

**SOBRE A INTERVENÇÃO INDIRETA DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA  
ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DA REGRA DA INDEXAÇÃO DO DIREITO  
ECONÔMICO**

**ABOUT THE INDIRECT INTERVENTION OF THE STATE IN THE ECONOMIC  
ORDER THROUGH THE APPLICATION OF THE RULE OF THE INDEXING OF  
THE ECONOMIC LAW.**

**Marcio Leandro Wildner**

Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Professor titular das disciplinas de Direito Tributário dos cursos de Direito, Administração e Ciências Contábeis do Centro Universitário da Serra Gaúcha – FSG. E-mail: marcio.wildner@fsg.br.

**Suêlen Otobelli**

Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Professora titular da disciplina de Direito Tributário e Empresarial do curso de Gestão de Logística e da disciplina de Teoria da Contabilidade do curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário da Serra Gaúcha – FSG. E-mail: suelen.otobelli@fsg.br.

**Informações de Submissão**

Recebido em: 15/09/2016

Aceito em: 13/12/2016

Publicado em: 01/02/2017

**Palavras-chave**

Direito Econômico. Regra da  
Indexação. Atividade econômica.  
Intervenção estatal.

**Keywords**

Economic Law. Rule of the  
Indexation. Economic activity. State  
intervention.

**Resumo**

A intervenção indireta do Estado, enquanto agente de desenvolvimento econômico e fiscal da regularidade da atuação dos sujeitos da atividade econômica, é um poder-dever a ele atribuído no caput do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, cujo exercício deve observar a manutenção do valor aquisitivo do patrimônio daqueles, tarefa realizável, inclusive, através da observação da regra da indexação advinda do Direito Econômico.

**Abstract**

The indirect intervention of the State, while agent of the economic development and the regularity of the performance of the subjects of the economic activity fiscal, is a can-owe to him attributed in the caput of the article 174 of the Federal Constitution of 1988, whose exercise should observe the maintenance of the acquisitive value of the patrimony of those, realizable task, besides, through the observation of the rule of indexation that came from the Economic Law.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo a análise da intervenção indireta do Estado na ordem econômica através da aplicação da regra da indexação, dentro do âmbito do direito econômico, tendo por base as funções de agente normativo e regulador da atividade econômica atribuídas ao Estado no texto do artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

A análise partirá de uma breve exposição acerca da ordem econômica enquanto objeto da ação estatal, objetivando, após, apresentar os lineamentos da regra em estudo como meio de atendimento da função do Estado dentro daquela ordem.

## 2 DA ORDEM ECONÔMICA

*Ab initio*, cumpre definir que estamos a tratar da ordem econômica enquanto parte integrante da ordem jurídica, de modo que o mero exame daquela somente a partir de seu conteúdo econômico não nos ajuda a atingir o objetivo da pesquisa. Ao contrário: é restritiva ao eleger como objeto apenas as relações econômicas, e dispersiva, pois resta por espalhá-la sobre praticamente todas as normas expedidas pelo Estado. Desta forma, não é possível limitar o exame da ordem econômica apenas aos fenômenos concernentes às relações econômicas. É necessário inserir-na, pois, no contexto jurídico ao qual está destinada.

A partir desta noção, tendo por base o entendimento de que a ordem econômica surge, pois, como meio de expressão jurídica dos valores fundamentais que norteiam a política econômica do Estado, a ordem econômica é, no entendimento de Eros Roberto Grau, “o conjunto de princípios de organização da vida econômica, consagrados no Direito Positivo”<sup>1</sup>, de modo que a ordem econômica é, intrinsecamente considerada, uma ordem jurídico-econômica, consagrando-a como partícula nuclear do Direito Econômico. Além disso, não se pode olvidar que a ordem econômica tem seus fundamentos delineadores apresentados na Constituição Federal, cuja natureza é eminentemente política, fator que influencia de maneira direta na conformação da ordem, eis que estabelece a ideologia nela aplicada.

Nessa mesma linha de raciocínio, o já citado Eros Roberto Grau afirma ser possível, “para esboçar a noção de ordem econômica, descrevê-la como um conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico, desde uma visão macrojurídica, conformação esta operada mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado”<sup>2</sup>.

Unindo todas as premissas apresentadas, Washington Peluso Albino de Souza propõe que o que se tem, na verdade, é uma ordem jurídico-político-econômica, a qual interessa diretamente ao direito econômico e que, segundo ele, “[...] pode ser identificada em qualquer regime político que a tenha adotado e a transformado em fundamento de direito, pela consagração no texto constitucional, indo até as medidas de natureza legal que, na legislação

<sup>1</sup> GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 43.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 47.

---

ordinária, serão instrumentos de efetivação da política econômica correspondente à ideologia por ela adotada”.<sup>3</sup>

Adotamos, pois, a noção de que a ordem econômica é parte integrante e indissociável do Direito Econômico, formando a base jurídica sobre a qual está assentado o processo econômico envolvido na realização da atividade Estatal necessária ao cumprimento das finalidades políticas estabelecidas pela Constituição Federal. E é justamente aqui o ponto no qual se integra a regra do direito econômico objeto deste estudo, qual seja a necessidade da indexação como atividade estatal necessária à realização da regulação e normatização da atividade econômica, de acordo com a competência atribuída através das normas insertas no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, conforme será exposto no item seguinte.

### **3 DA REGRA DA INDEXAÇÃO À LUZ DO ARTIGO 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

#### **3.1 Da importância das regras do direito econômico**

Conforme já exposto acima a ordem econômica considerada enquanto ordem jurídico-político-econômica vigente, conforme proposta de Washington Peluso Albino de Souza a qual aderimos, encontra seus fundamentos em textos legais, ou seja, no direito positivo. Todavia, conforme observou o recém-citado mestre, “nem por isso todas as regras estão presentes no texto das leis e, por isto mesmo, a jurisprudência está permanentemente aplicando regras de direito para o ajustamento da lei à realidade”<sup>4</sup>, de modo que, com a finalidade de melhor aplicar o direito econômico no mundo fático e, com isso, atingir a sua finalidade, é necessária a compreensão de suas regras, pois “este é o caminho para que o legislador e o juiz possam delas se utilizar na missão de atender à realidade econômica dos indivíduos e da sociedade”<sup>5</sup>.

Como se percebe, as regras de direito econômico têm a precípua função de servir como elemento norteador, seja para o legislador no momento da confecção das leis de direito econômico, seja para os aplicadores das citadas normas quando de sua contraposição aos casos concretos da vida quotidiana. Ao passo que o primeiro aspecto é autoexplicativo enquanto indutor da qualificação da atividade legislativa, em relação ao segundo aspecto cabe referir que o exame detalhado e a plena consideração das regras de direito econômico –

---

<sup>3</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 3. ed. rev. e atual. São Paulo: LTR, 1994, p. 142.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 92.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 93.

---

quando da aplicação prática do direito que lhes guarda intimidade – são necessários ao preenchimento de eventuais lacunas deixadas pelo legislador, de modo a realizar em sua plenitude o direito econômico e, de maneira mais objetiva, como método para evitar abusos por quem detém o poder econômico, através da intervenção do Poder Judiciário quando este for suscitado a solucionar as eventuais demandas que se elevem da aplicação do direito em apreciação.

Nesse sentido é maiúscula a observação de Ricardo Antônio Lucas Camargo, o qual constata que “freqüentemente, o legislador ordinário deixa de corporificar todos os elementos consagrados na Constituição Econômica”<sup>6</sup>. Destarte, prossegue o doutrinador, “a ideologia que a conforma inspira, por isto, uma regra, um norte para o legislador ou para o suprimento da lacuna legal pelo juiz”<sup>7</sup>.

Lenio Luis Streck, em obra de relevo, anotou que a discussão acerca das lacunas e, por conseguinte, da importância de seus métodos de preenchimento é relevante “para a própria dogmática jurídica, na medida em que a tese das lacunas serve como forte elemento norteador e, também, como sustentáculo ao Direito visto de maneira circular e controlado”<sup>8</sup>. E complementa, ressaltando que servem como “argumento desmi(s)tificador do próprio dogma do Direito baseado no modelo Napoleônico, pois pode-se entender, sem dúvida, que, quando o juiz está autorizado/obrigado a julgar nos termos do arts. 4º da LICC e 126 do CPC (isto é, deve sempre proferir uma decisão), isso significa que o ordenamento é, dinamicamente, coompletável, através de uma auto-referência ao próprio sistema jurídico”<sup>9</sup>.

Assim, também em relação a esse aspecto eminentemente completo, plenamente demonstrada a importância das regras do direito econômico, as quais se assemelham aos princípios gerais do direito, eis que resultam numa forte ligação com o próprio sistema jurídico-econômico, o qual é passível de complementação, com o preenchimento das lacunas pela aplicação, em nosso caso particular, das regras do direito econômico.

---

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 102.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> STRECK, Lenio Luis. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*, 2 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 91.

<sup>9</sup> *Idem.*

---

### 3.2 Do Artigo 174 da Constituição Federal de 1988

O artigo 174<sup>10</sup> da Constituição Federal de 1988, ao determinar que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, cuida da intervenção indireta do Estado, eis que determina a participação do Estado, mesmo sendo ele alheio ao papel de produtor ou distribuidor de bens e serviços, enquanto limitador e balizador da atividade econômica a ele subordinada. Trata-se, pois, da autorização para que o Estado, dentro dos parâmetros estabelecidos na Carta de 1988, intervenha na atividade econômica, de modo a regular a atuação dos particulares em suas relações de natureza econômica.

O dispositivo *sub examine* carrega três diferentes meios de intervenção estatal: a de fiscalização, a de incentivo e a de planejamento, todos a serem utilizados como meios indiretos de estímulo e/ou limitação da ação dos sujeitos econômicos. Acerca desta intervenção estatal indireta, o lusitano Manoel Afonso Vaz opina que “neste âmbito de atuação, o Estado cria infraestruturas, institui o quadro em que se realiza a atividade das empresas, estabelece restrições à instalação e funcionamento das atividades econômicas, estabelece restrições à circulação e trocas de produtos, ou, ainda, fomenta determinados empreendimentos, dado seu interesse para a economia nacional”<sup>11</sup>.

Através da fiscalização, materializada pelo exercício de seu poder de polícia, o Estado, pois, verifica se os sujeitos econômicos estando cumprindo as disposições legais que repousam sobre seu âmbito de atuação. Pelo incentivo, através, por exemplo, de isenções tributárias, o Estado fomenta determinadas atividades econômicas visando o crescimento e a geração de riquezas. Já o planejamento busca a racionalização da economia, como forma de complementação das leis do mercado com a finalidade precípua de proteção e mola propulsora do mercado interno, bem como do mais adequado posicionamento deste frente às demandas surgidas do regime econômico globalizado que reina hodiernamente.

---

<sup>10</sup> “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização de atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para a pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei”.

<sup>11</sup> VAZ, Manoel Afonso. *Direito Econômico*. Lisboa: Coimbra Editorial, 1984, p. 111.

---

### 3.3 Da Regra da Indexação

Destacada e definida em linhas gerais a ordem econômica, bem como apresentada a relevância das regras de direito econômico enquanto norteadores para a gênese legislativa e para a aplicação do direito econômico aos casos concretos, basta partir para a análise da regra de Direito Econômico eleita para o presente estudo, qual seja, a regra da indexação, à luz do *caput* do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, acima apresentado, de cuja análise resultou a conclusão de que o Estado tem a obrigação de, pelo uso de intervenção indireta, planejar, fomentar e fiscalizar a atividade econômica, zelando para que esta alcance seus objetivos ou, como propôs José Paschoal Rossetti, tal participação do Estado nos sistemas de livre-empresa, como o adotado em nossa Constituição<sup>12</sup>, é necessária para “o preenchimento de determinados espaços vazios, resultantes da impraticabilidade ou do desinteresse da iniciativa privada por investimentos em áreas-chave da economia”<sup>13</sup>.

Uma das formas desta intervenção estatal está posta na regra da indexação, que encontra na obra de Washington Peluso Albino de Souza a seguinte definição: “a indexação é a prática da aplicação de ‘índices’ para o ajustamento de valores monetários defasados, utilizada em Ciência Econômica”<sup>14</sup>. A seu turno, Ricardo Antônio Lucas Camargo aponta que “quando a política econômica posta em prática pelas autoridades superiores faz variar o poder aquisitivo da moeda em índices que ultrapassam os admitidos em uma economia estabilizada, cabe a essas autoridades assegurar também as medidas defensivas dos interesses privados capazes de serem diretamente atingidos pelos seus efeitos”<sup>15</sup>.

Destarte, a observância da regra da indexação adquire contornos de essencialidade, eis que tem, como finalidade precípua, a imunização total ou parcial dos agentes da atividade econômica em relação às mudanças no nível geral dos preços relacionados a uma determinada área da economia, atuando como elemento mantenedor da capacidade negocial ao impedir a excessiva desvalorização dos ativos.

O reflexo da observação da regra da indexação enquanto parcela integrante da intervenção estatal indireta na economia, conforme dispõe o *caput* do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, pode ser auferido na simples percepção de que, com a proteção

---

<sup>12</sup> CF/88: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...). Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. *Cum omissis*.

<sup>13</sup> ROSSETI, José Paschoal. *Introdução à Economia*, 13 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 1988, p. 364.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 98.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 104.

---

do valor dos ativos, estar-se-á garantindo aos agentes econômicos a possibilidade de manter a regularidade de suas atividades e com isso gerar crescimento econômico e seus reflexos como, por exemplo, o incremento na oferta de empregos.

Todavia, não nos parece recomendável à adoção do critério de indexação de todos os preços e salários como meio de proteção global da economia, visando o fomento da atividade econômica.

Admita-se, para fins ilustrativos, a hipótese da indexação total dos salários, rendas, taxas de juros e preços dos serviços públicos vigentes na nação, adotando o indexador virtual X. Ocorrendo uma safra desastrosa que provoque aumento de preços dos alimentos em 10%, estando tais bens alimentares indexados, isso provocaria um acréscimo de 10% ao indexador virtual X, num choque que se propagará através da economia como uma peste epidêmica, pois todas as rubricas indexadas ao X sofrerão um aumento de 10%. Mas, tendo em vista o fato de que todos – ou quase todos – os custos estarem indexados, X aumentará novamente em 10% no mês seguinte. E, no terceiro mês, os preços aumentam novamente em quase 10%, e assim sucessivamente. Nesse *status quo*, encerrada a espiral, custos-preços, os preços terão sido aumentados várias vezes.

Altos índices de indexação são, portanto, perigosos, pois podem atuar como amplificadores dos choques exteriores sobre os preços, gerando inflação e desestabilizando a economia, o que resta por retirar da indexação seu caráter de protetor/fomentador da atividade econômica para transformá-la em estopim da explosão inflacionária. Por mais paradoxal que possa parecer quanto mais se busque proteger os agentes da atividade econômica dos efeitos da inflação, através, inclusive, da indexação, maior é a possibilidade de a inflação se tornar instável.

Assim, é necessário reconhecer que a intervenção indireta do Estado na atividade econômica, através da indexação, não se presta como único método de proteção das atividades dos agentes da atividade econômica, eis que sua aplicação sem critérios pode levar a distorções que acabam por desviá-la de seu objetivo precípua, sendo do âmbito de aplicação do Direito Econômico a busca do equilíbrio na utilização de tal regra enquanto norteadora da atividade estatal intervencionista.

## 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a ordem econômica é parte integrante e indissociável do Direito Econômico, formando a base jurídica sobre a qual está assentado o processo econômico

---

---

envolvido na realização da atividade Estatal necessária ao cumprimento das finalidades políticas estabelecidas pela Constituição Federal.

Também restou anotado que as regras do direito econômico têm elevada importância enquanto elementos norteadores para o legislador no momento da confecção das normas de direito econômico, como para os aplicadores das citadas normas quando de sua contraposição aos casos concretos da vida quotidiana. Além disso, assemelham-se aos princípios gerais do direito, eis que resultam numa forte ligação com o próprio sistema jurídico-econômico, o qual é passível de complementação, com o preenchimento das lacunas pela aplicação, em nosso caso particular, das regras do direito econômico.

A seu turno, o *caput* do artigo 174 da Constituição Federal de 1988 prevê a intervenção indireta do Estado na economia, visando a regulamentar a atuação dos particulares em suas relações de natureza econômica, sendo a indexação uma das formas desta intervenção, através da qual se busca a imunização total ou parcial dos agentes da atividade econômica em relação às mudanças no nível geral dos preços relacionados a uma determinada área da economia, atuando como elemento mantenedor da capacidade negocial ao impedir a excessiva desvalorização dos ativos.

Todavia, a indexação total não se apresenta recomendável, pois podem atuar como amplificadores dos choques exteriores sobre os preços, gerando inflação e desestabilizando a economia, o que resta por retirar da indexação seu caráter de protetor/fomentador da atividade econômica para transformá-la em estopim da explosão inflacionária.

Extraí-se como sumo do presente estudo que a regra da indexação, sem nunca desconhecer sua importância no contexto da intervenção indireta do Estado na economia, na condição de protetor e estimulador da atividade econômica, deve ser aplicada com parcimônia, eis que a indexação excessiva da economia pode levar ao caos inflacionário, fazendo com o escopo da citada intervenção seja desvirtuado, e o alcance de seus objetivos seja afastado, eis que o acréscimo da inflação gera instabilidade na economia, o que resulta no trancamento do desenvolvimento nacional em decorrência da instabilidade das atividades econômicas verificada em tal quadro, cabendo ao Direito Econômico, enquanto ciência, a busca pelo equilíbrio de tais relações e a definição dos parâmetros em que tal regra deve ser utilizada.

---



---

**REFERÊNCIAS**

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito Econômico: Aplicação e Eficácia*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

ROSSETI, José Paschoal. *Introdução à Economia*, 13 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 1988.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 3 ed. rev. atual. São Paulo: LTR, 1994.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*, 2 ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

VAZ, Manoel Afonso. *Direito Econômico*. Lisboa: Coimbra Editorial, 1984.

---