios outros, capazes de estimular determinada atividade econômica. São exemplos comuns desses mecanismos indutores de comportamentos empresariais: financiamentos com taxas mais favorecidas, seguro agrícola subsidiado, fornecimento gratuito de determinadas sementes que induzam os pequenos agricultores a cultivarem com o propósito de manter a segurança alimentar equilibrada e tantas outras formas de estímulos que, facultativamente, poderão ser usados ou não por aqueles que foram endereçados.

Outro forte instrumento de intervenção regulatória por indução na economia foi a edição da Lei n. 13.189/2015, criando o Programa de Proteção ao Emprego – PPE, cujos objetivos destacam-se: (i) possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica; (ii) favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas; (iii) sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia; que estabeleceu conforme e; (iv) estimular a produtividade do trabalho pela permanência do vínculo laboral. Com a drástica redução da atividade econômica no ano de 2015, o Estado, prontamente, decidiu por medidas que, ao menos, minimizasse os impactos no nível de desemprego crescente.

O mais comum das intervenções dessa espécie de intervenção é a utilização de instrumentos de natureza tributária, propiciando incentivos fiscais, modulando ou alavancando setores da economia geradores de grande mão de obra e simultaneamente manter o mercado de consumo aquecido para gerar um círculo virtuoso na economia. Isso ocorreu com muita ênfase no quadriênio 2010-2014, com a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, beneficiando um dos maiores setores da economia alocadores de mão de obra —, setor automobilístico.

22 Cf. FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

23 Cf. HANCHER, Leigh; MORAN, Michael. *Capitalism, culture and economic regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1989. p. 52.

Tem o Estado inúmeros instrumentos para induzir o agente econômico particular a trilhar pelos caminhos, cujo interesse corroborem com a política econômica governamental, seja por incentivos fiscais, reduzindo alíquotas de impostos, de contribuições sociais, seja até mesmo concedendo anistia, de forma que com isso mantenha o nível de atividade econômica a manter empregos e salários, cumprindo a missão importante da ordem econômica que se traduz na busca pelo pleno emprego.

4.3. A planificação da atividade econômica no marco regulatório

A previsão constitucional de que o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de planejamento, entretanto, esse planejamento, obrigatoriamente, deverá ser observado pelo setor público e servir de orientação para o setor privado.²⁴

Mais uma vez, destaque-se as diferenças entre o Direito e a Economia e outras ciências que, em alguma medida, interessam-se, cientificamente, pelo estudo do comportamento humano na sociedade. No Direito, o mundo do dever-ser é o império da lei, forma a viga central do determinismo científico-jurídico para estimular comportamentos que se adequem ao arcabouço legal. Porém, no mundo do ser, no realismo fático do cotidiano, a realização ou não do prescritivo-normativo esbarra em obstáculos de todas as naturezas, inclusive os traços culturais já decantados ao longo de décadas de repetição.

Nesse escopo, levante-se na cultura do povo brasileiro o imediatismo, o deixar para a última hora, a falta da cultura do planejamento. Um dos grandes males do País é a inadequada formação cultural do planejamento. Vive-se diuturnamente em todos os meios a cultura do “jeitinho” brasileiro, mundialmente conhecido. Assistiram-se dois grandes eventos mundiais realizados no Brasil, em 2014 (Copa Mundial de Futebol) e em 2016 (Jogos Olímpicos Mundiais), portanto, dois eventos que exigem um enorme planejamento de médio prazo (cerca de 8 anos). O resultado concreto confirmou essa triste realidade —, não se sabe planejar, seriamente, no Brasil. Inúmeras obras inacabadas, outras realizadas pela metade, outras sequer iniciadas. Prejuízos de monta elevadíssima.

Em 2016, desde que a Receita Federal do Brasil – RFB disponibilizou a entrega eletrônica da declaração anual de ajuste do Imposto de Renda, tem-se, com clareza, observado a cultura “de última hora” do brasileiro: abre-se um prazo de dois meses para a entrega da declaração e de um total estimado em 28 milhões de declarações, faltando, apenas, cinco dias para o término do prazo, mais da metade dos obrigados a fazê-las não as fizeram. Isso espalha-se por todo o corpo social nas mais diversas atividades humanas que necessitem de um planejamento a possibilitar redução de custos e execução satisfatória no prazo. Esse traço cultural da sistemática ausência de planejamento se reflete no dia-a-dia das organizações públicas e privadas, em toda a sociedade, formado ao longo de décadas.

Feitas essas observações iniciais, é bom que se diga, no âmbito empresarial privado, que o planejamento estratégico tem sido o divisor de águas entre a sobrevivência da atividade empresarial e sua falência. As incertezas e riscos sistêmicos, operacionais, legais, de mercado têm sido determinantes para a continuidade dos negócios privados. As pressões dos ambientes interno e externo têm moldado o processo decisório empresarial, cuja ferramenta essencial para as tomadas de decisões é o planejamento estratégico.²⁵

A Refinaria Abreu e Lima, em 2005 quando anunciada sua construção, foi orçada em US\$ 2,4 bilhões e seria construída em consórcio internacional entre PETROBRÁS e PDVSA (empresa petrolífera estatal

24 Cf. Constituição Federal, art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

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

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

25 Cf. DRUCKER, Peter F. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 21.

venezuelana). Em setembro de 2007, após processo licitatório e conclusão de projetos básicos de execução, estipulou-se como prognóstico de conclusão das obras em 2010. Ocorre, porém, que em 2009, a própria PETROBRÁS verificou erros nos cálculos orçamentários iniciais e reorçou para US\$ 13,4 bilhões. A Ministra-Chefe da Casa Civil visitou o canteiro de obra e fora anunciada nova data de conclusão das obras (primeiro semestre de 2011). Até junho de 2016, a obra já consumira US\$ 17,8 bilhões, ainda remanescendo cerca de 20% de obra inacabada, com previsão de conclusão para 2019, com custo estimado final para US\$ 18,9 bilhões.²⁶

A evidência da ineficácia do planejamento na construção de tamanha obra espelha com uma magnitude, sem precedentes, a incompetência do sistema estratégico organizacional porque passa a atuação do Estado na atividade econômica. Mesmo retirados ou descontados os desvios criminosos (cuja análise foge a esta pesquisa), propositadamente perpetrados pela desqualificação do planejamento de tamanha obra, ainda assim, observa-se um atraso técnico sem medidas para uma previsão deslocar-se de um valor de US\$ 2,4 bilhões para US\$ 18,9 bilhões, desvio quantitativo de 788%. E o cumprimento de um cronograma pular de cinco para 15 anos, um desvio de 200%.

Noutro diapasão, apresenta-se uma cultura de planejamento sério, tecnicamente responsável, na construção de uma grande obra, com obstáculos técnicos e científicos muito mais elevados do que o caso brasileiro anteriormente relatado foi a construção do túnel construído sob o canal da Mancha que liga a França à Inglaterra, construído sob condições extremas de riscos, o túnel tem 51 km de extensão. Custou US\$ 6 bilhões e inaugurado em 1994, à época, foi considerada a obra mais cara do mundo, paga, inteiramente, com recursos privados, sua construção durou, apenas, sete anos, tudo exatamente como planejado, orçamento e cronograma.²⁷

A comparação que se fez entre essas duas grandes obras, de um lado a refinaria de petróleo Abreu e Lima e de outro, o gigantesco Eurotúnel, retratam o amadorismo brasileiro em planejamento. Mesmo trazendo o dólar a valor presente (inflação americana estimada em 59%), o Eurotúnel custaria em torno de US\$ 9,54 bilhões, metade do valor gasto na refinaria Abreu e Lima e ainda não concluída.

A Constituição Federal, em seu art. 174, ao determinar que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, significa dizer que ao setor público não caberá outra opção, terá, necessária e obrigatoriamente, que utilizar de todas as técnicas disponíveis para a consecução mais eficiente e eficaz possível de seus negócios, enquanto, para o setor privado, o indicativo redundará num cabedal de instrumentos e mecanismos do Estado para orientar e induzir o setor privado (seja por meio de estímulos, seja por meio de uma matriz curricular do ensino em todos seus níveis) a alocar recursos nessa direção, contribuindo de sua parte, notadamente, com as reduções de incertezas, inclusive jurídicas.

A atuação ou intervenção do Estado no domínio econômico, atendendo os requisitos e fundamentos constitucionais configura-se exercício regular de direito, conforme esposado na decisão exarada pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 549.873-SC, julgado em 10.08.2004, Rel. Min. Luiz Fux em que explicita que “norma legal indicativa do exercício da intervenção no domínio econômico revela exercício regular de direito, mercê de não se inferir da norma jurídica qualquer atuar omissivo, posto inexistente o dever legal de manutenção da paridade, o qual, se existente, poderia conduzir à culpa in *omittendo*”.

Nessa decisão o Superior Tribunal de Justiça não vislumbrou a responsabilidade objetiva do Estado por sua intervenção na ordem econômica, conquanto tratar-se do exercício regular de um direito estabelecido constitucionalmente, pois compete sim, à União por meio do Banco Central do Brasil (BACEN), conforme

26 Cf. CARVALHO, Bianca. *Refinaria Abreu e Lima não está pronta após 8 anos de obras*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/04/refinaria-abreu-e-lima-nao-esta-pronta-apos-mais-de-8-anos-de-obras.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

27 Cf. COMO foi construído o túnel sob o canal da mancha. Disponível em: <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/como-foi-contruido-o-tunel-sob-o-canal-da-mancha#>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

a Lei n. 4.595/1964, em seu art. 8º, intervir na política monetária (tarefa atribuída ao COPOM – Comitê de Política Monetária) e cambial, controlando o fluxo monetário, garantindo portanto, a estabilidade da economia nacional.

Porém, há sérias críticas, principalmente de parte dos economistas, quanto às ações do Estado a induzir o planejamento do setor privado, considerando que o Estado não é nenhum exemplo confiável de planejamento, conforme já demonstrado linhas atrás o que, diferentemente, no que se refere ao setor público, a Constituição especificou em seu art. 174, §1º: “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Quanto ao planejamento do Estado, dito orçamentário, por força constitucional são definidos três planos diferentes: (i) Plano Plurianual – PPA; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e; (iii) Lei Orçamentária Anual – LOA. Esses três planos estão consignados na CRFB/1988, em seu art. 165, incisos I, II e III. O direito posto atende aos pilares teóricos no sentido de alcançar os objetivos da República, entretanto, os instrumentos de aplicabilidade são deficientes, constatados escancaradamente pela descontinuidade dos governos sucessores daquilo que gestado naqueles que lhes antecederam, o que consagra a ineficácia quanto à exigibilidade e executoriedade da norma e baixíssima possibilidade de efetividade.

5. A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR TERCEIROS

A prestação de serviços públicos incumbe ao Poder Público. Este é seu legítimo titular, assim determina a Carta Maior do Estado, em seu artigo 175, caput, ex vi: “Incumbe ao Poder Público [...], a prestação de serviços públicos”.

Muito embora a Constituição Federal tenha definido alguns serviços ou atividades de titularidade exclusiva do Estado, ao mesmo tempo abriu oportunidade para que fossem desempenhadas por agentes particulares ou equivalentes, sob o regime de concessão ou permissão, observando-se sempre, que tais transferências se façam por um devido processo licitatório. E nesse particular, o que se discute nesta pesquisa é se a eficácia na prestação desses serviços se concretiza para o cumprimento dos objetivos da República, em especial, a proteção à dignidade da pessoa humana, à erradicação da miséria e da marginalidade, de modo a reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo assim, o bem de todos.

Necessário se faz conceituar, com mais precisão, o que vem a ser efetivamente um serviço público. No mundo do ser, estampada pela realidade fática, o serviço público seria toda e qualquer prestação efetuada pela administração pública, dentro daquilo que o constituinte diz expressamente – incumbe ao poder público prestá-lo. Sob esse aspecto, todo o universo da administração pública estaria contemplado como serviço público. Nesse diapasão, o fato social em que envolve a prestação, de per si, não o emoldura como fato jurígeno, ou seja, a proposição jurídica tem como função precípua transformar as circunstâncias conforme pautas valorativas e, não simplesmente, reproduzir e perpetuar o já estabelecido no tempo e espaço.²⁸

O serviço público estrito seria, somente, aquela atividade prestacional da administração pública, no âmbito do Poder Executivo, em que se “propicia algo necessário à vida coletiva”. Portanto, todas aquelas atividades-meio desempenhadas no âmbito da administração pública não se caracterizam, tecnicamente, como serviço público (limpeza, vigilância, serviços de copa, recepção, telefonistas e outros).²⁹

Em uma abordagem diferente em que se constrói um conceito bem mais abrangente que o anterior, abarcando mais características, tanto de essencialidade quanto de utilidade pública, ou interesse da coleti-

28 VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010. p. 78-79.

29 MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 360.

vidade, em que define serviço público como qualquer atividade em que se oferte utilidade ou comodidade material exercitável por seus administrados diretamente, cujo prestador será o Estado ou por quem lhe represente, fazendo isso no regime de direito público.³⁰

Portanto, numa acepção ampliada, serviço público estaria a englobar todas as atividades do Estado, até mesmo a atividade judiciária e administrativa. Nessa acepção dir-se-ia estar diante de funções que o Estado executa proporcionando comodidades e utilidades à comunidade, tanto em seu particular, individualizada ou de forma universalizada, para todos indistintamente.³¹

Com o grande crescimento populacional, a migração do homem do campo para a cidade, com os avanços tecnológicos em todas as áreas e atividades humanas, o Estado não se pode fazer presente na oferta de serviços públicos de todas as ordens. Em decorrência dessa impossibilidade concreta na prestação de serviços públicos, reconhecendo essa necessidade, a Constituição Federal, em seu artigo 175, caput, expressou-se —, “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

No capítulo que trata da ordem econômica, a previsão de prestação de serviços públicos por terceiros far-se-á tão somente por meio dos regimes de concessão ou de permissão. Entretanto, quando o constituinte tratou da Organização do Estado, no Título III, da Constituição Federal, e em especial, no segundo capítulo, quando dispõe sobre a competência da União, previu uma outra espécie de delegação ao particular de serviços públicos ou fruição de bens públicos —, *ex vi* - artigo 21: ‘Compete à União: [...] XI – explorar, diretamente, ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços [...]’. E logo em seguida no inciso XI1, repete a possibilidade de delegação aos particulares de serviços públicos, mediante autorização, *in litteris*: —, “explorar, diretamente ou mediante *autorização*, concessão ou permissão: [...]”

A Lei n. 8.987/1995 regulamenta o artigo 175, da Constituição Federal e a Lei n. 9.074/1995 complementa aquela, acrescentando-lhe a delegação por autorização, trazendo claramente um esclarecimento do porque esta não integrar os regimes de delegação previstos na ordem econômica. Traçam as principais características que se revestem o serviço público. Como ponto de suma importância a destacar é que o serviço público ofertado à coletividade deve ser adequado. O próprio legislador tratou de enumerar os principais requisitos que traduzem um serviço público adequado, como sendo aquele que satisfaz as condições de (i) regularidade; (ii) continuidade; (iii) eficiência; (iv) segurança; (v) atualidade; (vi) generalidade; (vii) cortesia na sua prestação e; (viii) modicidade na cobrança de tarifas.

O legislador infraconstitucional no âmbito da Lei n. 9.897/1995, em seu artigo 6º traz esclarecimentos adicionais sobre (i) atualidade e (ii) continuidade, sendo que o primeiro compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço; enquanto o segundo traz um conceito negativo informando que situação específica não se caracteriza como descontinuidade dos serviços públicos, quais sejam, sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando (a) motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e, (b) por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Adiante, será levantado um referencial bibliográfico acerca desses três regimes de delegação a terceiros para a prestação de serviços públicos.

30 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 652.

31 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Delimitação do conceito de serviço público. In: TRATADO de Direito Administrativo: Funções Administrativas do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 73.

5.1. A concessão de serviços públicos

A concessão é a modalidade matriz de delegação dos serviços públicos aos agentes econômicos privados. Tal instituto vem estribado na Lei n. 8.987/1995, tendo sido inovada com o acréscimo do sistema de Parceria Público-Privada – PPP, criada pela Lei n. 11.079/2004.

O Estado deve se fazer presente na prestação dos serviços públicos necessários à boa convivência da sociedade como um todo. Mesmo diante de inúmeros instrumentos criados para o desempenho dessa difícil tarefa, ainda assim, o Estado tem encontrado seriíssimos obstáculos à consecução dos seus objetivos. E, em decorrência disso, mesmo para os serviços públicos de primeira ordem, foram criadas possibilidades de passar tais atividades para os agentes econômicos privados, e para isso, em vez de cobrarem tarifas dos usuários, o Estado lhes pagará por tais serviços.

A primeira definição de concessão toma-se emprestado da própria letra da Lei n. 9.897/1995, pelo que se transcreve: trata-se de uma “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. Decompondo essa conceituação para extrair seus elementos fundantes, tem-se o seguinte: (i) a operação translativa de certo e determinado serviço público deverá ser feita mediante o devido processo licitatório; (ii) não é qualquer processo licitatório, deverá ser o da concorrência; (iii) a referida delegação prestacional deverá ser feita para uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas; (iv) as empresas devem demonstrar capacidade técnica/legal/gerencial para assumir tal obrigação; (v) os riscos da atividade correrão por conta do concessionário e; (vi) a delegação será por prazo determinado.³²

Alguns outros pontos devem ser mencionados; (a) a forma de remuneração está intrínseca à própria natureza da concessão, ou seja, o concessionário haverá de se remunerar pela exploração do serviço público concedido, mediante a cobrança de tarifa; (b) essa remuneração não precisa ser exclusiva, poderá o poder público complementar com subvenções a modicidade no preço das tarifas, é o que ocorre com o serviço de transporte público; (c) a relação jurídica, entre concedente e concessionário, é de natureza contratual; (d) a concessão de serviço público somente é possível para a exploração de uma atividade a ser prestada universalmente à toda a coletividade, em nada se assemelhando ao instituto de concessão de uso de bem público.³³

O processo licitatório exigido para a concessão de serviço ou obra pública rege-se pela Lei n. 8.987/1995, com subsidiariedade da Lei n. 8.666/1993 e demais leis esparsas pertinentes ao caso concreto. Portanto, pelo princípio da especialidade, a Lei 8.987/95 sobrepõe-se à regra do processo licitatório da Lei n. 8.666/1993. Quando se tratar da modalidade de concessão sob o regime de PPP, rege-se pela Lei n. 11.079/2004, aplicando-se no que couber, sucessivamente, a Lei n. 8.987/1995 e a 8.666/1993, de forma subsidiária.

Quanto à natureza jurídica do regime de concessão de serviços públicos, sem embargo, possa-se falar de uma relação jurídica de alta complexidade. O concessionário pretende com a prestação de determinado serviço auferir o maior ganho possível, enquanto o poder concedente ao menor custo possível pretende ver um determinado serviço público ser prestado de forma a angariar o máximo de satisfação possível dos administrados. Para o concedente, teria a natureza de ato-condição enquanto que, para o particular concessionário, natureza contratual.

Entretanto, é tema pacificado na doutrina que o contrato de concessão tem natureza do regime de contrato administrativo, submetendo-se ao regime de Direito Público. É verdade, que, no quesito preço da tarifa, em decorrência de o concessionário ter livre vontade de apresentar seu preço, não poderá a norma editalícia estipular preço máximo, embora possa apurar que um preço seja excessivo ou manifestamente

32 Cf. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 28.

33 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 689.

torne o contrato inexecutável.³⁴

A previsão contratual deverá abranger o modo, forma e as respectivas condições da prestação do serviço, ou seja, o projeto operacional da concessão deve esclarecer todos esses aspectos da relação jurídica contratual. É bem verdade que é desejável que remanesça alguma margem de lacuna para eventuais ajustes no interesse público, quanto à dimensão, abrangência e até mesmo a objetos adjacentes.³⁵

Outro ponto de singular importância é o equilíbrio econômico contratual. Este sim é um dos pontos de maior interesse à presente pesquisa. Considerando-se que a reavaliação econômica a qualquer tempo, de forma a trazer equilíbrio às partes, é inerente ao próprio instituto de natureza civil, conquanto se aplica, também, a Teoria da Imprevisão.

As observações acima traçadas têm o condão não somente de compreender o alcance do instituto para os fins que se propõe esta pesquisa, ou seja, mostrar caminhos de que dispõe o Estado, na atuação ou intervenção na ordem econômica, o que, se for elaborado uma planificação eficiente e responsável, poderá redundar no alcance dos objetivos da República e na realização dos princípios da própria ordem econômica, em especial naqueles capazes de reduzir as desigualdades sociais e regionais, buscando o pleno emprego, com a mais ampla liberdade de empreender e concretizar a paz social.

5.2. A permissão de serviços públicos

Tanto a concessão como a permissão são espécies de delegação. No caso particular da permissão, a Lei n. 8.987/1995 define-a como sendo “a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.

Primeiro ponto a observar é que a delegação será a título precário, nascendo dessa assertiva um grande debate doutrinário. O sentido de precariedade parece bastante equivocado e era, exatamente, nessa seara que residia a diferença entre concessão e permissão. Entende-se por ato precário aquele que pode ser desfeito por um dos lados, no caso o lado do Poder Público, sem gerar qualquer direito indenizatório à outra parte, o particular. E daí se extrai a natureza jurídica da permissão, até então, tida como um ato administrativo. Na própria Constituição Federal, em seu artigo 175, parágrafo único, inciso I, afastada tal precariedade, quando determina que, tanto em relação à concessão quanto à permissão de serviços públicos, o regime de empresas concessionárias ou permissionárias terá caráter especial em seus contratos.³⁶

A diferença marcante entre o regime de concessão e o de permissão caiu por terra, pois ambas serão submetidas a um contrato especial. Ocorre, porém, que a Lei n. 8.987/1995, em seu art. 40, atribui à permissão a natureza de contrato de adesão. Contrato de adesão é contrato e não ato administrativo puramente. Não bastasse, poder-se-ia dizer que a concessão se formula também por um contrato de adesão, pois o concessionário nada pode fazer para mudar os termos da minuta do contrato estabelecido no edital convocatório. Com certo esforço metodológico argumentativo, poderia se apreciar, apenas, a diferença quanto ao destinatário da avença —, na concessão, abrange-se, apenas, pessoas jurídicas e consórcios de empresas, enquanto na permissão, podem ser permissionárias tanto pessoas físicas como jurídicas, mas não consórcios de empresas.³⁷

A própria Lei n. 8.987/1995 é expressa sobre a equiparação do instituto da permissão à concessão, ao dispor que: artigo 40. “A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, [...]. Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.” Portanto,

34 Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 279.

35 Cf. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 299.

36 Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 396-397.

37 Cf. GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 406-407.

aos que relutam em aceitar a equivalência dos institutos, poderiam encontrar diferenças sem efeito prático, o que não corrobora os objetivos desta pesquisa.

5.3. A autorização como mecanismo de controle do Estado

O legislador excluiu a autorização dos instrumentos translativos de serviços públicos da ordem econômica, o que na interpretação puramente econômica faz muito sentido. A autorização não se compreende dentre aqueles elementos substanciais da circulação de riquezas, uma vez que se trata de transferência de um direito ou poder a um particular para uso, tão somente no âmbito do seu patrimônio, sem que haja uma relação prestacional à coletividade. Embora haja pensamento divergente, dizendo tratar-se de ato administrativo e discricionário que serve para “atender interesses coletivos instáveis ou emergência transitória”.³⁸

O legislador constituinte concebeu a autorização, dentre as competências da União (Constituição Federal, artigo 21, XII) para explorar os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; serviços e instalações de energia elétrica; navegação aérea e infraestrutura aeroportuária e; serviços de transporte ferroviário, aquaviário entre portos brasileiros; o que analisando sob o aspecto sistêmico constitucional, tais atividades quando exercidas na prestação de serviços públicos são próprias de acometidas aos particulares por concessão ou permissão, ficando o expediente da autorização como válvula de escape para os casos abstrativamente considerados não suportados pelas vias previstas na ordem econômica. Entretanto, merece ressaltar que autorizações concedidas pela administração pública, em razão do poder de polícia, é instituto de outra natureza, porquanto não se tratar de exploração de serviço público.³⁹

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Estado Democrático de Direito adotado pelo arcabouço jurídico-constitucional brasileiro não há falar-se em Direito, se seus aplicadores e operadores em geral não se aperceberem de sua máxima finalidade – a pacificação e harmonia social, razão primeira e mais importante da ciência do Direito em amainar os recorrentes conflitos advindos das relações sociais modernas, em todas as suas dimensões.

A intervenção do Estado na ordem econômica é uma clara expressão de reconhecimento que os particulares são incapazes de per si, formularem harmoniosa e pacificamente todos os desideratos que uma economia de mercado plena possa satisfazer as necessidades produzidas a partir do sistema econômico moderno. A história do pensamento econômico tem mostrado que a figura da “mão invisível” do mercado como solução dos seus autorrearranjos, capazes de suplantar todas e quaisquer falhas de mercado já não se sustenta. O que se discute, ideologicamente, é o quanto de Estado, cada sociedade quer e deseja.

Essa medida, do tamanho do Estado não se tem disponível como figurino que possa vestir qualquer sociedade. Cada qual, com sua cultura, seus arranjos sociais, seus recursos naturais terão que descobrir e buscar as soluções em seu próprio seio social. Não se encontrará modelos prontos a substituir o que se tem, devendo ser construído levando-se em consideração os dados concretos de cada grupo social.

Pode-se concluir que os arranjos institucionais, o nível de interesse político da sociedade como um todo, participando, ativamente, das decisões políticas e vigília aos representantes modulam o tamanho do Estado numa ou noutra direção. Para isso exige-se intensa e ativa participação popular.

Para o Estado social de direito, a exata medida de atuação do Poder Público na atividade econômica é uma variável dependente do modelo político-econômico adotado. O *quantum* de Estado é uma complexa

38 Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 347.

39 Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 425.

questão a ser decidida pela sociedade por ocasião do processo eleitoral que alçará o pensamento ideológico mais ou menos adepto à presença do Estado na regulação e intervenção da economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Comentários ao artigo 174. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva;Almedina, 2013.

BRASIL. *Comitê de Política Monetária*. Circular 2.780, 20 jun. 1996. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/copom/a-hist.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 549.873/SC*. Ministro Relator Luiz Fux, j. 10.08.2004, 1ª Turma. DJE em 25 out. 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1243551&num_registro=200301064725&data=20041025&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Bianca. *Refinaria Abreu e lima não está pronta após 8 anos de obras*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/04/refinaria-abreu-e-lima-nao-esta-pronta-apos-mais-de-8-anos-de-obras.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

COMO foi construído o túnel sob o canal da mancha. Disponível em: <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/como-foi-contruido-o-tunel-sob-o-canal-da-mancha#>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

DRUCKER, Peter F. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. São Paulo: Pioneira, 1998.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Intervenção do estado no domínio econômico. In: CLÈVE, Clemeron Merlin; BARROSO, Luis Roberto. (Org.). *Direito constitucional: constituição financeira, econômica e social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de Janeiro: IE;UFRJ, 1998.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAU, Eros Roberto. Comentários ao artigo 173. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva;Almedina, 2013.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HANCHER, Leigh; MORAN, Michael. *Capitalism, culture and economic regulation*. Oxford University Press, 1989.

HAYEK, Friedrich A. *Fundamentos da liberdade*. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Trad. de Augusto Sousa. Rio de Janeiro:

Cultural, 1970.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Delimitação do conceito de serviço público. In: TRATADO de Direito Administrativo: Funções Administrativas do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Edgard Malagodi. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MISES, Ludwig von. *Liberalismo*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1987.

MUKAI, Toshio. *A administração pública na constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NORTH, Douglas. *Instituições, mudanças institucionais e desenvolvimento econômico*. University Cambridge Press, 1990.

PETTER, Lafayette Josué. *Direito econômico*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2002.

SMITH, Adams. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1995.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.