

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA DEFESA DA EMPREGABILIDADE:
VIABILIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DAS CONTRAPARTIDAS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVOS FISCAIS**

**THE PUBLIC MINISTRY OF LABOR IN THE DEFENSE OF EMPLOYABILITY:
FEASIBILITY OF THE JUDICIAL CONTROL OF THE CONTRAPARTIES OF THE PUBLIC
POLICIES OF TAX INCENTIVES**

Januário Justino Ferreira¹

Julio César de Aguiar²

RESUMO

Este artigo propõe demonstrar a plausibilidade da intervenção judicial do MPT, direcionada para tutelar o direito social do trabalho, em busca de maior efetividade no resultado das políticas públicas de incentivos fiscais. A discussão partirá da análise de bases jurisprudenciais, teóricas e normativas que indicam ou não a possibilidade de controle dessa natureza. Amparado nos alicerces da Análise Comportamental do Direito, examinará os comportamentos de agentes políticos e econômicos no desenvolvimento dessas políticas, para, ao final, demonstrar que o controle judiciário das contrapartidas das políticas de extrafiscalidade não é só legal como também é absolutamente necessário.

Palavras-chave: MPT; Controle judicial; Incentivos fiscais.

ABSTRACT

This article proposes to demonstrate the plausibility of the judicial intervention of the MPT, aimed at protecting the social labor law, in search of greater effectiveness in the results of the public policies of fiscal incentives. The discussion will start from the analysis of jurisprudential, theoretical and normative bases that indicate or not the possibility of control of this nature. Based on the foundations of the Behavioral Analysis of Law, it will examine the behavior of political and economic agents in the development of these policies, in order to demonstrate that judicial control of the counterparts of extrafiscal policies is not only legal but absolutely necessary.

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela ESMPU. É Procurador do Trabalho, lotado na PRT Goiás. Email: jan-ferreira@hotmail.com

² Bacharel em Direito e mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e PhD in Law pela University of Aberdeen, UK. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Email: juliocesar.deaguiar@gmail.com

Keywords: MPT; Judicial control; Fiscal incentives.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo demonstrar a plausibilidade da promoção de tutela judicial, por via do Ministério Público do Trabalho (MPT), na busca de maior efetividade nas contrapartidas resultantes da implantação de políticas públicas de incentivos fiscais, com ênfase nas questões atinentes à empregabilidade. Leva em consideração, principalmente, a viabilidade dessas medidas diante dos limites estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal a esse respeito, dado que sua jurisprudência vem indicando a discricionariedade do Poder Público na definição das políticas públicas de extrafiscalidade, não cabendo, por tais razões, o controle judicial.

Pretende-se demonstrar a viabilidade dessa forma de tutela Ministerial, no entanto, a partir da interpretação principiológica dos institutos que garantem o controle dos atos dos agentes políticos e do próprio ordenamento legal. No caso, fazendo uma exegese dos princípios constitucionais envolvidos com o instituto, dentre os quais os princípios da valoração do trabalho, de direitos sociais, da ordem econômica e os da Administração Pública, caso da publicidade, da impessoalidade e da eficiência, bem assim de leis de que disciplinam suas ações, a exemplo da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Demonstrar-se-á que a plausibilidade dessa forma de controle ficou mais evidenciada ainda depois que colaboradores, nos âmbitos das chamadas operações “Lava-Jato”, “Bullish” e “Patmos”, admitiram negociações, ou compras em sentido literal, de leis concessivas de incentivos com integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo para atender interesses exclusivamente de certas empresas. Citaram dentre outras, segundo o jornal a Folha de São Paulo³, diversas medidas provisórias, decretos e resoluções do Senado Federal. Acresça-se a isso

³MP n 252/255, de 2005 (conhecidas como MP do Bem, pretendiam reduzir tributos sobre importação de nafta); MP n. 449, de 2008 (conhecida como 'MP das Dívidas'; alterava condições de parcelamento de débitos tributários); MP n. 460, de 2009 (criou regime especial para pagamento de dívidas de IPI); MP n. 462, de 2009 (instituiu parcelamento de IPI); MP n. 470, de 2009 (chamada de "Refis da crise, inclusive para facilitar o pagamento de dívidas de IPI); MP 472, de 2009 (instituiu incentivos para a indústria petrolífera); MP n. 544, de 2011 (criou regime de incentivo à indústria da defesa; companhia pediu alteração em classificação de produtos); MP n. 563, de 2012 (alterou alíquota de contribuição previdenciária sobre folha de pagamento devida por empresas); MP n. 579, de 2012 (estendeu prazo de fornecimento de energia barata a empresas no Nordeste); MP n. 613, de 2013 (concedeu incentivos tributários à indústria química por meio do Reiq); MP n. 627, de 2013 (alterou tributação sobre lucro de empresas brasileiras no exterior); MP n. 651, de 2014 (chamada "Pacote de bondades", alterou regras do mercado financeiro); MP n. 656, de 2014 (prorrogou contratos de fornecimento de energia a grandes consumidores); Resolução do senado n. 72, de 2010 (encerrou a "Guerra dos Portos", acabando com incentivos que alguns Estados concediam a importados); PL n. 32, de 2007 (alterava lei de licitações); Decreto n. 6683, de 2008 (isentou a produção residual de gasolina da cobrança da Cide-Combustíveis). Folha de São Paulo, 20.04.2017.Compra de MPs

um outro empresário, sócio de uma empresa tida como a “líder mundial em processamento de carnes bovina, ovina e de aves, além de ter uma forte participação na produção de carne suína”⁴, que revelou que ainda devia a um ex-deputado federal, que se encontra preso, “R\$ 20 milhões pela tramitação de lei sobre a desoneração tributária do setor de frango”⁵.

Com base nessas revelações, dentre outras, demonstraremos que os princípios da publicidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa nem sequer foram considerados nesse contexto de ilicitude. Não se olvidando também que a desconsideração desses princípios se agrava porque, apesar desses atos perfidamente confessados como “comprados”, foram nitidamente direcionados a determinados empresários, em detrimento da coletividade, sem exigir de forma efetiva as contrapartidas das renúncias de verbas públicas, razões que legitimam o MPT para defender nesse contexto a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição da República, de 1988, art. 127, *caput*).

Far-se-á neste estudo, ademais, uma síntese da Teoria Analítico-Comportamental do Direito, apresentando conceitos básicos relacionados com as políticas de incentivos tributários. E a partir dessa síntese e da discussão de conceitos e da forma por que essas políticas públicas se processam, pretende-se utilizar a Análise Comportamental do Direito (ACD) para auxiliar o MPT na consecução da tutela judicial de direitos sociais para assegurar a empregabilidade decente nos setores industriais beneficiados por incentivos fiscais. Utilizando-a sobretudo para demonstrar como se comportam os agentes políticos e econômicos no contexto das políticas públicas de incentivos fiscais, enfatizando o montante e a qualidade de suas contrapartidas sob os aspectos dos direitos sociais, mormente quanto ao custo-benefício social das renúncias fiscais.

Pretende-se demonstrar neste estudo, ao final - partindo-se do entendimento de que as normas jurídicas são subsistemas sociais compostos por redes de comportamentos jurídicos entrelaçados, entendidos como comportamentos baseados originária ou atualmente em regras jurídicas e que visam à imposição ou a não de uma sanção jurídica -, que há espaço suficiente para a atuação do Poder Judiciário, quando provocado pelo Ministério Público do Trabalho. Demonstrando que é possível promover o controle dos efeitos, no mínimo, desejáveis, dessas

continuou mesmo após início da Lava Jato, diz Odebrecht. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877048-compra-de-mps-continuou-mesmo-apos-inicio-da-lava-jato-diz-odebrecht.shtml>>. Acessado em 28.04.17.

⁴Disponível em: <<http://www.friboi.com.br/quemsomos/>>. Acessado em 20/05/2017.

⁵Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/05/17/dono-da-jbs-grava-temer-dando-aval-para-compra-de-silencio-de-cunha/>>. Acessado em 20/05/2017.

políticas com a imposição de ordens obrigacionais que resultem, por parte do Poder Público, na efetivação de medidas sociais capazes de promover um maior equilíbrio entre os interesses da massa assalariada e os interesses de grandes corporações econômicas beneficiárias de incentivos fiscais.

2. SÍNTESE DA TEORIA ANALÍTICO-COMPORTAMENTAL DO DIREITO

Em conformidade com Aguiar e Tabak (2016, p. 15), a análise comportamental do direito consiste numa “nova abordagem científica do direito que tem como fundamento uma versão do chamado behaviorismo radical”, idealizada “pelo psicólogo norte-americano BurrhusFrederic Skinner na década de 1930”. Ela se baseia na premissa “segundo a qual o direito é um sistema de padrões comportamentais entrelaçados que visam ao controle punitivo dos comportamentos considerados socialmente indesejados”. Ademais, com o propósito de ser aplicada ao estudo científico do direito, pode ser demonstrada, de uma forma sucinta, a partir de um modelo explicativo do comportamento humano. Segundo Aguiar (2017, p. 32), tal modelo pode ser descrito “por intermédio de quatro variáveis, quais sejam o padrão comportamental operante, a consequência reforçadora ou punitiva, o contexto e o estado motivacional”.

A explicação de Aguiar (2017, p. 32) para essas variáveis é de que o “padrão comportamental operante ou, simplesmente, operante” consiste na variável dependente do modelo, que representa aquilo que o indivíduo faz e que, ao alterar o ambiente físico ou social, gera consequências, as quais, por sua vez, afetam a probabilidade de o referido padrão comportamental vir a ocorrer novamente. O mesmo autor esclarece ainda que, para fins de análise quantitativa do operante, o que importa “é a sua frequência observada, com base na qual se pode, *ceteris paribus*, prever a probabilidade de ocorrência futura do mesmo comportamento”, tendo por base as variáveis independentes do modelo, que consistem no estado motivacional e no contexto, e desde que as consequências resultantes, reforçadoras ou punitivas permaneçam estáveis.Exemplo disso é o caso de uma pessoa se recolher em determinada hora do dia e adormecer, que pode ser considerado, para fins de análise, como padrão comportamental “dormir” (AGUIAR, TABAK, 2016, p. 16)

Quanto ao “contexto”, Aguiar (2017, p. 39-41) o explica como uma variável ambiental independente que sinaliza, para o indivíduo, uma maior ou menor probabilidade de ocorrência da consequência reforçadora ou punitiva seguir-se à emissão de um dado padrão

comportamental operante. Relacionam-se ao contexto os fenômenos da generalização, que estende as propriedades sinalizadoras de um contexto a outros semelhantes, e da discriminação, que distingue as propriedades sinalizadoras de um ou alguns dentre dois ou mais contextos semelhantes em certos aspectos, mas distintos entre outros. (AGUIAR, TABAK, 2016, p. 17).

Ainda segundo Aguiar e Tabak (2016, p. 17), exemplificando esses fenômenos, se um indivíduo viaja a trabalho por uma semana, encontrando no local de sua estadia uma lanchonete pertencente à mesma rede na qual tem por hábito alimentar-se diariamente, isso sinaliza que ele encontrará comida da mesma qualidade, que o induzirá a optar por almoçar naquele estabelecimento. Tal comportamento demonstra uma generalização do contexto, porque o indivíduo usualmente almoça na lanchonete da mesma rede na sua localidade de origem, o que o induziu a repetir tal comportamento no local para o qual viajou. Já o fenômeno da discriminação tem o efeito oposto. Por exemplo, se o restaurante frequentado diariamente por um indivíduo passa a fornecer apenas comida árabe, por exemplo, às segundas, quartas e sextas-feiras, e somente comida italiana, nas terças e quintas-feiras, e ele detesta as especiarias árabes, provavelmente deixará de frequentar o lugar nesses dias da semana. Nesse caso, diz-se que o fator temporal, indicado pelo dia da semana no qual é servida comida que não é do agrado desse indivíduo, serve como contexto discriminativo, sinalizando para ele ou ela uma maior ou menor probabilidade de que o comportamento “almoçar” em determinado restaurante será ou não reforçado com comida de seu agrado.

O “estado motivacional” consiste em uma variável independente, que torna momentaneamente mais ou menos reforçadora de uma consequência determinada, tornando desse modo mais provável, naquele momento e dependendo do contexto, um comportamento que, no passado, foi seguido por aquela consequência. Tem-se que, como estados motivacionais mais relevantes, as chamadas privações (fome, sede, solidão, abstinência sexual) e as estimulações aversivas (excesso de frio ou de calor, dor, excesso de ruído e luminosidade, etc.), em que, por exemplo, a privação de alimento, causando a fome, resulta no aumento do valor reforçador da ingestão de comida, tornando mais prováveis os comportamentos que, no passado, levaram a tal consequência (AGUIAR, TABAK, 2016, p. 18).

No que diz respeito às consequências, para Aguiar e Tabak (2016, p. 18) elas são as variáveis independentes que determinam a probabilidade de ocorrência de um padrão comportamental operante no repertório de um dado indivíduo, as quais podem ser reforçadoras

ou punitivas. A consequência reforçadora, segundo Aguiar (2017, p. 35), é a variável independente que se refere à alteração ambiental, contingente a um padrão comportamental operante, que tende a tornar o comportamento que lhe é vinculado mais provável, dado os o contexto e o estado motivacional. As punições, de suas vezes, tendem a tornar o comportamento que lhes é vinculado menos provável, dados o contexto e o estado motivacional.

Aguiar e Tabak (2016, p. 18) exemplificam essas variáveis, de uma forma conjunta, afirmando que, dado o contexto ‘horário de almoço em um dia de semana não feriado’ e o estado motivacional ‘fome’, a consequência ‘comida boa e barata’, obtida no passado, tende a tornar mais provável, no presente e no futuro, o padrão comportamental operante ‘almoçar na lanchonete em frente ao prédio em que trabalho’. Se, de outro lado, em vez de ‘comida boa e barata’ a consequência for ‘comida péssima apesar de barata’, o comportamento em questão tenderá a se tornar menos provável, podendo chegar a se extinguir, ou seja, atingir probabilidade de ocorrência nula.

Como se vê, levando-se em consideração que normas sociais são padrões comportamentais que controlam o comportamento dos indivíduos de determinado grupo por meio de reforços e punições (AGUIAR, 2017, p. 113), a teoria comportamental do direito é capaz de demonstrar como o ser humano individualmente se comporta diante de estímulos que tendem a afetar a possibilidade de um evento vir a ocorrer ou não futuramente (padrão comportamental operante), com maior ou menor probabilidade de ocorrência, em determinadas situações (contexto), a depender de suas privações ou de seus estímulos aversivos (estado motivacional), considerando as respectivas consequências reforçadoras ou punitivas. Normas sociais, portanto, inclusive as jurídicas, são padrões comportamentais que controlam o comportamento dos indivíduos de determinado grupo por meio de reforços e punições

Agora, levando-se em consideração que as normas jurídicas, segundo Aguiar (2017, p. 116), são constituídas por redes de padrões comportamentais entrelaçados especializados no controle coercitivo dos delitos, podemos dizer que a análise comportamental da norma jurídica tem por objeto o estudo das contingências responsáveis pela ocorrência desses padrões comportamentais, ou dos próprios comportamentos jurídicos. Esses comportamentos, entendidos como as condutas socialmente requeridas, em todos os contextos possíveis, visando ao aumento ou diminuição da probabilidade de ocorrência do controle coercitivo dos comportamentos politicamente considerados como socialmente indesejáveis, ou seja, dos delitos (AGUIAR,

2016). Enquanto que a análise comportamental das regras jurídicas tem por objeto o estudo crítico das premissas em que tais regras se baseiam (AGUIAR, 2014), o que, do ponto de vista analítico-comportamental, significa avaliar a capacidade de tais regras controlarem os comportamentos a que se destinam (SKINNER, 1987; MOORE, 2008).

Assim, nas palavras de Aguiar (2017), tem-se que as leis e outras normas jurídicas atribuem consequências (normalmente punitivas) a determinadas condutas, omissivas ou comissivas, visando a torna-las menos prováveis. Dessa maneira, a teoria comportamental pode explicar como as normas jurídicas agem sobre o indivíduo, podendo ainda aferir se estão ou não sendo eficazes e efetivas e se estão ou não ocasionando efeitos indesejáveis. Podendo concluir que, no modelo analítico-comportamental, a conduta visada, em geral, inclui o padrão comportamental, o contexto e o estado motivacional, ao passo que a sanção é a consequência, normalmente punitiva, que visa a dissuadir o indivíduo a se comportar do modo proscrito pelo direito.

Mostra-se, assim, que a Análise Comportamental do Direito pode auxiliar o MPT na defesa dos interesses sociais indisponíveis de trabalhadores inseridos no contexto de políticas públicas de incentivos fiscais. De modo que são essas as hipóteses que abordaremos de modo mais detalhado nos tópicos que seguem.

3. CONCEITOS BÁSICOS RELACIONADOS ÀS POLÍTICAS DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS

3.1. A extrafiscalidade tributária, conceito e espécies

3.1.1. O Tributo e sua extrafiscalidade

O principal modelo de sustentação das nações é baseado na arrecadação tributária. A isso porque os tributos exercem o papel primário de financiamento do Estado (CATÃO, 2004, p. 2), a partir da qual o ente estatal se afasta das atividades empresariais porque suas próprias atividades são garantidas financeiramente pela função fiscal (CARVALHO, 2000, p. 228), portanto, deve respeitar a neutralidade quanto aos aspectos sociais, políticos e econômicos. A sua vez, sabe-se que tributos possuem características de fiscalidade e de extrafiscalidade, que estão presentes, com maior ou menor gradação, em qualquer tipo deles. A última, no entanto, é caracterizada pela função ordenatória, interventiva ou redistributiva da imposição tributária, que visa a promoção efetiva de direitos fundamentais e de políticas públicas impactantes no

comportamento do contribuinte (MUNIZ, 2014). Tendo, primordialmente, por finalidade precípua, ou dominante, a consecução de determinados resultados económicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal, e não somente a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas (NABAIS, 2009).

Assim se processa porque, apesar de a arrecadação tributária ser um elemento essencial para a sustentação do Estado Fiscal, os tributos também podem ser utilizados com fins diversos, como nos usos extrafiscais em que a arrecadação de recursos para financiamento do Estado é uma questão secundária. Fica bem claro, pois, que a extrafiscalidade não tem como foco a obtenção de receitas, mas propriamente a obtenção de determinados resultados económicos ou sociais, em que resulta numa ferramenta que tem por propósito atingir esses resultados (SILVA, 2015).

E, apesar da ideia de que a extrafiscalidade tem caráter fiscal diferido, essa premissa, segundo Silva (2015), nem sempre vai estar correta, seja devido às incertezas que envolvem uma medida extrafiscal, seja em razão de a extrafiscalidade também ser utilizada para atingir diversos objetivos constitucionais, não apenas aqueles voltados ao crescimento económico.

Ademais, pode ser compreendida, segundo Silva (2015, p. 34), como “razões que fundamentam o uso do tributo para efeitos diversos da arrecadação, como a redução dos preços de um remédio ou o incremento da atividade de produção de geladeiras”; como “regime jurídico especial, o qual permite, por exemplo, que se afaste algumas limitações constitucionais ao Poder de Tributar, como a anterioridade”; para “a utilização institucional dos instrumentos tributários com a finalidade de induzir condutas, como a redução pelo Poder Executivo da alíquota de importação de trigo”; e, para “os efeitos concretos produzidos em sociedade pelo tributo utilizado com a finalidade não arrecadatória, mas de produção de certos efeitos económicos, políticos ou sociais.”

Pode-se deduzir a partir disso, portanto, que a extrafiscalidade dos tributos tem por propósito a realização de qualquer política pública, independentemente de estar voltada ou não para direcionar comportamentos na sociedade. Tem por propósito permitir que o Estado interfira de modo a estimular ou desestimular determinados comportamentos por meio da tributação, caracterizando uma indução que vai além da intervenção na economia (SILVA, 2015). Alcança basicamente benefícios sociais com a redução tributária para certos seguimentos produtivos para

fomentar, dentre outros, a empregabilidade, além de demais benefícios de natureza política ou de natureza econômica, que denominamos de incentivos ou desonerações fiscais.

3.1.2. Conceitos e espécies de incentivos fiscais

As políticas de incentivos fiscais, ou benefícios fiscais, levando-se em consideração os limites do poder de tributar da União, previstas na parte final do inciso I do art. 151 da Constituição da República, de 1988, tem como propósito “promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país”. Portanto, tem como meta primordial a promoção do desenvolvimento de atividades, segmentos, setores da economia ou regiões, condicionar comportamentos e favorecer grupos ou parcelas da população.

Elas ocorrem quando a União, o Estado ou Município, de acordo com sua capacidade legal de tributação, concede um incentivo ou benefício fiscal renunciando parte de suas receitas advindas da arrecadação com aquela atividade produtiva, seja setorial, seja grupal ou individual. Representando, por conseguinte, a perda direta na sua arrecadação e, pois, levando-o a deixar de aplicar esses recursos em programas sociais, como saúde, educação, segurança dentre outros.

Em razão disso, lei específica sobre a concessão dos incentivos deve exigir certas condições para serem cumpridas antes e no curso do implemento do benefício fiscal, pelo menos exigindo como contrapartida as melhorias socioambientais do local onde o seguimento produtivo receber a benesse, a exemplo da instalação de uma indústria em um lugar não muito atrativo para a industrialização de determinados produtos, em decorrência da qual se preveja um aumento da empregabilidade com decência, com evidente melhorias sociais da população desse lugar e respeito ao meio ambiente.

Desse entendimento decorre o próprio sentido empregado ao adjetivo “incentivo”, que já indica a sua finalidade, consistente em um estímulo para que se realize algo. Utilizado na acepção tributária, também não deixa de ser um estímulo, mas reconhecidamente destinado a incentivar a promoção e o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

As políticas de incentivos, longe de apresentar um plano global, oferecem soluções para problemas esparsos. Atingem, como *finanças neutras* (BALEEIRO, 1968, p. 168), ou tendem a atingir como política intervencionista, a classe social mais desfavorável economicamente, na medida que o desenvolvimento regional gera automaticamente empregos e rendas (VENÂNCIO

FILHO, 1968, p. 305). Atingem também, com distribuição de rendas e desenvolvimento econômico, os níveis sociais mais elevados.

Com isso se pode concluir que as políticas de incentivos fiscais se relacionam com aspectos que afetam tanto a ordem econômica como a ordem social, agraciam simultaneamente diferentes classes sociais (HABERMAS, 2003), de modo que elas têm como finalidade pública a eliminação das desigualdades regionais, que se desenvolvem proporcionando equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, mormente com a promoção e a distribuição, principalmente, de empregos e rendas. Contexto no qual se obtém a partir de um processo de redução ou eliminação, direta ou indireta, do ônus tributário sobre determinado seguimento produtivo (industrial ou comercial), oriundo de lei ou norma específica.

São formas de incentivos, conforme o Código Tributário Nacional, art. 172, e a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 14, § 1º, a remissão, a anistia, isenção, subsídio, dentre outras formas previstas em leis específicas, a exemplo do crédito presumido, da redução de alíquota e de base de cálculo, etc. Atualmente no Brasil, as formas por que se desenvolvem as políticas de incentivos fiscais são variadas. Partem da redução de tributos, como ICMS, impostos de importação, IPTU, dentre outros; alteração de alíquotas, prorrogação de dívidas fiscais e vão até aos financiamentos, isentos de correção monetária e adoção de juros módicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

4. A VIABILIDADE DA TUTELA JUDICIAL DAS CONTRAPARTIDAS, COM ÊNFASE NA GERAÇÃO DE EMPREGO, RESULTANTES DE POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS

Os meios de comunicação brasileiros, sobretudo após o desencadeamento da chamada operação “Lava-Jato”, vêm noticiando rotineiramente confissões de empresários flagrados em práticas corruptivas com agentes políticos, chegando ao ponto de comprarem leis para atender seus interesses particulares⁶. Normalmente são práticas delituosas relacionadas com a

⁶Compra de MPs continuou mesmo após início da Lava Jato, diz Odebrecht. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877048-compra-de-mps-continuou-mesmo-apos-inicio-da-lava-jato-diz-odebrecht.shtml>>. Acessado em 28.04.17.

⁶Disponível em: <<http://www.friboi.com.br/quemsomos/>>. Acessado em 20/05/2017.

⁶Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/05/17/dono-da-jbs-grava-temer-dando-aval-para-compra-de-silencio-de-cunha/>>. Acessado em 20/05/2017.

contratação de serviços com o Poder Público e, a partir dessa contratação, a obtenção de incentivos fiscais, seja com a redução da carga tributária, seja com financiamentos de baixo custo advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os custos dessas obras e, principalmente, dos incentivos fiscais são altíssimos, de difícil mensuração, pois, não obstante esses atos perfidamente confessados, há evidentemente milhares de outros que concederam ou concedem esses benefícios fiscais em todo o Brasil, em todas as suas esferas. Exemplo disso é que, só em 2014, segundo o Portal Brasil, o “Governo federal concedeu R\$ 104 bilhões em incentivos fiscais ao setor produtivo”⁷.

Em anos seguintes, evidentemente que esses valores tenderam a crescer, enquanto que, de outro lado, as contrapartidas obtidas, pelo menos aparentemente, das renúncias tributárias não traduziram em aumento no número de empregos, de modo a reverter parte dos benefícios para a sociedade, porque, segundo o IBGE⁸, a taxa de desemprego no Brasil bateu o recorde histórico, dado no final de abril de 2017, atingindo o total de 14,2 milhões de pessoas desempregadas, com essa taxa crescendo mês a mês.

Em Goiás, por exemplo, onde não se tem notícia das práticas corruptivas mencionadas acima, o Governo do Estado instituiu medidas fiscais para atrair empresas para o território goiano. Criou, com a adoção da Lei Estadual n. 13.591, de 18 de janeiro de 2000, o “Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUZIR” como “novo instrumento de execução da política industrial do Estado de Goiás”, tendo como objeto social “contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás”, dentre outros, mas tudo com “com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais”.

A contrapartida consubstanciada na “geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais” decorre do fato de o PRODUZIR, além de promover outros incentivos, ser voltado para o financiamento subsidiado das empresas. Com esse financiamento sendo de “até 73% (setenta e três por cento) do montante do ICMS” que elas tiverem “que

⁷Portal Brasil, 28.01.2017. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/governo-federal-concedeu-r-104-bilhoes-em-incentivos-fiscais-ao-setor-produtivo-em-2014>>. Acessado em 28.01.17.

⁸IBGE.PNAD **Contínua: taxa de desocupação vai a 13,7% no trimestre encerrado em março de 2017**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acessado em 28.04.17.

recolher ao Tesouro Estadual”, sem qualquer atualização monetária, incidindo apenas, sobre o respectivo saldo devedor, “juros de 0,2% (dois décimos por cento) ao mês, não capitalizáveis”.

Na prática, em termos de quantificação de empregos, segundo Xavier Amaral (2016), o PRODUZIR não foi tão eficiente assim. Com sua fruição entre o início de 2000 a outubro de 2013, foram aprovados no Estado 1.669 projetos, dos quais foram concedidos R\$ 41.820.043.977,00 a título de investimento fixo, sendo que efetivamente, as empresas se beneficiaram com R\$ 207.472.611.828,00 de incentivos fiscais. Contudo, gerou apenas 200.281 empregos diretos. Em 2014 e 2015, beneficiou 162 empresas com R\$ 555.819.000,00, gerando tão somente 9776 postos de trabalho.

No que diz respeito à qualidade do emprego criado, parece-nos que o PRODUZIR também deixa muito a desejar. Isso porque, observando-se a lista dos maiores devedores perante a Justiça do Trabalho em Goiás (atualizada até 28/8/2014), descritos por quantidade de processos e valores da causa, verifica-se que, em sua maioria absoluta, os nomes nela constantes são de empresas beneficiadas por esse Programa, o que traduz indicativo de que parte do emprego gerado está sendo precarizado⁹.

Perante o Ministério Público do Trabalho em Goiás, a situação da maioria das empresas incentivadas pelo PRODUZIR, no que diz respeito à precarização das relações de emprego, também indica preocupação, e por isso elas vêm sendo rotineiramente investigadas. Há centenas de inquéritos civis instaurados perante suas Procuradorias, além de inúmeras ações civis públicas em trâmite, ou que tramitaram, perante a Justiça do Trabalho. Nesses procedimentos e processos, elas são investigadas ou processadas em razão de exploração do trabalho em jornada excessiva, não concessão de intervalos intrajornada e interjornada, não pagamento de direitos trabalhistas, fraudes trabalhistas e agressão à saúde e segurança do trabalhador, além de sujeição de trabalhador a condição análoga à de escravo, dentre várias outras hipóteses ilegais¹⁰.

Esses dados, entretanto, são até compreensíveis e explicáveis sob os aspectos econômicos. Isso porque o empresário, aproveitando-se das facilidades das ofertas públicas, com

⁹ TRT18. Maiores devedores, em fase de execução (BNDT), agrupados por CNPJ – soma de valor em execução. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-07/trt-18-divulga-100-maiores-devedores-trabalhistas-goias>>. Acessado em 10/05/2017.

¹⁰ Os nomes dessas empresas, ocultados por questão de estratégia de investigação, estão inseridos no Relatório de Análise e Inteligência de Dados, com Rankings de Pessoas Jurídicas no Polo Passivo de Procedimentos Instaurados pelo MPT, por Procuradoria Regional do Trabalho, produzido pela Coordenadoria de Análise e Pesquisa de Informações (CAPI), que se encontra disponível na intranet do Ministério Público do Trabalho. Disponível em: <<https://mptdigital.prt18.mpt.mp.br/interface/index.php?exibirnoticias=S#>>. Acessado em 25/05/2017.

bilhões de reais sendo concedidos pelo Estado, aliado à sua inércia em fiscalizar de modo efetivo o ato de concessão dos incentivos fiscais, buscará se beneficiar delas. Evidentemente que eles, através de suas escolhas racionais, que tendem sempre buscar a minimização de custos para otimizar lucros, diante das facilidades encontradas, farão vistas grossas para as contrapartidas decorrentes das políticas de extrafiscalidade, mormente no que diz respeito ao quantitativo e, provavelmente, à decência no caso específico da empregabilidade.

Aparentemente, os empresários demonstram aspectos positivos das contrapartidas resultantes dessas políticas de extrafiscalidade, mas seus aspectos comportamentais apontam em sentido oposto. É que as variáveis comportamentais humanas, caso do padrão comportamental operante, do contexto e do estado motivacional, tendem a apontar pela forma negativa das consequências dessas variáveis. Assim procedem porque o Poder Público concede os incentivos fiscais e não se preocupa com seus efeitos, sobretudo fiscalizando a efetividade nas suas contrapartidas, omissão que os possibilita a apropriarem das verbas públicas, naquilo denominado por Pindyck (2010) como *rentseeking*, ou seja, a captura do interesse público pelo interesse privado (TABAK, AGUIAR, SILVA, 2015).

Também essa conduta empresarial pode ser explicada diante da ausência de regras claras e específicas sobre o controle das políticas públicas de incentivos fiscais. Isso porque, segundo Aguiar (2017), o controle do comportamento dos destinatários de uma regra se dá, primariamente, por intermédio do reforço ou punição social associado, dizendo respeito ao cumprimento ou descumprimento do comando nela contido. Se as regras são fundamentais para permitir aos seres humanos lidar com as consequências de seus comportamentos demasiado distantes no tempo, muito improváveis ou dependentes da cumulação de efeitos pequenos demais para influir diretamente sobre o comportamento individual (SKINNER, 2007), o certo é que a ausência do controle da ação empresarial, com reforço ou punição, resulta na inércia no cumprimento das contrapartidas das renúncias fiscais.

Diante desses apontamentos e teorias, o controle das contrapartidas das políticas públicas de incentivos fiscais, com ênfase na geração de emprego e renda, é absolutamente necessário. E a forma desse controle pode ser efetivada judicialmente, enfocando tanto a defesa da ordem jurídica quanto a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, exercício para o qual o Ministério Público do Trabalho está legitimado pelo disposto no *caput* do art. 127

da Constituição da República, de 1988, como será demonstrado nos tópicos seguintes, sobretudo os possíveis percalços jurídicos que poderão dificultar esse controle.

4.1. A mitigação do controle judiciário das políticas de extrafiscalidade

O controle das políticas públicas de incentivos fiscais pode, em um primeiro momento, ser obstaculizadas perante o Poder Judiciário, porque o Supremo Tribunal Federal (STF), nos últimos anos, vem decidindo no sentido de mitigar o controle judiciário desse tipo de política pública. Seu entendimento, extraído basicamente da interpretação da parte final do inciso I do art. 151 da Constituição da República, de 1988, conquanto dizendo respeito a sua análise de mérito, é que a extrafiscalidade decorre da discricionariedade administrativa, portanto, escaparia ao controle do Poder Judiciário¹¹.

Deve-se lembrar que, como o controle judiciário vedado pelo STF é apenas aquele relativo ao mérito das políticas de extrafiscalidade, o controle de suas contrapartidas, ou seja, do atendimento daquilo que o beneficiário se comprometeu a cumprir, e que se propõe neste estudo, não passa pelo controle meritório dessas medidas. Significa dizer que, não fosse assim, obviamente resultaria ao MPT um obstáculo praticamente intransponível sob os aspectos jurídicos.

Além do mais, há outra particularidade significativa que pode favorecer a admissibilidade de ação coletiva, a qual pode ser extraída justamente de decisão proferida pelo STF. Eis que essa Corte, ao adotar os métodos de relativização do mérito das políticas de extrafiscalidade antes mencionados, ainda adotou critérios objetivos para que possam alcançar validade. Tais critérios se baseiam na racionalidade lógica e na impessoalidade estabelecidas de

¹¹ - (...) *A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. (...) (RE 344.331, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ 4.3.2003).*

- (...) *A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 480.107-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 27.3.2009).*

- (...) *Ante a impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, não cabe a ele, com base no princípio da isonomia, afastar limitação para concessão de benefício fiscal a contribuintes não abrangidos pela legislação pertinente. Precedentes. III – Agravo regimental improvido. (RE 631641-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 13.02.2013).*

forma legítima na normal legal que estabelecer a concessão fiscal, com a consequente implantação dos “objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade”¹².

O STF, ao decidir com esse viés principiológico, abriu precedente para o controle das políticas públicas, sobretudo de suas contrapartidas, invocando-se a observância dos princípios constitucionais da ordem econômica, da valorização do trabalho humano e do administrador público, bem assim invocando normas legais.

4.2. A possibilidade do controle judiciário das contrapartidas das políticas de extrafiscalidade invocando-se a via principiológica e legal

Nota-se que, de certo modo, apesar do reconhecimento da discricionariedade do Poder Público na concessão de incentivos fiscais, a adoção de critérios lógicos abriu caminho para o questionamento judicial das contrapartidas dessas políticas públicas. Pode ser objetivado a partir da invocação de princípios constitucionais, sobretudo os da Administração Pública (Constituição da República, art. 37, *caput*), que abrem precedentes para discutir o comportamento do administrador público, sobretudo quanto à sua eventual pessoalidade na concessão do benefício fiscal e a eficiência de suas medidas (MELLO, 2015). Também abre precedentes para que sejam invocados os aspectos sociais contidos no art. 3º da Constituição da República, de 1988, que tem por propósito definir parâmetros para promover a redução das desigualdades regionais e de desenvolvimento nacional, e nos seus arts. 6º, 7º e 170, dentre outros, que têm por proposta os preceitos da ordem econômica e da valorização do trabalho humano, pilares da vida em sociedade (HESSE, 2009).

Baseados nos mencionados princípios constitucionais, há espaço ainda para o questionamento judicial do resultado social das políticas de extrafiscalidade, invocando-se determinados diplomas legais. Cita-se a título de ilustração os preceitos contidos na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impõe limites com relação à extrapolação de gastos públicos (art. 14). Cita-se também o próprio instrumento legal que dispõe sobre a renúncia fiscal, com a obrigatória observância do atendimento das contrapartidas definidas no ato concessivo da política pública. Isso porque a

¹²(...) *A concessão desse benefício isencional traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, destina-se, a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade (...).* (STF - AI 142348 AgR, rel. min. Celso Mello, 1ª Turma, julgado em 02/08/1994, DJ 24-03-1995 PP-06807 EMENT VOL-01780-03 PP-00407).

LRF, ao definir um novo padrão de conduta aos administradores públicos em âmbito federal, estadual e municipal, pautando pelos fatores da responsabilidade, transparência, eficiência e moralidade administrativa na gestão pública (art. 1º), definiu a possibilidade de punição do agente público por negligência na arrecadação de receitas. Coloca, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, a previsão e a arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente (art. 11), com a possibilidade de incorrerem em improbidade administrativa quando se “atenta contra os princípios da administração pública” por meio de “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, art. 11, *caput*).

Apesar desse aparato legal e principiológico (ALEXY, 2008), normalmente as normas instituidoras de políticas de extrafiscalidade adotam critérios de escolha do beneficiário de maneira obscura, com forte conotação de subjetividade e nítido viés político, adotando parâmetros que dificultam ou relativiza o controle de cobrança de suas contrapartidas. Lembremo-nos, a esse respeito, que recentemente os meios de comunicação no Brasil divulgaram práticas criminosas na concessão de políticas públicas de incentivos fiscais. Mostraram que, em colaborações premiadas, empresários admitiram à Polícia Federal e ao Ministério Público que negociaram com agentes políticos, mediante o pagamento de propinas, a compra de atos legislativos, relacionados com incentivos fiscais, para beneficiar os interesses exclusivos de suas empresas¹³.

Essas condutas demonstram que no contexto das políticas de extrafiscalidade os princípios da publicidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa são relegados, totalmente desconsiderados. Não se olvidando também que a desconsideração desses princípios se agrava porque, apesar de atos perfidamente confessados como “comprados”, foram direcionados a determinados empresários, em detrimento da coletividade, sem exigir de forma efetiva as contrapartidas das renúncias de verbas públicas, razões que legitimam o MPT para defender nesse contexto a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição da República, de 1988, art. 127, *caput*).

Ademais, a adoção de parâmetros nas normas concessivas de incentivos fiscais, mesmos circundados por aparente subjetividade (LENGRUBER, 1999), podem ser efetivos para o

¹³Folha de São Paulo, 20.04.2017. **Compra de MPs continuou mesmo após início da Lava Jato, diz Odebrecht.** Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877048-compra-de-mps-continuou-mesmo-apos-inicio-da-lava-jato-diz-odebrecht.shtml>>. Acessado em 28.04.17.

balizar o questionamento judicial do quantitativo e da qualidade das contrapartidas da renúncia fiscal. Neste caso, especificadamente centrado na geração de emprego e renda nas localidades onde estão instaladas as indústrias que recebem os benefícios fiscais.

Tais parâmetros também podem servir para evitar que a política de incentivo tributário acabe por sendo exageradamente onerosa para o Estado, o que colocaria em dúvida sua proporcionalidade, inclusive com o que retorna na forma de contrapartidas para a sociedade. É o que se colhe do exemplo apresentado por Silva (2015, p. 96) quando se coteja a renúncia fiscal anual por trabalhador dada as empresas optantes do SIMPLES e as da Zona Franca de Manaus. Em 2012, a renúncia por trabalhador no SIMPLES foi de R\$ 2.838,00, enquanto na Zona Franca de Manaus esse valor chega a R\$ 191.000,00.209. Caso os objetivos indutores dos dois incentivos fossem os mesmos, poder-se-ia afirmar que a Zona Franca seria uma medida desproporcional, incapaz de resistir à análise de constitucionalidade. Vale ainda mencionar que a Zona Franca de Manaus teve R\$ 17 bilhões em benefícios fiscais para uma massa salarial gerada de R\$ 4,5 bilhões (MIRANDA, 2014).

Agora, no que diz respeito às limitações constitucionais, vista a problemática pela via principiológica, e seguindo o já mencionado entendimento do STF, o controle judicial das políticas públicas de incentivos fiscais é nitidamente possível. É possível diante da inobservância dos princípios delineados no *caput* do art. 37 da Constituição da República, de 1988, sobretudo os princípios da publicidade, da impessoalidade e da eficiência. Esse controle se faz necessário porque, diferentemente das políticas públicas tradicionais, em que há controle direto tanto pelo Poder Judiciário quanto pelos Tribunais de Contas, nas políticas concessivas de incentivos fiscais pode haver flagrante captura do interesse público por inescrupulosos empresários, contando com a colaboração direta de agentes políticos. Isso porque os controles sobre a finalidade pública e os resultados desse tipo de medida são praticamente inexistentes. Devemos recordar ainda que é nessas políticas públicas que há dispêndio de vultosos recursos públicos com as renúncias tributárias.

Infer-se disso que esse controle não só é possível como também é necessário para evitar e desestimular ações que resultem na captura dos recursos oriundos das políticas públicas de incentivos fiscais para interesses privados. Tem como propósito, com efeito, desestimular manobras escusas de empresários com promessas, na forma de contrapartidas das renúncias fiscais, de produção de bens de capital, tecnologia e produtividade de mão de obra, mas que não

se efetivam, principalmente por contarem com a benevolência e a omissão fiscalizatória do agente político.

Visando, então, o desestímulo de ações que resultem na captura do interesse público pelo interesse privado na implementação de programa de incentivos fiscais, o MPT tem a legitimidade para propor medidas judiciais para proteger a empregabilidade no âmbito das empresas incentivadas, acionando tanto o Poder Público quanto os beneficiários das renúncias fiscais a adequarem suas condutas aos estritos termos da lei, em especial, com relação ao primeiro, aos princípios da Administração Pública (Constituição da República, art. 37, *caput*).

4.3. A possibilidade do controle judiciário das contrapartidas das políticas de extrafiscalidade analisada sob os aspectos da análise comportamental do direito

O controle judiciário em discussão tem por propósito desestimular ações que possam resultar na captura do interesse público pelo interesse privado na implementação de programa de incentivos fiscais. Para que isso ocorra, no entanto, faz-se necessária a análise comportamental da regra jurídica que regulamenta a política pública de extrafiscalidade. No caso, extraindo dela uma condicionante reforçadora do comportamento humano, seguindo ou não as regras grupais, com possibilidades de consequências variadas, recompensadoras ou punitivas.

Uma regra jurídica se estrutura, segundo Tabak, Aguiar e outros (2016, p. 337-338, 346): a) pela contingência jurídica, que é a relação que se faz entre a conduta que se quer controlar, ou sua frequência, e a sanção; b) pela meta social, o bem jurídico a ser protegido; e, c) pelas premissas comportamentais relevantes, consistentes na relação causal entre a imposição da sanção e a redução da frequência do comportamento e entre a frequência e a meta social.

Em caso de tomarmos por base essas diretrizes teóricas. E se consideramos ainda determinada norma jurídica que estipule, por meio de um programa de incentivos fiscais, como contrapartida pela redução tributária a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de um determinado Estado, estimulando a realização de investimento, a renovação tecnológica da estrutura produtiva e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regional. E caso o MPT instigue pela via extrajudicial ou, em último caso, pela via judicial mencionado Estado a desenvolver medidas de controle das contrapartidas resultantes de suas políticas de incentivos fiscais, poder-se-ia chegar a um resultado bastante satisfatório do ponto de vista social.

A isso porque, caso o MPT instigue o governo desse Estado a impor medidas de controles, evitando que o beneficiário dos incentivos fiscais não implemente adequadamente as medidas previstas como contrapartidas pelos recursos recebidos, haveria necessidade de imposição de medidas punitivas. E a punição seria, por exemplo, a cassação do ato de concessão dos incentivos e a consequente devolução total ou parcial do percentual dos valores renunciados – que seria contingência jurídica -, enquanto o bem jurídico - meta social - a ser protegido é o aumento da empregabilidade decente. Evitaria, assim, falhas na quantidade e na qualidade da produtividade de mão de obra, especialmente com precarização e sonegação de direitos trabalhistas e contribuições sociais, que poderia assoberbar a Justiça do Trabalho de processos judiciais individuais ou coletivos.

Como premissas comportamentais relevantes, há de se ver se esse beneficiário dos incentivos fiscais irá ou não desrespeitar a medida medidas de controle estatal. No caso, a depender de maior ou menor gradação, quando será penalizado (consequência variada punitiva) se a desatender com a cessação do ato concessivo dos incentivos fiscais e devolução total ou parcial do valor renunciado. E se a atender completamente será agraciado (consequência variada recompensadora) com os benefícios decorrentes da política de extrafiscalidade, ganhando o empresário e a sociedade com a expansão, modernização e diversificação do setor industrial do Estado. Estimulando a realização de investimento, a renovação tecnológica da estrutura produtiva e o aumento da competitividade estadual, além da geração de emprego e renda e a consequente redução das desigualdades sociais e regional, justificando, assim, o custo-benefício social da renúncia tributária pelo Estado.

Lembremos, no entanto, tomando por base o programa de incentivos PRODUZIR de Goiás, que o Governo do Estado tem a obrigação constitucional de reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento de seu território, notadamente com políticas públicas de ordem econômica e de valorização do trabalho humano, que são pilares da vida em sociedade. É normal então, porque consiste em ações que residem no seu poder discricionário de administrar a coisa pública, que busque meios para implantar medidas públicas visando incentivar a iniciativa privada a produzir bens de capital, tecnologia e produtividade de mão de obra, dessa forma atraindo empresas para se instalarem no território goiano.

Como esse estímulo público tende a afetar a possibilidade de um evento vir a ocorrer futuramente, isto é, a concessão de incentivos fiscais mediante a contrapartida da produção de

bens de capital, tecnologia e incremento da empregabilidade (padrão comportamental operante), o empresário, como um ser humano individualmente que se comporta diante de estímulos que lhe sejam favoráveis, candidata-se a receber o benefício e garante fazer as contrapartidas das renúncias fiscais. No caso, indicando uma maior probabilidade de desenvolvimento de uma localidade (contexto), sem depender, por exemplo, de privações do mercado, como desaceleração da economia, falência, etc. (estado motivacional). É necessário para isso, no entanto, um maior controle do Governo no ato de concessão, sobretudo com imposição de condições e de controle fiscalizatório (consequências punitivas), para garantir uma maior probabilidade de as medidas sociais serem efetivamente implantadas.

Mostra-se, assim, que a Análise Comportamental do Direito pode auxiliar o MPT na defesa dos interesses sociais indisponíveis de trabalhadores inseridos no contexto dos programas de incentivos fiscais. Todo isso, dado a sua legitimidade, assentada no *caput* do art. 127 da Constituição da República de 1988, para promover o controle, tanto na seara extrajudicial quanto na seara judicial, das políticas públicas de incentivos fiscais com fundamentação principiológica das regras dispostas no *caput* do art. 37 dessa Constituição.

Também imbuído nessa regra constitucional, lembra-se que o controle das políticas públicas, sobretudo das que dispõem sobre renúncias de receitas públicas, envolvem interesses primários da sociedade, mormente por retirarem recursos de interesses sociais da população como saúde, educação, moradia e segurança, dentre outros (COOTER, ULLEN, 2010). Elas têm por objetivo, segundo Tabak, Aguiar e outros, (2016, p. 382), orientar o comportamento dos formuladores de políticas públicas (parlamentares e administradores) no sentido constitucionalmente desejado. Até mesmo se sabendo que elas concretizam as promessas constitucionais, mais precisamente as práticas culturais que perpetuam e fomentam o desenvolvimento social, de maneira que o controle do comportamento dos agentes públicos na fase de formulação dessas ações, por si só já assegura o papel do Ministério Público erigido constitucionalmente no controle do comportamento humano daqueles que operam a máquina pública.

5. CONCLUSÃO

Prometemos no preâmbulo deste estudo que faríamos uma explanação detalhada sobre a possibilidade de o Ministério Público do Trabalho intervir junto ao Poder Público, no

caso para defender os interesses sociais advindos das contrapartidas resultantes das políticas públicas de incentivos fiscais, e assim o fizemos no desenvolvimento deste ensaio.

Também demonstramos, a partir do estudo de leis constitucionais e infraconstitucionais, em especial os princípios delineados 6º, 7º e no *caput* do art. 37 da Constituição da República, que é possível ao MPT buscar o controle judicial das políticas públicas de incentivos fiscais. Igualmente colhemos dados e exemplos de atos públicos concessivos de incentivos fiscais e, com todo esse arcabouço, demonstramos que é plausível, mesmo diante da mitigação desse controle conferido pelo Supremo Tribunal Federal, promover o controle judiciário das contrapartidas das mencionadas políticas públicas.

Ainda demonstramos que a Análise Comportamental do Direito pode contribuir no auxílio do MPT para buscar a responsabilização do Poder Público e de empresários que se beneficiam dos incentivos, seja extrajudicial, seja judicial, especialmente estipulando medidas que visem dar clareza e eficiência nas suas contrapartidas relacionadas com a empregabilidade, evitando falhas na sua quantificação e qualidade, com isso afastando a precarização e a sonegação de direitos trabalhistas e contribuições sociais nesse contexto organizacional.

No caso, demonstramos que é necessária a imposição de medidas punitivas considerando as circunstâncias resultantes da contingência jurídica, da meta social e das premissas comportamentais relevantes, punitivas ou compensadoras. Tudo, a partir da análise comportamental da regra jurídica que dispõe sobre as políticas de extrafiscalidade,

Para finalizar, entendemos com esse estudo que, como o Poder Público se articula em torno das políticas públicas, porque elas se materializam nas expectativas sociais, o Ministério Público do Trabalho tem o dever de priorizar sua atuação na busca de efetividades das contrapartidas resultantes das renúncias fiscais, máxime quanto à produtividade de mão de obra com decência, para evitar que o interesse público seja capturado pelo interesse privado.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Júlio Cesar de. **Teoria analítico-comportamental do direito**: para uma abordagem científica do direito como sistema social funcionalmente especializado. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2017, p. 31-43.

- _____. **Análise comportamental do direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada**. Porto Alegre: Nomos Ed., vol. 34, n. 2, 2014, p. 245-2.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. - São Paulo: Malheiros, 2008.
- AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios: Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. N° 12, jun./dez, p. 92-114, 1995.
- BALEEIRO, Aliomar de Andrade. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 5.ª ed., 1968, p. 189.
- COOTER, Robert; ULLEN 2010), Thomas. **Direito & Economia**. Tradução Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010.
- BOBBIO, N. (1990). **Cienciadelderecho y análiisdellenguaje**. In: N. Bobbio, & A. R. Miguel, *Contribución a lateoriadelderecho* (pp. 171-196). Madrid: Debate.
- BRASIL. STF - AI 630.997 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 24-4-2007, 2ª T, DJ de 18-5-2007.
- _____. STF - AI 142348 AgR, rel. min. Celso Mello, 1ª Turma, julgado em 02/08/1994, DJ 24-03-1995 PP-06807 EMENT VOL-01780-03 PP-00407.
- _____. STF - RE 344.331, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ 4.3.2003).
- _____. STF - RE 480.107-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 27.3.2009).
- _____. STF - RE 631641-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 13.02.2013.
- CALCIOLARI, Ricardo Pires. **Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33493-43238-1-PB.pdf>>. Acessado em 30/05/2017.
- CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 2.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. - São Paulo: Saraiva, 2000. p. 226.
- COOTER, Robert; THOMAS Ullen. **Direito & economia**. 5ª ed. – Porto Alegre: Bookman, 2010. 560p.
- DULCI, O. S. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2002, n.18, pp.95-107.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO, 20.04.2017. *Compra de MPs continuou mesmo após início da Lava Jato, diz Odebrecht*. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877048-compra-de-mps-continuou-mesmo-apos-inicio-da-lava-jato-diz-odebrecht.shtml>>. Acessado em 28.04.17.

G1, 27/10/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/isencoes-concedidas-pelo-estado-do-rio-beneficiaram-ate-mesmo-termas.html>>. Acessado em 29/04/17.

G1, 06/05/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/goias/noticia/2015/05/suzuki-anuncia-fim-de-producao-em-fabrica-de-carros-em-itumbiara-go.html>>. Acessível em 10/05/2017.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: teoria unificada da colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2007.

GOIÁS. Lei n. 13.591, de 18 de Janeiro de 2000. *Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR)*.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás. *Sistema de Gerenciamento de Conteúdo. Relatório dos Programas Fomentar e Produzir*. Goiânia, 2012. Disponível em: <www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-06/_relatorio2.pdf>. Acesso em 30/05/2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. - Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional/Konrad Hess**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. – São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE. *PNAD Contínua: taxa de desocupação vai a 13,7% no trimestre encerrado em março de 2017*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acessado em 28.04.17.

LAURIAS, Nathalia Cordeiro. **Políticas públicas de incentivos fiscais em goiás**: uma análise sobre a perspectiva da geração de empregos. 2013. Universidade Federal de Goiás. Disponível em <<https://strabalhoegenero.cienciassociais.ufg.br/up/245/o/Nathalia.pdf>>. Acessado em 09/05/2017.

_____. **Políticas públicas de incentivos fiscais em goiás**: uma análise a partir das transformações no mundo do trabalho. Revista Eletrônica de Economia da Universidade Estadual de Goiás – UEG. 2014. Acessado em 09.05.2017.

- LENGRUBER, A. **A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro.** 1999. 89 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 1999
- LIMA, Carlos Eduardo de Azevedo; FRANCO, Cláudia Regina Lovato; COSTA, Marcos Sérgio Castelo Branco; COELHO, Renata; AGUIAR, Júlio Cesar de; TABAK, Benjamin Miranda. **Análise Comportamental de normas e outras ferramentas do ordenamento jurídico voltadas para a intensificação do desestímulo à exploração do trabalho em condições análogas às de escravo.** In: TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de (Orgs.). **Direito, economia e comportamento humano.** Curitiba: CRV, 2016, p. 17-24.
- MIRANDA, Ricardo Nunes. **Zona franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades, 2013.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textospara-discussao/td-126-zona-franca-de-manaus-desafios-e-vulnerabilidades>>. Acessado em 31/05/2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. Ed. São Paulo: Melheiros editores, 2015.
- MUNIZ, Veyzon Campos. **Direito tributário para exame de ordem.** Porto Alegre, 2014.
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar imposto: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo.** Coimbra: Almedina, 2009. p.16
- OLIVEIRA, L. G. **Federalismo e guerra fiscal.** Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 10, n. 2, 1999. p. 110-138.
- PINDYCK, Robert S., RIBINFELD, Daniel L. **Microeconomia.** Tradução de Eleutério Prado, Thelma Guimarães e Luciana do Amaral Teixeira. 7. ed. - São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.
- PORTAL BRASIL, 28.01.2017. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/governo-federal-concedeu-r-104-bilhoes-em-incentivos-fiscais-ao-setor-produtivo-em-2014>>. Acessado em 28.01.17.
- POSNER, Richard A. **A Economia da Justiça.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- _____, **Direito, pragmatismo e democracia.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Tradução Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RENÚNCIA fiscal equivale a um quinto das receitas. *Jornal do Senado*, Brasília, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/10/16/renuncia-fiscal-equivale-a-umquinto-das-receitas>>. Acesso em 05/05/2017.

SILVA, Ênio Alexandre Gomes Bezerra da. **Análise da constitucionalidade dos incentivos tributários concedidos a setores oligopolizados**: o caso do setor industrial automotivo. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 17ª ed. - São Paulo: Malheiros. 2000.

SKINNER, B. F. (1987). **Seleção por consequências**. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 2007, v. 9, n. 1. Disponível em: <<http://www.usp.br/rbtcc/index.php/RBTCC/article/view/150/133>>. Acessado em 09/05/2017.

_____. **Seleção por consequências**. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 2007, v. IX, n. 1, p. 129-137. Disponível em: <www.itcercampinas.com.br/txt/selecao.pdf>. Acessado em 09/05/2017.

TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de. **Análise Comportamental do direito: ideias básicas**. In: TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de (Orgs.). *Direito, economia e comportamento humano*. Curitiba: CRV, 2016, p. 17-24.

TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de; SILVA, Ênio Alexandre Gomes Bezerra da. **Incentivos fiscais capturados pelos oligopólios**: uma perspectiva da análise econômica do direito. In: TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de (Orgs.). *Análise econômica do direito: uma abordagem aplicada*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2015, p. 78.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968, p. 305 e segs.

XAVIER AMARAL, Ana Paula. **Incentivos fiscais e o programa “Produzir” em Goiás: Impactos**. 2016. CIII, 103 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

Submetido em 10.06.2017

Aceito em 18.10.2017