

# ASPECTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS DAS “FUNÇÕES ECONÔMICAS ESTATAIS” DIANTE DAS FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Giovani Clark 

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais 

Ricardo Antonio Lucas Camargo 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul 

**Contextualização:** A relação entre funções econômicas – normação, fiscalização, fomento e planejamento - e orçamentárias – alocativa, distributiva e estabilizadora - do Estado é estudada no presente ensaio, seja na condição de agente “interno” às relações econômicas, seja na condição de agente a elas “externo”, à luz do ordenamento jurídico, pressupõe a distinção entre o patrimônio público e o patrimônio pessoal do agente investido na função pública, bem como a atribuição de tarefas ao Estado a que corresponde.

**Objetivos:** Demonstrar a atribuição de tarefas ao Estado a que corresponde, por vezes, a diferença entre a eficácia e ineficácia de direitos fundamentais das mais variadas dimensões, e a definição da esfera de atuação do particular.

**Métodos:** Emprega-se o método “analítico-substancial”, dentro do marco teórico weberiano, para a investigação da intensidade da relação entre essas funções numa ordem jurídica capitalista.

**Resultados:** Deixamos claro o seguinte: (I) as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras estatais devem ser cumpridas mediante o planejamento e legislação; (II) as funções econômicas do orçamento não se confundem com as funções econômicas do Estado.

**Palavras-chave:** Funções Econômicas do Estado; Funções Orçamentárias do Estado; Planejamento Estatal.

## ASPECTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS DE LAS “FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO” ANTE LAS FUNCIONES PRESUPUESTARIAS

**Contextualización:** En este ensayo se estudia la relación entre las funciones económicas – regulación, inspección, promoción y planificación- y las funciones presupuestarias – asignativa, distributiva y estabilizadora– del Estado, ya sea como agente “interno” de las relaciones económicas, o como agente “Externo” a ellos, a la luz del ordenamiento jurídico, presupone la distinción entre el patrimonio público y el patrimonio personal del agente invertido en la función pública, así como la atribución de tareas al Estado al que corresponde.

**Objetivos:** Demostrar la atribución de tareas al Estado, que en ocasiones corresponde a la diferencia entre la eficacia o ineeficacia de los derechos fundamentales de las más variadas dimensiones, y la definición del ámbito de actuación del individuo.

**Método:** Se utiliza el método “analítico-sustancial”, dentro del marco teórico weberiano, para investigar la intensidad de la relación entre estas funciones en un ordenamiento jurídico capitalista.

**Resultados:** Dejamos en claro lo siguiente: (I) las funciones asignativa, distributiva y estabilizadora del Estado deben cumplirse a través de la planificación y la legislación; (II) las funciones económicas del presupuesto no deben confundirse con las funciones económicas del Estado.

**Palabras clave:** Funciones Económicas del Estado; Funciones del Presupuesto del Estado; Planificación Estatal.

## LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF “ECONOMIC FUNCTIONS OF THE STATE” IN VIEW OF BUDGETARY FUNCTIONS

**Contextualization:** The relationship between economic functions – regulation, inspection, promotion and planning - and budgetary functions – allocative, distributive and stabilizing – of the State is studied in this essay, either as an “internal” agent of economic relations, or as an agent “External” to them, in the light of the legal system, presupposes the distinction between the public assets and the personal assets of the agent invested in the public function, as well as the attribution of tasks to the State to which it corresponds.

**Objectives:** Demonstrate the attribution of tasks to the State, which sometimes corresponds to the difference between the effectiveness and ineffectiveness of fundamental rights of the most varied dimensions, and the definition of the individual's sphere of action.

**Method:** The “analytical-substantial” method, within the Weberian theoretical framework, is used to investigate the intensity of the relationship between these functions in a capitalist legal order.

**Results:** We do make clear the following: (I) the state's allocative, distributive and stabilizing functions must be fulfilled through planning and legislation; (II) the economic functions of the budget are not to be confused with the economic functions of the State.

**Keywords:** State Economic functions; State Budgetary functions; State planning.

## INTRODUÇÃO

Discutem-se as funções econômicas e orçamentárias do Estado pelos aspectos jurídico e econômico, sobretudo em face da realidade brasileira, buscando a resposta para a pergunta acerca do quanto as funções econômicas do Estado se relacionam com as funções orçamentárias, no contexto de uma ordem jurídica capitalista, recordando o orçamento como um instituto que pressupõe uma separação entre o patrimônio público e o patrimônio pessoal do indivíduo investido na condição de gestor público e visa o estabelecimento de critérios e limites para a realização dos gastos pelo Estado ao levar a cabo suas tarefas.

O artigo foi dividido em três tópicos, além da introdução e das considerações finais: o primeiro versa as “Funções Econômicas e Orçamentárias do Estado”, discorrendo quanto às funções estatais distributiva, alocativa e estabilizadora; no segundo, “Funções Econômicas do Estado enquanto agente “interno” às Relações Econômicas em face das Funções Orçamentárias”, será tratado o Estado enquanto realizador de atividades econômicas no sentido estrito. Já o terceiro tópico, “Funções Econômicas do Estado enquanto agente “externo” às Relações Econômicas em face das Funções Orçamentárias”, focará a oferta de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades dos particulares e da prestação dos serviços públicos, bem como das funções econômicas definidas no artigo 174 da Constituição brasileira, com ênfase especial no planejamento, dada a inequívoca importância das funções econômicas do Estado serem realizadas a partir dos planos e da legislação planejadora, sobretudo no Brasil, ante a multiplicidade e complexidade de problemas relacionados com um território de dimensões “continentais”, com uma grande população desigualmente distribuída ao longo de toda a sua extensão.

Emprega-se como método de investigação a pesquisa documental, em especial doutrinária e jurisprudencial, e como método de abordagem, o analítico-substancial, desenvolvido por Washington Peluso Albino de Souza, a partir do raciocínio tipológico de Max Weber, cujos referenciais serão tomados como marco teórico em face do presente texto que versa tema comum ao Direito Econômico, ao Direito Financeiro e ao Direito Constitucional.

## 1. FUNÇÕES ECONÔMICAS E FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO

Para os que consideram que as esferas da Economia e do Direito têm de ser tratadas como “sistemas autônomos”, o tema das “funções econômicas do Estado” pareceria algo estranho à cogitação do jurista.

Costuma-se, quando se vai falar nas “funções econômicas do Estado”, reportar a classificação de Richard e Peggy Musgrave, que se refere, a bem de ver, às funções econômicas do “orçamento”, que seriam a função “distributiva”, a função “allocativa” e a função

“estabilizadora”, e assim são elas explicadas:

A função distributiva que se propõe a promover o ajustamento na distribuição da renda e ofertar bens e serviços para a população menos assistida ou em situação de pobreza; a função alocativa que busca promover ajustamentos na alocação de recursos; e a função estabilizadora que busca promover a manutenção da estabilidade econômica<sup>1</sup>.

Não existem atuações gratuitas do Estado, mas suas “funções econômicas” não se podem confundir com as “funções econômicas do orçamento”, justamente porque este vem a aparecer como balizador da atividade financeira estatal depois da própria concentração do poder de exercer a força verificada ao final da Idade Média: somente se pode falar em “orçamento” onde a atuação do Poder Público seja dotada de um mínimo de previsibilidade, uma vez que, ao contrário do “balanço” das empresas privadas, ele não tem um caráter declarativo, mas prospectivo. A contabilidade pública, antes da vitória das revoluções liberais, voltava-se apenas a informar aos responsáveis pela gestão do Erário qual seria a aptidão deste para viabilizar as ações estatais<sup>2</sup>. A aprovação da peça orçamentária realizar-se-ia por lei, como instrumento de contenção do Executivo<sup>3</sup>.

Duas destas funções econômicas do “orçamento” referem-se ao que se pratica em um Estado que se faz presente, em maior ou menor grau, na definição dos resultados do desenvolvimento das relações econômicas. São funções que não se verificariam onde se tomasse o livre desenvolvimento do mercado como mensurador efetivo do bom ou mau funcionamento da economia; o Estado apenas proveria o suficiente para a prestação dos serviços de infraestrutura que viabilizariam a atuação dos agentes privados, mediante a circulação da mercadoria e a proteção da propriedade. Diante dos discursos em torno das excelências do Estado gerencial, pareceria antagônico à crença em um mercado presumidamente eficiente que o Poder Público fosse administrado por uma lógica diferente da garantidora da eficiência da iniciativa privada. Entretanto, assim não é, e pode-se ver em

---

<sup>1</sup> COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; GARTNER, Ivan Ricardo. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, pp. 264-293, mar./abr. 2017. p. 266.

<sup>2</sup> BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 394-395; JARACH, Dino. **Finanzas públicas**: esbozo de una teoria general. Buenos Aires: Cangallo, 1978. p. 68; HECKSCHER, Eli R. **La época mercantilista**. Tradução de Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1983. p. 466-467; HOHENZOLLERN, Frederico Guilherme II. **Anti-Maquiavel**. In: ISÓCRATES et al. **Conselhos aos governantes**. Brasília: Senado Federal, 2003. p. 682; GILSON, Iberê. O orçamento como condicionante da Administração Financeira. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 92, abr./jun. 1968. p. 36; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2020. p. 104-105.

<sup>3</sup> BOUCARD, Max; JÈZE, Gaston. **Éléments de science des finances et de la législation financière française**. Paris: V. Giard & E. Brière, 1902, t. 1. p. 23-24.

Adam Smith<sup>4</sup> e mesmo em Ludwig von Mises<sup>5</sup> a rejeição à tese de se dever parificar a gestão do patrimônio público à gestão das empresas particulares<sup>6</sup>. Mesmo num contexto de “liberalismo econômico” puro – ou, para utilizar a expressão com que a doutrina italiana o designa, num contexto de “liberismo”, para o diferenciar do “liberalismo” propriamente dito, o “político”<sup>7</sup> -, é pressuposta a tendência de os seres humanos, cada um por si, buscar a realização à plena dos respectivos interesses, removendo todos os obstáculos, a menos que existisse um condicionante exterior<sup>8</sup>. Este somente poderia ser decorrência do monopólio estatal da coação, e, para evitar seu desvirtuamento em simples aumento do poder de destruição para o indivíduo que fosse investido na função pública, exige-se que as tarefas que o pressupõem estejam submetidas a um regime de estrita legalidade, em que as estruturas encarregadas de as executar tenham as atribuições bem definidas, marcadas pela impessoalidade<sup>9</sup>.

Ao discutirem-se as “funções econômicas do Estado”, a primeira indagação que se haverá de fazer é quais são as atribuições que a este dá o ordenamento jurídico. As funções econômicas do “orçamento” não passam, em si mesmas, de detalhamentos da viabilização do

---

<sup>4</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** uma investigação sobre a sua natureza e as suas causas. Tradução de Luís João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 2. p. 275-277.

<sup>5</sup> MISES, Ludwig von. **Human action.** New Haven: Yale University, 1959, p. 307

<sup>6</sup> KEYNES, John Maynard. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.** Tradução de Eduardo Hornedo. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. p. 122; SOMBART, Werner. **El burgués.** Tradução de María Pilar Lorenzo. Madrid: Alianza, 1992. p.96-98; ZACCARIA, Francesco. Il risanamento dei conti pubblici: il ruolo della gestione di bilancio e della gestione di tesoreria. **Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze**, Milano, v. 52, n. 2, ago./giu. 1998. p. 226.

<sup>7</sup> CROCE, Benedetto. Liberismo e liberalismo. In: CROCE, Benedetto; EINAUDI, Luigi. **Liberismo e liberalismo.** Milano-Napoli: Riccardo Ricciardi Ed., 1957. p. 11; VIGORITA, Vincenzo Spagnuolo. **L'iniziativa economica privata nel Diritto Pubblico.** Napoli: Jovene, 1959. p. 154-155; NICOLINI, Fausto. **Benedetto Croce.** Torino: UTET, 1976. p. 464; TRONCARELLI, Barbara. **Diritto e filosofia della pratica in Benedetto Croce.** Milano: Dott. A. Giuffrè, 1995. p. 184-185; JEMOLO, Arturo Carlo. **I problemi pratici della libertà.** Milano: Dott. A. Giuffrè, 1972. p. 190-191; MORTATI, Costantino. **Istituzioni di Diritto Pubblico.** Padova: CEDAM, 1969, v. 2. p. 1009; BOBBIO, Norberto. **Profilo ideologico del '900.** Milano: Garzanti, 1990. p. 171; TORELLY, Paulo Peretti. **Soberania, constituição e mercado:** direito dos povos ao desenvolvimento e a um regime democrático. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, 2020. p. 166.

<sup>8</sup> SANTORO, Emilio. **Autonomia individuale, libertà e diritti.** Pisa: ETS, 1999. p. 248; HUME, David. On the original contract. In: HENDE, Charles W. [org.]. **David Hume's political essays.** New York: Library of Liberal Arts, 1953. p. 55; SOUSA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 356; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações...** p. 244.

<sup>9</sup> GANGEMI, Lello. **Sistemi finanziari comparati.** Torino: UTET, 1967, v. 1. p. 8; FAZIO, Giuseppe. **Il bilancio dello Stato.** Milano: Dott. A. Giuffrè, 1980. p. 20; DI PLINIO, Giampiero. Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione Economica della crisi globale. In: FERONI, Ginevra Cerrina; FERRARI, Giuseppe Franco [org.]. **Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato – modelli comparati e prospettive.** Torino: G. Giappichelli, 2012. p. 111; SOUSA, Rubens Gomes. **Compêndio de legislação tributária.** São Paulo: Resenha Tributária, 1975. p. 71; SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa na Constituição.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p.157; BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças...**p.73; MAURÍCIO JÚNIOR, Alceu. **A revisão judicial de escolhas orçamentárias:** a intervenção judicial em políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87; BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Curso de processo civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, v. 2. p. 114; MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 270.

---

atendimento dessas atribuições e, dentre elas, não resta a menor dúvida que a única que se pode dizer que estará presente em qualquer Estado que discipline as respectivas finanças mediante este instrumento, seja mais ou menos atuante na economia, é a função alocativa, justamente porque, desde os primórdios do “liberismo”, é sabido que nem todos os bens podem ser fornecidos sob um sistema de relações à base de negociações entre ofertantes e procurantes, nem todas as necessidades podem lograr atendimento sob a lógica do mercado<sup>10</sup>. As funções “distributiva” e “estabilizadora” serão presentes onde identificado um papel mais ativo do Estado em relação aos movimentos da economia, embora estejam, na prática, presentes em razão de não se mostrar exequível, em toda a sua pureza, o sistema econômico liberista: mesmo neste se faz mister preservar o que, como condição de viabilização da convivência entre os integrantes de uma determinada sociedade, tem sido denominado “ordem pública”<sup>11</sup>. Quando se fala na função “distributiva”, pensa-se tanto na questão da acessibilidade a determinadas utilidades, que poderão ser qualificadas como

---

<sup>10</sup> MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy. **Public finance in theory and practice**. New York: McGraw-Hill, 1989. p. 7.

<sup>11</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Do econômico nas Constituições vigentes. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Minas Gerais, v. 16 (2), p. 158; VIGORITA, Vincenzo Spagnuolo. **L'iniziativa economica privata nel Diritto Pubblico**. p. 205-206; CARNEVALE, Maria Adelaide Venchi. **Diritto Pubblico dell'Economia**. In: SANTANIELLO, Giuseppe [org.]. **Trattato di Diritto Amministrativo**. Padova: CEDAM, 1999, v. 29, t. 1. p. 81-82; RODOTÀ, Stefano. **L'uso umano degli esseri umani**. In: FIORELLI, Piero et alii. **Scritti per Luigi Lombardi Vallauri**. Padova: CEDAM, 2016, v. 2. p. 01-197; CHAVES, Antônio. **Tratado de Direito Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, v. 1, t. 2. p. 1256; GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 31; LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1953, v. 1. p. 48; BULGARELLI, Waldírio. **Contratos mercantis**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 63; DE PAGE, Henri. **Complément au Traité Élémentaire de Droit Civil belge**. Bruxelles: Émile Bruylants, 1951, v. 1. p. 42; BEVILAQUA, Clovis. **Teoria geral do Direito Civil**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Rio, 1976. p. 257; MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. p. 181; DONATO, Messias Pereira. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 125; BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2011. p. 411; FARJAT, Gérard. **L'ordre public économique**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1963. p. 38; LONARDO, Loris. **Ordine pubblico e illecitè del contratto**. Milano: Edizione Scientifica Italiane, 1993. p. 387; GORLA, Gino. **Il contratto – problemi fondamentali trattati con el metodo comparativo e casistico**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1955, v. 1. p. 202; FERRI, Giovanni B. **Il negozio giuridico tra libertà e norma**. 2. ed. Rimini: Maggioli, 1998. p. 125; PAJARDI, Pietro. Il giuramento decisorio del curatore fallimentare. **Rivista di Diritto Civile**. Padova, v.3, n. 2, 1957; QUADRI, Giovanni. **Diritto Pubblico dell'Economia**. 2. ed. Padova: CEDAM, 1980. p. 51; GUARNERI, Attilio. **Ordine pubblico e il sistema delle fonti del Diritto Civile**. Padova: CEDAM, 1974. p. 12; CATAUDELLA, Antonino. Il richiamo all'ordine pubblico ed il controllo di meritevolezza come strumenti per l'incidenza della programmazione economica. In: Università Di Macerata. **Aspetti privatistici della programmazione econômica**: atti della Tavola Rotonda tenuta a Macerata nei giorni 22-24 maggio 1970. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1971, v. 1. p. 175-176; SCAGLIONE, Francesco. Il mercato e le regole di correttezza. In: GALGANO, Francesco [org.]. **Trattato di Diritto Commerciale e Diritto Pubblico dell'Economia**. Padova: CEDAM, 2010, v. 57. p. 88; MORIN, Gaston. **La revolte des faits contre le Code** – les atteintes à la souveraineté des individus – les formes actuelles de la vie économique: les groupements – esquisse d'une structure nouvelle des forces collectives. Paris: Bernard Grasset, 1920, p. 27; CISCATO, Costanza. **Natura, persona, diritto**: profili del tomismo jurídico nel novecento. Padova: CEDAM, 2013. p.104; SOLODOVNIKOFF, Pierre. **La notion d'ordre public en Droit International Privé dans la jurisprudence française relative au Droit de la Famille**. Paris: Domat-Montchrestien, 1936. p. 13; CALIXTO, Negi. **Ordem pública**: exceção à eficácia do Direito Estrangeiro. Curitiba: UFPR, 1987. p. 45; CARVALHO SANTOS, João Manoel de. **Código Civil brasileiro interpretado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977, v. 1. p. 200; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, v. 1. p. 158.

---

serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito<sup>12</sup>, quanto nas próprias medidas voltadas a disciplinar a repartição do produto das atividades econômicas e à redução de desigualdades regionais. Quanto à função “estabilizadora”, toca-se não somente no peso que determinados encargos públicos podem representar no custo das atividades privadas como também nas medidas voltadas ao enfrentamento das variações do poder aquisitivo da moeda. Qualquer dessas funções exige a alocação de recursos e, portanto, pode-se dizer que as funções “distributiva” e “estabilizadora” são qualificações da função “alocativa” que se fazem presentes em determinados contextos jurídico-econômicos. As funções “econômicas” do orçamento consideram o custo da prática de atos concretos por parte do Poder Público: as receitas a se obterem serão destinadas à realização de atos que se podem traduzir como materializadores de fomento ou de fiscalização, ou ainda como prestação de serviços públicos ou pagamentos a serem realizados a quem prestar esses serviços, ou ainda para viabilizar a atuação de entidades que se voltem ou à prestação desses serviços ou ao desempenho de atividade econômica em sentido estrito. O Estado adquire, junto ao setor privado, materiais necessários ao desempenho de suas atividades, trate-se de “serviço público” ou de “atividade econômica em sentido estrito”<sup>13</sup>, o que afasta eventual interesse do mercado em uma total inação deste ente, tido, no discurso, como o grande responsável por entravar o livre fluxo das mercadorias.

Retenha-se o dado de que (1) as funções econômicas do orçamento não se confundem com as funções econômicas do Estado, e (2) todas as funções do orçamento somente podem ser compreendidas a partir do papel que a ordem jurídica confira ao Estado, em termos de prestações materiais.

## 2. FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO ENQUANTO AGENTE “INTERNO” ÀS RELAÇÕES ECONÔMICAS EM FACE DAS FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A referência do Estado enquanto agente “interno” às relações econômicas é à denominada “atuação no domínio econômico”, ou seja, do Estado enquanto prestador de atividade econômica em sentido estrito, para o que irá criar entidades de direito privado, ora vertendo integralmente patrimônio público, de uma ou mais entidades (empresa pública), ora chamando o concurso dos particulares (sociedade de economia mista), em relação às quais, ao prestarem atividade econômica em sentido estrito, alguns cuidados haverão de ser tomados, já que, mesmo assumindo a personalidade de direito privado, o patrimônio que a elas aporta não é de livre disponibilidade, no seio de um Estado de Direito.

---

<sup>12</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>13</sup> MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy. **Public finance in theory and practice.** p. 17.

As finalidades a que se prestam tanto a empresa pública quanto a sociedade de economia mista relacionam-se à afetação do patrimônio que nelas aporta para o desempenho das funções “distributiva” ou “estabilizadora” que se reconhece à destinação das verbas públicas. Podem ter como finalidade tornar mais acessíveis aos indivíduos determinadas utilidades, em atividades que (1) não têm características como a necessidade de serem prestadas em caráter ininterrupto e o deverem compulsoriamente ser prestadas, e (2) suprirem necessidades que, normalmente, seriam desinteressantes à iniciativa privada, seja pela ausência de retorno rápido e substancioso ou por tocarem a assuntos estratégicos que poderiam render ensejo a que o particular que as explorasse viesse a projetar a respectiva personalidade sobre todo o restante da coletividade<sup>14</sup>. As verbas a serem repassadas a essas entidades pela pessoa de direito público que as controle irão materializar a função “distributiva”, e a apuração da boa gestão desses recursos, a despeito de as ações serem desempenhadas sob a organização empresarial dar-se-á, antes, pela produção efetiva das utilidades materiais que justificou a sua criação do que propriamente pela produção do maior resultado positivo possível sob o ponto de vista estritamente contábil. Podem, de outra parte, ter a função de (1) influir nos preços dos produtos, mediante a aquisição de excedentes, ou (2) ofertar, em concorrência com o particular, produtos e serviços semelhantes, a preços mais baixos, para estimularem os demais agentes a não procederem a aumentos, ou (3) negociar com papéis representativos da dívida pública. As verbas que fossem repassadas a essas entidades pela pessoa de direito público controladora materializariam a função “estabilizadora”, e o que se disse acerca da apuração da boa gestão desses recursos em relação à função “distributiva” vale, mutatis mutandis, para esta. Também se pode pensar nas verbas relacionadas à constituição dessas entidades para o fim de propiciar uma unidade de comando sobre aquelas que se voltem à produção de utilidades materiais ou, mesmo, receitas originárias<sup>15</sup>.

Dificilmente a função distributiva poderia ser visualizada em se tratando da

<sup>14</sup> COMBA, Mario. Monopoli postali e trasporto di pacchi in conto proprio. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 3, n. 2, feb. 1957. p. 11; PREDIERI, Alberto. **Pianificazione e Costituzione**. Milano: Edizioni di Comunità, 1963. p. 189-170; CASSESE, Sabino. Legge di riserva e articolo 43 della Costituzione. **Giurisprudenza Costituzionale**, Milano, v. 4, n 2, p. 1333, 1960; TREVES, Giuseppino. **Le imprese pubbliche**. Torino: G. Giappichelli, 1950. p. 18; CUOMO, Giuseppe. **Libertà di stampa ed impresa giornalistica**. Napoli: Jovene, 1956. p. 272; SOUSA, Rubens Gomes. **Compêndio de legislação tributária**. p. 163; VALLES, Arnaldo de. Posizione di problemi sulla costituzionalità delle attività economiche dello Stato. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 3, n. 6, giu. 1958; OTTAVIANO, Vittorio. Sulla sottoposizione dell'impresa pubblica alla medesima regolamentazione di quella privata. **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Roma, v. 12, 1962, p. 272-273; QUADRI, Giovanni. **Diritto Pubblico dell'Economia**. p. 254.

<sup>15</sup> MIELE, Giovanni. Brevi osservazioni in tema di enti pubblici economici. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 5, n. 10, p. 11, nov/dic. 1959. p. 11; CARNELUTTI, Francesco. Lo Stato coimprenditore. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 4, n. 7, p. 1009, luglio 1958; ROMANO, Salvatore Alberto. **L'attività privata degli enti pubblici**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1979, p. 146, nota 13; SFORZA, Widar Cesarini. Libertà sindacale ed economia di Stato. **Il Diritto del Lavoro**. Roma, v. 32, n. 1, 1958, p. 24; QUADRI, Giovanni. **Diritto Pubblico dell'Economia**. p. 138; VIGNOCCHI, Gustavo. I controlli sulle imprese pubbliche. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 11, n. 6, nov./dic., 1965. p. 827.

---

destinação de recursos para a viabilização das privatizações, porquanto, em realidade, estas se voltam, em regra, a prover de receita, pela alienação de ativos, os cofres públicos, e proceder à retração da atuação do Estado no domínio econômico. Pode-se falar na utilização das verbas, neste caso, para o fim ou de materializar a função “estabilizadora” ou de materializar a função, em caráter estrito, alocativa, e é de lembrar que, no direito positivo brasileiro, a receita que porventura se obtenha com a alienação desses ativos não pode destinar-se ao custeio de despesas correntes; deverá voltar-se exclusivamente ao custeio de despesas de capital (Lei Complementar 101, de 4/5/2000, artigo 44).

### **3. FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO ENQUANTO AGENTE “EXTERNO” ÀS RELAÇÕES ECONÔMICAS EM FACE DAS FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Mesmo nas proposições liberistas, está fora de dúvidas a caracterização como função econômica do Estado a oferta de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades dos particulares e da prestação dos serviços públicos.

Quando se fala na infraestrutura, pensa-se, de imediato, nos bens públicos voltados a viabilizarem as atividades econômicas, quais sejam, as vias de transporte, os equipamentos, o espectro radieletétrico, as fontes de energia. Recordando, a partir do que se contém nos artigos 1.228 e 1.231 do Código Civil brasileiro de 2002, que “a propriedade plena pressupõe o domínio, que se subdivide nos poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa”<sup>16</sup> como dito em julgado que pronunciou, à base da privação forçada dessas faculdades, a inexigibilidade do Imposto Territorial Rural em face de contribuinte cujo imóvel tivesse sido alvo de uma invasão massiva, vê-se que a privatização do conjunto de bens que constitui a “infraestrutura” poria todas as atividades econômicas dela dependentes à mercê dos poderes dos proprietários respectivos. A publicização das vias de transporte desempenhou e desempenha um papel fundamental na viabilização da circulação física de bens e pessoas, já que, se assim não fosse, se as vias de transporte fossem bens imóveis passíveis de apropriação privada, tal circulação estaria sempre na dependência de o dono respectivo anuir com ela, e que uma dependência desta natureza seria um fator de grandes transtornos já se revelou ao serem julgadas questões envolvendo, por exemplo, o acesso a praias<sup>17</sup> ou a utilização de calçadas<sup>18</sup>, obstados pela irregular apropriação privada de tais espaços. Os “equipamentos”

---

<sup>16</sup> BRASIL Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1144982/PR**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. DJ-e, 15 out. 2009.

<sup>17</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1768554/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 25 set. 2018; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recuso especial 1457851/RN**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e ,19 dez. 2016.

<sup>18</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1846075/DF**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 18 mai. 2020.

são estruturas voltadas a viabilizar a convivência humana, como as voltadas ao escoamento de águas pluviais, ao saneamento básico, transmissão de energia elétrica e de sinais de telecomunicação, captação de energia solar ou eólica, bem como os destinados a atender a necessidades relacionadas ao próprio modo de viver da comunidade que, de alguma forma, utilize o espaço em que tenham de ser instalados<sup>19</sup>, e justamente por se ligarem à própria viabilização da coesão social<sup>20</sup>, sua instituição e gestão é tida como incumbência do Poder Público<sup>21</sup>. O tratamento do espectro radielétrico (que viabilizou a transmissão de informações a longas distâncias) como bem público cuja possibilidade de exploração por particulares se sujeita a um controle centralizado assume relevância inequívoca, sobretudo porque a matéria-prima da decisão econômica é a informação, que depende da mais rápida transmissão desta a quem decide, assim como a expansão geográfica das atividades tem imposto que a origem do comando destas chegassem a pontos fisicamente distantes, com o que se vislumbram as consequências do que implicaria a apropriação em caráter privado deste bem, com todas as características que se reconhecem na legislação civil ao domínio<sup>22</sup>. Quanto às fontes de energia, com o seu papel de reduzir a necessidade de o ser humano dispensar esforços físicos, em especial após o advento da industrialização, da produção em série, passa o respectivo acesso a ser vital para que as atividades que dependem de uma resposta mais rápida ao crescimento das necessidades da coletividade possam ter viabilizado o atendimento nessa velocidade e, mais uma vez, se estivessem elas submetidas exclusivamente à conveniência de um indivíduo a que fosse atribuída, de acordo com a legislação civil, a respectiva propriedade, o poder desse mesmo indivíduo se projetaria sobre toda a coletividade, e esta proposição teve a sua procedência afirmada quando o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a presença de dano coletivo diante de um “apagão” num Estado amazônico<sup>23</sup>. Nem todas as questões relacionadas com “infraestrutura” dizem respeito somente ao aspecto da vida social que se denomina “econômico” – a peregrinação até lugares sagrados, presente em muitas religiões,

<sup>19</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 29; GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 43-4; VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Comentários à lei sobre parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 24; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 479; MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 604-605; COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 72-74; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 28; COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 4. p. 102.

<sup>20</sup> MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Mariana Caldas do Rego Freitas. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 26.

<sup>21</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1135807/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 08 mar. 2012

<sup>22</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no agravo em recurso especial 554340/SP**. Relator: Min. Ribeiro Dantas. DJ-e, 10 out. 2016

<sup>23</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no agravo em recurso especial 855874/AC**. Relatora: Min. Assusete Magalhães. DJ-e, 27 jun. 2017.

---

viabilizada pela presença da infraestrutura, embora possa ter consequências econômicas, tem um escopo que transcende as preocupações típicas da economia; liga-se, antes, a concepções de transcendência dos peregrinos –, mas, para os efeitos da matéria a que o presente texto se volta, cinge-se à preocupação com elas sob o aspecto do respectivo “papel” no “sistema econômico”. Também é importante ter presente que nem todos os bens públicos irão compor a denominada “infraestrutura” – recordem-se os bens integrantes do patrimônio ambiental ou as terras tradicionalmente ocupadas pelas populações autóctones, por exemplo –, mas muitos deles serão afetados à satisfação de necessidades coletivas, seja como insumos para os serviços públicos, seja como verdadeiros limitadores das atividades particulares. As funções orçamentárias mais ligadas ao prover e manter a infraestrutura seriam a “*alocativa stricto sensu*” e a “*distributiva*”; esta última no que toca a possibilitar a fruição dos bens vocacionados à satisfação de necessidades coletivas a um número maior de sujeitos sobre os quais a autoridade estatal se exerce, embora a função “estabilizadora” também se ponha no sentido de que as rubricas podem ser destinadas à manutenção de um bem público voltado a viabilizar a continuidade de certas atividades, como, por exemplo, o transporte de mercadorias e pessoas.

Não se confunda a “infraestrutura” – bens públicos afetados, no caso, a viabilizarem a prática das atividades econômicas – com os serviços públicos, que constituem um conjunto de “atividades” cuja prestação se mostra ligada a uma necessidade cujo caráter essencial vai manifestar-se pela sua aptidão de viabilizar a coesão social<sup>24</sup>. A separação entre a esfera do serviço público e da atividade econômica tem a sua origem no encontro entre o liberalismo e o liberalismo, e uma primeira aproximação que poderia conduzir a equívocos seria estabelecer a distinção em função do sujeito que desempenha a atividade, quando já se procedeu, mesmo aos inícios do Estado liberal-liberista, à delegação, aos particulares, da prestação de serviços públicos que não pressupusessem a titularidade, por parte de quem o prestasse, do poder de coação<sup>25</sup>. Se a função “*alocativa*” se faz presente pela destinação normal dos recursos previstos nas rubricas orçamentárias para o desempenho das atividades próprias do Estado, a função “*distributiva*” se faz presente pela “universalização” do acesso ao serviço público, inclusive pela modicidade tarifária, e está presente o caráter “estabilizador” no assegurar o denominado “equilíbrio econômico-financeiro” nos contratos administrativos celebrados com o prestador do serviço.

A Constituição brasileira de 1988, no seu artigo 174, estabeleceu uma tipologia

---

<sup>24</sup> DUGUIT, Léon. De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public. In: DUGUIT, Léon et al. **Mélanges Maurice Hauriou**. Paris: Sirey, 1929. p. 257; SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. p. 423.

<sup>25</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. p. 462; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 15.

dos modos por que o Estado pode atuar sobre o domínio econômico – normação, incentivo, fiscalização e planejamento – e, embora se possa dizer, corretamente, que o aludido dispositivo somente pode ser utilizado como referencial para a solução de problemas jurídicos verificados no território brasileiro, observa-se que a tipologia estabelecida, sob o ponto de vista doutrinário, pode ser generalizada para quaisquer ordenamentos, diante da precisão com que identifica cada uma das grandes formas de manifestação da atuação estatal sobre o domínio econômico<sup>26</sup>. Podem-se, ainda, identificar dois grandes grupos que irão caracterizar as formas de manifestação da atuação do Estado sobre o domínio econômico, que serão (1) a atuação mediante atos jurídicos de caráter geral e abstrato – normação e planejamento – e (2) a atuação mediante atos jurídicos de caráter concreto – fiscalização e incentivo -, embora seja de lembrar-se que este último grupo pressupõe a anterior disciplina das atuações em questão por atos abstratos, no contexto de um Estado de Direito. As denominadas “funções distributivas” e “estabilizadoras” do “orçamento público”, por vezes, irão manifestar-se mediante o exercício da função econômica de “normação”, quando se procura, no caso das primeiras, influir na repartição a partir de determinados tratamentos de ordem financeira, em especial tributária<sup>27</sup>, e, no caso das segundas, quando se adotam medidas voltadas a regular a taxa de juros, disciplinando-se os títulos da dívida pública, ou a restringir o volume de moeda em circulação<sup>28</sup>. As “funções distributivas” podem, ainda, ser materializadas a partir do exercício da função econômica de “incentivo”, que se vai traduzir em atos concretos autorizados por lei consistentes ou na redução de ônus financeiros ou na oferta de recursos públicos ao particular ou ainda mediante a prestação de atividades materiais, como, por exemplo, a assistência técnica. Medidas de incentivo também podem vir – para este fim, mais raras – a materializar as “funções estabilizadoras” desempenhadas pelo orçamento público, quando se tratar dos mecanismos de compensação de desequilíbrios regionais, bem como a contrapartida a renúncias de receita, ou ainda o abandono de medidas de congelamento ou fixação compulsória de preços diante do compromisso das empresas não realizarem aumentos, mediante contrapartidas fiscais<sup>29</sup>. As funções “estabilizadoras” mostram-se de mais fácil visualização, em se tratando de atos jurídicos de caráter concreto, quando se esteja diante do exercício da função fiscalizadora, como é o caso das taxas devidas em razão do licenciamento de atividades econômicas.

Todas essas funções podem ser levadas a cabo em caráter episódico, conjuntural, ou a partir de uma racionalização dos meios à disposição para se atingir a objetivos específicos,

<sup>26</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica.

<sup>27</sup> MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy. **Public finance in theory and practice.** p. 11.

<sup>28</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico.** 6. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 505.

<sup>29</sup> JACQUEMIN, Alex; SCHRANS, Guy. **Le droit économique.** Paris: Presses Universitaires de France, 1970. p. 40.

---

e, quando estudadas em pleno século XXI, indispensável versá-las a partir do planejamento público, sobretudo o global, pois diante das múltiplas demandas socioeconômicas, das competências constitucionais e da necessidade de concretude dos direitos, não é plausível, nem jurídico, o Estado atuar de forma conjuntural, imediatista e desvinculada dos parâmetros da racionalidade e da previsibilidade. Aliás, os textos constitucionais modernos fixam normalmente tal necessidade, como faz a Constituição brasileira de 1988 ao prever a legislação planejadora (arts. 21, IX, 165, 174 da CR) para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios desempenharem suas atribuições, inclusive as ditas funções econômicas “distributiva”, “alocativa” e “estabilizadora”. Como observa Washington Peluso Albino de Souza<sup>30</sup>, planejamento, plano e as leis do plano não se confundem e são importantes para o desempenho democrático das missões do Estado. Ademais, o presente século XXI é marcado por realidades cada vez mais complexas e demandas múltiplas das populações, apesar da evolução tecnológica, todavia nem sempre temos recursos e meios disponíveis/abundantes para todas as nações e indivíduos, sendo assim um imperativo fático para o Estado “pós-moderno” agir de forma planejada a fim de atingir os objetivos constitucionais, pois os ditos meios (naturais, humanos, monetários, tecnológicos, etc.) geralmente são escassos, e a racionalização articulada dos mesmos é crucial na conquista da concretude da ordem jurídica, como por exemplo do núcleo central da constituição econômica brasileira (art. 170 a 192 da CR):

Por outro lado, não seria o simples motivo da “racionalização”, ou da “adequação de meios a fins”, estreitamente ligada à idéia do “procedimento econômico”, que iria dar a um Plano de Saúde ou de Educação a conotação exclusiva de Plano Econômico. Em contrapartida, percebe-se que na racionalização dos recursos materiais para atingir objetivos de saúde, de educação e quaisquer outros, já temos um comprometimento econômico inegável e que permite incluí-los nos Planos Econômicos. Ainda mais, estes se compõem dos próprios objetivos implícitos na “ideologia” adotada na Constituição, bem como o uso da expressão “Plano Econômico e Social”, tão usual, e que lhe confere ênfase econômica, a partir da sua abrangência. Na “ideologia” do “desenvolvimento nacional” e da “justiça social”, definida nas Constituições brasileiras, não há como excluir essa conotação econômica dos mais amplos aspectos da vida nacional. Em decorrência, não há como deixar de levar tais aspectos para os Planos Nacionais de Desenvolvimento, quando não para os Planos Setoriais de Governo<sup>31</sup>.

O planejamento estatal e legislação decorrente geram inúmeros debates quanto a sua natureza jurídica e a função estatal de coordenação frente ao setor privado, seja ele o poder econômico oligopolizado, seja o cooperado sem fins lucrativos, sejam ainda os sistemas produtivos dos povos quilombolas ou das florestas.

Os planos estão sujeitos a inúmeras classificações, tais como: quanto ao tempo de

---

<sup>30</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico...**

<sup>31</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico.** p. 379.

---

duração, ou seja, planos de curto, médio e longo prazo; sua eficácia quanto ao espaço, aí temos: o local, microrregional, metropolitano, estadual, regional e nacional; quanto a sua elaboração e aprovação, que pode ser democrático e autocrático; e ainda temos suas classificações quanto ao modo de execução (indicativos e imperativos) e por fim quanto ao seu âmbito (globais e setoriais)<sup>32</sup>. O texto constitucional, ao impor o planejamento público, por intermédio da legislação, fê-lo em vários comandos e os planos podem ser globais (arts. 22, IX e 174 da CR) e setoriais (arts. 182, parágrafo primeiro e 187, Caput da CR) nas três esferas da federação, todavia, sempre vinculados aos pilares da participação social, devido à adoção da democracia participativa por nossa Lei Maior (art. 14 da CR). A legislação planejadora no Brasil é destinada à execução de um projeto transformador das realidades, imposto pelo próprio texto constitucional, cuja grande missão é materializar como universal a dignidade, e, para tanto, é mister efetivar os direitos fundamentais<sup>33</sup>. A universalização da realização da dignidade humana no território nacional só é possível com a coordenação planejada do Estado, como fixa a ordem jurídica, sobretudo por intermédio de planos globais, onde os sujeitos econômicos (empresas, cooperativas, indivíduos, entes públicos, participantes das formas alternativas de produção) se subordinam às normas legais (inclusive as suas políticas econômicas) e efetivam o projeto transformador constitucional. Assim sendo, as nossas leis planejadoras não podem objetivar a concretude dos comandos voltados apenas às liberdades econômicas (de iniciativa e de concorrência) e à efetivação da infraestrutura destinada ao setor privado lucrativo, mas também enfrentar: a falta da função social das empresas; as históricas e não solucionadas desigualdades regionais e sociais; o ineficaz e formalista tratamento da repressão do abuso do poder econômico e da remessa de lucros ao exterior; e ainda, como elemento-intrínseco do referido projeto transformador, o fortalecimento do mercado interno enquanto patrimônio nacional, inclusive inserindo medidas de políticas econômicas endógenas focadas no desenvolvimento tecnológico e na proteção ambiental. Aqui estão algumas balizas constitucionais das funções econômicas do Estado brasileiro, principalmente distributiva e alocativa, em busca do desenvolvimento sustentável e da dignidade humana.

No setor privado, seja ele lucrativo ou não, a racionalização de meios à disposição para se atingir objetivos específicos não é uma técnica recente de atuação. Geralmente, o planejamento e os planos privados fazem parte do cotidiano das empresas para construir, ampliar ou restringir suas plantas industriais; reestruturar os catálogos de negócios, de produtos e serviços; expandir ou segmentar o mercado de consumidores, etc. No setor

---

<sup>32</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. p. 379-385.

<sup>33</sup> CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. O Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2012, Uberlândia (MG). **Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Conpedi, 2012. p. 01-23. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d1c38a09acc34845>. Acesso em: 09 jan. 2021.

privado lucrativo, o planejamento e planos são largamente utilizados em diversos campos como: automobilístico, siderúrgico, imobiliário, bancário, alimentício, dentre outros, sempre destacados pela mídia e por parte da academia como sinônimos de “sucesso”, racionalização de custos empresariais e de elevação de lucros, mas invariável os elogios desconsideram os custos sociais, ambientais, estatais e humanos causados pelas ações privadas planejadas. Também existem o plano e o planejamento do setor privado sem fins lucrativos, com vistas a atingir as suas atribuições legais e/ou estatutárias. Sindicatos, entidades de profissionais, associações de defesa de direitos (consumidores, humanos, artistas e ambientais) ou de categorias econômicas (pequenas empresas de determinado setor) também realizam e excepcionam seus planejamentos e planos privados na defesa e no fortalecimento das causas pertinentes às ditas entidades (melhoria das condições de trabalho e valorização profissional, desenvolvimento sustentável ou de consumo verde, proteção das micro/pequenas empresas e luta contra práticas de abuso do poder econômico), atuando em inúmeras frentes, sejam elas juntas aos interessados, na mídia comercial e alternativa, nos legislativos, nos órgãos da administração pública direta e indireta, ou ainda via ações judiciais e na educação formal ou informal.

Se o planejamento e os planos são vistos com naturalidade no campo da vida humana e dos negócios privados, inclusive quando o segmento lucrativo faz o chamado planejamento tributário, objetivando reduzir os custos tributários das atividades empresariais, o mesmo não se pode dizer quanto ao setor público, no qual são vistos com “preconceito” e limitadores do “espírito empreendedor”, principalmente em nações em desenvolvimento, apesar das ordens jurídicas e dos resultados práticos apontarem para a necessidade da sua adoção através dos tempos, como, por exemplo, no caso da implantação/fortalecimento da indústria brasileira no século passado pelos governos de Getúlio Vargas após a Revolução de 1930<sup>34</sup>.

No setor público, o planejamento deve ser visto como técnica de atuação sobre o domínio econômico<sup>35</sup>, e não como um instrumento de regimes autoritários de direita ou de esquerda, incompatível com os valores democráticos e as liberdades dos mercados. O planejamento estatal e os planos podem e devem ter a participação social diversificada, bem como ser harmônicos com o exercício das atividades econômicas lucrativas ou sem tal fim, dentro dos parâmetros da ordem jurídica, baseada em um texto constitucional, sobretudo a Constituição Econômica. Em face dos dogmas neoliberais, principalmente de regulação<sup>36</sup>,

---

<sup>34</sup> FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em Perspectivas**. 19 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 227-257.

<sup>35</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico...**; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014; CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

<sup>36</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico...**

nas últimas duas décadas do século passado, e de austeridade, no século XXI<sup>37</sup>, implantados de forma mais aguda nas nações em desenvolvimento, como o Brasil, sob os aplausos da mídia comercial e apoiados nas “escolas” da Análise Econômica do Direito, o planejamento estatal (global, sobretudo), destinado a atender aos comandos constitucionais e as realidades nacionais, foi deixado de lado, em nome dos mercados oligopolizados, executando-se as políticas conjunturais (chamadas não raramente de “planos”), ou por “planos” ou programas setoriais de políticas públicas, ou ainda, frequentemente, por leis orçamentárias transfiguradas em “listas de despesas públicas”, geralmente desvinculadas dos ditames constitucionais, inviabilizando o efetivo planejamento estatal:

O problema deste processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro foi o fato de que a recomposição da capacidade de intervenção pública se esgotou na tentativa de controle sobre os gastos públicos. A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual<sup>18</sup>, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera “norma programática”<sup>38</sup>.

O planejamento estatal, independente de vieses ideológicos e regimes políticos, foi utilizado com o fim de realizar os objetivos nacionais (desenvolvimento por exemplo) e internacionais (reconstruir as economias e os tecidos sociais após as guerras) e pode e deve ser construído e executado a partir de bases democráticas e dentro dos contornos teóricos do Direito Econômico, estudado em sua “dimensão” regulamentar<sup>39</sup>. Especificamente no Brasil, os planos devem objetivar juridicamente a busca do desenvolvimento nacional, aqui visto enquanto “desequilíbrio positivo”<sup>40</sup>, e já foram utilizados no passado na estruturação/ampliação do processo industrial brasileiro, caso dos dois governos de Getúlio Vargas, por intermédio do Plano Nacional de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939 a 1946); ou ainda, através do famoso Plano trienal do governo de João Goulart

---

<sup>37</sup> AVELÃS NUNES, Antônio José. **Os Caminhos da Social-Democracia Europeia**. São Paulo: Tirant lo blanch, 2019; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020.

<sup>38</sup> BERCOVICI, Gilberto. MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciência Econômica**, Coimbra, 2006, p. 03-23 - separata. Disponível em: <https://encurtador.com.br/qW9Ye>. Acesso em: 09/01/2021. p. 66-67.

<sup>39</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico...**

<sup>40</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. p. 399.

para os anos de 1962 e 1963, coordenado por Celso Furtado<sup>41</sup>, destinado às reformas de Base, ou seja, as transformações estruturais da nação no meio rural e urbano<sup>42</sup>. Houve a tentativa de “resgatá-lo” (plano trienal), em certa medida, nos governos dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, entre 2003 e 2016, via “reformismo fraco”<sup>43</sup>, em uma das facetas do neoliberalismo, chamada de “regulação neodesenvolvimentista”<sup>44</sup>. Os governos “neodesenvolvimentistas” careceram de uma lei planejadora global e aportaram tal missão em suas leis dos planos plurianuais, em regra, limitadas, para a missão e complexidade necessárias. As experiências dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), durante a ditadura civil-militar, entre 1964 e 1985, implementando um crescimento modernizante, dependente e planejado<sup>45</sup>, reforçaram, infelizmente, a visão de planejamento/plano enquanto instrumentos autoritários e elitistas de intervenção estatal no domínio socioeconômico, tecnológico e ambiental, sempre destinado aos lucros das grandes empresas, segundo Otavio Ianni<sup>46</sup>. Nos anos 80 do século XX, os governos do Brasil “abdicaram” dos planos gerais, produzidos a partir do Trienal do governo do Presidente João Goulart, e “passaram” a editar os ‘planos’ de estabilização econômica, destinados ao controle da inflação galopante da época, que não passavam de “antiplanos”, como ensina Washington Peluso Albino de Souza<sup>47</sup>, pois eram medidas de política econômica conjunturais e imediatistas, carecedoras de preocupações mais amplas e das técnicas de planejamento. No início dos anos 90, apesar da Constituição de 1988 e de seu projeto transformador das injustiças nacionais, não foi adotado um planejamento global a nível federal, pois as políticas neoliberais de regulação implantadas à época investiram seus meios no fortalecimento das empresas privadas e dos mercados, geralmente oligopolizados, bem como nas privatizações de serviços públicos e das atividades econômicas estratégicas. O planejamento estatal global, em que o Estado coordena e atua de forma direta e indireta, era estranho ao neoliberalismo regulador; quando muito, admitia-se o planejamento setorial. As leis dos planos plurianuais e orçamentárias eram o destaque da “programação” estatal, onde investimentos sociais e direitos constitucionais são vistos como custos, e não investimentos. Assim, as funções

---

<sup>41</sup> FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

<sup>42</sup> LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. **O Planejamento Estatal e a Renda Cidadã: em busca de um novo modelo**. In: BERCOVICI, Gilberto; SICSÚ, João; AGUIAR, Renan (Coord.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 391-410.

<sup>43</sup> SINGER, André. LOUREIRO, Isabel. Elementos para Cartografia do Desenvolvimento Lulista (Apresentação). In: SINGER, André. LOUREIRO, Isabel (org.). **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, p. 09-19, 2016. p. 12.

<sup>44</sup> CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas...** p. 513.

<sup>45</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 53.

<sup>46</sup> IANNI, Octavio. **A Ditadura do Grande Capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019. p. 27-28.

<sup>47</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. p. 375-376.

---

distributiva e alocativa do orçamento se deram de forma diversa dos ditames constitucionais.

Após o período de regulação neodesenvolvimentista, referida acima, onde se articularam políticas econômicas conservadoras e políticas sociais avançadas<sup>48</sup>, entrou-se em longos dias do neoliberalismo de austeridade (após mais uma crise cíclica e estrutural da economia de mercados oligopolizados, iniciada em 2008), onde a pauta do capitalismo financeiro é privilegiada pelas políticas econômicas públicas em detrimento dos investimentos estatais em direitos fundamentais e de seus serviços essenciais à dignidade humana, juntamente com a ampliação das privatizações e “desregulamentação” do mundo do trabalho, reduzindo salários e fragilizando os sindicatos<sup>49</sup>. No Brasil, o neoliberalismo de austeridade ficou explicitado na ordem jurídica com a contestada Emenda Constitucional n. 95/2016, que, por sinal, viola os comandos constitucionais<sup>50</sup> e a própria “ideologia constitucionalmente adotada”<sup>51</sup>. O Brasil ficou novamente sem planejamento global no período neoliberalista de austeridade, e limitado aos planos plurianuais da União, que não podem ser vistos como um instrumento racional, previsível e articulado, com diagnósticos e prognósticos profundos capazes de viabilizar a concreção do texto constitucional e as transformações sociais, econômicas, tecnológicas e ambientais exigidas. O último plano plurianual (Lei n.º 13.971 de 27/12/ 2019) adequa-se mais ao perfil de “lista de despesa” com “reduzida sensibilidade social e constitucional”; já o anterior (Lei n.º 13.249 de 13/01/2016) teve prejudicada a sua implementação devido ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e à instabilidade política seguinte. Nem mesmo com a pandemia da Covid-19, com suas consequências sanitárias, humanitárias e socioeconômicas, iniciada em março de 2020, as autoridades públicas brasileiras foram capazes de despertar para a produção de um plano global em nível nacional, e não somente para enfrentar as questões humanitárias, mas também os dilemas das cadeias produtivas, fossem eles imediatos ou posteriores, ou seja, a curto, médio e alongo prazo. Existiram medidas conjunturais e imediatistas, por intermédio do Orçamento de Guerra (Emenda Constitucional n. 106/2000) e da prorrogação do auxílio emergencial (Lei n. 13.982/2020), e. g., mas inexistiu um real plano global ou setorial potencializando as funções econômicas do Estado em face das consequências da pandemia. No dia 26 de outubro de 2020, a União lançou a Estratégia Nacional de Desenvolvimento para o período entre 2020 a 2031, via Decreto 10.531/2020, que não pode ser visto tecnicamente como um plano.

---

<sup>48</sup> CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas...**

<sup>49</sup> AVELÃS NUNES, Antônio José. **Os Caminhos da Social-Democracia Europeia.**

<sup>50</sup> LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem Dinheiro: do novo regime fiscal à covid-19. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 56, N. 2, p. 164-176, mai/ago. 2020.

<sup>51</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico.**

---

A Constituição brasileira de 1988 - seja em face dos direitos consagrados e negados historicamente a parcelas significativas da sociedade, seja em face da Constituição econômica cuja ideologia fixa o pluralismo produtivo<sup>52</sup> - impõe ao Estado brasileiro o papel de coordenador e planejador das realidades socioeconômica, ambiental, tecnológica, ou seja, dos sistemas produtivos, utilizando-se do Direito Regulamentar Econômico e do Direito Institucional Econômico, a fim de viabilizar o projeto constitucional de transformações, porque obviamente não somente os mercados e seus agentes lucrativos possuem o manto da ordem jurídica para atuar racionalmente diante de meios escassos (geralmente) e múltiplas necessidades sociais, mas também os entes públicos e agentes alternativos da produção (sem fins lucrativos) possuem a mesma proteção. O comando primordial da nossa Constituição de 1988 é a dignidade humana universalizada a todos – isto é, todos os seres humanos, independentemente de sexo, raça, convicções religiosas, filosóficas, estéticas ou políticas, devem ser considerados fins em si mesmos, e não puros instrumentos da engrenagem econômica - e para tanto o desenvolvimento, onde se inclui o rol de direitos, é elemento crucial. Portanto, o desenvolvimento, enquanto “desequilíbrio positivo”<sup>53</sup>, somente é possível quando o Estado realiza suas funções econômicas, conforme nossa ordem jurídica e experiências históricas, sobretudo nas modalidades alocativa e distributiva, pois a estabilizadora significaria, a priori, a manutenção do *status quo*, e não a sua ruptura<sup>54</sup>, ou seja, a manutenção da desordem, da concentração de renda, da destruição dos bens da natureza e da negação dos direitos fundamentais às maiorias. A legislação planejadora materializada por planos globais (Plano decenal desenvolvimento nacional, por exemplo) e também setoriais estatais, deve ser viabilizada pelas leis dos planos plurais, leis de diretrizes orçamentárias e Leis orçamentárias, sobretudo financeiramente, sendo essas últimas normas jurídicas articuladoras dos demais planos (leis), e não devem, ainda, representar o planejamento global do Estado, como ultimamente acontece no Brasil.

As funções econômicas dos orçamentos do Estado, principalmente “allocativa” e “distributiva”, em uma nação em desenvolvimento, só podem ser realizadas conforme os ditames da ordem jurídica constitucional e de leis planejadoras, principalmente via planos globais, que irão programar, coordenar e racionalizar os meios e instrumentos estatais, destacando-se os recursos financeiros e materiais, poder de polícia administrativa, e serviços públicos, objetivando construir o “desequilíbrio positivo” (desenvolvimento) a fim de operacionalizar o projeto constitucional de transformações, e jamais um projeto dependente, autoritário, submisso ao poder econômico privado (nacional e estrangeiro) e destruidor das

---

<sup>52</sup> CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada:** impasses e alternativas...

<sup>53</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico...**

<sup>54</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico...**

competências socioeconômicas dos entes estatais, significando um “desplanejamento estatal”<sup>55</sup> a partir da ótica da supremacia da ordem constitucional. O planejamento estatal, advindo da ordem legal, será fundamental para destinar os recursos financeiros públicos (função alocativa), por exemplo, na indústria nacional de saúde e, por decorrência lógica, em pesquisas no setor, pois o século XXI deverá ser marcado por outras pandemias como a Covid-19, e assim as vidas humanas e todos os sistemas produtivos ficam dependentes daquele. Já quanto à função distributiva do Estado, o planejamento deve carrear infraestrutura, serviços e recursos financeiros, objetivando reduzir as desigualdades regionais<sup>56</sup>, leia-se, essencialmente das microrregiões e municípios pobres pelo Brasil; bem como deverá criar um sistema nacional de renda universal mínima aos cidadãos miseráveis do campo e das cidades<sup>57</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As funções “econômicas” do orçamento, quais sejam, a “allocativa”, a “distributiva” e a “estabilizadora”, traduzem-se, sob o aspecto financeiro, em detalhamentos das atribuições que recaem sobre os ombros do Estado.

A função de alocar recursos financeiros é própria do orçamento em qualquer regime em que não se confundam o patrimônio público e o patrimônio pessoal do agente que gere os recursos públicos, mesmo no extremo do Estado Mínimo, ao passo que as funções “distributiva” e “estabilizadora” qualificam a anterior em relação aos fins e pressupõem uma atuação mais incisiva do Estado no e sobre o domínio econômico.

Quanto à atuação do Estado no domínio econômico, as funções “allocativa”, “distributiva” e “estabilizadora” dizem respeito à destinação de recursos para que a finalidade institucional das entidades mediante as quais o Poder Público vem a comparecer como explorador de atividade econômica em sentido estrito seja atingida, ao passo que a destinação de recursos para a viabilização de privatizações mais facilmente se pode voltar a materializar as funções “allocativa” e “estabilizadora”.

Se em relação à gestão da infraestrutura e à prestação de serviços públicos se mostra intuitiva a presença da função “allocativa” em sentido estrito e, quanto à

---

<sup>55</sup> CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. O Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2012, Uberlândia (MG). **Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Conpedi, 2012. p. 01-23. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d1c38a09acc34845>. Acesso em: 09 jan. 2021.

<sup>56</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico...**

<sup>57</sup> LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. O Planejamento Estatal e a Renda Cidadã: em busca de um novo modelo. p. 391-410.

universalização da acessibilidade da população aos serviços públicos, está manifesta a presença da função “distributiva”, a função “estabilizadora” far-se-á presente no momento em que se assegurar, por exemplo, a equação econômico-financeira do contrato administrativo, no caso da delegação da prestação à iniciativa privada.

As funções “alocativa”, “distributiva” e “estabilizadora” estatais devem ser cumpridas mediante o planejamento e legislação a este referente, não somente em face da racionalização de meios geralmente escassos, mas também para cumprir os ditames constitucionais e o nosso projeto de transformação socioeconômica, ambiental e tecnológica, o que geralmente não tem sido observado, pois a realização das referidas funções é implementada por políticas econômicas conjunturais e imediatas ou/e então via leis dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentárias que não desempenham adequadamente as funções econômicas do Estado.

Ademais, deixa-se expresso que as funções econômicas do orçamento não se confundem com as funções econômicas do Estado, e ainda que todas as funções do orçamento somente podem ser compreendidas a partir do papel que a ordem jurídica confira ao Estado, em termos de prestações materiais.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AVELÃS NUNES, Antônio José. **Os Caminhos da Social-Democracia Europeia**. São Paulo: Tirant lo blanch, 2019.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Curso de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, v. 2.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciência Econômica**, Coimbra, 2006, p. 03-23 - separata. Disponível em: <https://encurtador.com.br/qW9Ye>. Acesso em: 09/01/2021.

BEVILAQUA, Clovis. **Teoria geral do Direito Civil**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Servanda, 1976.

BOBBIO, Norberto. **Profilo ideologico del '900**. Milano: Garzanti, 1990.

BOUCARD, Max; JÈZE, Gaston. **Éléments de science des finances et de la législation financière française**. Paris: V. Giard & E. Brière, 1902, t. 1.

---

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1144982/PR**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. DJ-e, 15 out. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1135807/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 08 mar. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no agravo em recurso especial 554340/SP**. Relator: Min. Ribeiro Dantas. DJ-e, 10 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no agravo em recurso especial 855874/AC**. Relatora: Min. Assusete Magalhães. DJ-e, 27 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1768554/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 25 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recuso especial 1457851/RN**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 19 dez. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1846075/DF**. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e, 18 mai. 2020.

BULGARELLI, Waldírio. **Contratos mercantis**. São Paulo: Atlas, 1997.

CALIXTO, Negi. **Ordem pública**: exceção à eficácia do Direito Estrangeiro. Curitiba: UFPR, 1987.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, v. 1.

CARNELUTTI, Francesco. Lo Stato coimprenditore. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 4, n. 7, p. 1009, luglio 1958.

CARNEVALE, Maria Adelaide Venchi. Diritto Pubblico dell'Economia. In: SANTANELLO, Giuseppe [org.]. **Trattato di Diritto Amministrativo**. Padova: CEDAM, 1999, v. 29, t. 1.

CARVALHO SANTOS, João Manoel de Carvalho. **Código Civil brasileiro interpretado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977, v. 1.

CASSESE, Sabino. Legge di riserva e articolo 43 della Costituzione. **Giurisprudenza Costituzionale**, Milano, v. 4, n 2, p. 1333, 1960.

CATAUDELLA, Antonino. Il richiamo all'ordine pubblico ed il controllo di meritevolezza come strumenti per l'incidenza della programmazione economica. In: Università Di Macerata. **Aspetti privatistici della programmazione econômica**: atti della Tavola Rotonda tenuta a Macerata nei giorni 22-24 maggio 1970. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1971, v. 1.

CHAVES, Antônio. **Tratado de Direito Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, v. 1, t. 2.

CISCATO, Costanza. **Natura, persona, diritto**: profili del tomismo giuridico nel novecento. Padova: CEDAM, 2013.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada**: impasses e alternativas. Teresina: Edufpi, 2020.

CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. O Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2012, Uberlândia (MG). **Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Conpedi, 2012. p. 01-23. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d1c38a09acc34845>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 4.

COMBA, Mario. Monopoli postali e trasporto di pacchi in conto proprio. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 3, n. 2, feb. 1957.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; GARTNER, Ivan Ricardo. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, pp. 264-293, mar./abr. 2017.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CROCE, Benedetto. Liberismo e liberalismo. In: CROCE, Benedetto; EINAUDI, Luigi. **Liberismo e liberalismo**. Milano-Napoli: Riccardo Ricciardi Ed., 1957.

CUOMO, Giuseppe. **Libertà di stampa ed impresa giornalistica**. Napoli: Jovene, 1956.

DE PAGE, Henri. **Complément au Traité Élémentaire de Droit Civil belge**. Bruxelles: Émile Bruylant, 1951, v. 1.

DI PLINIO, Giampiero. Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione Economica della crisi globale. In: FERONI, Ginevra Cerrina; FERRARI, Giuseppe Franco [org.]. **Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato – modelli comparati e prospettive**. Torino: G. Giappichelli, 2012.

DONATO, Messias Pereira. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 1975.

DUGUIT, Léon. De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public. In: DUGUIT, Léon et al. **Mélanges Maurice Hauriou**. Paris: Sirey, 1929.

FARJAT, Gérard. **L'ordre public économique**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1963.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em Perspectivas**. 19 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 227-257.

FAZIO, Giuseppe. **Il bilancio dello Stato**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1980.

- FERRI, Giovanni B. **Il negozio giuridico tra libertà e norma.** 2. ed. Rimini: Maggioli, 1998.
- FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GANGEMI, Lello. **Sistemi finanziari comparati.** Torino: UTET, 1967, v. 1.
- GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo.** São Paulo: Saraiva, 1988.
- GILSON, Iberê. O orçamento como condicionante da Administração Financeira. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 92, abr./jun. 1968.
- GORLA, Gino. **Il contratto – problemi fondamentali trattati con el metodo comparativo e casistico.** Milano: Dott. A. Giuffrè, 1955, v. 1.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GUARNERI, Attilio. **Ordine pubblico e il sistema delle fonti del Diritto Civile.** Padova: CEDAM, 1974.
- HECKSCHER, Eli R. **La época mercantilista.** Tradução de Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- HOHENZOLLERN, Frederico Guilherme II. Anti-Maquiavel. In: ISÓCRATES et al. **Conselhos aos governantes.** Brasília: Senado Federal, 2003.
- HUME, David. On the original contract. In: HENDE, Charles W. [org.]. **David Hume's political essays.** New York: Library of Liberal Arts, 1953.
- IANNI, Octavio. **A Ditadura do Grande Capital.** São Paulo: Expressão Popular, 2019.
- JACQUEMIN, Alex; SCHRANS, Guy. **Le droit économique.** Paris: Presses Universitaires de France, 1970.
- JARACH, Dino. **Finanzas públicas:** esbozo de una teoría general. Buenos Aires: Cangallo, 1978.
- JEMOLO, Arturo Carlo. **I problemi pratici della libertà.** Milano: Dott. A. Giuffrè, 1972.
- KEYNES, John Maynard. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.** Tradução de Eduardo Hornedo. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. p. 122.
- LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. O Planejamento Estatal e a Renda Cidadã: em busca de um novo modelo. In: BERCOVICI, Gilberto; SICSÚ, João; AGUIAR, Renan (Coord.). **Utopias para reconstruir o Brasil.** São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem Dinheiro: do novo regime fiscal à covid-19. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 56, N. 2, p. 164-176, mai/ago. 2020.
- LONARDO, Loris. **Ordine pubblico e illiceità del contratto.** Milano: Edizione Scientifiche Italiane, 1993.
- LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1953, v. 1.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Mariana Caldas do Rego Freitas. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2011.

MAURÍCIO JÚNIOR, Alceu. **A revisão judicial de escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MIELE, Giovanni. Brevi osservazioni in tema di enti pubblici economici. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 5, n. 10, p. 11, nov/dic. 1959.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MISES, Ludwig von. **Human action**. New Haven: Yale University, 1959.

MORIN, Gaston. **La revolte des faits contre le Code – les atteintes à la souveraineté des individus – les formes actuelles de la vie économique: les groupements – esquisse d'une structure nouvelle des forces collectives**. Paris: Bernard Grasset, 1920.

MORTATI, Costantino. **Istituzioni di Diritto Pubblico**. Padova: CEDAM, 1969, v. 2.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy. **Public finance in theory and practice**. New York: McGraw-Hill, 1989.

NICOLINI, Fausto. **Benedetto Croce**. Torino: UTET, 1976.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OTTAVIANO, Vittorio. Sulla sottoposizione dell'impresa pubblica alla medesima regolamentazione di quella privata. **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Roma, v. 12, 1962.

PAJARDI, Pietro. Il giuramento decisorio del curatore fallimentare. **Rivista di Diritto Civile**, Padova, v.3, n. 2, 1957.

PREDIERI, Alberto. **Pianificazione e Costituzione**. Milano: Edizioni di Comunità, 1963.

QUADRI, Giovanni. **Diritto Pubblico dell'Economia**. 2 ed. Padova: CEDAM, 1980.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

RODOTÀ, Stefano. L'uso umano degli esseri umani. In: FIORELLI, Piero et allii. **Scritti per Luigi Lombardi Vallauri**. Padova: CEDAM, 2016, v. 2.

ROMANO, Salvatore Alberto. **L'attività privata degli enti pubblici**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1979, p. 146, nota 13.

SANTORO, Emilio. **Autonomia individuale, libertà e diritti**. Pisa: ETS, 1999.

SCAGLIONE, Francesco. Il mercato e le regole di correttezza. In: GALGANO, Francesco [org.]. **Trattato di Diritto Commerciale e Diritto Pubblico dell'Economia**. Padova: CEDAM, 2010, v. 57.

SFORZA, Widar Cesarini. Libertà sindacale ed economia di Stato. **Il Diritto del Lavoro**, Roma, v. 32, n. 1, 1958.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa na Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SINGER, André. LOUREIRO, Isabel. Elementos para Cartografia do Desenvolvimento Lulista (Apresentação). In: SINGER, André. LOUREIRO, Isabel (org.). **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, p. 09-19, 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre a sua natureza e as suas causas. Tradução de Luís João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 2.

SOLODOVNIKOFF, Pierre. **La notion d'ordre public en Droit International Privé dans la jurisprudence française relative au Droit de la Famille**. Paris: Domat-Montchrestien, 1936.

SOMBART, Werner. **El burgués**. Tradução de Maria Pilar Lorenzo. Madrid: Alianza, 1992.

SOUZA, Rubens Gomes. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Do econômico nas Constituições vigentes. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Minas Gerais, v. 16 (2), 1961.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6.ed. São Paulo: Editora LTr, 2017.

TORELLY, Paulo Peretti. **Soberania, constituição e mercado**: direito dos povos ao desenvolvimento e a um regime democrático. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, 2020.

TREVES, Giuseppino. **Le imprese pubbliche**. Torino: G. Giappichelli, 1950.

TRONCARELLI, Barbara. **Diritto e filosofia della pratica in Benedetto Croce**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1995.

VALLES, Arnaldo de. Posizione di problemi sulla costituzionalità delle attività economiche dello Stato. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 3, n. 6, giu. 1958.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Comentários à lei sobre parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Saraiva, 1984.

VIGNOCCHI, Gustavo. I controlli sulle imprese pubbliche. **Il Diritto dell'Economia**, Torino, v. 11, n. 6, nov./dic. 1965.

---

VIGORITA, Vincenzo Spagnuolo. **L'iniziativa economica privata nel Diritto Pubblico.** Napoli: Jovene, 1959.

ZACCARIA, Francesco. Il risanamento dei conti pubblici: il ruolo della gestione di bilancio e della gestione di tesoreria. **Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze**, Milano, v. 52, n. 2, ago./giu. 1998.

---

## INFORMAÇÕES DOS AUTORES

---

### Giovani Clark

Doutor em Direito Econômico/UFMG e Professor da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação) e da PUC Minas (Graduação e Pós-graduação) em Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9324-4770>. Endereço eletrônico: [giovaniclark@gmail.com](mailto:giovaniclark@gmail.com).

### Ricardo Antonio Lucas Camargo

Doutor em Direito Econômico/UFMG, Professor da Faculdade de Direito da UFRGS (Graduação e Pós-graduação) e Procurador do Estado do Rio Grande do Sul em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7489-3054>. Endereço eletrônico: [ricardocamargo3@hotmail.com](mailto:ricardocamargo3@hotmail.com).

---

## COMO CITAR

---

CLARK, Giovani; CARMAGO, Ricardo Antonio Lucas. Aspectos jurídico-econômicos das “Funções Econômicas Estatais” diante das funções orçamentárias. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 30, n. 2, p. 308-334, 2025. DOI: [10.14210/nej.v30n2.p.308-334](https://doi.org/10.14210/nej.v30n2.p.308-334).

Recebido em: 01 de jun. de 2025.

Aprovado em: 25 de ago. de 2025.