

JOSAFÁ ANDRADE NETO

A intervenção do estado na ordem econômica através dos incentivos fiscais

ESTUDO DO POLO DE MANAUS

VOLUME 1
1ª EDIÇÃO



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Josafá Andrade Neto

A intervenção do estado na ordem econômica através dos incentivos fiscais: estudo do polo de Manaus

1ª ed.

Piracanjuba
Editora Conhecimento Livre
2019

1ª ed. 2019

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A553i Andrade Neto, Josafá
A intervenção do estado na ordem econômica através dos incentivos
fiscais: estudo do pólo de Manaus. / Josafá Andrade Neto. –
Piracanjuba: Conhecimento Livre, 2019.
64 f.: il.

Formato PDF

ISBN: 978-65-80226-09-2

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Tributos. 3. Ordem Econômica. 4. Administração
Pública. 5. Sistema Financeiro. 6. Princípios Constitucionais. I. Título.

CDU: 346.1(811.3)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais, Cleidinaldo e Elza, pelo amor, por terem lutado muito ao meu lado para chegar até aqui. Ao meu irmão, Igor, por sempre estar junto vencendo as barreiras. Ao meu avô, Josafá Andrade, *in memoriam*, que sempre esteve presente, e foi meu mentor junto ao meu pai, e minha sempre será minha referência. Aos meus amigos que contribuíram de alguma forma até aqui, e estiveram sempre presentes. Aos professores do curso de direito que contribuíram para meu aprendizado, minha gratidão. E por fim, ao meu orientador, Jaquiel R. H. da Fonseca, por quem tenho um imenso respeito desde o início da faculdade, pelos ensinamentos, suporte, disponibilidade e toda a ajuda ao longo dessa jornada.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das disposições constitucionais transitórias
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
ART.	Artigo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF/88	Constituição Federal de 1988
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CTN	Código Tributário Nacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
II	Imposto de Importação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPRJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MI	Ministério da Integração Nacional
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
SUDENE	Superintendência do desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
ZFM	Zona Franca de Manaus

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar até onde o Estado poderá intervir na Ordem Econômica utilizando-se dos incentivos fiscais, visto que existem limitações a possibilidade de o mesmo utilizar da intervenção dentro da economia nacional, assim será analisado as fundamentações normativas pertinentes para que ocorra a intervenção do Estado pelos incentivos fiscais de modo legal, voltado para o estudo dos incentivos concedidos a Zona Franca de Manaus. Assim, o tema foi desenvolvido para analisar como são as formas de intervenção do Estado através dos incentivos fiscais, suas fundamentações normativas, como também se existem ilegalidades nos incentivos fiscais concedidos a Zona Franca de Manaus. Partindo disto tem-se que a Ordem Econômica o conjunto de diretrizes que garantem aos agentes econômicos a possibilidade de ingressar de forma livre e concorrente ao mercado econômico é garantida pela Constituição Federal de 1988 e por sua forma entende-se ser voltada para estrutura capitalista, logo surge a possibilidade de o Estado intervir na economia quando necessária para corrigir anomalias dentro da economia como também ingressar como agente e concorrer em igualdade com os outros agentes. Sendo assim os incentivos são meio que o Estado tem para fazer com que as regiões menos desenvolvidas se desenvolvam e diminuam as desigualdades regionais, como foi no caso da Zona Franca de Manaus. A metodologia utilizada foi a dedutiva, de maneira interdisciplinar, analisando o Direito Constitucional, Direito Financeiro e Econômico, Direito Administrativo, Direito Tributário, dentre outros, observado que o tema envolve grande gama de disciplinas e discussões acerca disto. Aponta-se que os incentivos fiscais podem ser utilizados como meio de reduzir as desigualdades regionais e desenvolver as regiões menos desenvolvidas, mas muitas vezes não são utilizados como as normas e fundamentos os prescrevem, logo se verifica que os concedidos a Zona Franca de Manaus atendem a todos os requisitos estabelecidos.

SUMÁRIO

1. <u>INTRODUÇÃO</u>	8
2. <u>DA ORDEM ECONÔMICA</u>	10
<u>2.1 Considerações Iniciais</u>	10
<u>2.2 Conceito</u>	13
<u>2.3 O Art. 170 da CF/88 e os princípios da Ordem Econômica</u>	14
<u>2.5 Ordem econômica e a Constituição Econômica</u>	23
<u>2.4 A livre concorrência frente à livre iniciativa</u>	24
3. <u>DA INTERVENÇÃO DO ESTADO</u>	25
<u>3.1 Elementos históricos relevantes</u>	25
<u>3.3 Modalidades de Intervenção do Estado</u>	29
<u>3.3.1 Intervenção direta</u>	30
<u>3.3.1.1. Intervenção por participação</u>	31
<u>3.3.1.2 Intervenção por absorção</u>	32
<u>3.3.1.2 Intervenção Indireta</u>	33
<u>3.3.1.3 Intervenção por Direção</u>	34
<u>3.3.1.4 Intervenção por Indução</u>	34
<u>3.4 Limites a Intervenção do Estado na Ordem Econômica</u>	36
4. <u>DOS INCENTIVOS FISCAIS E O POLO INDUSTRIAL DE MANAUS</u>	37
<u>4.1 Aspectos Gerais</u>	37
<u>4.2 Conceito</u>	38

4.3 Formas de Incentivos Fiscais na Ordem Econômica	41
4.3.1 Isenção	41
4.3.2 Remissão	42
4.3.2 Renúncia Fiscal	43
4.3.2 Imunidade	44
4.3.3 Alíquota Zero	45
4.4 Incentivos fiscais e a Guerra Fiscal	45
4.5 Os Incentivos Fiscais frente à Lei de Responsabilidade Fiscal	47
4.6 Da Legalidade e Ilegalidade dos Incentivos Fiscais	49
4.7 O Polo Industrial da Zona Franca de Manaus	51
4.7.1 Dos Incentivos da Zona Franca de Manaus	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

O tema proposto Intervenção do Estado na Ordem Econômica através dos incentivos fiscais, analisar-se-á como são as formas de intervenção do Estado através de tais incentivos, os fundamentos de tais incentivos, bem como observar a ordem econômica e os princípios da livre concorrência e livre iniciativa, garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Partindo dessa base de análises, tem-se o seguinte problema, verificar, qual a fundamentação normativa que justifica a aplicação dos incentivos fiscais na Zona Franca de Manaus? A qual tem inicialmente como hipótese que para a concessão dos incentivos fiscais o Estado inicialmente, deve-se atender aos requisitos estabelecidos na Constituição Federal como também na Lei de responsabilidade fiscal, além destes requisitos também deve ser observado se os incentivos concedidos a Zona Franca de Manaus atendem aos princípios da Ordem Econômica, da Administração Pública e do Direito Tributário, logo os incentivos concedidos a Zona Franca de Manaus tem seu fundamento normativo tanto na Constituição Federal, em Leis e princípios

do direito brasileiro, com isso são legais e devidamente fundamentados.

Logo, optou-se por elaborar o objetivo geral pautando-se nas características e fundamentos dos incentivos fiscais e da Ordem Econômica, determinar o limite de o Estado poder intervir dentro da Ordem Econômica nacional.

Assim, com base nestas prerrogativas, sugerem-se os seguintes objetivos específicos, analisar a Ordem Econômica nacional a luz da Constituição Federal de 1988 e os princípios da livre concorrência e livre iniciativa, como também verificar a Intervenção do Estado na Ordem Econômica junto aos seus limites, requisitos, formas e possibilidades legais e ilegais e findando em demonstrar os Incentivos fiscais, dentro de suas modalidades, requisitos, legalidade, observância social para o Estado com aplicação prática do Polo Industrial de Manaus.

Por fim, o objeto mais ideal é saber quando o estado pode intervir na Ordem Econômica se o mesmo fere os princípios descritos no art. 170 da Constituição Federal de 1988 ao conceder incentivos fiscais a Zona Franca de Manaus que em outras regiões não são concedidos da mesma forma, em especial se há

fundamentação legal pertinente para que tais incentivos sejam concedidos de tal forma, como também se atende aos requisitos legais para concessão dos incentivos fiscais.

Como justificativa, a importância para conhecer os limites de intervenção do Estado na ordem econômica, assim como a fundamentação legal dos incentivos fiscais concedidos por este a Zona Franca de Manaus, para que não ocorra o favorecimento há algumas empresas e outras fiquem prejudicadas com incentivos menores ou que coloquem acima da Constituição Federal, interesses políticos para favorecer uns em relação do total, trazendo clareza a todos a limitação do Estado quando for intervir.

Para a ampliação desde estudo estão sendo utilizados materiais de pesquisa na busca de embasamento teórico científico para a elaboração desta pesquisa. Foi escolhido o método dedutivo como forma de direcionamento ao trabalho de conclusão do curso, o qual se utiliza de teorias e leis para analisar e explicar acontecimentos do geral para o particular. Além de realizar vários fichamentos sobre o tema estudado, concretizados

individualmente, com o intuito de análise e pesquisa aprofundada.

O presente trabalho foi dividido em três partes, a primeira aborda a questão da Ordem Econômica, a qual trata dos seus fundamentos normativos, seu histórico e seus princípios basilares, logo se tem a Ordem Econômica como um conjunto de diretrizes e ditames alocados no Título VII da Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal de 1988, traz no rol de artigos e em específico no artigo 174 da Carta Magna de 1988, o Estado como agente regulador e normativo da atividade econômica estendendo-o a funções de fiscalização, incentivo e planejamento o qual é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, ou seja, na Ordem Econômica o Estado deverá interferir o mínimo possível para que não cause prejuízo para tal ordenamento, o qual deve ser preferencialmente exercido pelo setor privado de diretrizes diversas.

A segunda trata da possibilidade e das formas de Intervenção do Estado sendo está um meio que o Estado tem de regular, fiscalizar e assim dar providências quando necessária sua intervenção. É a através da intervenção

que o Estado pode corrigir eventuais anomalias no sistema econômico, assim o Estado pode intervir de diversas formas como foi retratado nesta parte, a qual se destaca duas formas a direta e a indireta, a qual será diretamente como agente econômico participando em igualdade com os agentes do setor privado, e também, de forma indireta quando regula, fiscaliza e normativa quando necessário para corrigir as anomalias necessárias.

Por fim, a terceira parte versa sobre os incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus, acerca disto, os incentivos são meio que o Estado tem para intervir na economia nacional, políticas públicas utilizadas para garantir o desenvolvimento econômico e a redução de desigualdades regionais que podem ser encontradas dentro do país, logo, a Zona Franca de Manaus é uma região que recebe muitos incentivos de todos os entes federativos, e que ao observar os incentivos concedidos a região nota-se a concretização de todos os requisitos necessários para a concessão de incentivos fiscais.

2. DA ORDEM ECONÔMICA

Neste capítulo será discutido sobre a Ordem Econômica brasileira no âmbito jurídico nacional e da Constituição Federal de 1988, de maneira sucinta a Ordem Econômica é a conjuntura de princípios e diretrizes normativas acerca da base jurídica econômico, financeira e desenvolvedor nacional, do qual também participa constantemente o direito privado, visto que é garantida pela própria Constituição Federal de 1988 a participação deste com grande influência junto ao direito público.

Ressalta-se que os objetos de estudos dentro da temática são apenas jurídicos, deixando de lado possíveis estudos voltados a economia e afins, logo, será estudado as bases constitucionais da Ordem Econômica, seu conceito, princípios e influência no âmbito jurídico e social do país.

2.1 Considerações Iniciais

Quando se fala da Ordem Econômica dentro da Carta Magna de 1988 e do sistema jurídico nacional, importante analisar suas raízes, especialmente no âmbito constitucional. Neste sentido, analisar-se-á a evolução do tema “Ordem Econômica” nas Constituições anteriores.

Na Carta de 1824 têm-se os primeiros resquícios de ordenamento jurídico econômico, o Texto trouxe poucas regras acerca da ordem econômica, das quais se ressaltam quatro pontos principais: o art. 102, inciso VII que tratava de tratados; o art. 170 que versava sobre a Fazenda Nacional; o art. 179, inciso XXIII que disciplinava a dívida pública e o inciso XXV do mesmo artigo que elencava a extinção das corporações. Nota-se então, o surgimento da fase embrionária constitucional brasileira a partir destes pontos abordados, cujo objeto será tratado neste trabalho.

O Texto Constitucional de 1891, conforme Nelia Edna Miranda Batisti (2007) foi objeto de severas críticas em razão da omissão no que diz respeito à ordem econômica. Apesar de tratar da agricultura, não deu ênfase e parâmetros jurídicos a outros pontos do ordenamento jurídico econômico.

Na Constituição Federal de 1934, aborda-se e assegura a liberdade econômica, o que havia sido suprimido pela Constituição antecessora a esta no artigo 115, mas observado tal Carta tem-se que a liberdade econômica fica totalmente

limitada e sujeita a intervenções dentro desta.

Foi na Constituição de 1937 que a Ordem Econômica ganhou capítulo próprio, com rol dos artigos 135 a 155, seus princípios segundo Nelia Edna Miranda Batisti (2007, p. 73-74):

[...] eram sublinhados em decorrência de produção física, até porque, à época, o sistema de produção de bens não tinha a variedade e sofisticação que hoje tem, e os bens tinham uma relação direta com o bem-estar e conforto de então. ” Esta mesma autora diz que “os princípios da ordem econômica foram tratados até certo ponto de modo prolixo na anterior Constituição de 1937.

Após o Texto constitucional de 1937 observa-se uma forma mais objetiva da Ordem Econômica na Constituição de 1946, que a trouxe com fundamento a justiça social e liberdade de iniciativa com valorização do trabalho humano, sendo que estes últimos princípios vigoram na Carta de 1988.

No ano de 1967, com a intervenção militar no país a Ordem econômica ganhou capítulo próprio no rol dos

artigos 157 a 166, o qual primeiro artigo trouxe o seguinte:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Diante do breve histórico constitucional apresentado, observa-se que ocorreram grandes modificações desde a primeira Carta de 1824 até a de 1967 no que diz respeito a disciplina econômica no âmbito jurídico nacional, que certamente, culminaram e enfrentaram diversas mutações sociais e jurídicas até sua consolidação na Constituição Federal de 1988.

No que tange a Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, Nelia Edna Miranda Batisti (2007, p. 115), traz que:

A Constituição de 1988 deu tratamento diverso à matéria. Integrou o sistema financeiro nacional à Ordem Econômica, passando a ser regulado no Título VII, sob a denominação de Ordem Econômica e Financeira. Conferiu autonomia à Ordem Social, ampliando a matéria, que passou a ser integrada pela Seguridade Social, Saúde, Previdência Social, Assistência Social, Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Meio Ambiente, Família, Criança e Adolescente, Idosos e Índios regulamentada em Título próprio – Título VII. Os direitos dos trabalhadores, que nas Constituições anteriores compunham a Ordem Social foram deslocados para o campo dos Direitos Sociais, localizados no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Como salientado pela autora, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o surgimento de uma interligação entre a Ordem Econômica e a Ordem financeira, o que nas Constituições passadas era quase ínfimo, visto apenas a ligação entre Ordem Econômica e a Ordem Social.

2.2 Conceito

O conceito de Ordem Econômica é abordado pelos doutrinadores de diversas maneiras, todavia, antes disso, importante ater-se ao significado da palavra “Ordem”, que na visão de Dinara de Arruda Oliveira (2008, p. 4):

[...] pode-se dizer que ordem se relaciona com organização; um conjunto organizado, visando atingir uma meta comum. Ordem, pois, é uma "seleção direcionada dos elementos que integram um conjunto. Essa seleção se faz [...] com um objetivo, com uma finalidade. Toda organização tem um direcionamento para uma meta, um encaminhamento de elementos para um futuro. ”

Neste diapasão, ordem é uma conjuntura de elementos que associam as partes a um direcionamento comum, visto que todos têm a mesma finalidade para uma meta comum futura, sendo assim, faz-se a alusão à ideia de organização.

Não se faz muito diferente em relação à Ordem Econômica, busca-se regular todo o ordenamento de normas jurídicas que rege de forma indireta ou direta a economia.

Na visão de Eros Roberto Grau (2010, p. 70) o conceito de Ordem Econômica se define em ser:

[...] como o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever/ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

Pode-se notar que o autor institui duas formas de ordem econômica, uma liberal e uma intervencionista, a primeira seria encontrada nas Constituições liberais que não necessitam de expor um capítulo próprio para tratar da ordem econômica, visto que o Estado não deve intervir nesta matéria. Com relação à segunda, observa-se em sentido contrário da primeira, cujo Estado intervém na econômica nacional através de seus dispositivos legais que o permitem fazer, para buscar equilíbrio comum em consonância com os princípios que se fundam na Ordem Econômica.

A Ordem Econômica qual foi instituída, opera como um limite ao Estado de não

poder fugir da política econômica imposta pelas normas constitucionais, bem como limitar a atuação do Estado em determinadas áreas e no âmbito econômico limita sua atuação de forma direta, além de criar um impulso ao Estado para consolidar o que foi instituído dentro das normas econômicas do país, regidas dentro da Constituição Federal de 1988.

Como dito inicialmente, o objeto de estudo é a parte jurídica da temática da Ordem Econômica, mas observa-se que dentro desta, em seu Texto constitucional implicitamente, foi tido como opção e base do capitalismo, o qual a liberdade à propriedade privada dos meios de produção, bem como criar um mercado livre, que também assegure ao povo o bem-estar social e melhorias financeiras a todos, razão do surgimento dos princípios que regem a Ordem Econômica.

Ainda sobre seu conceito, para o autor Dirley da Cunha Junior (2012, p. 1274-1275) Ordem Econômica “é um conjunto de normas constitucionais que têm por objeto a disciplina jurídica do fato econômico e das relações principais dele decorrentes. Não se confunde com a

Constituição política, mas dela faz parte. Portanto, a Ordem Econômica é um conjunto de normas instituídas ao Estado que não poderá intervir além do permitido pelas normas desta, e que também não deixará de fazer o que está instituído na Carta Magna como já citado anteriormente, para tanto analisado os modelos citados de ordem econômica ter-se-á a modalidade de intervencionista que permite o Estado dentro das suas atribuições adentrar na seara econômica em busca do bem comum da sociedade.

2.3 O Art. 170 da CF/88 e os princípios da Ordem Econômica

Como já dito anteriormente, sabe-se que a Ordem Econômica é o conjunto de normas e diretrizes que juntos formam o ordenamento que regem a base constitucional e jurídica do sistema econômico e financeiro do Brasil, para tanto o artigo 170 da Constituição Federal de 1988, traz o seguinte:

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:

- I - Soberania nacional;
- II - Propriedade privada;
- III - Função social da propriedade;
- IV - Livre concorrência;
- V - Defesa do consumidor;
- VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - Redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - Busca do pleno emprego;
- IX - Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Observa-se no artigo acima que a Ordem Econômica se funda nos princípios da valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, para tanto se pode notar um equilíbrio entre a livre iniciativa

privada com a valorização do trabalho humano, para que não ocorra uma saturação de um sobre o outro, não deixando a livre iniciativa desvalorizar o trabalho humano e remeter a níveis desumanos como na época da revolução industrial a título de exemplo, como também não bloquear que o desenvolvimento que a livre iniciativa traz pela valorização acima, trazendo então este equilíbrio dos dois princípios uma garantia de existência digna que é garantia fundamental da Constituição Federal de 1988, como dito no *caput* do art. 170 citado acima.

Mas não se resume apenas aos dois fundamentos expostos, tem-se também o rol de incisos I ao IX que também nos garante a complementação e definição da ordem econômica perante a sociedade, os quais serão tratados aqui.

Etiane da Silva Barbi Kohler (2003, p. 63) acerca dos princípios da Ordem Econômica mostra seguinte posicionamento:

Não se pode deixar de mencionar, todavia, que embora baseada nos princípios básicos do capitalismo, livre iniciativa, propriedade privada e livre concorrência, a ordem econômica

constitucional afirma outros princípios representativos de conquistas sociais consolidadas nos últimos tempos, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a busca do pleno emprego, princípios estes que acabam por relativizar a interpretação e aplicação daqueles.

Observa-se que está explícito que a Ordem Econômica tem base nos ditames capitalistas, mas não se restringe a este apenas, trazendo influências de outros meios, como citado nas conquistas sociais que no decorrer da história do Brasil foram sendo conquistadas e registradas principalmente em suas Constituições, tomando lado que a Constituição vigente reflete a luta do povo para consagrar seus direitos e deveres.

Dito isto, acerca dos princípios inicia-se com a soberania nacional. Este princípio está no inciso I do artigo 170 da Carta Magna de 1988, e trata da soberania nacional econômica perante outros Estados soberanos, dando força jurídica a soberania econômica do Estado perante outros, ressalta-se que muitos doutrinadores o trazem como complemento do artigo 1º, I da

Constituição Federal de 1988 que trata da Soberania Nacional como fundamento do Estado.

Para Nathalia Masson (2015, p.1236) este princípio:

[...] a soberania nacional é enunciada como princípio da ordem econômica, o que se explica pelo fato de que uma nação que se pretende soberana no campo político dificilmente conseguirá concretizar este propósito se não se consolidar, antes, como soberana no aspecto econômico. Isso porque um Estado é soberano quando pode implementar livremente sua política econômica, em posição de independência com relação às nações e mercados mais desenvolvidos.

A soberania nacional trata da “independência” econômica com respaldo jurídico perante outros Estados soberanos, ressalta-se ainda que tal princípio não visa enjaular uma economia, mas garantir seus interesses nacionais em qualquer negociação. O autor Eros Roberto Grau (2010, p.230) traz que este princípio é constitucional impositivo visto sua duplicidade perante o ordenamento jurídico econômico.

Os incisos II e III do artigo 170 da Constituição Federal de 1988, tratam acerca da propriedade privada e da função social da propriedade, os quais também são tratados como princípios constitucionais impositivos na visão de Eros Roberto Grau (2010, p.234), que são instrumentos e objetivos específicos a serem alcançados. Quando se fala em propriedade privada, o inciso II do art. 170, busca trazer aos agentes econômicos, seja indústria, agropecuária, grandes e pequenos empreendedores um direito individual garantido pela Constituição no artigo 5º, XXII, logo toma-se como a propriedade privada neste âmbito como uma segurança de poder usar, dispor, reivindicar sem que sofram de modo arbitrário destituição de suas propriedades, ressaltado quando tratar-se de necessidade ou utilidade pública.

Pode-se dividir a propriedade em várias espécies, mas de maneira geral conceitua-la de única forma, isto está diretamente correlacionada a função social da propriedade, também um dos princípios da ordem econômica que está disposto no inciso III do artigo 170 da CF de 1988, para tanto na visão de José

Afonso da Silva (2014, p. 824) sobre o princípio da propriedade privada tem-se o seguinte:

[...] embora também prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização do seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele fim. O regime da propriedade denota a natureza do sistema econômico. Se se reconhece o direito de propriedade privada, se ela é um princípio da ordem econômica, disso decorre, só por si, que se adotou um sistema fundado na iniciativa privada.

Denota-se que tanto a propriedade privada quanto a função social da propriedade estão interligadas e que a propriedade privada passa a ganhar mais ênfase, visto que não será mais apenas direito individual como citado acima, e sim um “complexo” de direito individual com princípio que busca

garantir a dignidade da livre iniciativa e valorização do trabalho humano dentro da ordem econômica.

Passa-se então ao inciso III do artigo 170 da CF de 1988, que trata da função social da propriedade e como já dito anteriormente, está interligado ao princípio da propriedade privada. A função social da propriedade tem como fim o de garantir inviolabilidade à propriedade, ou seja, a função social da propriedade é pressuposto necessário da propriedade privada.

Eros Roberto Grau (2010, p. 250-251) a respeito da função social da propriedade como princípio da Ordem Econômica diz que:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da *função social da propriedade* impõe ao proprietário - ou a quem detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a *função social da propriedade* atua como fonte de imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto, e não, meramente de não fazer - ao detentor do poder que deflui a propriedade.

Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do *poder de polícia*.

Fica claro então que a função social da propriedade é pressuposto da propriedade privada, ditos como princípios que passam a ser mais do que direitos de proprietário, e que para tê-los deve o proprietário estar exercendo sua função para garantir sua inviolabilidade, para tanto, a autora Nathalia Masson (2015, p. 1236-1237) diz o seguinte sobre a função social na Ordem Econômica da CF de 1988:

Destarte, a função social passa a ser integrante (essencial) do direito, o que confirma a virada paradigmática que a leitura/interpretação da propriedade sofreu: se antes era compreendida sob a ótica liberal, em que cada proprietário fruía seu direito como melhor lhe aprouvesse, numa preocupação exclusivamente individualista, agora a propriedade é “um poder-dever que se volta tanto para o atendimento do interesse privado do seu titular (privado) quanto ao interesse coletivo (público), devendo o uso da propriedade buscar o correto equilíbrio entre ambos”.

Por fim, sobre a propriedade privada (inciso II) e a função social da propriedade (inciso III), observa-se a interligação entre ambas e que para se ter a proteção do direito à propriedade, deve o proprietário exercer sua função social, mas não como bem entender de forma a prejudicar o coletivo, mas de forma a buscar o equilíbrio e a coexistência de todos.

Outro princípio da Ordem Econômica é a livre concorrência, elencado no inciso IV do rol de princípios, está correlacionado ao princípio da livre iniciativa, mas se difere da mesma em certos pontos, a qual será trabalhada em tópico próprio. A livre concorrência é o princípio que busca o equilíbrio no mercado entre os agentes econômicos, para que assim não ocorra a deslealdade e a obstrução de pequenos agentes ingressarem no mercado nacional, ou seja, este princípio garante igualdade de oportunidade para grandes e pequenos e também busca evitar que grandes agentes possam monopolizar o mercado impondo assim seus produtos e preços do jeito que bem entenderem, fazendo assim um abuso de poder econômico de sua parte.

Para Rogério Roberto Gonçalves de Abreu (2008, p.8) acerca da livre concorrência pode-se dizer que:

A livre concorrência, contudo, como princípio de base constitucional (indicação de objetivo a atingir), procura assegurar a eficácia da livre iniciativa. De nada valeria poder entrar no mercado, utilizando o fundamento da livre iniciativa, se nele não fosse possível se manter, dada a falta de efetividade do princípio da livre concorrência. Sendo assim, parece-nos adequado dizer que o princípio da livre concorrência alicerça e efetiva o fundamento constitucional da livre iniciativa.

O princípio da livre concorrência está correlacionado ao princípio da livre iniciativa, é um meio que os agentes econômicos que iniciam no mercado ou em determinada área desta tem para garantir sua permanência e até subsistência neste, para tanto foi criado pelo Estado o CADE que trabalha para defender o consumidor de possíveis monopólios e que acaba estendendo ao agente que ingressa ao mercado.

O próximo princípio a ser abordado é o do inciso V, o da defesa do consumidor, a este princípio relaciona-se ao artigo 5º,

XXXII da Constituição Federal de 1988 o mesmo diz que “O Estado proverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, isto faz com que além de princípio da Ordem Econômica seja também um direito constitucional fundamental.

Tal princípio, de certa forma, legitima a intervenção do Estado quando da violação dos direitos ao consumidor, utilizando-se o Estado para tanto, do CADE para intervir nas relações onde possa ocorrer possível abuso contra o consumidor.

Eros Roberto Grau (2010, p.255) a respeito do consumidor diz o seguinte:

[...] consumidor é, em regra, aquele que se encontra em uma posição de debilidade e subordinação estrutural em relação ao produtor do bem ou serviço de consumo. Essa concepção tem a virtude, ademais, de bem apartar as situações de consumo e de fruição, esta como aquela na qual se coloca o usuário (contemplativo) do patrimônio histórico-artístico-natural.

Logo, o princípio elencado no inciso V do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 visa garantir o direito do consumidor frente ao agente econômico que tem como garantia a livre iniciativa e

a livre concorrência, equilibrando de certa forma o mercado nas relações de produção e de mercado com respaldo jurídico suficiente para se haver desequilíbrio o Estado possa interferir para o regularizar.

O inciso VI trata da defesa do meio ambiente, sua redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 42 de 19.12.2003, passando a ser “VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e separação.”

Denota-se da nova redação uma “imposição” de limites aos proprietários de produção, visto que antes não era imposta a eles tal responsabilidade que traria um dano material maior e responsabilização por atos que infrinjam a defesa ao meio ambiente.

O autor Eros Roberto Grau acerca do princípio da defesa ao meio ambiente nos traz os seguintes dizeres:

O princípio da *defesa do meio ambiente* conforma a ordem econômica (mundo ser), informando substancialmente os princípios da *garantida de desenvolvimento* e do *pleno emprego*.

Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de *assegurar a todos existência digna*. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, *caput*.

Pode-se então extrair o seguinte, a defesa do meio ambiente atualmente, é uma questão de grande discussão entre os agentes econômicos e também entre os Estados soberanos, visto que, em certo ponto o desenvolvimento econômico se feito descontroladamente afetará o meio ambiente e mesmo que este desenvolvimento seja em busca do pleno emprego, como citado acima.

Assim surge a ideia do desenvolvimento sustentável o qual engloba o princípio da defesa do meio ambiente em sentido que avançar economicamente, mas, protegendo o meio ambiente e assim a essência do princípio da defesa do meio ambiente.

Para tanto a autora Nathalia Masson (2015, p. 1238) traz o seguinte:

Desta premissa deriva a ideia de desenvolvimento sustentável, no sentido de que toda atuação produtiva executada em território nacional seja guiada pela necessidade de preservar o meio ambiente não só para as gerações do presente, mas também para as que estão por vir, mantendo e conservando os recursos naturais. No intuito de reforçar este ideal, a EC nº 42/2003 modificou o disposto no inciso IV do art. 170 para determinar que a defesa do meio ambiente se fará, inclusive, através de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de elaboração e prestação.

Pode-se concluir que tal princípio é um dos principais para se trabalhar em favor da economia sustentável que visa garantir o futuro da próxima geração e leve também o meio jurídico evoluir nesse sentido.

O próximo princípio a ser discutido é o da redução das desigualdades regionais e sociais, este está localizado no artigo 170, inciso VII. Ressalta-se que tal princípio demonstra implicitamente que o Estado poderá intervir na Ordem Econômica para reduzir desigualdades sociais e

regionais, observado a temática deste trabalho.

Tal princípio também é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, localizado no artigo 3º, III da Carta Magna de 1988, e acerca deste princípio André Ramos (1972, p. 200) nos traz o seguinte conceito:

Sobre o conteúdo do princípio em apreço, tem-se que o mesmo impõe que o desenvolvimento econômico e as estruturas normativas (liberais) criadas para fundamentar o crescimento econômico devam estar voltados também à redução das desigualdades em todas as regiões do país, bem como ao desenvolvimento social. Para tanto, poder-se-á utilizar, especialmente, da implementação de políticas públicas, como incentivos, buscando reduzir as diferenças entre essas regiões e alcançar melhorias de ordem social. É por isso que a análise da constitucionalidade de incentivos estatais e preferências fiscais não pode ficar restrita a livre iniciativa e livre concorrência, embora um ponto de equilíbrio aqui seja de difícil construção universal.

Observa-se, portanto, que conseguir consagrar este princípio no meio jurídico

econômico atual não é tão fácil, visto a dimensão do Estado brasileiro e também as diferenças entre as regiões.

A busca pelo pleno emprego, princípio da Ordem Econômica está no inciso VIII do art. 170 da CF/88, e tal princípio busca, incumbir ao Estado à responsabilidade de propiciar a sociedade o direito de emprego, ou seja, trabalha-se com a ideia de que o desemprego é uma forte realidade do país e que o Estado deve intervir para que não atinja a população de forma a desestruturar o país, interligando-se a valorização do trabalho humano.

O autor André Ramos Tavares (1972, p. 206) traz o seguinte posicionamento sobre tal princípio:

A inclusão da busca pelo pleno emprego como princípio constitucional, entretanto, não pode ser tida como significando a diminuição *imediate* dos índices de desemprego ou a inclusão empregatícia de todos os cidadãos. Nesse sentido, não deixa de ser um princípio não implementável imediatamente em sua plenitude, quer dizer, na integralidade de seu comando material (central).

Nota-se deste uma grande dificuldade tanto jurídica quanto política, visto que incumbir ao Estado tal responsabilidade não vai trazer efeitos rápidos.

Por fim, o último dos princípios está no inciso IX e fala do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede de administração no País. Tal redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 6 de 1995.

A autora Nathalia Masson (2015, p. 1239) nos expõe o seguinte sobre tal princípio:

[...] Como incentivo à atuação destas empresas, que enfrentam significativas dificuldades de concorrência no mercado (sobretudo diante dos conglomerados multinacionais), a Constituição simplifica (às vezes elimina) as obrigações administrativas, previdenciárias, tributárias e creditícias destas empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração em nosso país.

Extraí deste princípio que Estado dá oportunidade aos pequenos agentes econômicos para que possam se manter no mercado, junto também a livre iniciativa e a livre concorrência,

colocando em prática também o princípio da busca pelo pleno emprego.

2.5 Ordem econômica e a Constituição Econômica

Após explicar acerca dos princípios que são base da Ordem Econômica, seu conceito e histórico nas Constituições do Brasil, é tido como importante trabalhar sobre a chamada Constituição Econômica, termo utilizado por diversos autores nas mais diferentes doutrinas.

Para tanto Dinara de Arruda Oliveira (2008 p.4, apud Jorge Alex Athias, p. 202) traz o seguinte:

A ordem econômica entendida como um dado da realidade, um dado empírico, significando simplesmente o sistema econômico adotado por uma sociedade, ou pelo modo pela qual se organiza a produção de determinada sociedade. [...] é o sentido jurídico, entendendo-se a ordem econômica como a ordem jurídica da econômica, sendo constituída pelo conjunto de regras jurídicas que regulam a vida econômica, isto é, aquelas que num determinado espaço econômico, tem por objeto as relações de produção e, em geral, as relações que têm lugar nesse espaço.

Portanto, a Constituição Econômica pode ser tida como fundamento jurídico para que o Estado possa intervir com legalidade em momentos necessários, tirando então possíveis intervenções constantes deste na ordem econômica, e garantindo a sociedade equilíbrio econômico, como oportunidades em escalas aceitáveis.

2.4 A livre concorrência frente à livre iniciativa

Dois princípios que são de extrema importância para este trabalho, pois quando se fala em livre iniciativa logo se remete ao pensamento do chamado liberalismo de iniciativa econômica, porém não se trata apenas disto, a livre iniciativa dentro da Ordem Econômica traz outros pontos como o de livre trabalho, a possibilidade e liberdade de se conseguir e iniciar o trabalho que bem entender, liberdade de contratar, de se associar, como também garantir que o Estado não vá intervir na ordem econômica a qualquer momento como bem entender.

Rogério Roberto Gonçalves de Abreu (2008, p.6) expõe o seguinte:

A liberdade de iniciativa não é colocada na Constituição como uma verdade,

como algo, retirado do mundo ser. Ao contrário, traduz um compromisso do Estado com a sociedade, de modo que deve adotar os comportamentos necessários para tornar a livre iniciativa uma realidade permanente. Desse modo, a atuação do Estado deverá ser, por vezes, de total abstenção. Outras vezes, deverá se mostrar completa e permanente, como na adoção de políticas públicas para promover o desenvolvimento da economia.

Subentende-se daí que o Estado deve garantir a livre iniciativa não interferindo constantemente na ordem econômica, e quando o intervier buscar a realização desta.

Para tanto está interligado a este princípio o da livre concorrência, os quais como ditos anteriormente são complemento um do outro. Se fala em complemento porque não tem como se iniciar algo, mesmo de forma livre se não obter uma concorrência leal entre todos, não se restringe apenas aos agentes econômicos, mas também as pessoas que estão dentro do meio econômico, os trabalhadores, por exemplo, a livre concorrência garante a todos o direito de

iniciar em qualquer lugar, contratar, associar de forma “justa” assim dizendo.

Ainda em Rogério Roberto Gonçalves de Abreu (2008, p. 8) traz que a livre concorrência:

[...] procura assegurar a eficácia da livre iniciativa. De nada valeria poder entrar no mercado, utilizando o fundamento da livre iniciativa, se nele não fosse possível se manter, dada a falta de efetividade do princípio da livre iniciativa. Sendo assim, parece-nos adequado dizer que o princípio da livre concorrência alicerça e efetiva o fundamento constitucional econômico da livre iniciativa.

Fica claro então a relação e cooperação dos dois princípios que de certa forma são de grande valia para o equilíbrio do ordenamento jurídico econômico, em relação as possíveis desigualdades regionais e sociais do país.

Más nem sempre conseguirão sozinhos atingir os objetivos, donde o Estado entrará com suas intervenções, limitadas claro, para que se restaure a ordem e equilíbrio novamente, o qual será discutido e explanado no próximo capítulo deste trabalho.

3. DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

Abordar-se-á no decorrer deste capítulo a respeito da possibilidade de o Estado intervir na Ordem Econômica, como também suas origens, efeitos e limites para tal ato. Sucintamente a possibilidade de Intervenção do Estado é ato administrativo especial o qual busca manter o equilíbrio da Ordem Econômica para garantir que não ocorra o desequilíbrio e acabe afetando outras áreas do Estado que de forma direta ou indireta está ligada a Economia.

3.1 Elementos históricos relevantes

Historicamente, o Estado sempre interviu de diversos meios e de diversas formas, desde a imposição da fase monárquica até os tempos modernos, evidente que a intervenção não ocorre livre e ilimitadamente, mas de modo controlado e preciso, trazendo assim uma maior eficiência quando o fizer, há de se ressaltar ainda que antes do liberalismo econômico não se tinha esse controle, somente após a revolução francesa passou a se ter um mínimo controle.

O controle e a possibilidade de intervir do Estado, bem como a evolução da sociedade no decorrer da história

trouxeram e criaram doutrinas jurídicas e de direção para o Estado, limitando sua atuação, na sequência do absolutismo, com a revolução francesa, passa-se a preponderar o liberalismo econômico, um contrapeso à atuação do Estado.

A despeito do liberalismo econômico, o autor José dos Santos Carvalho Filho, *apud* Adam Smith (2015, p.999) nos traz o seguinte:

Partindo mais especificamente do Estado moderno, e a partir do final do século XVIII, vicejou nitidamente a supremacia da teoria do liberalismo econômico, divulgada e praticada graças à doutrina de ADAM SMITH, estampada em sua obra *A riqueza das nações*, de 1776. Por essa doutrina que, diga-se de passagem, atendia aos interesses da burguesia que passava a dominante, cada indivíduo deve ter liberdade de promover seus interesses, porque ninguém melhor que ele para avaliá-los. Ao Estado não caberia a interferência nem a regulação da economia; limitava-se apenas a uma postura de mero observador da organização processada pelos indivíduos. O *laissez faire, laissez passer* dava bem a ideia da passividade do

Estado diante dos fenômenos econômicos e sociais.

Dá-se a entender que o liberalismo econômico foi um ponto chave para a evolução do Estado Moderno, o qual de forma indireta trouxe um contrapeso ao até então modelo controlador absoluto dos Estados, o qual não trazia nenhum benefício à sociedade,

Apesar de trazer outra forma de direção do Estado, atenta-se que o liberalismo em si, também não é tão benéfico como se imagina. A ideia de liberalismo econômico, se levada ao extremo afasta completamente a possibilidade do Estado de controlar tal âmbito econômico, e a possibilidade de causar efeitos irreparáveis à economia, e a sociedade, logo um Estado totalmente liberal não seria a melhor solução, como realmente não foi.

De outro lado, um Estado que controla demais a economia também não é favorável, apenas controla e limita ao povo.

Por fim, denota-se que tanto o liberalismo como o controle absoluto feitos de maneiras extremas acabam prejudicando o Estado e a sociedade. Para criar uma harmonia e ter avanços

positivos na balança, necessário um modelo de Estado interventivo que dará liberdade ao sistema econômico, mas se necessário, no caso de distorções do sistema poderá intervir com fundamento no interesse coletivo.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 1000) sobre o modelo interventivo elenca:

As novas ideias acabaram por inspirar uma nova posição do Estado ante a sociedade. Diferentemente do que vinha ocorrendo, o Estado saía de sua posição de indiferença para uma posição atuante e fiscalizadora e, o que é mais importante, uma postura compatível com os reclamos invocados pela própria sociedade. Do modelo liberal o Estado passou a adotar o modelo interventivo. A intervenção do Estado o capacitou a regular a economia, permitindo a inauguração da fase do dirigismo econômico, em que o Poder Público produz uma estratégia sistemática de forma a participar ativamente dos fatos econômicos. Na verdade, o intervencionismo compreende um sistema em que o interesse público sobrepõe em relação ao regime econômico capitalista. O governo recebe certas funções distributivas e alocativas,

isto é, busca proporcionar uma equânime distribuição de riqueza e fornecer a certas categorias sociais alguns elementos de proteção contra as regras exclusivamente capitalistas.

Dá entender-se que o modelo intervencionista adotado é mais eficiente, já que o Estado só intervirá quando necessário para buscar o bem-estar da sociedade, perante possíveis abusos econômicos corrigindo-os e tendo parâmetros jurídicos suficientes e eficientes para evitar eventuais anomalias que possam atrapalhar o bem comum. Ressalta-se ainda que o modelo intervencionista também deixa claro quanto a legalidade do Estado intervir, protegendo também de possíveis abusos por parte do Estado.

3.2 Conceito

Para conceituar o instituto da Intervenção Estatal, deve-se inicialmente ter o significado literal da palavra “Intervenção”, do qual se extrai como um ato de exercer influência em determinada situação na tentativa de alterar o seu resultado, logo, passamos a ter a Intervenção do Estado como a forma que o Estado tem para conseguir reverter situação que possa trazer

prejuízos irreparáveis a economia e ao povo.

Sendo assim o autor Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p. 4 *apud*. Eros Roberto Grau) nos traz os seguintes dizeres a respeito de "intervenção":

[...] faz-se necessário esclarecer o significado do vocábulo "intervenção". As expressões "intervenção" e "atuação" (ou "ação") são, à primeira vista, sinônimas e, pois, intercambiáveis, pois *toda intervenção estatal é expressiva de uma atuação do Estado*. No entanto, a recíproca não é verdadeira, pois nem toda atuação estatal pode ser considerada intervenção, na medida em que este último vocábulo expressa precisamente "atuação na esfera de outrem". Portanto, pelo exposto, o vocábulo "intervenção" é, no contexto deste estudo, mais preciso do que a expressão "atuação estatal", pois intervenção expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado, ao passo que atuação estatal expressa significado mais amplo, pois, quando não qualificada, abrange ação do Estado tanto em área de sua titularidade (campo dos serviços públicos, por exemplo) quanto na esfera do setor privado (campo da atividade econômica).

Tem-se por este que a intervenção é o vocábulo mais expressivo e certo para denominar e classificar o ato utilizado pelo Estado para atingir o fim que necessita perante o ordenamento econômico.

Portanto, a Intervenção do Estado conceitualmente é uma forma do Estado intervir em qualquer meio para colocar o interesse público a frente de qualquer possível ato prejudicial ao povo, sendo assim pode-se notar os princípios basilares da administração pública: I) indisponibilidade do Estado frente interesse público; II) supremacia do interesse público sobre o interesse privado, visto que o Estado entrará em "ação" para poder conter o interesse privado que poderá prejudicar o interesse público, fazendo-o recuar e voltar a valer o interesse público, outrossim o autor José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 813) nos traz a intervenção da seguinte forma:

A intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania. É verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, como bem afirma GABINO FRAGA, se

satisfazem pela ação do Estado e dos particulares, e, sempre que se amplia a ação relativa a uma dessas necessidades, o efeito recai necessariamente sobre a outra.

Diogo Figueiredo (2014, p.612) traz como conceito de Intervenção do Estado no Ordenamento Econômico como sendo: [...] conjunto de funções do Estado destinadas a disciplinar, através de regimes administrativos especiais, certas riquezas e atividades financeiras, se destina a intervir nos processos econômicos, para manter uma situação de equilíbrio e de previsibilidade do regime de economia de mercado.

Ou seja, como dito anteriormente é o meio que o Estado se perfaz para controlar qualquer anomalia do sistema jurídico econômico e deixar sempre equilibrado as duas partes quando tratar de Ordem Econômica, como também em serviços do próprio Estado que não estão sendo executados de maneira correta e que de maneira geral virá quebrar com as basilares da administração pública que foram ditas anteriormente.

3.3 Modalidades de Intervenção do Estado

Como dito anteriormente o Estado se vale da Intervenção para corrigir anomalias em sua estrutura, logo, toma-se dois sentidos: o primeiro dos serviços públicos e o segundo do domínio econômico que é a priori de caráter privado e na visão de Eros Roberto Grau (2010, p. 147) anotam ser da seguinte forma, “serviço público está para o setor público assim como atividade econômica (em sentido estrito) está para o setor privado”. Ou seja, a priori o domínio econômico seria de caráter privado, mas para o Estado evitar anomalias permite atuar quando necessário de forma reguladora.

Tratando então da Intervenção do Estado, têm-se dentro da doutrina algumas variedades de classificações a respeito de tal tema, inexistindo então uma maioria doutrinária quanto ao tipo de classificação.

Portanto, pode ter de maneira mais simples duas formas uma direta e uma indireta na visão de Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p.5). Porém a classificação trazida por Eros Roberto Graus (2010, p. 146-147), remete a

quatro tipos de classificação ou modalidades para intervenção as políticas públicas econômicas, sendo elas: “por absorção; por participação; por direção; por indução”, modelos os quais serão retratados abaixo.

Por outro lado, o doutrinador Marcio Fernando Elias Rosa (2011, p. 123) nos traz o seguinte a respeito das modalidades de intervenção:

A intervenção pode decorrer da função regulatória que o Estado deve exercer: art. 174 da CF (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). Disso resulta destacado papel da União no exercício da função reguladora, ainda que as funções de incentivo e fiscalização devam ser exercidas concorrentemente por todas as pessoas políticas.

Seria na visão deste doutrinador as modalidades de intervenção: o monopólio, a repressão ao abuso econômico, o controle de abastecimento, e o tabelamento de preços.

Fica evidenciada a grande variável de

nomenclaturas e modalidades adotados dentro da doutrina, não fixando uma maioria absoluta e que apesar de nomes diferentes acabam tendo o mesmo fim. Portanto adotar-se-á neste trabalho adiante as classificações, direta e indireta, como também as modalidades trazidas por Eros Roberto Grau.

3.3.1 Intervenção direta

Esta modalidade trata do Estado como agente econômico diretamente ligado a Ordem Econômica o qual não participará como ente regulador ou fiscalizador, mas como agente econômico. Na lição de Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p.5) tal intervenção ocorre da seguinte maneira:

A intervenção estatal, nesse caso, não é como agente normativo, impondo regras de conduta à vida econômica, mas como elemento de atuação no próprio processo econômico, materializando-se com o desempenho pelo Estado (através de entidades administrativas) de atividades de natureza econômica. A intervenção direta pode ocorrer em concorrência com a iniciativa privada ou em caráter monopolizador de determinadas atividades econômicas. No primeiro caso, temos a chamada

intervenção *por participação* e, no segundo, a denominada intervenção por absorção.

Fica evidente o dito anteriormente que o Estado aparecerá neste tipo de intervenção como agente econômico, concorrendo com o privado e englobando também a descrição de modalidades de Eros Roberto Grau, trazendo a intervenção por participação e por absorção como sub- modalidades da intervenção direta.

3.3.1.1. Intervenção por participação

Nesta o Estado assume o papel de agente econômico em concorrência com os agentes privados, submetendo-se então aos ditames do direito privado no que diz respeito a sua concorrência e intervenção, ou seja, o Estado deixa de ser regulador e fiscalizador para ser ente ativo na economia. Conceitualmente Eros Roberto Grau (2010, p. 147) a traz como:

[...] o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercer

suas atividades nesse mesmo setor.

Tal atuação poderia ser considerada como afronta direta as garantias de livre iniciativa e a livres concorrências vestem o grande poder de influência e controle que o Estado pode ter frente às iniciativas privadas, para tanto, o Legislador Constitucional visando garantir tais basilares do Ordenamento Econômico e também dar espaço para o Estado também atuar como agente econômico de forma excepcional, disposto no *caput* do artigo 173 da Carta Magna de 1988 o qual enuncia:

Art. 173 - 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.

Subtende-se que as situações descritas no *caput* do referido dispositivo que apenas a lei poderá instituir tal modalidade de interferência do Estado, surgem então, dois pressupostos para admissão de tal intervenção: segurança nacional e relevante interesse coletivo. Neste diapasão Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p. 7) nos remete o

seguinte:

O primeiro pressuposto ("segurança nacional") é de ordem política e visa proteger um interesse ligado à soberania, ao passo que o segundo ("relevante interesse coletivo") é de ordem técnica. A atuação do Estado, no segundo caso, é no sentido de suprir certas disfunções na mecânica operacional do mercado, que o impedem de operar a contento.

Entende-se por este que apesar do Estado estar intervindo na Ordem Econômica, será pautado em liberdade conferida por Leis e garantidas pela Constituição Federal de 1988 e que quando assumir o papel de agente econômico não haverá distinção com os agentes privativos.

3.3.1.2 Intervenção por absorção

Neste tipo de intervenção, o Estado nesta passa de agente econômico para monopólio, assumindo o controle total de determinada área sem qualquer participação da iniciativa privada, o que de início, parece ser totalmente contra os ditames Constitucionais do Ordenamento Econômico. Neste diapasão Eros Roberto Graus (2010, p. 147) nos diz que "Quando o faz por

absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de monopólio."

Subentende-se que o Estado suprime a livre iniciativa e a livre concorrência, torna-se exclusivo no determinado ramo que vai atuar como monopólio, entretanto o monopólio feito pelo Estado não tem como fim suprimir as basilares da livre e iniciativa e concorrência, mas sim atender ao disposto na Carta Magna de 1988 que não admite a participação da iniciativa privada em determinadas áreas, para tanto o artigo 177 da Constituição Federal de 1988 nos enuncia os seguintes setores de monopólio da União e suas determinadas redundâncias os quais são:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos

anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

No caso da Intervenção por absorção o Estado não precisa de autorização ou lei específica para fazê-lo, visto que o próprio Texto Constitucional já o autoriza e garante o monopólio nas situações descritas. Vale ressaltar que no caso de entidades privadas, o monopólio de determinada área é proibido, cabendo ações por parte do Estado através do CADE, autarquia dotada de legitimidade para evitar e punir se o fizerem, e em razão disto Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p. 9) remete a

seguinte assertiva “[...] nos casos de intervenção por absorção, o fundamento imediato para a exploração da atividade em regime de monopólio é o próprio Texto Constitucional.”

A própria Constituição Federal garante o monopólio e não há necessidade de autorização por lei prévia ou segurança nacional ou ainda interesse da sociedade.

3.3.1.2 Intervenção Indireta

Tal modalidade pode ser definida pelo modo o qual o Estado regula e fiscaliza a Ordem Econômica com fins de controlar qualquer possível perturbação a sociedade e consequente desestabilização, crise econômica financeira, para tanto o artigo 174 da Constituição Federal de 1988 em seu *caput* remete o seguinte: “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. Ao interpretar o *caput* do referido dispositivo da Carta Magna, entende-se que o Estado irá intervir na forma da lei, ou seja, o Estado só poderá intervir como

regulador e fiscal se houver previsão legal para que o faça. Neste sentido, entendem-se os modelos por direção e indução sub-rogados dentro da intervenção indireta elencada por Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p. 13) da seguinte maneira “A intervenção estatal, nesse caso, não se dá como agente econômico, mas como agente normativo e regulador da atividade econômica, impondo regras de conduta à vida econômica.”

3.3.1.3 Intervenção por Direção

Quando se fala em direção deve-se ter em mente é a forma do Estado dirigir a Ordem Econômica através das leis que dão a ele a possibilidade de assim agir, através de sanções jurídicas, este passa a agir com mecanismos que possam regularizar o comportamento dos agentes econômicos em caso de distúrbio ou de infração a lei e evitar tais comportamentos “ilícitos”.

Na visão de Eros Roberto Grau (2010, p.148) tem-se a despeito desta o seguinte:

No caso das normas de intervenção por direção estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a

serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito — inclusive pelas próprias empresas estatais que a exploram. Norma típica de intervenção por direção é a que instrumenta controle de preços, para tabelá-los ou congelá-los.

Pelo conceito acima citado denota que a Intervenção por Direção se estende a todos os agentes econômicos, não fazendo distinção quanto aos entes serem público ou não, como também como forma de repressão a possíveis tentativas de monopólios não autorizados pela Carta de 1988 e abusos por parte dos agentes frente à sociedade que no caso em questão seria o maior prejudicado em caso de ocorrências deste tipo.

Portanto, a Intervenção por Direção é o meio de o Estado controlar, fiscalizar e pressionar os agentes econômicos para evitar que ocorram abusos por partes destes e que venham a prejudicar o Estado.

3.3.1.4 Intervenção por Indução

Por indução atenta-se a interpretar como forma de convite, estímulo aos

destinatários, ou seja, o Estado ao contrário da modalidade anterior fará ao agente econômico, propostas para que este possa ou não aderir de acordo com sua vontade e interesse.

Seguindo por este raciocínio a doutrina de Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (2009, p. 15) elenca como:

A intervenção indireta por indução se dá através de atividades estatais indutoras de comportamento. Dito de outro modo, materializa-se tal modalidade interventiva quando o Estado edita normas *destituídas de compulsoriedade* através das quais impulsiona medidas de fomento ou de dissuasão, estimulando (incentivando) determinadas atividades econômicas ou desestimulando (coibindo) outras.

Do conceito acima se pode tirar duas formas de indução: uma incentivadora e outra coibidora, a primeira é a que vai levar o agente econômico, por exemplo, em trocas de benefícios fiscais do Estado a instalar uma ramificação de sua estrutura em localização que é pouco atrativa, ou seja, o Estado vai dar incentivos para que possa garantir as regiões menos desenvolvidas, possibilidades de se desenvolverem e assim diminuir a desigualdade. A

segunda coibidora seria quando o Estado aumenta determinado imposto, não proíbe totalmente a prática, mas inviabiliza economicamente de se agir assim, vai coibir o agente econômico a não o fazê-lo.

Outro ponto de destaque trazido também por Carlos Alberto de Moraes Ramos (2009, p.15) é quanto ao aspecto voluntário:

[...] pois, a nota peculiar da intervenção por indução, que a distingue da intervenção por direção: enquanto esta caracteriza-se pela restrição coercitiva da liberdade individual, aquela deixa os indivíduos livres para aderir ou não aos propósitos estatais, independentemente de qualquer ação coercitiva.

É um meio não sancionatório que deixa a escolha do agente e que atualmente vem sendo muito utilizado pelo Estado como forma de fortalecer a economia interna a exemplo de aumentar tributos de importação para determinados produtos e dar a agentes econômicos incentivos fiscais para instalarem-se em regiões menos desenvolvidas e fazer os preceitos da Ordem Econômica serem colocados em prática.

3.4 Limites a Intervenção do Estado na Ordem Econômica

O texto da Constituição Federal de 1988 e junto a ele a doutrina trouxe grande relevância a despeito da possibilidade de o Estado intervir no domínio econômico, para tanto não basta apenas deixar as possibilidades e modalidades deste agir, deve-se atentar aos limites para que não ocorram abusos por parte do Estado.

Nesta diretriz, Oscar Barreto Filho (2011, p. 2) o seguinte:

Autorizada, em princípio, a intervenção estatal na economia privada, o que, aliás, constitui fato positivo de caráter universal, resta ao jurista a importante tarefa de fixar o “modus faciendi” e os limites da intervenção. A própria Constituição fornece os elementos básicos para a construção, quando, no art. 146, após estatuir que tal faculdade somente poderá ser exercida *pela União e mediante lei especial*, preceitua incisivamente, na segunda alínea: “A intervenção terá por base o *interesse público* e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.”

Denota-se que a própria Constituição

dará os limites para o Estado intervir na Ordem Econômica, visando o bem comum e garantindo a inviolabilidade dos direitos fundamentais garantidos pelo próprio Texto Constitucional. Ou seja, aquela intervenção liberada por Lei não atende as garantias fundamentais será tida como afronta a Constituição e por si inconstitucional e, portanto, ilícita, sendo a lícita o inverso do dito.

Objetos de grande exemplificação são os incentivos fiscais, os quais serão abordados posteriormente, mas que foram utilizados como meio de intervenção do Estado em diversas vezes sem limite ou controle para favorecer agentes econômicos em desfavor de outros, indo totalmente contra o princípio da livre concorrência, observado que no caso os incentivos favoreceriam na isenção de certos impostos que os outros não teriam.

O autor Fernando A. Albino de Oliveira (2011, p. 8) traz em sua visão que “o fato de que a existência de um campo reservado à liberdade de iniciativa constitui-se pressuposto lógico-jurídico da matéria da intervenção do Estado no domínio econômico. Não houvesse tal área circunscrita, não haveria intervenção.” Ou seja, no entendimento

do autor citado, a Intervenção do Estado na Ordem Econômica só existe graças a livre iniciativa, pois esta traz direito e garante a todos possibilidade de ingressar no campo econômico, logo, possíveis medidas estatais devem ser tomadas para garantir os preceitos bases.

Portanto, entende-se que a Intervenção do Estado na Ordem Econômica é um ato da administração que é de grande importância, e que visa garantir os princípios de tal ordenamento assim como se destaca a livre iniciativa e a livre concorrência, as quais fazem o Estado atuar mais para garantir sua existência, e que mesmo atuando para garantir tais princípios o Estado não pode ficar livre e agir de qualquer maneira, e o quanto queira, deve-se então criar os limites e modalidades trabalhos neste capítulo

4. DOS INCENTIVOS FISCAIS E O POLO INDUSTRIAL DE MANAUS

No presente capítulo serão trabalhadas as questões relacionadas aos incentivos fiscais, seu conceito, suas modalidades, as possibilidades de serem concedidos como também quando são legais e quando serão ilegais, para tanto se correlacionará a temática fim do trabalho

a legislação da Zona Franca de Manaus, um dos maiores polos de fabricação, montagem e distribuição de produtos do Brasil, que recebe diversos tipos de incentivos fiscais em todas as 3 (três) esferas do Estado, sendo portanto tais incentivos concedidos ao Polo de Manaus uma forma de colocar em prática a busca da redução de desigualdades regionais e incentivo ao desenvolvimento de todas as regiões do Brasil.

4.1 Aspectos Gerais

Para tratar acerca de incentivos fiscais primeiramente deve-se voltar ao início dos incentivos fiscais, para tanto sabe-se que os incentivos fiscais são políticas ou meios tributários utilizados pelo Estado para levar a regiões menos desenvolvidas o progresso e o desenvolvimento, igualando em tese as diferenças regionais.

A primeira Lei que tratou indiretamente dos incentivos, foi a Lei nº 541 de 1948 que criou a Comissão do Vale do São Francisco, tal lei não tratava diretamente sobre incentivos, mas sobre o desenvolvimento regional, os problemas e desigualdades à época, vale ressaltar que a Constituição Federal de 1946 já

previa determinadas aplicações de recursos a certas áreas de pouco desenvolvimento, cujo objetivo era o desenvolvimento.

Posteriormente, fora criado a Lei ° 3.692 de 1958 que criou a SUDENE, a qual segundo o autor Américo L. Masset Lacombe (1969, p. 111) nos relata o seguinte acerca de tal lei:

A lei previa dois tipos de incentivos fiscais: os concedidos para os empreendimentos localizados na região nordestina, declarados prioritários, por decreto; e os concedidos para empresas sediadas em outras regiões, que aplicassem capitais no Nordeste. As primeiras (empresas localizadas no Nordeste) teriam isenção de qualquer imposto ou taxa - tributos enfim - para a importação de equipamentos e redução de 50% (cinquenta por cento) do imposto de renda até o exercício de 1968. Foi concedida igualmente a isenção do imposto de renda para as novas indústrias que se utilizassem da matéria-prima da região ou a produzissem em volume inferior a 30% do consumo aparente da região. As empresas localizadas fora da região e de capital 100% nacional poderiam efetuar a

dedução até 50% nas declarações do imposto de renda, em importâncias destinadas ao reinvestimento ou aplicação na indústria considerada pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento nordestino. Este dispositivo foi confirmado pela Lei nº 4.239, de 27/6/63, que aprovou o Plano Diretor da SUDENE para os anos de 1963, 1964 e 1965.

Nota-se que os incentivos sempre tiveram seu papel fundamental de levar o desenvolvimento às regiões menos desenvolvidas, buscando diminuir as desigualdades regionais. É uma política que evoluiu muito no decorrer dos anos, tanto na esfera jurídica se adaptando as necessidades da sociedade e no cenário político que o Estado se encontra.

A ideia dos incentivos fiscais em suma é excelente para o Estado conseguir distribuir bem o desenvolvimento, mas também é um meio que pode desestruturar totalmente um Estado se não forem observadas todas as cautelas necessárias para suas concessões, como será adiante explanado.

4.2 Conceito

Os incentivos fiscais são meios utilizados pelo Estado para desenvolvimento e

redução das desigualdades regionais, colocando em prática o princípio da Ordem Econômica disposto no inciso VII do artigo 170 da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a redução das desigualdades regionais e sociais.

Nas palavras de Ivan Luiz da Silva (2003, p.1) os incentivos fiscais podem ser conceituados como:

Os incentivos fiscais são instrumentos de que o Poder Público dispõe para promover o desenvolvimento da economia e incrementar a geração de empregos em determinada faixa do território onde são aplicados. Implicam isenção ou redução do imposto devido pelo contribuinte que passa a ostentar a condição de beneficiário do direito premial.

Parte-se então da ideia que os incentivos são meios que o Estado e seus entes federativos utilizam para fazer políticas públicas entre os locais menos desenvolvidos, sendo então o objeto principal atualmente nas palavras de Luiz Felipe Monteiro Seixas (2012, p. 2) nos elenca que:

[...] na atualidade o desenvolvimento representa o principal objetivo buscado

pelos economias modernas, devido às importantes mudanças estruturais e socioeconômicas que ele permite. Tanto é assim que a Constituição Brasileira de 1988 elencou o desenvolvimento como um dos objetivos fundamentais da República.

Tem-se então que a busca pelo desenvolvimento é a ideia central em se tratando dos incentivos fiscais.

Conceitualmente dizer que os incentivos fiscais são apenas meios utilizados pelo Estado para levar desenvolvimento às regiões menos desenvolvidas pode parecer um tanto quanto prematuro se observado a realidade da economia do Brasil, pois ao mesmo tempo, que se tem de um lado uma região que precisa desenvolver e está oferecendo incentivos, de outro lado, tem-se o agente econômico, que busca maiores facilidades para desenvolver também sua empresa ou investimento que seja, fazendo então do incentivo um meio de política de interesses, em um lado o Estado oferecendo incentivos para a empresa ir para tal lugar e lá estabelecer-se e de outro um meio de aumentar o lucro da empresa com os incentivos que serão dados a ela.

Conforme descrição do Ministério da Integração Nacional (MI, 2011) acerca dos incentivos fiscais são:

Os incentivos fiscais são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que visam estimular a formação do capital fixo e social nas Regiões da Amazônia e Nordeste, com o objetivo de gerar emprego e renda e estimular o desenvolvimento econômico e social. Atualmente, existem cinco modalidades de incentivos fiscais, cada uma delas relaciona-se a finalidades específicas. São elas: redução de até 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos, redução de 12,5% do IRPJ para empreendimentos existentes, reinvestimentos do IRPJ, isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e depreciação acelerada.

Como já dito anteriormente e agora demonstrado, os incentivos são utilizados para levar desenvolvimento às regiões com maior precariedade de desenvolvimento, logo, o próprio Ministério como citado acima demonstra as regiões que recebem maior atenção para incentivos, e uma delas é região da

Amazônia através da Zona Franca de Manaus será mais à frente objeto de estudo deste trabalho. Denota-se ainda que são dados as empresas determinadas reduções consideráveis a tributos.

Ainda sobre os conceitos de incentivo fiscal, Isabel Cristina Rezende Yamashita (2014, p.52) nos remete o seguinte sobre tal instituto:

Para regular a ordem econômica, a partir do modelo proposto na Constituição, as normas tributárias indutoras podem instituir benefícios e/ou agravamentos, visando à realização de comportamentos mais desejáveis pelos agentes econômicos. Numa concepção ampla, vemos que incentivos fiscais são medidas que estimulam a realização de determinada conduta. Para tanto, os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis para servirem à indução econômica nas hipóteses de benefícios que passam a ser outorgados para incentivar comportamentos específicos, na premissa de ser um incentivo fiscal a supressão e/ou a redução do ônus com o recolhimento de tributos.

Portanto os incentivos servem além de levar desenvolvimento às regiões menos

desenvolvidas e gerar mais lucros aos agentes econômicos que participem e são beneficiados, também serve para controlar e regular a Ordem Econômica, como citado anteriormente criam normas tributárias a fim de instituir benefícios a determinadas áreas, agentes, etc.

4.3 Formas de Incentivos Fiscais na Ordem Econômica

Os incentivos fiscais podem ser divididos em algumas espécies, as quais serão trabalhadas adiante, mas antes, vale ressaltar que além do meio que o Estado tem para propor aos agentes econômicos formas de diminuir alguns ônus, desta forma os incentivos estão dentro da extrafiscalidade.

Inicialmente pode-se dividir como meios de incentivos fiscais a isenção, diferimento, imunidade, renúncia fiscal, alíquota zero, anistia e remissão, para tanto abordar-se-á tais formas.

4.3.1 Isenção

A isenção pode ser encontrada nos artigos 176 a 179 do Código Tributário Nacional, é um meio utilizado pelo Estado para excluir créditos tributários, ou seja, o Estado vai dispensar do agente

econômico determinado tributo, mas por lei expressa que disponha sobre tal fato. Assim, o artigo 176 nos traz com exatidão tal requisito de ser expresso por lei, para tanto o referido dispositivo relata o seguinte:

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração. Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares.

Tal dispositivo deixa clara a exigência de lei específica para concessão da isenção fiscal, a qual além de permitir, também deverá trazer os requisitos para serem concedidos e também as condições e discrepâncias do acordo entre Estado e Agente Econômico. Para tanto se observa que a isenção que a isenção se submete aos princípios da legalidade, igualdade e capacidade contributiva.

O autor Kiyoshi Harada (2016, p. 709) a despeito da isenção nos pontua que a isenção:

Via de regra, ela é concedida por razões de ordem político-social, mas sempre no interesse público, podendo restringir-se à determinada região do território da entidade tributante. Salvo quando concedida por prazo certo, pode ela ser revogada a qualquer tempo, observado, entretanto, o princípio da anterioridade (art. 179 do CTN). Como corolário da incidência tributária, a isenção só pode ser outorgada pelo poder público competente para instituir o imposto.⁷⁹ A isenção pode, ainda, ser instituída em caráter geral, ou em caráter condicional. Nesta última hipótese, cabe à autoridade administrativa competente efetivá-la mediante despacho, uma vez preenchidos os requisitos legais (art. 179 do CTN). Por fim, por expressa disposição do art. 111 do CTN, só pode ser interpretada literalmente, como corolário da incidência tributária que é.

Fica claro então que a isenção é um meio de não incidir legalmente tributos, excluindo-os pelo seu fato gerador, e também sempre atendendo o interesse público, mesmo que a isenção seja com agentes econômicos, ela sempre será em proveito da sociedade, atendendo aos

princípios base da Ordem Econômica e também da Administração Pública.

4.3.2 Remissão

Este instituto tributário trata do perdão do crédito tributário, diferentemente da anistia que perdoa a infração cometida pelo agente econômico.

A remissão pode ser encontrada elencada no artigo 172 do Código Tributário Nacional, que dispõe o seguinte:

Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

- I - à situação econômica do sujeito passivo;
- II - ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;
- III - à diminuta importância do crédito tributário;
- IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;
- V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido,

aplicando-se, quando cabível, o disposto no art. 155

Observa-se que a remissão também deve ser concedida por lei e que pode ser tanto parcial quanto total, a depender dos requisitos descritos nos incisos descritos, há de se falar ainda que a remissão é uma forma do Estado perdoar o crédito tributário do agente econômico, indiretamente acaba sendo considerada como uma forma de incentivo fiscal, mesmo sua essência não sendo total de incentivo e sim de excludente, mas que pode levar benefícios é interpretada como meio de incentivos, ressalta-se ainda que existem divergências quanto a sua interpretação como forma de incentivo fiscal ou não.

4.3.2 Renúncia Fiscal

Nesta forma há uma ligação direta com a competência tributária do Estado, para tanto o próprio nome já nos diz sua finalidade, a qual é a renúncia do Estado em cobrar determinado tributo, apesar do mesmo estar instituído e poder ser cobrado, o Estado abrirá mão de fazê-lo assim um meio de incentivo fiscal, ressalta-se que a renúncia fiscal deve ser feita nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual caput

dispõe que pode ser feito a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício tributário decorrente de renúncia.

A autora Isabel Cristina Rezende Yamashita (2014, p. 66) nos elenca acerca da renúncia:

A renúncia fiscal se liga ao campo da competência tributária, pois haverá a instituição do tributo, mas será uma forma do Estado abrir mão da cobrança de determinado tributo, tendo em vista a promoção do bem comum, ou também por motivos de política econômica em que se faça por bem essa renúncia fiscal, para que o Estado se desenvolva de forma sustentável, garantindo a justiça social e o bem-estar da sociedade. De todo modo, insta destacar que essa renúncia deve estar em estrita consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda, estar prevista no orçamento, com os possíveis impactos que podem gerar tanto no ano de início de vigência de tal renúncia, como nos dois anos posteriores; e também, deve atender ao enunciado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e respeitar a Constituição Federal, sob pena de inconstitucionalidade de todo e qualquer ato que tiver sido praticado. Os incentivos devem ser concedidos para

que haja desenvolvimento social e econômico igualitário e equilibrado entre as diversas regiões do país, havendo, assim, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como um benefício para o aumento do emprego.

Portanto, a renúncia além de ser uma forma de incentivo fiscal que o Estado dispõe e ter que atender os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, respeitando o orçamento do ente federativo que o conceder para que não ocorra lesão ao Estado como citado acima.

4.3.2 Imunidade

A imunidade é o meio previsto no texto da Constituição Federal que permite ao Estado em determinadas situações excluir determinados entes, bens, agentes da tributação, para tanto Luciano Amaro (2014, p.116) nos traz como o fundamento da imunidade:

O fundamento das imunidades é a preservação de valores que a Constituição reputa relevantes (a atuação de certas entidades, a liberdade religiosa, o acesso à informação, a liberdade de expressão etc.), que faz com que se ignore a eventual (ou efetiva)

capacidade econômica revelada pela pessoa (ou revelada na situação), proclamando-se, independentemente da existência dessa capacidade, a não tributabilidade das pessoas ou situações imunes.

Acerca de seu conceito Isabel Cristina Rezende Yamashita (2014, p. 63) nos propõe que:

Conceitua-se imunidade, em sentido amplo, como uma limitação constitucional ao poder de tributar. São regras constitucionais que colaboram negativamente com a definição e desenho da competência tributária. Constitucional porque se faz presente no seu texto estando nela explícita, instando destacar que não existe imunidade implícita, ou está claramente presente na Carta Magna, ou então, se não estiver no texto constitucional, poderá até ser alguma outra forma de limitação ao poder de tributar, mas será uma limitação diferente da imunidade. Possui caráter permanente, podendo ser extinta apenas por lei.

Ocorre então que a imunidade acaba sendo uma forma de limitação do poder de tributar do Estado frente a

determinadas pessoas, agentes, bens, etc. Que são tragos no texto da Constituição Federal somente.

4.3.3 Alíquota Zero

A este instituto, ocorre inexistência da obrigação tributária, logo, não existe o pagamento de tributo, Isabel Cristina Rezende Yamashita *apud* Betina Treiger Gruppenmacher (2014, p. 67) discorre o seguinte sobre tal forma de isenção:

A crítica dos que inadmitem a alíquota zero, concessa venia, é paradoxalmente muito mais 'formal' do que "funcional". Não há nada mais funcional do que a alíquota zero como técnica de tributação, sendo de grande utilidade prática nos gravames do fato gerador genérico com alíquotas múltiplas e seletivas. Efetivamente, no campo do IPI e do Imposto de Importação, o fato jurídico tributário é genérico. Específicas são as alíquotas por produto. Em situações que exijam decisões rápidas em resposta à conjuntura, muita vez, é conveniente não tributar temporariamente dado produto. Isentá-lo para novamente tributá-lo e assim por diante demandaria tempo e submissão a princípios irredutíveis, tais quais o da legalidade e o da anterioridade da lei tributária em relação

ao exercício da cobrança do tributo. Por ser 'funcional' a técnica da alíquota zero, substitui com vantagem a isenção. De se concluir, portanto, que, em Direito, técnica altamente teleológica, a alíquota zero cumpre papel de assinalada utilidade sem confundir-se com a isenção, inadequada ou imprópria para resolver certas situações.

Observa-se que a alíquota zero acaba sendo uma forma mais rápida e temporária de conceder aos agentes econômicos e até a sociedade como destinatário final benefícios e incentivos fiscais, pois a alíquota vai recair sobre a incidência do tributo, visto apesar da sua existência por ter alíquota zero acabará não havendo a tributação.

4.4 Incentivos fiscais e a Guerra Fiscal

Como demonstrado anteriormente os incentivos fiscais estão inseridos dentro da extrafiscalidade que vão alterar a política fiscal tributária do Estado interferindo nitidamente no domínio econômico do Estado, partindo disto, o autor Gustavo de Paiva Gadelha (2010, p. 97) nos traz acerca desta que "a extrafiscalidade, em tese, importante mecanismo de implementação de tentativa de equilíbrio social, fundido na

atividade arrecadatória do Estado, consubstanciando o rochedo central das políticas reinantes no estandarte democrático.”

Pois bem, quando a Constituição Federal outorga ao Estado a possibilidade de instituir incentivos fiscais por meio dos seus entes federativos é necessário ater-se que a busca pelo desenvolvimento e redução das desigualdades regionais é a priori o centro de todos os incentivos, ocorre, entretanto, a criação da chamada guerra fiscal entre os entes federativos, e que acaba prejudicando o Estado, a população e também os agentes econômicos a depender do caso.

Nas palavras de Rodrigo Maito da Silveira (2011, p. 238) acerca da guerra fiscal temos que “consiste basicamente no oferecimento, pelos entes políticos, de incentivos fiscais (e/ou financeiros), na maior parte das vezes irregulares com o objetivo de atrair investidores, empresas e, enfim contribuintes para os respectivos territórios.”

Ressalta-se que a concessão de incentivos fiscais de maneira autêntica não deve ser confundida com o fenômeno da guerra fiscal, pois a guerra fiscal nas palavras de Rodrigo Maito da Silveira (2011, p. 239):

[...] a guerra fiscal causa distorções na concorrência no plano dos agentes privados, na exata medida em que os incentivos fiscais geram situações de desigualdade em função do desagravamento do ônus fiscal de alguns, em detrimento da obrigação de suportar uma carga tributária superior, de outros, mascarando eventuais eficiências econômicas destes últimos. Pedem, portanto os agentes econômicos eficientes não agraciados pelos incentivos fiscais.

Ou seja, a guerra fiscal causa entre os agentes econômicos enorme desequilíbrio, pois a concessão ilegal de incentivos acaba ferindo o princípios da livre iniciativa e da livre concorrência posto que ao ceder incentivos que não atendam aos requisitos legais para favorecer ilegalmente determinado agente econômico, a garantia de se ingressar ao mercado econômico e poder concorrer livremente amparado aos princípios constitucionais da Ordem Econômica estará sendo totalmente suprimida já que uns serão agraciados em relação aos outros.

Por outro lado, a guerra fiscal não atinge apenas os agentes econômicos, também afetam o Estado que para atrair agentes

econômicos oferecem incentivos de qualquer forma para atrair investidores para sua região, acaba então criando uma insegurança jurídica dos contribuintes.

Apesar dos lados negativos a guerra fiscal na visão de Paulo de Barros Filho (2014, p. 25) tem seu lado positivo que relata:

[...] a “guerra fiscal” tem seu lado positivo, manifestado no empenho que as entidades tributantes realizam para atrair investimentos, buscando por esse meio acelerar o desenvolvimento econômico e social, com benefícios significativos para a Administração e para os administrados.

Assim, a guerra fiscal acaba sendo uma disputa interna entre os entes federativos para atrair a si, agentes econômicos que possam levar com mais exatidão desenvolvimento e aumento financeiro para suas regiões mesmo que obstem a redução por um lado do arrecadamento dos tributos, por outro lado arrecadarão de outras maneiras por tributos diversos, mas por outro lado essa constante disputa acaba em algumas vezes gerando incentivos ilegítimos causando danos

principalmente a Ordem Econômica nacional.

4.5 Os Incentivos Fiscais frente à Lei de Responsabilidade Fiscal

Como já demonstrado, incentivos fiscais só podem ser concedidos mediante lei específica que os autorize e os institua perante a sociedade, para tanto tais incentivos devem ser controlados para que não ocorram excessos por parte do Estado, como também não ocorram prováveis atos que fujam a essência dos incentivos fiscais e passem a ser voltados para ganhos pessoais dos agentes econômicos e dos Administradores Públicos responsáveis pela concessão destes.

Neste sentido, a Lei Complementar 101 de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal institui no seu artigo 14 os ditames para concessão de incentivos, para tanto o mesmo dispõe:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes

orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando

implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O presente artigo trata da renúncia de receita pelos incentivos fiscais, que de forma simples pode ser conceituada como o ato do Estado abrir mão de suas receitas fiscais que são a arrecadação dos tributos em parte ou total, para agentes econômicos, levando em tese, como já dito o desenvolvimento e diminuição das desigualdades regionais existentes, mas que feito indiscriminadamente sem controle das concessões podem gerar danos às finanças públicas, neste diapasão os autores Edson Ronaldo Nascimento e Ilvo Debus (1998, p. 23/24) elencam que: A concessão indiscriminada dos chamados “incentivos fiscais” é prática danosa às finanças de qualquer ente público, e deve estar sujeita a regras disciplinadoras. A partir da vigência da

LRF, tais iniciativas deverão atender, não só ao que dispuser a LDO, mas ainda aos seguintes requisitos:

Estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes; Demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO; Prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos, podendo ser através de: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo ou novos tributos ou contribuições, sendo que nos dois últimos casos o benefício só entrará em vigor após a ocorrência do aumento da receita. Estas medidas deverão observar ainda, o princípio da anterioridade, nos termos do Código Tributário Nacional. Estão isentos das restrições acima apenas os cancelamentos de débitos em valor inferior aos seus custos de cobrança.

Nota-se que o legislador na Lei de Responsabilidade Fiscal quis resguardar o Estado de possíveis concessões ilegais que poderiam prejudicar muito as finanças públicas e não terem respaldo jurídico para controlar as concessões dos

incentivos. Partindo desta ideia, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio para controlar as fraudes que podem ser feitas através de concessões falsas de incentivos fiscais criando um meio de punir aqueles que usarem dos incentivos para ganhos próprios esquecendo os princípios necessários para sua existência.

4.6 Da Legalidade e Ilegalidade dos Incentivos Fiscais

No decorrer deste trabalho, foram abordadas diversas coisas a respeito dos incentivos fiscais, sua forma, conceito, a relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, feito isto, é de grande importância para a temática expor quando são legais e quando são ilegais os incentivos fiscais. Quando se fala da legalidade ou ilegalidade dos incentivos fiscais, deve-se ater ao seguinte, qualquer incentivo fiscal deve ser concedido por meio de lei específica, tal afirmativa vem positivada no artigo 150, § 6º da Constituição Federal de 1988, que nos relata:

Art. 150, § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser

concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Fica claro que a primeira parte para se legal um incentivo fiscal é estar presumido e lei específica, por seguinte a Lei de Responsabilidade Fiscal no artigo 14 já citado anteriormente, condiciona a concessão dos incentivos fiscais a alguns requisitos, neste certame, o autor Kiyoshi Harada (2014, p.3) a tal artigo nos dá a seguinte interpretação:

No nível infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo seu art. 14, condicionou a concessão ou a ampliação de incentivo fiscal à prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve iniciar a sua vigência e nos dois seguintes atendendo a pelo menos uma das seguintes condições: (a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias; (b) estar acompanhada de medidas de

compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Posto isto, a legalidade dos incentivos fiscais está condicionada aos requisitos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas há de ressaltar-se que além de atender aos artigos citados, os incentivos fiscais devem também ater-se aos princípios da Ordem Econômica, principalmente ao da redução das desigualdades sociais, desenvolvimento e da livre iniciativa e concorrência, pois esta é sua essência, como se verá a seguir não atendendo aos princípios e dispositivos legais o incentivo não trará nenhum benefício para o Estado, sendo então uma intervenção inútil.

No que diz respeito aos incentivos fiscais ilegais, pode-se observar muitas formas concedidas, um fator que contribui muito para a concessão ilegal dos incentivos é a guerra fiscal, que faz com que os entes federativos deixem de observar os ditames legais e ultrapassem os limites para conseguirem atrair agentes

econômicos para suas regiões, como já dito anteriormente.

O legislador ao conceder incentivos ilegais, inconstitucionais, acaba trazendo risco as finanças públicas, e este despeito, Kiyoshi Harada (2014, p.4) nos aduz que:

Como as disposições constitucionais e legais sobre os requisitos da outorga de incentivos fiscais não são observadas pelos governantes surgem as inevitáveis situações de desequilíbrio das finanças públicas. Via de regra qualquer incentivo fiscal implica favorecimento de um em detrimento de outro. Como vimos, a própria LRF exige a compensação do tributo arrecadado a menor por força do incentivo. Essa compensação pode se dar de forma ampla, atingindo o universo maior de contribuintes, ou de forma a atingir apenas um determinado segmento da economia, tornando discutível a sua constitucionalidade.

Dito isto, pode-se afirmar que a concessão inobservada dos incentivos fiscais pelo legislador causa efeitos nocivos à estrutura financeira pública do país, pois o Estado deixará de arrecadar como forma de incentivar os agentes econômicos, mas não terá nenhum

retorno futuro, seja por desenvolvimento ou por redução de desigualdades regionais, fazendo então que estes sejam ilegais, inconstitucionais.

4.7 O Polo Industrial da Zona Franca de Manaus

Como exemplo prático para demonstrar os benefícios que os incentivos fiscais podem trazer se feitos de maneira legal, utilizar-se-á a Zona Franca de Manaus, o seu polo industrial, um dos maiores no Brasil.

Inicialmente a Zona Franca de Manaus é controlada pela SUFRAMA, uma autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, que tem a responsabilidade de construir modelos que sejam eficientes de acordo com a necessidade da região.

A Suframa trata a Zona Franca de Manaus da seguinte maneira:

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de desenvolvimento econômico implantado pelo governo brasileiro objetivando viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, promover a melhor integração produtiva e social dessa região ao país, garantindo a soberania nacional sobre suas fronteiras. A mais bem-sucedida

estratégia de desenvolvimento regional, o modelo leva à região de sua abrangência (estados da Amazônia Ocidental: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá) desenvolvimento econômico aliado à proteção ambiental, proporcionando melhor qualidade de vida às suas populações. A ZFM compreende três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário. O primeiro teve maior ascensão até o final da década de 80, quando o Brasil adotava o regime de economia fechada. O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM. O polo Industrial de Manaus possui aproximadamente 600 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos, duas rodas e químico. Entre os produtos fabricados destacam-se: aparelhos celulares e de áudio e vídeo, televisores, motocicletas, concentrados para refrigerantes, entre outros. O polo agropecuário abriga projetos voltados à atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira, entre outras.

A descrição dada pela autarquia deixa claro o objetivo dos incentivos fiscais ao citar que “é um modelo de desenvolvimento econômico” que “viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, promover a melhor integração produtiva e social dessa região ao país”, subtrai desta que o principal foco é o desenvolvimento da região e a redução da desigualdade regional, tomando por base que a região amazônica era até então pouco desenvolvida e se tornava dependente do Estado.

4.7.1 Dos Incentivos da Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) conta com diversas formas de incentivos fiscais de todos os entes federativos, a Suframa dispõe da seguinte forma os incentivos que a ZFM recebe, sendo tributos Federais, Estaduais e Municipais.

No que diz respeito aos tributos Federais, a ZFM recebe determinados incentivos os quais são a redução de até 88% do Imposto de Importação (I.I.) sobre os insumos destinados à industrialização; a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (I.P.I.); a redução de 75%

do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, inclusive adicionais de empreendimentos classificados como prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no Lucro da Exploração até 2013; e a isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins nas operações internas na Zona Franca de Manaus.

Pode-se notar nos incentivos dados pelo Governo Federal a ZFM, contam as formas de isenção nos casos do I.P.I, do PIS/PASEP e do Cofins para operações internas na ZFM a qual está forma não incidirá os tributos relacionados por seu fato gerador já estar excluído pela isenção fiscal. Ainda sobre os incentivos federais, o I.I e o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica recebem outra modalidade de incentivo fiscal, a forma de renúncia para estes, observa-se que o Estado abre mão parcialmente de receber uma boa parte dos tributos relacionados apesar dos mesmos já instituídos, qualificando então esta forma.

Quanto aos tributos estaduais, a ZFM recebe a restituição parcial ou total, variando de 55% a 100% – dependendo do projeto – do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de

Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), sob este incentivo observamos a restituição por forma de remissão, onde o governo estadual vai abrir mão de receber total ou parcial do crédito tributário de ICMS restituindo o agente econômico que esteja instalado e operando dentro da ZFM.

Além dos incentivos citados acima a ZFM também recebe vantagens locais, como terrenos com preços mais baratos, descontos em tributos municipais dentre outras peculiaridades locais.

Ademais, a concessão dos incentivos fiscais dentro da ZFM demonstra estar dentro da legalidade instituída pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e também atende a todos os princípios basilares da Ordem Econômica, da Administração Pública e também do Direito Tributário, logo, não há que se falar em ilegalidade na concessão dos incentivos fiscais cedidos a ZFM, importante ainda se falar que através destes incentivos os Estado intervém de forma legal no âmbito econômico sem cometer excessos ou ilegalidades.

A ZFM como dito anteriormente de acordo com a SUFRAMA é um modelo de desenvolvimento econômico que foi implantado pelo governo brasileiro para desenvolver a região Amazônica, posto isto, tal modelo tem tempo de validade, assim na promulgação da Constituição Federal de 1988, o artigo 40 do ADCT instituiu prazo de validade para concessão dos incentivos a ZFM de 25 anos, para tanto o artigo citado nos relata que “É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição”.

Por ser um modelo que levou grandes mudanças positivas a região Amazônica, a ZFM além do prazo estipulado no artigo citado anteriormente recebeu mais duas prorrogações, após a promulgação da Carta Magna de 1988, a SUFRAMA indica primeira prorrogação no ano de 2003 com a edição da Emenda Constitucional número 42 que modificou o artigo 42 da ADCT que estendeu os incentivos fiscais por mais dez anos, logo os incentivos que deveriam ir até 2013 iriam até 2023. Posteriormente foi aprovado pelo Congresso Nacional a Emenda

Constitucional número 83 de 2014, a qual cria o artigo 92-A na ADCT e acrescenta mais cinquenta anos de prorrogação aos incentivos fiscais dados a ZFM, colocando seu prazo limite até 2073.

Ante a tais prorrogações nota-se a grande importância dos incentivos fiscais para a ZFM, como também que tal intervenção estatal tem um prazo limite, mesmo sendo extenso, possui prazo para ser findada. Ainda há de se ressaltar que através destas emendas, dos demais princípios constitucionais, da administração pública, do direito tributário, decretos e leis a ZFM fica fundamentada normativamente em todos os possíveis atos.

Portanto, há de se observar que os incentivos fiscais são forma do Estado intervir na Ordem Econômica indiretamente para que abra mão de tributos e instigue os agentes econômicos a investirem em regiões menos desenvolvidas, como exemplo a ZFM que conta com boa parte da produção de eletrônicos, eletrodomésticos dentre outros no cenário nacional.

Esta política de incentivos é muito importante para a Ordem Econômica, mas deve ser levada com cautela para

que não traga prejuízos ao Estado, e para isso haver sempre um controle sobre a concessão destes.

Nota-se então, que os incentivos fiscais concedidos a Zona Franca de Manaus são formas de Intervenção do Estado na Ordem Econômica de meio indireto por indução, pois nesta forma o Estado vai intervir como agente regulador e fiscalizador da Ordem Econômica para corrigir desequilíbrios no sistema financeiro e econômico e também levar as regiões menos desenvolvidas recursos para que assim possam desenvolver e ficar autossuficientes e independentes do Estado, como no caso da ZFM que é um modelo de desenvolvimento econômico levado a uma região que não recebia muitos investimentos e com sua criação passou a atrair cada vez mais investimentos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ordem Econômica se funda nos princípios da valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem por fim garantir a justiça social de acordo com os princípios elencados no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, a qual buscará ao mesmo tempo a garantia dos princípios dispostos no artigo citado e

valorizando o trabalho humano e também garante a iniciativa privada e o direito a qualquer agente econômico ingressar na economia nacional, construindo então um modelo de mercado baseado no modelo capitalista.

É através da Ordem Econômica que o Estado pode intervir no meio econômico de forma direta ou indireta, sendo então parte dela como agente econômico explorando-a diretamente ou como agente regulador, fiscalizador ou disciplinador garantindo a ordem no sistema e evitando qualquer abuso por parte dos agentes econômicos que queiram infringir os princípios basilares da Ordem Econômica.

A possibilidade de o Estado intervir na Ordem Econômica é de grande valia para sua organização, mas há de se ressaltar que a intervenção de forma indireta deve ser feita em momentos de real necessidade para que o Estado não vire agente controlador e acabe indo contra a livre iniciativa e concorrência, o que seria totalmente contra a Carta Magna de 1988, o mesmo para quando agente econômico que pode fazer-se de certos benefícios que a iniciativa privada não consiga e seja desleal na concorrência.

Assim, qualquer forma de intervenção do Estado na Ordem Econômica deve ser bem planejada e em momentos exatos, para que não ocorram efeitos nocivos negativos que desestruture todo o sistema econômico e financeiro do país, desta forma um maior controle deve ser feito por parte do próprio Estado.

Quando a Constituição em seu texto permite ao Estado através de seus entes federativos desenvolverem medidas de estímulos ou incentivos, o Texto constitucional permite tais medidas com fim de no final beneficiar a sociedade, levando desenvolvimento a todas as regiões que abarcar as medidas e reduzindo as desigualdades regionais.

Na esfera econômica, a carga de tributos pagos pelas empresas tem peso bem notório, com isto quando o Estado reduz total ou parcial algum tributo, faz com que as possibilidades de desenvolver do agente econômico e também da região que está ao seu redor sejam imensas.

O meio mais utilizado como exposto são os incentivos fiscais, garantidos pela Carta Magna de 1988, os mesmos devem ser instituídos por lei para que não ocorra nenhum tipo de extravio de sua função primordial, más o que vemos

algumas vezes é que eram utilizados em benefícios próprios nas chamadas trocas de favores, que após a promulgação da Lei de Responsabilidade diminuíram muito, pois e mesma além de instituir requisitos para sua concessão, também impôs a possibilidade de responsabilizar o legislador que agir contra a função do incentivo, conceder de forma ilegal.

Apesar de existir lados negativos nos incentivos como dito anteriormente os que são concedidos de forma ilegal e que acabam prejudicando o Estado, os incentivos podem agir como meio muito positivo, a exemplo à Zona Franca de Manaus que a décadas de existência vem progredindo cada vez mais e que levou a uma região que não tinha nenhum desenvolvimento praticamente em relação a outras regiões do país, um grande avanço econômico e estrutural.

Os incentivos se concedidos de maneira legal e planejados, levam enormes benefícios ao Estado e a economia e principalmente a sociedade que se beneficiara de oportunidades de emprego, avanços tecnológicos, possibilidade de crescer, dentre diversas outras coisas.

Portanto, conclui-se que a possibilidade do Estado intervir na Ordem Econômica através dos incentivos fiscais é uma forma de grande valia para o avanço econômico do Estado, desde que seja feita de forma planejada e dentro das normas que a autorizem, pois ao reduzir a carga tributária pelos incentivos fiscais a possibilidade do agente econômico crescer e levar mais desenvolvimento as regiões é muito maior, mas há de se ressaltar que como dito deve haver planejamento e estudos para a concessão dos incentivos fiscais.

Observa-se que os incentivos da Zona Franca de Manaus possuem fundamentos normativos suficientes para sua concessão, primeiro no Texto Constitucional à possibilidade de o Estado conceder incentivos fiscais através de seus entes federativos, ademais a Lei de Responsabilidade impõe ao Legislador determinados requisitos a serem atendidos, o que ficou transparente ser atendido pelos incentivos da ZFM.

Logo, se confirma a hipótese inicial, pois existem fundamentos suficientes para os incentivos da ZFM, os fundamentos normativos estão nos princípios da

Ordem Econômica quando alguns de seus objetos são a diminuição da desigualdade regional e o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, nos princípios Tributários da legalidade. Há de se falar também que através dos incentivos fiscais na ZFM são assegurados aos agentes de menor potencial econômico o direito à livre iniciativa e livre concorrência no mercado.

Por fim a Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988 tem a forma intervencionista que permite assim o Estado quando necessário intervir na economia e no sistema financeiro para equilibrar a balança e assim não deixando ocorrer abusos econômicos por parte do setor privado e mais importante ainda para que possa através dos incentivos fiscais levar estas as regiões menos desenvolvidas, reduzindo então as desigualdades regionais e sociais, valorizando o trabalho humano, consentindo com a existência digna da pessoa e atendendo aos interesses públicos, através da intervenção por indução por incentivo que como trabalhado anteriormente é quando o Estado através de incentivos

dá ao agente econômico uma redução ou isenção da carga tributária para se instalar nas regiões menos abastadas de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Políticas públicas e o federalismo fiscal brasileiro. In: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito Financeiro e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. – 37ª ed. rev. atual. – São Paulo: Malherios, 2014.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 9ª ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2015.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20ª ed.- São Paulo: Saraiva: 2014.

BARRETO FILHO, Oscar. Limites Constitucionais da Intervenção do Estado na economia privada. **Revista dos Tribunais**, vol. 6, p. 777- 785. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à

atuação Estatal no controle de preços. **Revista dos Tribunais**, vol. 795/2002, p. 55-76. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro, 2002.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da Ordem Econômica no contexto Político-Econômico das Constituições Brasileiras**. 2007. 166 f. Dissertação (Mestre em Direito). Faculdade de Direito UEL (Universidade Estadual de Londrina), Londrina, 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. – 7ª Ed. rev. atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico]. – 4ª Ed. – Brasília: Secretaria de Documentação, 2011. Modo de acesso: <<http://www.stf.jus.br/portal>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rev. ampl. e atualizada, 28ª edição- São Paulo: Atlas, 2015.

CASTELO, Luis Alexandre Oliveira. **A Zona Franca de Manaus e seus benefícios tributários**. In: Jus Brasil, São Paulo – SP, 2014, setembro. Disponível em: <<https://lcastelo.jusbrasil.com.br/artigos>

[/138424250/a-zona-franca-de-manaus-e-seus-beneficios-tributarios>](#). Acesso em março de 2017.

COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICOS E EMPRESARIAIS – COGEC (org). **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio (3ª Edição, atualizada até julho de 2013)** – Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), 2013.

COSTA, Mauricio de Moura. O Princípio Constitucional de Livre Concorrência. **Revista do IBRAC**, vol. 5, p. 8-27. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro, 1998.

DA CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. – 6ª Ed. rev. amp. e atual. – Salvador: Jus Podvim, 2012.

DA SILVA, Ivan Luiz. Da inconstitucionalidade dos decretos concessivos de incentivos fiscais em ICMS. **Revista tributária e de finanças públicas**, vol. 51/2003, p. 225-232. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-agosto, 2003.

DA SILVEIRA, Rodrigo Maito. **Tributação e Concorrência: Série Doutrina Tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

DEBUS, Ilvo. NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Tesouro Nacional, 1998.

FERRAZ JUNIOR. Tercio Sampaio. Fundamentos e limites constitucionais da Intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista de Direito Público**, vol. 6, p. 785 – 802. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. – 38ª Ed. rev. amp. atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA DOS SANTOS, Natália. Constituição Econômica brasileira: A tutela da livre iniciativa contra o abuso do poder econômico e a concorrência desleal. **Revista de Direito Empresarial**, vol. 11, p. 417- 435. São Paulo: Revista dos Tribunais, setembro – outubro, 2015.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Doutrinas essenciais do Direito Constitucional**, vol. 6, p. 697 –

706. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio, 2011.
- GONÇALVES DE ABREU, Rogério Roberto. Livre iniciativa, livre concorrência e intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista dos Tribunais**, vol. 874, p.70-100. São Paulo: Revista dos Tribunais, agosto, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. – 14ª Ed. rev. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008;
- GRECO, Marco Aurélio. ICMS – Operações com destino à Zona Franca De Manaus – Interpretação do artigo 40 do ADCT – Caráter conservativo e caráter dinâmico. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, vol. 3/1993, p. 103-118. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril – junho, 1993.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. – 19ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
- HARADA, Kiyoshi. **Incentivos Fiscais e seus Efeitos colaterais nocivos**. In: Harada Advogados, São Paulo – SP, agosto, 2014. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/incentivos-fiscais-e-seus-efeitos-colaterais-nocivos/>>. Acesso em maio de 2017.
- HARADA, Kiyoshi. **Incentivos fiscais – Limitações constitucionais e legais**. In: Thomson Reuters, São Paulo – SP, julho, 2011. Disponível em: <<http://artigoscheckpoint.thomsonreuters.com.br/a/5pf2/incentivos-fiscais-limitacoes-constitucionais-e-legais-kiyoshi-harada>>. Acesso em março de 2017.
- KOHLER, Etiane da Silva Barbi. A ordem econômica na Constituição de 1988, contornos e desdobramentos. **Revista Direito em Debate**, vol. 12, p. 18-19. Ijuí: Revista Direito em Debate.
- LACOMBE, Américo L. Masset. Considerações sobre os incentivos fiscais. **Revista Adm. Empres.**, vol. 9. São Paulo: outubro – dezembro, 1969.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. – 19ª Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2015.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Direito Constitucional Econômico. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, vol. 18, p. 229-237. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro- março, 1997.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional.** – 3ª Ed. rev. amp. Atual. – Salvador: Jus Podivm, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e especial.** 16 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. A constitucionalização da Ordem Econômica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 62, p. 46-73. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro – março, 2008.

OLIVEIRA, Fernando A. Albino De. Limites e Modalidades da intervenção do Estado no Domínio Econômico. **Revista de Direito Público**, vol. 6, p 447- 466. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-junho, 2011.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial Esquematizado.** – 4ª Ed. rev. atual. e ampl.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

RAMOS, Elival da Silva. O Estado na Ordem Econômica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 43,

p. 49-56. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho, 2003.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. A intervenção do Estado no Domínio Econômico: Limites e Modalidades à luz do direito brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, vol. 88, p. 60-90. São Paulo: Revista dos Tribunais, setembro – outubro, 2009;

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Direito constitucional.** – 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. Incentivos Fiscais e Desenvolvimento: Reflexões e proposições à luz do Direito e Economia. **Revista Tributária das Américas**, vol. 6/2002, p. 305. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho, 2012.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. A Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Revista de Direito Público**, vol. 6, p. 697 – 706. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março, 2011.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Ordem econômica na Constituição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, vol. 32/2000, p. 165- 175. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio- junho, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico.** – 3ª Ed. rev. atual. – São Paulo: Método, 1972.

VALADÃO, Alexander Roberto Alves. **Direito tributário.** 3ª ed. – Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2011.

YAMASHITA, Isabel Cristina Rezende.

Reflexões sobre a concessão de Incentivos Fiscais: Legalidades e Ilegalidades. 180 f. Dissertação (Mestre em Direito). Faculdade De Direito. UNIMAR, Marília, 2014.