AS CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E A CONSTITUIÇÃO.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,
Professor Emérito das Universidades Mackenzie, Paulista e Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do Centro de Extensão Universitária - CEU.

Quando tomei posse na Academia Paulista de Direito, recepcionou-me seu Presidente, Waldemar Mariz de Oliveira, que acentuou a importância do direito econômico de cuja cadeira era titular na Universidade Mackenzie, à época, com poucos operadores. Em sua memória, escrevo, portanto, artigo cujo tema é de direito econômico e voltado às contribuições de intervenção nesta área.

O perfil constitucional das contribuições de intervenção no domínio econômico --apenas referidas no artigo 149 da lei suprema-- está vinculado à ordem econômica, Título VII da Magna Carta e, em especial, à dualidade da iniciativa econômica.

Tal temática tem sido objeto de permanente análise, muito embora ainda hoje não pacificada na doutrina e na jurisprudência.

Discuti a questão, com a participação de inúmeros professores da área, no 1° Simpósio Nacional de Direito Econômico do Centro de Extensão Universitária, à luz da Constituição anterior.

As conclusões do referido conclave --ainda quando a Lei Suprema não aludia à existência de um ramo do direito, com o batismo de "econômico"--, foram no sentido de que a ordem econômica comporta duas claras atuações de seus agentes, ou seja, na exploração de atividades de conteúdo mercantil, abrangendo, inclusive, os serviços, e na prestação de serviços públicos com densidade econômica. Na primeira, prevaleceriam as normas de direito privado, com a presença indireta dos ramos de direito público relacionados; na segunda, as regras do direito público seriam mais relevantes, principalmente as de direito administrativo, embora também com influência indireta do direito privado [1].

A meu ver, a Constituição de 1988 veio consagrar essa linha de interpretação, conforme já procurei demonstrar em inúmeros artigos e trabalhos jurídicos.

Toda a ordem econômica está voltada a um liberalismo-social ou a um socialismo liberal, que, no dizer de Miguel Reale e Oscar Corrêa, compõem a terceira via da economia moderna [2]. Ambos autores

---

[1] *O Caderno n. 1 de Direito Econômico do Centro de Extensão Universitária e Editora Resenha Tributária, sob o título "Disciplina Jurídica da Iniciativa Econômica" hospedou trabalhos dos seguintes autores: Áttila de Souza Leão Andrade Jr., Edvaldo Brito, Eros Roberto Grau, Fábio Nusdeo, Geraldo de Camargo Vidigal, Ives Gandra da Silva Martins, Jamil Zantut, José Carlos Graça Wagner, José Tadeu de Chiara, Luiz Felizardo Barroso, Raimundo Bezerra Falcão, Roberto Rosas e Washington Peluso Albino de Souza (São Paulo, 1983).*

[2] *Miguel Reale escreve: "Como se verá, a Queda do Muro de Berlim somente surpreendeu os intelectuais dominados pelo ópio do marxismo, porquanto a precariedade do regime soviético já havia sido mais do que demonstrada pelos novos doutrinadores do liberalismo, os quais também puseram à mostra todos os equívocos em que se enredavam os partidários da Social-Democracia, cada vez mais incapaz de se afirmar como solução plausível e segura, visto padecer do mesmo mal do comunismo, que era a vinculação às idéias marxistas da luta de classes e da economia dirigida, posta como fundamento único e legitimador do Estado.*

mostram que a economia de mercado, perfilada pelo constituinte de 1988, está temperada por valores sociais, ao ponto de os dois fundamentos maiores do artigo 170 referirem-se, de um lado, à valorização do trabalho humano e, de outro, à livre iniciativa [3]. Esta última só é possível em face da livre concorrência (art. 170, inciso IV) e está balizada por dois mecanismos de cerceamento de desvios, quais sejam, na ponta da produção e circulação de mercadorias e serviços, pelo controle do abuso do poder econômico (art. 173, § 4° da C.F.), e na ponta do consumo, à proteção ao direito do consumidor (5°, inciso XXXII e 170, inciso V) [4].

A opção pela economia de mercado, todavia, torna-se clara no artigo 174, "caput", cuja dicção é a seguinte:

> *"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" (grifos meus),*

Foi assim que, se, de um lado, os liberais extremados se deixavam fascinar pelos sortilégios da livre concorrência, apontada como única fonte de bem-estar, de outro, os social-democratas mais conscientes deram-se conta da necessidade de proceder à revisão de suas diretrizes básicas. É desse contraste ou entrechoques de idéias que iria emergir o fato político mais relevante de nosso tempo, o da convergência das ideologias, não no sentido de uma solução única, mas sim no sentido de recíprocas influências entre elas, levando a diversos programas revisionistas" (O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias, Ed. Saraiva, 1998, p. XI/XII).

[3] *Miguel Reale, "O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias", Ed. Saraiva, 1998 e Oscar Corrêa, "O Sistema Político-Econômico do Futuro: O Societarismo", Ed. Forense Universitária, 1994.*

[4] *Os dispositivos estão assim redigidos: "Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ...IV. livre concorrência; V. defesa do consumidor";*
"Art. 173 - § 4° - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros";
"Art. 5° - XXXII. O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor".

tornando o planejamento apenas indicativo para o segmento privado, embora obrigatório para o setor público, apesar de a disciplina legal de incentivos e fiscalização ser comum aos dois ramos [5].

O artigo 173, em seu "caput", não alterado pela E.C. n. 19/98, declara que:

> *"Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, 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",*

apenas permitindo, na exploração da atividade econômica, a presença do Estado para atender:

1) a interesse coletivo relevante

ou

2) imperativos da segurança nacional.

---

[5] *Manoel Gonçalves Ferreira Filho comenta o dispositivo: "PLANEJAMENTO: Como se sabe, há dois tipos de planejamento. Um, de caráter indicativo, visa a orientar os agentes econômicos, propondo metas, indicando investimentos, mormente estatais etc. Este é compatível com a economia social de mercado, embora seja renegado pelo liberalismo clássico.*
O outro, o planejamento de caráter compulsório, aqui chamado de determinante –mas por muitos designado por planificação para fácil distinção em relação ao primeiro--, é típico da economia centralizada. Por meio dele, procura-se substituir o mercado por avaliações administrativas de que defluem ordens sobre o cálculo de quantidades físicas e valores de caráter meramente contábil (cf. meu Direito Constitucional Econômico, cit., p. 10).
Difícil é conceber a possibilidade de um planejamento compulsório, ainda que apenas para o chamado setor público da economia, no quadro de um economia de mercado, a qual indiscutivelmente resulta da Constituição em estudo" (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 4, Ed. Saraiva, 1995, p. 15).

Nas duas hipóteses, os comandos normativos a serem seguidos são próprios do direito privado, mais amplos no texto original (170, §§ 1° e 2°), e mais restritos no texto da E.C. n. 19/98 (173, § 1°), visto que certas normas pertinentes ao direito administrativo passaram a ser exigidas expressamente, a partir de 1998 [6].

Os parágrafos dos dois Textos Supremos estão assim redigidos:

> *Constituição de 1988 (redação original): "Art. 173 ...*
> *§ 1° A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.*
> *§ 2° As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado";*
>
> *E.C. n. 19/98: "Art. 173 ...*
> *§ 1° A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou* ***de prestação de serviços****, dispondo sobre:*

---

[6] *Celso Ribeiro Bastos preleciona: "Este preceito, muito embora tenha sido modificado pela Emenda n. 19/98, ainda assim guarda grande similitude com o § 2° do art. 170 da Constituição de 1967, que recebeu nova redação com a Emenda n. 1, de 1969, que rezava: "§ 2° Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações".*
É um parágrafo muito importante para revelar a índole da organização jurídica da nossa economia. Ele desempenha um papel de ordem sistemática que transcende em muito o comando que encerra.
Neste parágrafo, especificamente no seu inc. II, agasalha-se a idéia de que é possível ao Estado, através de pessoas descentralizadas, desempenhar um papel assemelhado àquele cumprido pelas empresas privadas. Fixou-se no nosso direito crença de que essa convivência é possível. Assim o que se procura é que as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica submetam-se ao regime jurídico previsto para as empresas privadas" (Comentários à Constituição do Brasil, 7° vol., Ed. Saraiva, 2000, p.67).

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 fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V. os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores" (grifos meus).

Ora, em nenhum momento o artigo 173 comporta a exploração de **serviços públicos**, mas apenas a exploração de atividades econômicas –daí a prevalência do direito privado--, lembrando-se que o § 1°, na redação da E.C. n. 19/98, refere-se à:

a) exploração de atividade econômica de

b) produção e comercialização

c) de bens

ou

d) prestação de **serviços** sem qualquer adjetivação [7].

[7] *No volume 7 dos Comentários que Celso Ribeiro Bastos e eu elaboramos, lê-se como nota de roda-pé n. 1 na pagina 67 o seguinte: "No direito francês, por exemplo, há dois tipos clássicos de empresas públicas. Em primeiro lugar aparecem aquelas com estatuto de sociedade; em segundo vêm as empresas com estatuto de estabelecimento público.*
A distinção baseia-se, fundamentalmente, na natureza do serviço que uma e outra prestam. Justamente em função da natureza das tarefas levadas por essas empresas é que se vai

Ocorre que, repetidas vezes, o Estado pode intervir em área de prestação de serviços ou comercialização de bens por

interesse coletivo relevante

ou

imperativos de segurança nacional,

sem que tais serviços ou circulação de bens possam ser considerados **serviços públicos**, como, por exemplo, já aconteceu durante a segunda guerra mundial, em que houve período de racionamento de alimentos (leite, pão, etc.). Poderia, se quisesse, criar empresas para explorar tais atividades. Mais recentemente, na importação da borracha, instituiu a contestada TORMB (taxa de organização e regulamentação do mercado da borracha), objetivando regularizar segmento descompassado da economia. Durante o conflito de 1939/45, a distribuição de combustíveis passou a ser de segurança nacional, assim como a produção da borracha. E a "Petrobrás" surgiu, no fim da década de 40, como imperativo de segurança nacional, sem que se possa dizer que a extração, produção e comercialização de combustíveis sejam **serviços públicos** [8].

---

descobrir qual o regime jurídico aplicável, numa graduação que vai desde um regime quase puro de direito público (caso dos estabelecimentos públicos desempenhando serviço público) até um regime quase puro de direito privado (sociedades públicas de caráter comercial e industrial, que atuam paralelamente, no mercado, com as empresas privadas). Vale dizer que tal critério foi criado pela doutrina francesa, não constando em texto legal algum (cf. a respeito Luís S. Cabral de Moncada, Direito Econômico, 2ª. ed., Coimbra Ed., p. 190, nota de roda-pé)".

[8] *O artigo 21 e § 1° da Lei n. 5227/67 estava assim redigido: "Art. 21 - É instituída a taxa de organização e regulamentação de mercado da borracha, de natureza específica e incidente sobre as borrachas e látices vegetais e químicas, nacionais e estrangeiras.*
§ 1° Compete ao Conselho Nacional da Borracha estabelecer as alíquotas da taxa a que se refere este artigo para cada categoria de elastômeros, não podendo àquelas exceder a 1/20 (vinte avos) do valor de produção das borrachas e látices nacionais e do preço f.o.b. dos produtos importados".

Desta forma, a dicção constitucional sinaliza no sentido de que **imperativos de segurança nacional e interesse público relevante** podem conformar exploração de atividades econômicas que impliquem **serviço**, no texto constitucional, sem que sejam necessariamente públicos.

O segundo regime jurídico para atuação do Estado na prestação de **serviços públicos** com densidade econômica, desenhado está no "caput" do artigo 175 da C.F., sendo seu discurso o seguinte:

> *"Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de **serviços públicos**" (grifos meus).*

Aqui, ao contrário do § 1° do artigo 173, nitidamente o constituinte fala em **serviços públicos** e não apenas em **serviços**, sendo este regime de direito administrativo, devendo, por conseqüência, as empresas privadas que nele atuem seguir as estritas regras daquele ramo da árvore jurídica [9].

Não há como confundir os dois regimes. São distintos. No primeiro, o Estado atua como agente vicário na exploração própria da atuação

---

[9] *Diogo de Figueiredo esclarece: "Os instrumentos de intervenção do Estado na ordem econômica, por estarem estabelecidos como exceções aos princípios constitucionais da democracia econômica, tidos como fundamentais, para a nação brasileira (art. 1°, IV) e gerais para toda a atividade econômica (art. 170, caput –livre iniciativa-- e inciso IV –livre concorrência), estão taxativamente previstos na própria Carta Magna.*
Mas, diferentemente da sistemática utilizada para a enunciação dos princípios gerais da atividade econômica, os preceitos definitórios das instituições interventivas na economia ficaram disseminadas em vários Capítulos, de quatro distintos Títulos (IV, VII, VIII e IX) da Constituição. Essas instituições interventivas se classificam em quatro tipos: regulatórias, concorrenciais, monopolistas e sancionatórias. Pela intervenção regulatória, o Estado impõe uma ordenação coacta aos processos econômicos; pela intervenção concorrencial, o Estado propõe-se a disputar com a sociedade no desempenho de atividades econômicas empresariais; pela intervenção monopolista, o Estado se impõe em exclusividade na exploração econômica de certos bens ou serviços; e pela intervenção sancionatória, o Estado pune os abusos e excessos praticados contra a ordem econômica e financeira, a economia popular e certos interesses gerais de índole econômica" (Curso de Direito Administrativo, Ed. Forense, 11ª. ed., 1996, p. 365/366).

particular, regida por normas que pertinem ao direito privado e, no segundo, o segmento privado pode atuar como agente acólito do Estado na prestação de serviços públicos, que não se confundem com os aspectos pertinentes ao artigo 173 [10].

Não consigo vislumbrar outra interpretação, tendo procurado expor, em inúmeros estudos, esta minha inteligência --que reitero no presente trabalho--, ainda recentemente o fazendo, em palestra, perante ministros da Suprema Corte e do Superior Tribunal de Justiça, em Seminário Jurídico sobre Concessões em Foz do Iguaçu da Escola Nacional da Magistratura e da Academia Internacional de Direito e Economia (8/6/2001).

Ora, as contribuições de intervenção no domínio econômico só podem referir-se ao regime jurídico do artigo 173, visto que aquele de prestação de serviços públicos, diz respeito à própria atuação do Estado na ordem econômica.

Centrado, pois, nesta análise é que entendo ser a contribuição imposição excepcional e extraordinária, apenas possível em casos de marcante descompasso de mercado. Fora desta rara hipótese, entendo não ser possível a utilização de tal mecanismo tributário para aumentar a arrecadação de uma Federação maior que o PIB.

---

[10] *Escrevi: "O Estado, sobre não poder ter qualquer espécie de preferência na sua atuação econômica em relação ao setor privado, somente é chamado a participar de tal processo para suprir, complementar, preencher áreas não atendidas pelo mais vocacionado a tal atividade, que é o da livre iniciativa.*
À tal atuação vicária, sem privilégios, denomina a doutrina de "intervenção concorrencial", no que me parece que bem rotulou tal secundária participação do Estado na Economia.
Pelo artigo 175, o regime jurídico do serviço público, com densidade econômica, faz do Estado o agente principal e o sujeito privado mero coadjuvante, pelos mecanismos da concessão, permissão e autorização" (A Constituição Aplicada 7, Ed. CEJUP, 1993, p. 112).

Nada obstante a carga tributária de 33% do PIB, as 5.500 entidades federativas, incapazes de cortar despesas de estruturas governamentais esclerosadas, orquestram movimento nacional, nas 3 esferas de Casas de Legislativas, para aumentar, sobre a sociedade brasileira, o peso da imposição tributária.

A União principia a dar sinais de que, esgotados os caminhos clássicos da imposição, pretende utilizar-se, largamente, de tributo apenas mencionado no art. 149 da Constituição Federal e que constitui uma das 3 espécies de contribuições especiais, ou seja, aquela de intervenção no domínio econômico [11].

Afora a menção no artigo 149 da lei suprema, que reproduzo:

> *"Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6°, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo",*

não há nesse dispositivo qualquer outra indicação sobre seu perfil, razão pela qual já se vislumbra, na discussão das leis financeiras que compõem as leis orçamentárias, nítida tendência de burocratas, políticos e juristas, que acreditam no Estado utópico, para exploração deste novo veio, antes inexplorado.

---

[11] *Escrevi: "As outras duas espécies (intervenção no domínio econômico e interesse das categorias sociais ou econômicas) só se justificam na medida em que o capítulo da ordem econômica ou social o permita.*
De qualquer forma, as contribuições especiais não podem ser cobradas, por sua vinculação, além dos custos necessários aos serviços e finalidades a que se destinam" (Comentários à Constituição do Brasil, 6° vol., tomo I, Ed. Saraiva, 2001, p. 144).

Detecto, em tais tentativas, manifesta miopia constitucional –prefiro não detectar "má-fé impositiva"--, visto que o campo de incidência de tais contribuições está, nitidamente, delineado na Constituição, ou seja, no artigo 170 "caput", incisos II e IV e no "caput" do artigo 174 [12].

A contribuição de intervenção no domínio econômico deve respeitar a livre iniciativa ("caput" do art. 170 e inciso II), a livre concorrência (inc. IV do artigo 170) e o planejamento meramente indicativo para o setor privado (art. 174).

Estes artigos têm a seguinte redação:

> *"Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano* ***e na livre iniciativa****, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
>
> ...
>
> *II. propriedade privada;*
>
> ...
>
> *IV.* ***livre concorrência****";*
>
> *"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*

[12] *Gastão Alves de Toledo ensina: "Inicialmente, cabe indagar acerca da acepção conferida aos termos "intervenção" e "domínio econômico" pelo texto constitucional. Com efeito, intervir em algo significa praticar um ato de "meter-se de permeio, vir ou colocar-se entre, ingerir-se ...", ou seja, atitude de quem não é parte, nem está vinculado ao fato ou "domínio" sobre os quais pretende agir, e que se desenvolve "para dentro" ou em direção a esse"meio", visando a algum resultado. Por sua vez, parece-nos que a expressão "domínio econômico" aponta para o âmbito de atuação no qual o Estado não opera, a não ser em caráter excepcional (exploração direta da atividade econômica monopolizada, ou não), isto é, o campo da economia privada, não tendo sido aqui conferido outro sentido a esses vocábulos" (Contribuições de Intervenção no domínio econômico e figuras afins, Dialética, 2001, p. 257).*

para o setor público e ***indicativo para o setor privado*** *" (grifos meus)* [13].

Como se percebe, sendo a contribuição de intervenção no domínio econômico instrumento de planejamento econômico, à nitidez, não pode ser utilizado de **forma determinante** para o setor privado, e, principalmente, para segmentos que não estejam desregulados, descompassados ou vivenciando evidente crise de competitividade ou de subsistência. Sendo um instrumento interventivo, apenas pode ser adotado excepcionalmente e quando detectado desequilíbrio de mercado, que deva ser superado. Caso contrário, a contribuição conformaria uma forma de planejamento determinante para o segmento privado, o que vale dizer, se tornaria um tributo maculador da lei suprema.

A ordem econômica, na Constituição, adotou clara opção pela economia de mercado, não permitindo sequer, à luz do art. 173, que

---

[13] *Escrevi: "Não contente em consagrar a livre concorrência -e o tabelamento e o congelamento eliminariam a liberdade de concorrência para impor regras que o governo entendesse válidas para a economia--, houve por bem o constituinte, ainda, em declarar que todo o planejamento macroeconômico só poderá ser determinante para o setor público, mas nunca para o setor privado.*
Assim é que fez o art. 174 ser veiculado com a seguinte dicção: "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" (grifos meus), a qual declara que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, poderá, o Estado, atuar de três formas, a saber:
a) fiscalização;
b) incentivo;
c) planejamento.
A fiscalização, mesmo que não tivesse o constituinte se referido a tal atividade, é ela ínsita, inerente, própria do Estado. Seu poder regulatório ou sua intervenção regulatória é, fundamentalmente, de fiscalização para verificar se as leis, que se conformam aos princípios constitucionais, estão sendo respeitadas pelos governos e pela sociedade.
O incentivo é forma própria de atrair investimentos. Não se deve esquecer a lição de Paul Samuelson, que sugere espécie de "congelamento" e "tabelamento", por livre opção das partes, via estímulo fiscal, ou seja, o Estado sugere que as empresas mantenham seus preços abaixo da inflação, dando-lhes em contrapartida redução de tributos.
O certo é que o estímulo, como forma regulatória de atuação no mercado por parte do governo, permite a compreensão de uma economia de mercado, em que os agentes econômicos devem ser induzidos e não obrigados a agir de determinada maneira.
E, à evidência, no que concerne ao planejamento econômico é este determinante tão-somente para o setor público, mas nunca para o setor privado" (Aspectos constitucionais do Plano Collor I e II, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1991, p. 180/1).

o Estado atue no setor privado, a não ser em casos de relevante interesse coletivo ou imperativos de segurança nacional. Fora destas hipóteses, pode prestar serviços públicos com densidade econômica (art. 175), mas não pode participar da exploração de atividades pertinentes de iniciativa particular [14].

Ora, a instituição, como mecanismo regulatório, de uma contribuição de intervenção –as regras do art. 174 não são interventivas—apenas é de ser admitida se o mercado estiver desregulado.

Não é de se aceitar, portanto, os diversos projetos que circulam no Congresso Nacional, objetivando onerar o contribuinte, à luz de uma política arrecadatória, para atingir os mais variados aspectos da atuação econômica do segmento privado. Se aprovados, a intervenção não será regulatória, mas desregulatória, pois onerará ainda mais a classe empresarial já suficientemente sufocada por

---

[14] *Ricardo Mariz de Oliveira lembra que: "Assim, há quem considere que as atuais possibilidades de intervenção da União restringem-se às formas indiretas de fiscalização, incentivo e planejamento, nos termos do art. 174, ou diretas de exploração de atividades econômicas nos termos do artigo 173, bem como as repressivas do abuso do poder econômico ou de práticas contra a ordem econômica e financeira ou contra a economia popular, nos termos dos parágrafos 4° e 5° do artigo 173.*
Todavia, há que se encarar com cautela um tal posicionamento.
Realmente, não me parece que toda e qualquer forma interventiva, dentre as referidas, possa justificar a imposição de contribuição de intervenção no domínio econômico, muito embora em todas haja realmente uma forma de intervenção.
Mas, por exemplo, não pode ser cobrada contribuição para punir excessos contra a liberdade de concorrência, ou contra a ordem econômica e financeira, ou contra a economia popular, pois excessos desta ordem são puníveis com multas pecuniárias ou outras penalidades. Aliás, por definição do CTN, nenhum tributo constitui sanção de ato ilícito (art. 3°).
Da mesma maneira, não pode ser cobrada contribuição para a União explorar diretamente uma atividade econômica, porque essa exploração deve se dar através de empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias, as quais ficam sujeitas ao mesmo regime das empresas privadas e não podem gozar de privilégios não extensíveis às empresas privadas (§ § 1° e 2° do art. 173).
E, no tocante ao art. 174, nem tudo o que a União pode fazer de acordo com o mesmo justifica a instituição de uma contribuição interventiva, em virtude do caráter meramente indicativo –vale dizer, não obrigatório—do exercício da função de planejamento, ao passo a contribuição, como todo tributo, é obrigatória. Sendo assim, há uma incompatibilidade inafastável entre a atividade de planejamento, meramente indicativa para o setor privado, e a instituição, sobre ela, de uma contribuição obrigatória" (Contribuições de Intervenção no domínio econômico e figuras afins, ob. cit., p. 399/400).

tributos de uma arcaica estrutura impositiva que, nada obstante as falas governamentais, jamais foi alterada para melhor.

Na linha do meu pensamento, já se filiam juristas do porte de Alcides Jorge Costa, Gastão Alves de Toledo, Helenilson Cunha Pontes e Ricardo Mariz de Oliveira, que a consideram um tributo de utilização excepcional e jamais um instrumento rotineiro de arrecadação que objetiva mascarar a notória incapacidade do esclerosado Estado brasileiro de reduzir despesas [15].

Merece, pois, reflexão a matéria. Que parlamentares não aprovem referidos projetos (a não ser, em casos excepcionais, de contribuições que sejam verdadeiramente regulatórias e não apenas arrecadatórias) e que os magistrados estejam atentos a qualquer tentativa de se desfigurar o perfil das contribuições de intervenção no domínio econômico do Sistema Brasileiro.

SP., 15/08/2001.

EMAIL: ivesgandra@gandramartins.adv.br

IGSM/mos
A2001- 70 AS CONTRIBS DE INTERV NO DOM ECO

[15] *Hugo de Brito Machado Segundo ensina: "Isso não é possível, contudo, pois as contribuições são pagas, essencialmente, para que certas finalidades sejam atendidas, e não para que qualquer finalidade seja atendida. Além disso, admitir sentido lato para o termo "intervenção" tornaria sem sentido as demais competências, bem como as limitações a elas impostas; d) na verdade, as intervenções no domínio econômico que podem ser colhidas como finalidade para a contribuição em exame são aquelas fixadas pela própria Constituição, notadamente em seu Título VII (art. 170 e seguintes); e) além disso, tanto a contribuição de intervenção deve, ao incidir, realizar uma função interventiva, através da extrafiscalidade, como o produto de sua arrecadação deve ser aplicado na consecução de atividades vinculadas a essa mesma finalidade. Admitir apenas uma dessas duas condições como necessária à caracterização da espécie implica autorizar, pela metade, o desvio de sua finalidade" (Contribuições de Intervenção no domínio econômico e figuras afins, ob. cit. Dialética, p. 129).*