

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ART. 173 DA CF.

STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY IN LIGHT OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY: AN ANALYSIS BASED ON ARTICLE 173 OF THE CF.

Recebido em 30.04.2025

Aprovado em 03.06.2025

Rafael Pinto dos Santos¹

RESUMO

O presente artigo tem como temática a intervenção do Estado na economia brasileira à luz do princípio da subsidiariedade, conforme estabelecido no artigo 173 da Constituição Federal de 1988. A problemática a ser examinada é se o princípio da subsidiariedade impede a intervenção do Estado na economia brasileira, considerando as diretrizes estabelecidas no artigo 173 da Constituição Federal. O propósito primordial é analisar a ingerência da máquina estatal no domínio econômico, tendo como base o artigo 173 da Constituição Federal de 1988. Inicialmente, a pesquisa apresenta a organização administrativa do Estado e a interferência estatal no mercado. Em seguida, são explorados a origem e o conceito do princípio da subsidiariedade, além de um estudo de sua observância no cenário econômico. Por fim, relata a subsidiariedade e os impactos na intervenção estatal na economia brasileira. Além da fundamentação teórica, baseada em livros e artigos científicos, o artigo adota uma perspectiva prática, analisando algumas jurisprudências do STF e do STJ.

Palavras-chave: Intervenção do Estado; Economia; Princípio da Subsidiariedade; Constituição Federal.

ABSTRACT

This article addresses the intervention of the State in the Brazilian economy in light of the principle of subsidiarity, as established in Article 173 of the Federal Constitution of 1988. The issue to be examined is whether the principle of subsidiarity prevents State intervention in the Brazilian economy, considering the guidelines established in Article 173 of the Federal Constitution. The primary purpose is to analyze the interference of the State apparatus in the economic domain, based on Article 173 of the Federal Constitution of 1988. Initially, the research presents the administrative organization of the State and State interference in the market. Then, the origin and concept of the principle of subsidiarity are explored, in addition to a study of its observance in the economic scenario. Finally, it reports on subsidiarity and

¹ Doutorando em Direito pela UVA. Mestre em Direitos Humanos pela UNISAL. Bacharel em Direito pela UGF. E-mail: rjanjo72@yahoo.com.br . Orcid: 0000-0002-4189-937X.

the impacts of State intervention in the Brazilian economy. In addition to the theoretical foundation, based on books and scientific articles, the article adopts a practical perspective, analyzing some case law of the STF and the STJ.

Keywords: State Intervention; Economy; Principle of Subsidiarity; Federal Constitution.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema escolhido para o presente trabalho surge a partir de um questionamento atual e relevante no âmbito acadêmico, político e econômico: se o princípio da subsidiariedade impede a intervenção do Estado na economia brasileira, considerando as diretrizes estabelecidas no artigo 173 da Constituição Federal? O objetivo geral deste trabalho é analisar a intervenção estatal na economia à luz do princípio da subsidiariedade, tendo como base o artigo 173 da Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, pretende-se fazer um breve exame sobre a organização administrativa do Estado brasileiro e a intervenção do Estado no mercado. Além disso, intenciona-se identificar a origem e o conceito do princípio da subsidiariedade. Outrossim, almeja-se fazer uma análise e aplicação do princípio da subsidiariedade no contexto da intervenção estatal na economia. Por último, ambiciona-se investigar a subsidiariedade e os impactos na intervenção estatal na economia brasileira.

A justificativa para a escolha deste tema parte da relevância do princípio da subsidiariedade para a participação do Estado na economia, uma vez que este princípio preconiza que a ingerência governamental deve ser ínfima e subsidiária, ou seja, realizada somente quando o mercado não é capaz de exercer satisfatoriamente sua atribuição socioeconômica. Nesse sentido, é fundamental compreender como este princípio é aplicado na prática e quais são as restrições para a interferência do Estado na economia, a fim de propiciar uma análise crítica e reflexiva sobre a função da máquina administrativa no desenvolvimento econômico e social.

Além disso, o tema também se fundamenta pela relevância na conjuntura nacional, uma vez que o país possui uma longa prática de intervenção estatal na economia, seja por meio de políticas de fomento, controle de preços, regulamentações e outras medidas. Nesse sentido, é essencial examinar como o princípio da subsidiariedade é aplicado na legislação, verificando se a atuação

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

estatal está de acordo com os princípios constitucionais e se contribui para o desenvolvimento econômico do país.

Por fim, o corrente artigo também se justifica pelo hiato existente na literatura acadêmica sobre a temática em discussão, especialmente no que diz respeito à análise do artigo 173 da Constituição Federal. Apesar de ser uma norma de extrema importância para a intervenção estatal na economia, pouco se tem discutido sobre suas consequências práticas e a observância do princípio da subsidiariedade nesta circunstância. Assim, o estudo proposto tem o intuito de contribuir para o preenchimento dessa lacuna e alargar o debate sobre a participação do Estado no domínio econômico brasileiro.

Diante do exposto, ressalta-se que o corrente trabalho não se limitará apenas a um exame teórico, mas também terá uma abordagem prática, com a análise de jurisprudências que compreendem a aplicação do presente assunto. Dessa forma, essa produção científica utilizou-se do método dedutivo, por intermédio de uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos como também um estudo documental com base na jurisprudência do STF e do STJ.

2. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO

Na passagem do Estado Moderno para o Pós-Moderno, as sociedades ocidentais experimentaram uma crise das instituições e de preceitos, proporcionando um extremismo da racionalidade. Observar-se que o Estado contemporâneo necessita atuar em um cenário de gestão mais difuso com ampla flexibilidade e descentralização, permitindo uma variedade de atores e uma integração global (CHEVALLIER, 2009).

As transformações ocorridas no mundo têm propiciado uma organização do Estado mais intrincada, havendo a necessidade da organização administrativa ser constituída por vínculos de controle entre os seus integrantes e com o estabelecimento de propósitos e imposição de resultados. Surge, assim, uma administração gerencial e consensual, com o intuito de atuar com juridicidade e eficácia (OLIVEIRA, 2022).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

No ano de 1936, O Brasil passou por uma transição de uma administração patrimonialista para uma burocrática, sendo esta caracterizada pela diferenciação entre o público e o privado como também entre o político e o administrador. No decorrer do século XX, houve uma atuação considerável, do Estado brasileiro, nos serviços sociais como educação, saúde, previdência etc. Entretanto, com o passar dos anos, evidenciou-se uma falta de eficiência na prestação de serviços públicos, havendo a necessidade de uma nova reforma (PEREIRA; SPINK, 2006).

Nos anos de 1990, houve uma diminuição da máquina administrativa com uma reestruturação nas atribuições do Estado. A EC 19/1998 propiciou a transformação de uma administração burocrática para a gerencial, canalizada para alcançar resultados eficientes com uma atuação descentralizada dos entes administrativos (OLIVEIRA, 2022).

A organização administrativa brasileira é aludida, no contexto federal, pelo Decreto-Lei 200/67 que examina a composição da administração pública abrangendo seus órgãos e pessoas jurídicas de direito público e privado (MAZZA, 2023).

O Decreto-Lei 200/67, recepcionado pela Carta atual com status de lei ordinária, estabeleceu diretrizes tanto para a União quanto para os estados, municípios e o Distrito Federal, com normas de cumprimento obrigatório. Esse ato normativo possibilitou a execução de serviços públicos pelos entes federativos por meio da administração direta ou centralizada. Além disso, permitiu a descentralização, transferindo determinadas atividades para outras pessoas jurídicas designadas de administração indireta (CARVALHO, 2017).

A estrutura administrativa nacional é constituída pela administração direta e indireta abrangendo as entidades e os órgãos. Aquelas são contempladas com personalidade jurídica podendo auferir direitos e assumir encargos. Enquanto, estes são destituídos de personalidade jurídica própria (DALENOGARE, 2024).

Com base na variedade de atores que participam na efetuação de serviços públicos e de tarefas particulares de importância para a coletividade, pode-se apresentar uma divisão em setores. O primeiro é formado pelo Estado com a presença da administração pública direta e indireta. O segundo plano é constituído

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

pelo mercado por intermédio das concessionárias e das permissionárias de serviço público. O último plano é composto pela sociedade civil que desempenha atividades não lucrativas em colaboração com o Estado (OLIVEIRA, 2022).

A administração pública direta foi concebida com a reunião das entidades federativas com os seus órgãos públicos dos poderes do executivo, legislativo e judiciário, disponibilizando serviços públicos de maneira centralizada (CARVALHO, 2017).

A administração pública indireta pratica atribuições administrativas, por intermédio de uma descentralização legal, que atua conectada ao respectivo ente estatal. Ela é composta pelas autarquias, pelas empresas públicas e suas subsidiárias, pelas sociedades de economia mista e suas subsidiárias e pelas fundações públicas de direito público e de direito privado (OLIVEIRA, 2022).

Este estudo tem como foco a análise das empresas públicas e sociedades de economia mista, uma vez que essas entidades podem atuar no mercado em situações de impescindibilidade para a segurança nacional ou de relevante interesse público, conforme o Art. 173 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias são regulamentadas pela Lei nº 13.303/2016. Essas instituições, conhecidas como empresas estatais, são pessoas jurídicas de direito privado criadas por autorização legislativa, com o objetivo de desempenhar atividades empresariais ou exercer funções públicas (BRASIL, 2016).

Existem diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista quanto à formação do capital, à estrutura societária e ao foro competente. As empresas públicas são integralmente financiadas com capital público, enquanto as sociedades de economia mista possuem capital mesclado, com a maioria das ações com direito a voto de domínio do poder público. No que diz respeito à forma societária, as empresas públicas podem adotar qualquer tipo de estrutura, enquanto as sociedades de economia mista são exclusivamente sociedades anônimas. Por fim, as questões que envolvem empresas públicas são geralmente julgadas pela justiça federal, enquanto os casos relacionados às sociedades de economia mista, via de regra, competem à justiça comum (OLIVEIRA, 2022).

3. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MERCADO

O poder constituinte originário, ao elaborar a Constituição de 1988, optou por uma política econômica fundamentada em um regime de mercado com enfoque liberal, permitindo a intervenção estatal apenas para coibir excessos e conservar o princípio da livre concorrência, evitando interferências tanto do governo quanto de particulares. Vale destacar que o objetivo principal é proteger a livre-iniciativa, que é um dos pilares da República Federativa do Brasil, em consonância com os subprincípios da abstêncio e da subsidiariedade (MOREIRA NETO, 2002).

Em momentos de crise, tornar-se comum a intervenção do Estado na economia, pois a coletividade espera uma participação incisiva do poder público para resolver ou minimizar a desordem ou a vulnerabilidade no caos econômico. Pode-se mencionar que isso ocorreu em 1929 como também após as duas guerras mundiais (ARAGÃO, 2015).

Há duas espécies de intervenção do Estado na ordem econômica. A primeira apresenta uma atuação direta com a geração de bens e atividades que atendam a necessidade da coletividade. A outra está relacionada com a elaboração de um conjunto de regras, a regulação, o incremento em alguns setores da economia etc, caracterizando uma participação indireta (OLIVEIRA, 2022). Esses tipos de ingerências são mencionados no Agravo em Recurso Especial nº 1.538.484/PR, de relatoria do Min. Raul Araújo, “[...] até mesmo para viabilizar a livre iniciativa e a livre concorrência, admite-se a intervenção do Estado na economia, que pode se dar de maneira direta ou indireta (CF, art. 174).” (BRASIL, 2023b).

O Art. 170 da Constituição Federal evidencia a preferência pela atuação do setor privado no desenvolvimento de atividades econômicas, embasada no princípio da ordem econômica da livre iniciativa, que também constitui um dos alicerces da República Federativa do Brasil (CARNEIRO, 2006).

A Constituição destaca que a condução de atividades empresariais cabe, prioritariamente, aos particulares, enquanto ao poder público destina-se a incentivar o setor privado para fomentar o desenvolvimento e ampliar oportunidades de

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

emprego. Além disso, o Estado busca promover setores produtivos específicos, assim como regular e fiscalizar a produção de bens e serviços (SADDY, 2015).

O Estado não possui titularidade para desempenhar qualquer atividade econômica. Entretanto, há a possibilidade, em casos excepcionais e de forma estratégica, de uma atuação complementar no setor empresarial com o intuito de atender questões imprescindíveis de segurança nacional ou de expressivo proveito para a sociedade consoante o caput do Art. 173 CF (SADDY, 2015). Cabe, também, indicar o monopólio exercido pelo governo nas atividades referentes ao aproveitamento de petróleo e de gás natural conforme o art. 177 CF (OLIVEIRA, 2022).

A Constituição autoriza, de forma excepcional, o Estado participar diretamente na prática de atividades de produção de riquezas juntamente com o setor privado. Necessário mencionar que a ação a ser exercida pela administração pública deve cumprir os limites enumerados no Art. 173 da CF (CARVALHO, 2017).

Interessante alertar que esse dispositivo constitucional não pode ser interpretado como sendo uma aquiescência irrestrita para o governo atuar com uma medida intervintiva na atividade empresarial. Há a necessidade da imposição de limites para inibir qualquer tipo de excesso por parte do Estado (ARAGÃO, 2015).

Cumpre frisar que essa tarefa extraordinária a ser exercida pelo poder público não propiciará qualquer vantagem em relação ao setor privado, inclusive acatando as obrigações civis, trabalhistas, tributárias e outras (CARNEIRO, 2006). Importante mencionar a posição do STF nesse sentido como foi decidido na ADPF nº 896/MG, de relatoria da Min. Rosa Weber:

3. As empresas estatais (empresas públicas e as sociedades de economia mista), ao atuarem em atividades econômicas em sentido estrito, a teor do art. 173, § 1º, II e § 2º, da Constituição da República, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, não podendo gozar de benefícios e prerrogativas da Fazenda Pública inextensíveis ao setor privado. (BRASIL, 2023)

Já na decisão proferida no RE nº 225.011, de relatoria do Min. Marco Aurélio, ficou definido que a empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

possui a regalia da impenhorabilidade de seus bens, não se aplicando as ressalvas previstas nos incisos do §1º do Art. 173 da CF (BRASIL, 2000).

A intervenção na economia pelo Estado ocorrerá por intermédio das entidades estatais, ou seja, as empresas públicas e sociedades de economia mista como também de suas subsidiárias que constituem a configuração da administração pública nacional. A criação dessas pessoas jurídicas de direito privadas para fins empresariais depende de autorização legislativa conforme o §1º do Art. 2º da Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016).

Aragão (2015) aponta a exigência do cumprimento de duas limitações para a ingerência do governo na ordem econômica. A primeira está relacionada com o quesito formal-democrático em que a existência de uma lei é necessária para a instituição de uma empresa estatal conforme o Art. 37, XIX da CF. O segundo limite é de caráter material-interpretativo, ou seja, é essencial a presença de um imperativo de segurança nacional ou um relevante interesse coletivo.

Importante frisar que o imperativo de segurança nacional ou o relevante interesse coletivo são sentenças caracterizadoras de uma definição jurídica indeterminada, gerando interpretações abertas e distintas (ARAGÃO, 2015).

Justen Filho (2005) conceitua a segurança nacional como sendo a reunião de exigências essenciais e obrigatórias à sobrevivência e à preservação do domínio estatal e ao pleno exercício do estado democrático de direito. No tocante ao relevante interesse coletivo, prevalece a ideia de que somente o Estado é capaz de atender de forma apropriada a um grupo de pessoas (ARAGÃO, 2015).

O exercício da atividade empresarial pela entidade estatal não tem o intuito de obter lucro. Caso venha a acontecer algum proveito econômico, será uma decorrência da exploração econômica, já que a atuação deve ser direcionada no sentido de atender o interesse da sociedade (CARVALHO, 2017).

Atualmente, o Estado deixou de atuar apenas como garantidor do corpo social, responsável por assegurar direitos e deveres, e passou a desempenhar o papel de uma instituição que apoia subsidiariamente a ordem econômica (NACLE; DUARTE, 2014). É importante destacar que o Estado contemporâneo tem

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

demonstrado uma tendência a se envolver diretamente em atividades empresariais (GRAU, 2006).

O princípio da subsidiariedade pode ser considerado uma ferramenta fundamental, servindo como base para o atual modelo econômico. Nesse contexto, o Estado, com um viés intervencionista, avoca, de maneira extraordinária e complementar, determinadas áreas essenciais ao desenvolvimento do país (NACLE; DUARTE, 2014).

4. A ORIGEM E O CONCEITO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A palavra "subsidiariedade" tem origem no latim *subsidiarius*, que significa auxílio, amparo, complemento, suplementação ou incentivo (SILVA, 2006). Sua concepção atual remonta a Aristóteles, aos cristãos e aos germânicos, sendo amplamente empregada em inúmeros ramos das ciências sociais (BARACHO, 2000).

A Igreja Católica, com significativa contribuição de Santo Tomás de Aquino, desempenhou um papel importante na origem do princípio da subsidiariedade. Ele foi inicialmente abordado na Encíclica *Rerum Novarum*, publicada em 1891, pelo Papa Leão XIII. Posteriormente, em 1931, na Encíclica *Quadragesimo Anno*, o Papa Pio XI apresentou o princípio de forma expressa, atribuindo-lhe o sentido de suplementar e complementar (NACLE; DUARTE, 2014).

O princípio da subsidiariedade foi reafirmado na Encíclica *Mater et Magistra*, de 1961, pelo Papa João XXIII. Nela, destacou-se a participação do Estado na atividade empresarial, não como uma forma de limitar os direitos individuais, mas de ampliá-los e proteger aqueles em maior situação de vulnerabilidade (NACLE; DUARTE, 2014).

Baracho (2000) declara que esse princípio está relacionado à estruturação da comunidade, atuando como um mecanismo de restrição do poder governamental. O autor ainda destaca que esse princípio é empregado em várias áreas do conhecimento, incluindo o direito econômico, o direito administrativo e o direito internacional.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

A concepção desenvolvida pela Igreja Católica no século passado conferiu destaque, com *status* de princípio, no âmbito do direito constitucional. Essa perspectiva atribuiu ao Estado um encargo interventionista nas questões jurídico-econômicas, com o objetivo de corrigir os equívocos decorrentes das políticas econômicas implementadas (VIANA, 2020).

Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade desempenha um papel significativo ao justificar a atuação do governo na atividade empresarial, funcionando como um mecanismo para restringir a intervenção da administração pública no âmbito privado (VIANA, 2020). Gunther e Santos compartilham essa mesma perspectiva:

[...] o Estado deve respeitar os direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada [...] tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa ideia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos (GUNTHER; SANTOS, 2011, p. 90).

Esse princípio pode ser considerado tanto a causa quanto o fundamento da restrição do envolvimento estatal na economia (DI PIETRO, 2002). O Estado deve intervir de forma complementar, apenas quando necessário, com o objetivo de inibir instabilidades e injustiças sociais, sem prejudicar os direitos individuais, mas, ao contrário, promovendo sua ampliação (GUNTHER; SANTOS, 2011).

5. A ANÁLISE E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO CONTEXTO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA

Viana (2020) aponta que esse princípio está contemplado nos artigos 173 e 174 da Constituição Federal, exigindo a criação de uma norma, a produção de efeito específico e destinada exclusivamente ao âmbito privado. Destaca-se que o princípio encontra-se subentendido no ordenamento jurídico, tanto no Brasil quanto na Comunidade Europeia. No entanto, há quem defenda a necessidade de sua positivação, com o objetivo de oferecer respaldo para estabelecer restrições e diretrizes à intervenção governamental na atividade empresarial, prevenindo eventuais instabilidades (MONCADA, 2012).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

O princípio da subsidiariedade foi expressamente positivado na Constituição de 1937 e durante o regime militar, conforme apontado por Bercovici (2015). No entanto, Gabardo (2009) e Bercovici (2015) argumentam que o constituinte originário não incorporou esse princípio na Constituição vigente.

Em 2020, foi apresentada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, que propunha mudanças na administração pública com o objetivo de aumentar sua produtividade. Entre as alterações, destacava-se a ampliação dos princípios enumerados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, incluindo a previsão expressa do princípio da subsidiariedade (FERNANDES; NOHARA, 2023).

Duas perspectivas são destacadas em relação a esse princípio. A primeira enfatiza a obrigação do governo de respeitar os direitos individuais, assegurando a predominância da iniciativa privada na condução do domínio econômica e delimitando a atuação estatal em relação ao setor privado. A segunda visão ressalta o papel do Estado na promoção, coordenação e fiscalização, com o objetivo de garantir estabilidade e justiça social na sociedade (GUNTHER; SANTOS, 2011).

Moncada (2012) afirma que o princípio da subsidiariedade não apenas promove os direitos fundamentais individuais, mas também estabelece, de forma relativa, as áreas de atuação do Estado na economia, garantindo ao setor privado a primazia sobre a atividade empresarial. GUNTHER e SANTOS (2011, p. 28) atestam que esse princípio “não deve ser entendido como limite de atuação do Estado, mas como especificação da natureza dessa intervenção”.

A aplicação mais comum desse princípio tem sido justificar a intervenção do governo na esfera econômica, embora sua origem esteja vinculada a um contexto de crises, nos quais os particulares necessitavam de auxílio e proteção estatal (VIANA, 2020). A interferência na economia é tratada como uma exceção, destinada a assegurar o bem comum, especialmente quando a iniciativa privada se mostra incapaz de desempenhar determinadas atividades empresariais. Contudo, isso não implica a adoção de um modelo de Estado mínimo (GUNTHER; SANTOS, 2011).

Os tribunais superiores têm reconhecido que a participação do governo na atividade empresarial é um direito inerente à administração pública. Contudo, essa

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

atuação não é ilimitada, estando sujeita a exigências que delimitam sua extensão. Caso a intervenção seja ilícita, excessiva ou desproporcional, resultando em prejuízos a terceiros, o Estado pode ser responsabilizado civilmente de forma objetiva (BUCHAIN, 2018).

O envolvimento do Estado no domínio empresarial, mesmo alinhado ao arcabouço jurídico, deve respeitar os princípios que regem a ordem econômica, como a livre concorrência, a livre iniciativa e a liberdade no exercício das atividades econômicas (VIANA, 2020). Vale destacar que o Brasil adota um modelo econômico de orientação liberal, permitindo a intervenção estatal na economia apenas dentro dos limites estabelecidos pelos princípios e pela legislação vigente (BUCHAIN, 2018).

O REsp nº 926.140/DF, de relatoria do Min Luiz Fux, julgado no ano de 2008, proferiu decisão evidenciando a necessidade do Estado, por ocasião de uma intervenção no âmbito econômico, acatar os princípios constitucionais:

Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art.

170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa". (BRASIL, 2008)

Constata-se que o princípio da subsidiariedade funciona como uma ferramenta contra qualquer ação arbitrária da administração pública, exigindo que os agentes públicos justifiquem suas decisões no exercício de suas funções (BARACHO, 1997). O postulado em tela ocasiona uma ampla tutela dos direitos individuais, atuando como uma barreira ao despotismo em um governo democrático.

A intervenção estatal na economia deve ocorrer apenas de forma complementar e em situações particulares, quando o setor privado não for capaz de exercer determinada atividade econômica (MONCADA, 2012).

Este princípio apresenta-se como um instrumento imprescindível e necessário à prosperidade da comunidade nacional contemporânea. No entanto, a sua aplicação tem sido admitida para somente fundamentar a atuação do Estado no domínio empresarial (NACLE; DUARTE, 2014). Por fim, é essencial destacar que a atuação do Estado na atividade econômica só é permitida, mediante autorização legal, quando for primordial para atender aos imperativos da segurança nacional ou a significativos interesses da sociedade (BRASIL, 1988).

6. A SUBSIDIARIEDADE E OS IMPACTOS NA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA BRASILEIRA.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 fortalece a concepção de que a atividade econômica deve ser predominantemente desempenhada pelos particulares, sob o argumento de que a atuação governamental é caracterizada pela lentidão, altos custos e baixa efetividade para a sociedade. Neste contexto, projeta-se o estabelecimento de uma gestão pública de natureza acessória, com o Estado assumindo uma função suplementar ao contribuir com a esfera particular, que desempenhará o papel central na busca pelo progresso e na geração de riqueza (FERNANDES; NOHARA, 2023).

A positivação do princípio da subsidiariedade na Constituição visa reduzir a centralidade do modelo de governo de bem-estar social, restringindo a atuação estatal a um papel secundário. Dessa forma, evidencia-se a consolidação de um Estado mínimo, caracterizado pelo esvaziamento de suas atribuições, especialmente na prestação de serviços públicos essenciais (FERNANDES; NOHARA, 2023). Bercovici (2020) afirma que o domínio estatal fica restringido à gestão de benefícios destinados àqueles em situação de vulnerabilidade social e econômica.

A ideia de subsidiariedade promove a transição de um modelo de coordenação típico do Estado social para uma administração de caráter subsidiário, substituindo o sistema jurídico de intervenção e prestação por um enfoque voltado à

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

regulamentação e ao incentivo de resultados. Contudo, é a atuação do Estado no setor empresarial que impulsiona o desenvolvimento de pesquisas, o surgimento de novas tecnologias, a criação de novos bens e mercados, estimulando o dinamismo econômico (TAVARES, 2024).

Mazzucato (2014) defende a visão de um Estado que atua apenas de forma subsidiária no domínio econômico representa um retrocesso significativo para países em desenvolvimento. Ela afirma que é um mito a atuação da administração pública, na ordem econômica, de forma lenta e sem apresentar resultados positivos. Pelo contrário, defende que o governo tem um papel arrojado e proativo, aceitando riscos que o setor privado geralmente evita, contribuindo assim para o avanço econômico e a inovação.

O governo deve desempenhar um papel central na economia, atuando de forma eficiente em colaboração com o setor empresarial, sem desconsiderar o princípio da iniciativa privada. Vale destacar que a intervenção estatal foi fundamental para promover avanços tecnológicos, impulsionar novas áreas de produção, criar mercados inéditos e retificar falhas na área econômica. Dessa forma, o Estado deve atuar tanto no âmbito econômico quanto no social, adotando um modelo de bem-estar social alinhado ao ordenamento jurídico (TAVARES, 2024).

Em sentido contrário, o Ministro Roberto Barroso, ao proferir seu voto no Recurso Extraordinário nº 1.054.110, em 9 de maio de 2019, relacionado ao transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos, defendeu que o país precisa de uma maior participação da sociedade civil, com maior liberdade de iniciativa e ampliação da mobilização social, e de uma atuação estatal mais reduzida (BRASIL, 2019).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de administração pública que aprimora os princípios da eficiência e transparência. A máquina governamental é integrada por algumas entidades, abrangendo as empresas públicas e sociedades de economia mista, que desempenham atribuições suplementares na economia, quando for indispensável.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

A participação do governo, no entanto, não deve se sobrepor ao setor empresarial de forma definitiva, sendo restrita a ingerências primordiais para assegurar a ordem econômica, a justiça social e o bem-estar da população. A interferência do Estado no domínio econômico, conforme o arcabouço jurídico, almeja harmonizar a liberdade de iniciativa privada com a necessidade de propiciar a estabilidade econômica, a livre concorrência e o combate a aos excessos.

O princípio da subsidiariedade, ao longo de sua trajetória no ordenamento jurídico, tem se estabelecido como uma ferramenta relevante para a ordenação administrativa do Estado brasileiro e para a conceituação das restrições da intervenção estatal no domínio econômico. Embora historicamente resultante de uma concepção filosófica e teológica, o princípio ganhou um perfil jurídico e político no direito constitucional, especialmente ao evidenciar a autonomia do setor privado e a intervenção estatal de forma subsidiária, ou seja, somente quando o mercado não for capaz de atender de maneira eficiente as exigências da sociedade. Nesse contexto, o governo não é vedado de participar, mas o seu desempenho deve ser limitado e destinado para áreas específicas de interesse público.

A recomendação de um Estado mínimo, como concebida na Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, propõe limitar a atuação estatal, delegando ao setor empresarial função principal na condução da economia. Essa visão se alinha ao princípio da subsidiariedade, sugerindo que o governo participe somente quando o mercado privado não puder viabilizar soluções apropriadas. No entanto, tal proposição opõe-se à visão de alguns doutrinadores, que argumentam que o papel ativo do Estado, principalmente em momentos de crise e em áreas essenciais, pode fomentar o aperfeiçoamento e o desenvolvimento econômico.

Logo, a resposta ao questionamento inicial se o princípio da subsidiariedade impede a intervenção do Estado na economia brasileira à luz do princípio da subsidiariedade, considerando as diretrizes estabelecidas no artigo 173 da Constituição Federal? Pode-se afirmar que o princípio não impede a atuação estatal, mas implementa algumas restrições. A ingerência governamental deve ocorrer de forma planejada e suplementar, para corrigir falhas de mercado, garantir o

bem-estar social e promover a justiça econômica, sempre cumprindo os limites estabelecidos pela Constituição.

O Estado brasileiro, por intermédio de sua organização administrativa, deve continuar a atuar de maneira eficiente e responsável, sem perder de vista a relevância da livre iniciativa e da concorrência, mas com a versatilidade crucial para assegurar que os propósitos de interesse coletivo sejam obtidos. O desafio está em encontrar uma constância que permita ao Estado ser um núcleo de desenvolvimento, sem se tornar demasiadamente intervencionista, respeitando o funcionamento do mercado e, ao mesmo tempo, tutelaando os direitos e interesses da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas públicas e sociedades de economia mista**. 1. ed. Belo Horizonte: fórum, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. O princípio da subsidiariedade e o autoritarismo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-princípio-subsidiariedade-a-utoritarismo/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 225011/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 16 de novembro de 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15164/false>. Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 1054110/SP**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 09 de maio de 2019. Disponível em:

<https://doi.org/10.20873/ufi.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750765676. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 896 MC/MG**. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, 18 de abril de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477919/false>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 926140/DF**. Relator: Min Luiz Fux. Brasília, 01 de abril de 2008. Disponível em: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700320959&dt_publicacao=12/05/2008. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp nº 1538484/PR**. Relator: Min Raul Araújo. Brasília, 03 de novembro de 2023b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=215055111&num_registro=201901988940&data=20231103. Acesso em: 22 nov. 2024.

BUCHAIN, Luiz Carlos. Intervenção do estado na economia e direito da concorrência. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 38, p. 178-198, ago. 2018.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Reflexões sobre a não-intervenção do Estado na “atividade econômica”, nos termos do Art. 173 da vigente Constituição Federal. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 193-204, jan/abr. 2006.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. Ed. rev. Ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DALENOGARE, Felipe. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, jan./ fev./mar. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=82>. Acesso em: 17 nov. 2024.

FERNANDES, Érika Capella; NOHARA, Irene Patrícia. Retrocessos da positivação do princípio da subsidiariedade: a inconstitucionalidade da reforma pretendida pela pec 32/2020. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n.3, p. 219-235, dez. 2023.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUNHTER, Luiz Eduardo. SANTOS, Willians Franklin Lira dos. A encíclica rerum novarum e o princípio da subsidiariedade. In: GUNHTER, Luiz Eduardo. VILLATORE, Marco Antônio Cesar (Coord.). **Rerum Novarum: estudos em homenagem aos 120 anos da encíclica papal**. Curitiba: Juruá, 2011. Disponível em: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/106890/2017_gunther_luiz_enciclica_rerum.pdf?sequence=1. Acesso em: 17 nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito Econômico**. 6. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NACLE, Isabela Cristina Costa; DUARTE, Francisco Carlos. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. **Revista Sequência**, Florianópolis, SC, v. 35, n. 68, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/21777055.2013v35n68p91/26947>. Acesso em: 17 nov. 2024.

OLIVEIRA, Rafael carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração publica gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2006.

SADDY, André. Intervenção direta do estado na economia: uma análise do caput do Art. 173 da Constituição brasileira. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 107-138, mai/ago. 2015.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p23-41>

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

TAVARES, Daniele Silva Lamblém. O estado empreendedor e o mito da subsidiariedade no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 10 (2024), nº 4, 179-195. Disponível em: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdfmadadm/https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2024/4/2024_04_0179_0195.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

VIANA, Fernando José. **Princípio da subsidiariedade como regulador das intervenções estatais extrafiscais na economia**. 2020. 136 f. Dissertação (mestrado em Ciências Jurídicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade federal da Paraíba, João Pessoa. Disponível em: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdfmadadm/https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/18292/1/FernandoJos%c3%a9Viana_Dissert.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.