

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DE DIREITO

DIOGO SOARES YAZAWA

**APONTAMENTOS SOBRE INTERVENÇÃO ESTATAL NA ORDEM ECONÔMICA
E SEUS REFLEXOS NO FOMENTO E NAS RELAÇÕES DE CONSUMO**

**SÃO LUÍS - MARANHÃO
2017**

DIOGO SOARES YAZAWA

**APONTAMENTOS SOBRE INTERVENÇÃO ESTATAL NA ORDEM ECONÔMICA
E SEUS REFLEXOS NO FOMENTO E NAS RELAÇÕES DE CONSUMO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Alessandro Rahbani Aragão Feijó.

SÃO LUÍS - MARANHÃO
2017

DIOGO SOARES YAZAWA

**APONTAMENTOS SOBRE INTERVENÇÃO ESTATAL NA ORDEM ECONÔMICA
E SEUS REFLEXOS NO FOMENTO E NAS RELAÇÕES DE CONSUMO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

São Luís - MA, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Alexsandro Rahbani Aragão Feijó
Orientador

Examinador 1

Examinador 2

Dedico a Deus, pelo essencial suporte de fé, perseverança e resiliência na caminhada da vida, e à minha família, por representar o porto seguro nos desafios cotidianos e pela confiança em mim depositada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela motivação na fé e na esperança de construirmos sempre uma vida melhor, segundo seus ensinamentos.

À Universidade Federal do Maranhão, pela formação intelectual oportunizada e por seus reflexos na melhoria da qualidade de vida.

Ao Professor Mestre Alexsandro Rahbani Aragão Feijó, pela orientação e por todo o apoio e incentivo.

À minha família, por toda a formação de valores, ainda que nas dificuldades, proporcionando o alicerce para a superação dos desafios pessoais e profissionais.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”

(Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

A intervenção do Estado na atividade econômica ocorre de diversas maneiras e o ramo do direito que as estuda é o Direito Econômico. A constituição cidadã brasileira de 1988, ao mesmo tempo em que robustece preceitos peculiares ao sistema capitalista – assegurando a liberdade de iniciativa, a livre concorrência e movendo o protagonismo da atividade econômica para a iniciativa privada – os caracteriza como meio para alcançar o objetivo maior que é o bem-estar social. Para lograr êxito no seu objetivo constitucional, o Estado atua indireta ou até mesmo diretamente na economia, se necessário for, no intuito de garantir os valores fundamentais da Constituição e estabelecer o necessário equilíbrio na atuação dos agentes econômicos e nas relações de consumo. Nesse sentido, destacam-se duas formas de intervenção do Estado nas atividades econômicas: incentivando a economia, através do fomento à iniciativa privada, e na defesa do consumidor, como agente normativo e regulador das relações de consumo, temas que são objeto do presente estudo.

Palavras-chave: Intervenção do Estado. Fomento. Defesa do consumidor.

ABSTRACT

The State's intervention in economic activity occurs in various ways and the branch of law that studies them is Economic Law. The Brazilian Citizen Constitution of 1988, while reinforcing precepts peculiar to the capitalist system – assuring freedom of initiative, free competition and moving the leading role of economic activity to the private initiative – characterizes them as a means to achieve the greater goal that is social welfare. In order to achieve its constitutional objective, the State acts indirectly or even directly in the economy, if necessary, in order to guarantee the fundamental values of the Constitution and establish the necessary balance in the performance of economic agents and in consumer relations. In this sense, two forms of State intervention in economic activities are highlighted: by encouraging the economy, through the promotion of private initiative, and in consumer protection, as a normative agent and regulator of consumer relations, which are the subject of the present study.

Keywords: State intervention. Development. Consumer defense.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA	11
2.1 O Direito Econômico	11
2.2 A intervenção propriamente dita	14
3. INTERVENÇÃO DO ESTADO COMO FOMENTADOR DA ECONOMIA	22
3.1 O Estado fomentador	22
3.2 Principais formas de fomentar a atividade econômica	23
3.3 O caráter voluntário da atividade de fomento	27
3.4 O Estado encorajador, o Direito premial e o interesse público.....	29
4. INTERVENÇÃO ESTATAL E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	32
4.1 Intervenção estatal através da Lei Consumerista.....	32
4.2 Instrumentos para proteger o consumidor	35
5. CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por meio de seu título VII, onde se dedica à ordem econômica e financeira, atribui ao Estado o dever de atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, criando normas – a exemplo de emendas constitucionais ou legislação infraconstitucional – para ditar as regras que deverão ser observadas no exercício da atividade econômica no país, e exercendo suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Nesse sentido, a Carta de 1988 estabelece princípios que assegurem o protagonismo da atividade econômica aos particulares – tais como a liberdade de iniciativa, tida como a faculdade do particular em escolher a atividade econômica que deseja exercer e desenvolver, e a livre de concorrência, entendida, em termos simples, como a liberdade de concorrência entre os agentes econômicos para proporcionar competitividade – mas assegura que tais princípios, que remetem às bases do sistema econômico capitalista, são meios para o atingimento do objetivo maior que é o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana.

Assim, objetiva-se relacionar as formas de intervenção do estado na atividade econômica, objeto do Direito Econômico, com tratamento específico de duas delas: a intervenção do Estado como fomentador da economia e a intervenção estatal para garantir a defesa do consumidor, por meio do Código de Defesa do Consumidor.

No primeiro estudo, do Estado fomentador, note-se a importância da atuação estatal para incentivar e encorajar a atividade econômica, promovendo condições de desenvolvimento a segmentos econômicos ou regiões menos favorecidas. Por meio do fomento o Estado pode, por exemplo, conceder benefícios e incentivos tributários, condições mais favoráveis para a obtenção de empréstimos, apoio técnico e tecnológico ao desenvolvimento da atividade econômica, entre outros, com o objetivo maior de gerar progresso e qualidade de vida à população por meio da elevação de emprego e renda.

Nessa seara, serão abordadas as principais formas que o Estado possui para fomentar a atividade econômica, o caráter voluntário da atividade de fomento, uma vez que ao particular cabe aceitar ou não ser beneficiário de um incentivo público, o Estado como encorajador da economia e o Direito Premial, e, por fim, a necessidade de observância do interesse público na atuação estatal de fomento, no sentido de direcionar o apoio do Estado a segmentos ou regiões onde reste evidenciado o objetivo maior de elevação da qualidade de vida em consequência do incentivo estatal.

Em sequência, cabe destaque a intervenção estatal na atividade econômica por meio da tutela às relações de consumo, legitimado pelo princípio constitucional de que cabe ao Estado a defesa do consumidor.

Assim, uma vez que as relações comerciais são cada dia mais numerosas, dada a crescente dinamicidade comercial proporcionada, por exemplo, pela produção em massa e pela prestação serviços digitais, a proteção do Estado ao consumidor, considerado parte mais vulnerável, tem ganhado destacada importância em função da necessidade de qualidade mínima aos produtos e serviços comercializados, de desempenho condizente com o proposto, de informações claras e precisas em produtos e serviços ofertados, no respeito à segurança, integridade e liberdade de escolha do consumidor, entre outros, ou seja, a tutela estatal na defesa do consumidor guarda direta relação com a qualidade de vida, saúde e dignidade da população.

2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA

Objetiva-se com o presente capítulo tratar da intervenção do Estado na economia em linhas gerais, estreando o tema pelo ramo do Direito que a tem em si, o Direito Econômico, e, em continuidade, adentrando na seara específica da intervenção estatal na atividade econômica, com abordagem principiológica apenas limitada à necessária ao desenvolvimento das proposições.

2.1 O Direito Econômico

Como ramo do direito que abarca as normas jurídicas alusivas à intervenção estatal na atividade econômica, conceitua-se Direito Econômico, segundo Masso (2016, p. 8), da seguinte forma:

Em uma definição única e preliminar consideramos o Direito Econômico como a reunião das normas que regulam a estrutura (Ordem Econômica) e as relações entre os agentes econômicos na realização da atividade econômica.

A Lei Maior de 1988 agrupa as normas da ordem econômica constitucional brasileira em seu Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, iniciado no artigo de nº 170. Destaca-se que parte da doutrina considera o recorte da Carta citado como a Constituição Econômica brasileira, por reunir as normas compõem ordem econômica do país, dando seu embasamento legal, embora existam normas afeitas, direta ou indiretamente, ao Direito Econômico em outras passagens da carta, tais como, segundo Grau (2017, p. 83-84) “aquelas inscritas nos arts. 1º e 3º, em inúmeros artigos do Título da Ordem Social, especialmente o 8º e o 9º etc”, além do claro vínculo entre ordem econômica e direitos fundamentais que nossa Lei basilar prevê, cidadã que é. A título de informação, Moreira assim conceitua Constituição Econômica (1973 apud GRAU, 2017, p. 75):

O conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica.

Dessarte, falar de Direito Econômico é tratar da ordem econômica como sistema ou conjunto de princípios e regras que tem por objeto e finalidade a organização dos mercados. Se o Estado cria regras para organizar os mercados, já se configura sua intervenção na atuação da iniciativa privada no exercício da atividade econômica, nas negociações de produtos e serviços entre consumidores e fornecedores, nos incentivos fiscais a determinados segmentos ou setores considerados prioritários, na elevação de carga tributária ou até mesmo utilizando seu poder de polícia. É o que Masso explica (2016, p. 15, grifo do autor):

O objeto do Direito Econômico pode estar no interior de uma medida de natureza tributária, previdenciária, ou de outras tantas matérias, pois esses são os fatores pelos quais o Estado pode intervir na atividade econômica e realizar certa política econômica. Aqui está o objeto do Direito Econômico, que em simples palavras **consiste na possibilidade do Estado de interferir na atividade econômica para ordenar o mercado, nos moldes previamente definidos em sua própria ordem econômica.**

Assim, a mera existência de um ordenamento jurídico que coloque o Estado na condição de partícipe da economia ou de agente normativo e regulador, conceitos que serão analisados adiante, já consubstancia a intervenção estatal, seja direta ou indiretamente, na atividade econômica. Desta forma, o Direito Econômico se apresenta como ramo que cuida, em simples lógica, da atuação do estado na atividade econômica, compreendendo o estudo das normas jurídicas para tal e os limites impostos pela legislação à intervenção estatal.

Contudo, enfatiza-se que a interferência do Estado na economia, objeto do Direito Econômico, se justifica pela necessidade de equilibrá-lo, de coibir abusos, de reduzir as desigualdades sociais e regionais, de promover a livre iniciativa – resumida como a liberdade do particular em desenvolver a atividade econômica que desejar – e a livre concorrência – que significa a liberdade de concorrência entre os agentes econômicos e o dever do Estado em promover a garantir a diversidade entre eles, aumentando a competitividade – entre outros, almejando o fim maior da satisfação das necessidades da sociedade através da consecução dos direitos fundamentais constitucionais, cujo ponto de partida é a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a atividade econômica, segundo Masso (2016, p. 3, grifo do autor), “representa o **esforço humano para a produção de bens e serviços**, cuja finalidade é promover a satisfação das ilimitadas necessidades”, aqui entendidas como as necessidades da sociedade de adequada oferta de bens e serviços, com preços justos, qualidade minimamente aceitável e liberdade de escolha promovida pela livre de iniciativa e livre concorrência no

mercado, com direito à reparação de eventuais danos sofridos em função das interações comerciais.

Por sua vez, a liberdade de iniciativa encontra-se categorizada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito, conforme a Constituição Federal (grifos nossos):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos**:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**;
- V - o pluralismo político.

No que tange ao título VII da Carta Maior, conforme explicado anteriormente na página 11, a Constituição Federal volta a tratar do tema (grifos nossos):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - **livre concorrência**;
- [...]

Nos textos constitucionais acima restam claros os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência – característicos das economias de mercado fundadas no capitalismo – coabitando, nos mesmo artigos, com preceitos característicos de um Estado de cunho social, de tutela cidadã, como será aprofundado mais à frente. É exatamente este o contexto trazido pela Carta de 88, conforme explica Silva (2010, p. 788, grifos do autor):

A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na *valorização do trabalho humano* e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar, quer dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a *iniciativa privada* é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado, na economia, a fim de fazer valer os valores sociais

do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV).

Para tanto, o Direito Econômico como ciência, a ordem jurídica econômica e o mercado se relacionam direta e objetivamente, conforme conclui Masso (2016, p. 38):

O Direito é utilizado para permitir ao Estado organizar os processos de mercado, o que é chamado de função reguladora, e para que nele possa intervir, dependerá de normas que lhe garantam tal faculdade. Os mercados funcionam, atualmente, sob a égide de normas jurídicas, e a garantia de direitos essenciais dependem, sobremaneira, da criação de regramentos aplicáveis aos agentes econômicos.

Desta feita, as regras para regular e regulamentar a atividade econômica se colocam como meio, como instrumento, ao equilíbrio e à organização do mercado, de forma que o Direito Econômico se consubstancia a partir do estudo do conjunto de tais normas, da ordem jurídica econômica.

2.2 A intervenção propriamente dita

A intervenção estatal na atividade econômica se encontra disposta no Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Republicana brasileira de 1988, a qual atribuiu ao Estado, expressamente, as funções de normatizar e regular a atividade econômica, fiscalizando-a, incentivando-a e a planejando. É a atuação ou intervenção do Estado na atividade econômica de que trata o artigo 174 da Constituição Federal (grifo nosso):

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.

Contudo, como contrapeso à expressão “determinante para o setor público” no que se refere à atribuição de agente normativo e regulador, imediatamente antes do artigo citado o texto constitucional limita a atuação direta do Estado na economia, como participante do mercado, em seu artigo 173. Veja-se a Constituição Federal:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Por esse ângulo e acerca das restrições determinadas pela Constituição Federal de 1988 à intervenção ou atuação direta do Estado na economia, Lopes (2015, p. 36) se posiciona:

Nesse contexto, o artigo 173 da Constituição da República restringe a atuação direta do Estado na economia a hipóteses excepcionais condicionadas por imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo definidos em lei, sinalizando o enfraquecimento do Estado empresário, inclusive com reforço do inciso XIX, do artigo 37, que limita a criação de autarquias e a instituição de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

Tem-se na colocação explicitada acima a subsidiariedade da intervenção Estatal na atividade econômica, sendo sua atuação, via de regra, limitada a auxiliar, apoiar, subsidiar, incentivar, fiscalizar e planejar, ou seja, assistir o mercado e seus componentes no que for necessário e, somente nas situações excepcionadas, participar diretamente como ator na atividade econômica.

Por sua vez, o Estado intervém indiretamente na economia quando exerce sua função normativa, de regulamentar a atividade econômica através de um arcabouço de normas jurídicas que ditam regras para, por exemplo, limitar, regular ou legitimar o exercício pelos particulares das atividades da economia. Sobre a intervenção do Estado por meio de sua atribuição constitucional de dever ser agente regulador da economia, Adri (2010, p. 147) exara:

Cabe aqui firmar-se entendimento pessoal de que normatizar consiste na ação de estabelecer normas, ou seja, inserir uma vontade, um comando ou uma situação fática no ordenamento jurídico, o que, neste enfoque específico, significa dispor normativamente sobre a atividade econômica.

Entende-se que a ação normativa da atividade econômica é subjacente e inerente às funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento prescritas no art. 174, *caput*, da CR/88.

Dessa forma, no exercício das funções típicas e atípicas, respectivamente, os órgãos legislativo e executivo podem exercer essa competência normativa no âmbito socioeconômico, criando normas de caráter constitucional (emendas constitucionais) e infraconstitucional (leis, decretos, resoluções, portarias, regulamentos, etc.).

Observe-se, por oportuno, a conceituação da função estatal de regular a atividade econômica, ditando normas para a atuação dos agentes econômicos, segundo Filho (2010 apud MASSO, 2016, p. 100, grifo do autor):

A regulação consiste na opção preferencial do Estado pela intervenção indireta, puramente normativa. Revela a concepção de que a solução política mais adequada para obter os fins buscados consiste não no exercício direto e imediato pelo Estado de todas as atividades de interesse público. O Estado regulador reserva para si o desempenho material e direto de algumas atividades essenciais e concentra seus esforços em produzir um conjunto de normas e decisões que influenciem o funcionamento das instituições estatais e não estatais, orientando-as em direção de objetivos eleitos.

As Emendas Constitucionais números 5, 8 e 9, todas do ano de 1995, ilustram a ação normativa estatal ao, respectivamente, propiciarem a atuação da iniciativa privada na exploração e distribuição dos serviços locais de gás canalizado, na exploração dos serviços de telecomunicações e radiodifusão de sons e imagens, não sendo mais exigido o controle acionário estatal, e nos segmentos de pesquisa e refino de petróleo. Em sede infraconstitucional, foi lançado o Programa Nacional de Desestatização através da Lei nº 8.031 do ano de 1990 no mesmo sentido, ou seja, dar maior autonomia à iniciativa privada no exercício das atividades econômicas antes concentradas no poder público ou até mesmo limitadas a ele.

Desta feita, as Emendas Constitucionais e o Programa Nacional de Desestatização exemplificados acima marcam o caráter subsidiário da intervenção do Estado almejado pelo constituinte de 1988. Assim, o viés auxiliar da intervenção estatal resta evidenciado no primeiro artigo da Lei 8.031/90, hoje revogada pela Lei nº 9.491/97, que a substituiu (grifos nossos):

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - **reordenar** a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - **contribuir** para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - **contribuir** para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - **permitir** que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - **contribuir** para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Percebe-se claramente, nos incisos do artigo 1º da Lei nº 8.031/90 supra, o marco da tendência acessória da intervenção do Estado brasileiro na atividade econômica, substanciado nas expressões “contribuir”, “permitir” e “reordenar”, algumas repetidamente, movendo-se o protagonismo da atividade econômica para a iniciativa privada, mas mantendo sua supervisão, por assim dizer, sob controle estatal, e ainda excepcionando a atuação direta do Estado na economia para questões de segurança nacional e relevante interesse coletivo. Isto posto, Lopes (2015, p. 45) reforça que:

Diante do novo desenho constitucional e do novo conceito de Sociedade-Estado a definir espaços para a iniciativa privada e a estatal, reconhece-se, assim, que cabe à livre iniciativa o papel propulsor da economia, e ao Estado o acompanhamento e estímulo do mercado, reprimindo as situações de anormalidades.

Nesse sentido, apesar de se perceber a mudança de conotação do “Estado empresário”, bastante intervencionista, para um “Estado regulador” com o advento da Carta de 1988, esta fundamenta a ordem econômica no pilar pétreo da dignidade da pessoa humana, na valorização do seu trabalho, na redução das desigualdades, na busca do pleno emprego e no incentivo à atividade econômica, concomitantemente aos ideais da liberdade de iniciativa e de concorrência, catalogando em seu título “Da Ordem Econômica e Financeira” um rol de princípios que se dispõem como alicerces da ordem econômica brasileira. Observe-se a seguir os tais ditames da Constituição Federal de 1988 (grifos nossos):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos **existência digna**, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios:

I - **soberania nacional**;

II - **propriedade privada**;

III - **função social da propriedade**;

IV - **livre concorrência**;

V - **defesa do consumidor**;

VI - **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos

de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - **redução das desigualdades** regionais e sociais;

VIII - busca do **pleno emprego**;

IX - **tratamento favorecido** para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

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.

Destaca-se, então, que não se objetivava no Brasil realizar uma ruptura, implementando-se radical mudança do intervencionismo (Estado intervencionista, de bem-estar social) para o Estado liberal (não intervencionista, de mercado autorregulado), mas um equilíbrio que justifique a liberdade de concorrência, de iniciativa e de mercado como meios para a finalidade maior constitucional da dignidade da pessoa humana, fundada e fundamentada na valorização do trabalho humano e na justiça social, ou seja, tal como na frase popular “nem tanto ao mar, nem tanto à terra”, objetivou-se contrapeso, proporcionalidade e equilíbrio na atividade econômica, sendo tais princípios criados para a eles atribuir consequências jurídicas, conforme acastela Grau (2017, p. 190 – 191, grifos do autor):

[...] O Direito não descreve situações ou fatos senão para a eles atribuir consequências jurídicas. Por isso o texto do art. 170 não afirma que a ordem econômica *está* fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e *tem* por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, senão que ela *deve estar* vale dizer, *tem de necessariamente estar* – fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e *deve ter* – vale dizer, *tem de necessariamente ter* – por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que informará a plena compreensão de que qualquer prática econômica (*modo do ser*) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será, pois, *institucionalmente inconstitucional*. Desde a compreensão desse aspecto poderão ser construídos novos padrões não somente de controle de constitucionalidade mas, em especial, novos e mais sólidos espaços de constitucionalidade. A amplitude dos preceitos constitucionais abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas.

Resta claro, desta maneira, que os fundamentos liberais consolidados na Constituição Federal, representados pelos ideais de livre iniciativa e livre concorrência – característicos de Estados não intervencionistas, onde se privilegia a liberdade dos agentes

econômicos no exercício e condução das atividades econômicas – se justificam no Brasil, conforme seus preceitos principiológicos constitucionais, não como fins em si, mas representando meios para que se alcancem os objetivos de dignidade da pessoa humana e bem-estar social, reduzindo desigualdades, buscando o pleno emprego, respeitando consumidores, meio ambiente e função social da propriedade, enfim, aliando o desenvolvimento e o progresso econômico ao desenvolvimento social e econômico da população.

Lopes (2015, p. 27), nesse contexto, afirma que “o princípio da livre iniciativa significa, de um lado, que o exercício de toda atividade é livre, de outro lado, que o Estado deve abster-se da exploração direta da atividade econômica”, mas defende que a livre iniciativa é meio para a consecução das necessidades da coletividade, e não um fim em si, conforme se depreende de seus ensinamentos. Observe-se o que disse Lopes (2015, p. 27-28):

[...] a liberdade de iniciativa é consagrada como um fundamento da ordem econômica unicamente na medida em que ela é orientada para a realização dos valores-fim desta ordem, ou seja, o fim último da atividade econômica explicitada na satisfação das necessidades da coletividade.

Há que se ressaltar o significado da livre iniciativa e de seus valores sociais na nova ordem constitucional brasileira, visto que este princípio de origem liberal jamais assumiu caráter absoluto. Seu ingresso formal na Carta de 1934 foi marcado por uma manifestação expressa de que a liberdade econômica somente seria garantida entre os limites previamente estabelecidos, que visavam permitir a todos, e não ao indivíduo isoladamente, existência digna [...]

Por seu turno, em se tratando da intervenção do Estado como regulador da economia para o estabelecimento da livre concorrência, Silva ensina que (2010, p. 807):

A intervenção por via de regulamentação da atividade econômica surgiu como pressão do Estado sobre a economia para devolvê-la à normalidade; normalidade, então, consistia em manter um regime de livre concorrência; por isso, as primeiras formas de intervenção manifestaram-se através de um conjunto de medidas legislativas que intentavam restabelecer a livre concorrência.”

Nessa acepção, depreende-se que o crescimento econômico nos centros comerciais do país, em função da concentração de riqueza e de propriedades inerentes à evolução histórica e de colonização do Brasil, foi caracterizado por desigualdades sociais e regionais. Não fosse assim, não haveria necessidade de citação expressa no artigo 170 da

Constituição Federal de 1988 do princípio da “redução das desigualdades regionais e sociais”, conforme citação na página 18, de forma que Lei Maior, ao determinar que seja respeitada a livre concorrência e a liberdade de iniciativa, visa coibir a formação de grandes grupos econômicos que façam uso de seu poder comercial para, por exemplo, manterem preços elevados e equiparados, por não terem concorrência, o que prejudica o mercado consumidor e a população de maneira geral.

Por sua vez, após as considerações supraditas, agrega-se a classificação de Eros Grau em três modalidades de atuação do Estado na atividade econômica, avocadas como intervenção por absorção, intervenção por direção e intervenção por indução. Grau (2017, p. 141-142, grifos do autor):

No primeiro caso, o Estado intervém *no* domínio econômico, isto é, no campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico.

Intervirá, então, por *absorção* ou *participação*.

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

Quando o faz por *participação*, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de competição* com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor.

No segundo e no terceiro casos, o Estado intervirá *sobre* o domínio econômico, isto, sobre o campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como regulador dessa atividade.

Intervirá, no caso, por *direção* ou por *indução*.

Quando o faz por *direção*, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da *atividade econômica em sentido estrito*.

Quando o faz, por *indução*, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.

Sobre as formas de atuação estatal do domínio econômico, note-se a divisão entre intervenção direta e indireta proposta por Masso (2016, p. 84, grifos do autor):

O Estado pode atuar no domínio econômico desenvolvendo ele próprio a atividade econômica, o que acontece com os serviços públicos ou outras atividades as quais os imperativos da segurança nacional ou do interesse coletivo determinem a realização de atividade econômica diretamente pelo Estado. **Nos dois casos, a forma de atuação do Estado é por participação ou como comumente é denominada: intervenção direta.**

A participação direta do Estado no desenvolvimento da atividade econômica pode se dar em **regime de competição com a iniciativa privada ou em regime de monopólio e, por fim, em parceria com a iniciativa privada.** Por outro lado, quando o Estado não desenvolve diretamente a atividade econômica, **mas regula, fiscaliza, incentiva, normatiza e planeja, a atuação é indireta.**

Elencadas as classificações supraditas, observe-se que não serão aprofundadas ou tratadas todas as classificações propostas pelos autores citados, visto que o objeto do presente estudo está relacionado a duas relações específicas do Estado intervencionista na atividade econômica, por meio do fomento e da defesa do consumidor, conforme se constata nos próximos capítulos.

3. INTERVENÇÃO DO ESTADO COMO FOMENTADOR DA ECONOMIA

Aqui objetiva-se tratar a intervenção do Estado na economia por indução, segundo a classificação adotada de Eros Grau, citada nas páginas 20 e 21 anteriores, especificamente em relação ao Estado como fomentador da economia. Para tanto, ocupa-se das principais formas de promover o fomento econômico, do caráter voluntário das atividades de fomento, do Estado como encorajador dos agentes econômicos que de sua tutela necessitem para a redução de desigualdades setoriais ou regionais, do chamado Direito Premial e do respeito ao interesse público na atuação estatal de fomentar.

3.1 O Estado fomentador

Quando se aborda a atuação estatal no fomento da economia, trata-se da atuação ou intervenção do Estado na atividade econômica através da sua função de **incentivo** prevista no artigo 174 da Constituição Federal de 88, *caput* (grifo nosso):

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.

Nesta oportunidade, será tratada especificamente no presente capítulo a atividade de fomento como responsabilidade do Estado no estímulo e incentivo ao desenvolvimento econômico que objetive o bem-estar social e o progresso do país.

Lopes conceitua o fomento como (2015, p. 50) “o estímulo, ministrado direta, imediata e concretamente pela Administração às iniciativas da sociedade, de reconhecido interesse público, oferecido na forma da lei”, enquanto Silva defende que (2010, p. 808):

Incentivo, como função normativa e reguladora da atividade econômica pelo Estado, traz a idéia do Estado promotor da economia. É o velho fomento, conhecido dos nossos ancestrais, que consiste em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral.

Nesse sentido, resta claro que o fomento diz respeito à atuação efetiva, real, material, do Estado no estímulo à economia, na forma da Lei. Mas isso não quer dizer que, para que a intervenção por meio do fomento seja prestada pelo Estado, haja dependência, para cada caso específico, de previsão legal. É o que defende Silva, ao afirmar (2010, p. 808, grifos do autor):

De fato, não se exige lei em cada caso para *estimular e apoiar* a iniciativa privada na organização e exploração da atividade econômica, como também não é mediante lei que se limitam atividades econômicas. Essas intervenções todas se realizam *mediante ato administrativo*, embora não possam efetivar-se senão de acordo com a previsão legal.

Em sequência Silva exemplifica que (2010, p. 808-809) “o fomento nem sempre demanda lei, tal qual a implantação de infra-estrutura, concessão de financiamento por instituições oficiais, o apoio tecnológico”, corroborando com o que defende Silva, conforme parágrafo anterior, de maneira que, se fosse exigida Lei para cada situação particular e específica, haveria excesso de rigidez e inflexibilidade, imobilizando a atividade de fomento.

3.2 Principais formas de fomentar a atividade econômica

São várias as formas de intervenção estatal para o fomento econômico e social, entre as quais o presente estudo tratará, especificamente, das principais maneiras de atuação do Estado como fomentador da atividade econômica.

Entre as formas de fomento econômico, destacam-se, segundo Lopes (2015, p. 52, grifo nosso), “os **benefícios e incentivos tributários**, quais sejam, as isenções e reduções de tributos, e por implicar em redução de receita, a Constituição, em seu artigo 165, exige a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Outro autor, a seguir citado, trata que os benefícios e incentivos tributários são “**meios fiscais**” de fomento. Diz Freire que (2010, p. 173, grifo do autor) “os *meios fiscais* de fomento são aqueles pelos quais o Estado concede uma isenção, diminui uma alíquota tributária, promove remissões e anistias, parcela o pagamento de tributos etc.”

De outro modo, existe também materialização da atividade estatal de fomento por meio do **oferecimento de garantias**. Esta classificação é explicada por Lopes (2015, p. 53):

Outro mecanismo de fomento é o oferecimento de garantias, no caso da empresa privada necessitar de recorrer ao mercado de capitais para obter condições de desempenhar atividades de interesse público, pela Administração com o compromisso de se responsabilizar pela dívida no caso de inadimplemento.

Em continuidade, diversa classificação doutrinária de fomento é a de “**meios reais**”, como ensina Freire (2010, p. 173, grifo do autor):

Quando o poder público coloca à disposição do agente fomentado bens de sua titularidade, ele se utiliza de *meios reais* de fomento. É o que ocorre quando a Administração concede o uso de bem público para que o ente privado desenvolva nele atividade de interesse público (ex.: instale uma escola ou posto de saúde).

O Estado também pode fomentar a economia por meio de **subsídios e empréstimos em condições mais favoráveis**, ou seja, em condições mais atrativas que as comuns de mercado. Lopes explica que (2015, p. 53):

[...] aqueles são donativos sem obrigação de reembolso destinados a tornar possível a manutenção de preços políticos, permitindo a determinadas empresas a venda de seus produtos abaixo do custo; estes destinados a atividades que mereçam apoio oficial através das agências oficiais de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que atua no reaparelhamento e fomento da economia nacional e o Banco do Brasil que promove empréstimos destinados a incentivar a exportação, a produção nacional e as atividades agrícolas.

A classificação de Lopes acima coaduna com o que Freire chama de “**meios creditícios**” de fomento estatal. Freire diz que (2010, p. 175, grifo do autor):

Pelos *meios creditícios*, a Administração encoraja condutas concedendo linhas privilegiadas de crédito ou meios alternativos de financiamento. Isso é muito comum em relação a financiamentos de imóveis para a população de baixa renda, ou mesmo para financiar a aquisição de bens a serem aplicados na agricultura.

Lopes considera também que, quando o Estado atua por meio das entidades da Administração Pública dando **apoio técnico, tecnológico, negocial e de formação de recursos humanos**, aqui também se caracteriza uma forma de fomento, dados seus impactos, diretos ou não, para impulsionar a economia. Assim Lopes defende (2015, p. 54):

Uma função de fomento estratégica é desenvolvida por entidades da Administração Pública às atividades de produção e comercialização das empresas privadas, quais sejam, estudos e pesquisas pela Embrapa, bancos de dados e informações – INPI e IBGE respectivamente, organizações de negócios – SEBRAE, fomento de pesquisa científica e tecnológica e formação de recursos humanos em todas as áreas – CNPq/Capes (Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; além das entidades privadas de serviço social e formação profissional financiadas por contribuições parafiscais, com sede constitucional prevista no artigo 240 do texto constitucional e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nesse sentido, destacam-se também as formas de intervenção chamadas de **“meios econômicos em sentido estrito”**, conforme classificação de Freire (2010, p. 174) ao afirmar que:

Consistem na transferência de recursos aos agentes fomentados. Embora a transferência possa ser realizada mediante atos unilaterais, ela ocorre precipuamente por meio de convênios, termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), contratos de repasse, contratos de gestão com organizações sociais, dentre outros atos bilaterais similares.

Realizado o estudo das classificações supra, note-se o princípio constitucional do **tratamento favorecido para empresas de pequeno porte**, conforme artigo 170, *caput*, e seu inciso IX da Constituição Federal:

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:
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

O tratamento diferenciado emanado no princípio constitucional foi detalhado pela Lei Complementar nº 123 no ano de 2006, da qual recorta-se (grifo nosso):

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;

II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;

III - ao **acesso a crédito e ao mercado**, inclusive quanto à **preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos**, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

IV - ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do art. 146, **in fine**, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Desta forma, exemplifica-se o dito constitucional principiológico e seu respectivo complemento. Sobre o princípio, Tavares (2003 apud MASSA, 2016, p. 71-72):

O tratamento favorecido para esse conjunto de empresas revela, contudo, a necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade em relação às grandes empresas e conglomerados, para que dessa forma efetivamente ocorra a liberdade de concorrência (e de iniciativa). É uma medida tendente a assegurar a concorrência em condições justas entre micro e pequenos empresários de uma parte, e de outra, grandes empresários.

Massa complementa que (2016, p. 72) “a extensão do princípio deve-se observar o que está contido no art. 179 da Constituição Federal”, que trata da simplificação de diversas obrigações imputadas às microempresas e empresas de pequeno porte. Constituição Federal, artigo 179:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

A Constituição Federal também tratou de maneira específica de um segmento econômico, o turismo, em seu artigo de nº 180, que diz “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”, com o intuito de melhor aproveitar todo o potencial turístico do país – seja pelas inúmeras belezas naturais ou pela rica diversidade cultural que possui nos mais destacados locais das dimensões continentais que o Brasil possui – e o progresso que a atividade proporciona à região e sua população.

Em sede infraconstitucional, exemplifica-se o tratamento do comando constitucional de fomento ao turismo por meio da Lei nº 11.771 do ano de 2008, cujo artigo inicial textualiza (grifo nosso):

Art. 1º Esta Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no **planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico** e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

Sobre o fomento do Estado às cooperativas e outras formas de associação, conforme preceito contido na Constituição Federal, parágrafo segundo do artigo de nº 174 que diz “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”, destaca-se legislação infraconstitucional inclusive anterior à constituição vigente. Observe-se o que diz a Lei nº 5.764 do ano de 1971, artigo 2º e seu único parágrafo (grifo nosso):

Art. 2º As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência.
Parágrafo único. A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de **assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas.**

3.3 O caráter voluntário da atividade de fomento

Quando Silva defende que fomentar é (2010, p. 808) “proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos”, conforme citação na página de número 22, aqui se discute outra característica das normas de incentivo público: seu caráter de concessão, auxiliar e não impositivo. Coaduna Lopes, ao definir que (2015, p. 50, grifo nosso):

São normas dispositivas, nelas **a sanção é substituída pelo convite**, através de incitações, dos estímulos, dos incentivos, de toda ordem, oferecidos, pela lei, a quem participe de determinada atividade de interesse geral e patrocinada, ou não, pelo Estado, portanto ao destinatário da norma resta as alternativas de adesão ou não.

Aqui correlaciona-se ainda duas justificativas do caráter voluntário da atividade de fomento: a primeira delas por que há discricionariedade do Estado em escolher quais atividades ou setores da iniciativa privada serão por ele fomentadas, conforme doutrina de Freire (2010, p. 166):

[...] o Estado – embora tenha que promover atividades privadas – escolhe quais setores dessas atividades fomentará. E isso ocorrerá por meio de uma escolha política; será o Poder Legislativo que ditará as normas para a promoção das atividades privadas [...]

A segunda justificativa diz respeito à opção que o particular tem de aceitar o fomento do Estado em sua atividade, conforme ensina Freire (2010, p. 166, grifo do autor) ao afirmar que:

[...] a atividade de fomento é voluntária *quanto à formação da relação jurídico-administrativa*; este é, aliás, o seu traço principal. Ou seja, o Estado não poderá coagir os particulares a formar a relação jurídica de fomento [...]

Assim, apesar da adesão ao fomento ser voluntária ao beneficiário, como exemplifica Freire (2010, p. 162) que “a Administração pública não obriga uma fundação privada de fins educacionais a receber recursos públicos para aplicá-los nessa atividade de interesse público”, Lopes complementa que (2015, p. 51) “uma vez estabelecida a adesão do administrado, o Estado pode obrigar o particular a cumprir a lei e aquilo que voluntariamente se comprometeu”.

Sobre o caráter voluntário de adesão às benéncias do fomento *versus* a possibilidade, ou o dever, fiscalizador e sancionador do Estado após o particular firmar compromisso com a administração pública, aceitando as condições de ser instrumento de desenvolvimento através do fomento recebido, Freire (2010, p. 167) complementa:

Assim, se a administração repassa, via convênio, recursos públicos a certa instituição sem fins lucrativos, caberá a esta aplicar tal verba de acordo com a finalidade social que levou à celebração do convênio. Do contrário, medidas coativas surgirão, como, por exemplo, a aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas. De outro lado, surgirá para a Administração Pública o dever de fiscalizar corretamente a aplicação dos recursos.

Deste modo, o particular não é obrigado a aceitar a intervenção estatal em sua atividade, fomentando-a, mas, uma vez que seja estabelecido o incentivo do Estado a determinada atividade, região ou segmento específico, visando o desenvolvimento socioeconômico local ou setorial, o particular que aceitou ser instrumento do Estado para tal, recebendo incentivo do poder público na categoria de fomento, passa a sofrer a fiscalização do poder público sobre a correta aplicação dos incentivos recebidos, cujos desvios ou utilizações de maneira diversa ao contratado ou estabelecido em convênio ou à legislação vigente tornam-se passíveis de sanções pelo Estado à iniciativa privada.

Assim, o fomento tem caráter voluntário, ficando a cargo do particular aceitá-lo ou não, mas, uma vez aceito e recebidos os incentivos do poder público, o Estado passa a ser titular do poder de fiscalizar e sancionar.

3.4 O Estado encorajador, o Direito premial e o interesse público

Atualmente, a expectativa sobre o dever de fomentar marca um momento em que se espera do Estado bem mais que a mera tutela de direitos fundamentais ou o exercício de seu poder sancionador: o que se espera do poder público é a efetiva promoção da melhoria econômica e da redução das desigualdades regionais e sociais, seu desenvolvimento e progresso, com a atividade de fomento como instrumento de promoção, estímulo e até mesmo encorajamento dos atores econômicos. É o que a doutrina tem chamado de direito premial ou sanção positiva. Observe-se o que trata Freire (2010, p. 162, grifos do autor):

Um ordenamento jurídico com função promocional – para atingir o seu fim de estímulo à realização de comportamentos socialmente desejáveis – adota com maior frequência a *técnica do encorajamento de comportamentos*, seja pelo instrumento da *facilitação* ou do *prêmio (recompensa, sanção positiva)*.

Assim, a participação ativa do Estado incentivando e encorajando a atividade econômica, como explicado por Freire, compreende estimular comportamentos. Nesse sentido, Lopes afirma que (2015, p. 50-51):

Para a doutrina contemporânea, trata-se do universo do direito premial; precisamente, no direito administrativo, são as sanções premiais, que constituem premiação pelo adimplemento de uma norma jurídica, como alternativa construtiva à alternativa da punição pelo inadimplemento.

Por conseguinte, a ação de encorajamento que aqui é tratada se refere a, literalmente, agir, provocar, incitar, causar, ou seja, dar ânimo à economia, não apenas ditando regras para seus agentes ou a regulando, mas incentivando de fato o desenvolvimento econômico e promovendo o desenvolvimento social. Sobre o Direito Premial, Freire (2010, p. 167, grifos do autor) conclui:

No fomento, a Administração *facilita* ou *premia* a prática de comportamentos socialmente desejáveis. Ocorre a facilitação quando o Estado cria mecanismos para que o sujeito privado consiga atuar de modo “mais fácil” ou “menos difícil”. É o caso do direito de preferência às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito das licitações públicas (art. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006). O prêmio consiste numa recompensa pela prática de condutas sociais desejáveis. A isenção concedida em face do incentivo do sujeito provado a certa área (v.g. esporte) é um bom exemplo disso.

Desta feita, a intervenção estatal por meio do encorajamento da atividade econômica é, além de promover incentivos, prêmios e facilidades, ser ativo na conquista do progresso. Por exemplo, em uma cidade litorânea com grande potencial de aproveitamento de belezas naturais, mas sem infraestrutura adequada para tal, se espera do Estado não somente que se coloque à disposição, visto que encorajar não deduz postura passiva em relação às situações concretas, mas que interaja com os agentes econômicos, por meio das Secretarias de Turismo dos governos estadual e municipal para promover o empreendedorismo local através de incentivos à atividade de profissionalização e qualificação de mão de obra ou mesmo benéfcias fiscais para incentivar empresas a se estabelecerem ou aumentarem suas atividades comerciais na região, promovendo elevação de emprego e renda.

No que diz respeito aos interesses públicos, vale destacar que as ações do Estado no fomento à economia, como atos administrativos que são, devem sempre primar pelos interesses da coletividade em sobreposição ao interesse privado, ou seja, a Administração pública não dispõe da faculdade de não observar o interesse público, ao amparo, embora não explícito mas bastante sedimentado na doutrina, da Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, e da Lei nº 9.784 do ano de 1999, artigo 2º. Silva explica a que a necessidade da atuação do estado respeitar o interesse público, ou seja, a finalidade pública, decorre do princípio da legalidade, explícito no artigo 37 da Carta de 1988, e que “a *finalidade* é inafastável do interesse público, de sorte que o administrador tem que praticar o ato com finalidade pública, sob pena de *desvio de finalidade*” (SILVA, 2010, p. 667, grifos do autor).

Isto se coloca por que os critérios para escolher quais atividades receberão algum tipo de fomento, como, por exemplo, por meio de subsídios a uma empresa privada ou isenção de imposto que beneficie algum segmento econômico, devem observar a abrangência econômico-social do fomento e o interesse público. No caso citado, o Estado poderá promover determinada isenção tributária a empresas que atuem no turismo de uma localidade carente, com o claro objetivo de promover a geração de emprego e renda, alavancando a economia na região. Note-se o escrito de Freire (2010, p. 162, grifos do autor):

No direito administrativo, a função promocional do direito se revela de forma marcante na *atividade administrativa de fomento (ou promocional)*. Nesta atividade, a Administração procura promover a prática de comportamentos privados, sempre com o propósito de realizar fins públicos.

Nesse sentido, Lopes corrobora que (2015, p. 51) “não há margem para a atribuição de privilégios, preferências, favores e proteções sem que amparados por um contexto maior, voltado para o bem-estar de toda a coletividade”, com clara acepção de que, exemplarmente, a renúncia de determinada receita oriunda de um imposto que passará a não ser mais cobrado das empresas de determinado setor ou localidade, ainda que impliquem na redução imediata das receitas públicas, objetivam o bem maior do desenvolvimento econômico, que, por sua vez, deverá repercutir, diretamente, na melhoria das condições de vida da população envolvida, atendendo aos preceitos maiores constitucionais já tratados.

4. INTERVENÇÃO ESTATAL E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O atual capítulo se ocupa da intervenção estatal nas relações particulares de consumo, sem o objetivo de pormenorizar o Código de Defesa do Consumidor, visto que, para o presente estudo, o Código será analisado como instrumento ou forma de intervenção do Estado na atividade econômica.

4.1 Intervenção estatal através da Lei Consumerista

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) surgiu a partir do comando constitucional brasileiro contido nos títulos Dos Direitos e Garantias Fundamentais e Da Ordem Econômica e Financeira, respectivamente nos recortes de artigos e incisos a seguir. Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

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:

V - defesa do consumidor;

Desta forma, a proteção ao consumidor tem condição constitucional de direito e garantia fundamental ao cidadão e é dever do Estado. Aqui, tem-se exemplo típico de intervenção do Estado normativo-regulador na atividade econômica, com expresse reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor nas relações de consumo, dando destaque à necessidade de respeito à sua dignidade, saúde e segurança, de forma que o consumo também seja instrumento de melhoria de qualidade de vida do cidadão e progresso econômico-social no país. Nessa acepção, note-se o objetivo e os princípios da legislação consumerista expressa na Lei nº 8.078/90 (grifos nossos):

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo **tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e**

harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes **princípios**:
(Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - reconhecimento da **vulnerabilidade do consumidor** no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger **efetivamente** o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela **presença do Estado** no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com **padrões adequados** de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e **compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico**, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - **educação e informação** de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de **meios eficientes de controle de qualidade e segurança** de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - **coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo**, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Desta feita, o objetivo do CDC é proteger toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, reconhecendo o consumidor como parte vulnerável da relação de consumo. Explica Nunes que o CDC se justifica pela (2012, p. 177) “necessidade de proteção do consumidor em relação à aquisição de certos produtos e serviços”. Nunes complementa ainda (2012, p. 177-178) que:

[...]quando se refere à qualidade de vida, está apontando não só o conforto material, resultado direto de aquisição de produtos e serviços, especialmente os essenciais (imóveis, serviços públicos de transporte, água e eletricidade, gás, etc.), mas também o desfrute de prazeres ligados ao lazer (garantido no texto constitucional – art. 6º, *caput*) e ao bem-estar moral ou psicológico.

A proteção determinada pela Constituição e instrumentalizada por meio do CDC ao consumidor diz respeito à qualidade mínima dos produtos e serviços disponíveis para compra, à segurança à sua integridade física e moral, ao desempenho ou a resultados condizentes com a proposta do produto ou serviço, à sua liberdade de escolha, resultado da livre concorrência e da livre iniciativa, à clareza de informações e especificações nos produtos

e serviços, à relação comercial transparente e não abusiva, ao direito de reparação de eventuais danos sofridos, ao acesso gratuito à justiça para o consumidor carente, entre vários outros institutos de proteção e defesa à parte considerada hipossuficiente nas relações de consumo. Masso justifica (2016, p. 37):

A organização do mercado de consumo é a que se faz mais eficiente na realização das atividades mais básicas e importantes e que abarcam a maior parte da população. Qualquer desequilíbrio nesse mercado ocasionará efeitos sociais de monta. Da mesma maneira, as particularidades de cada uma das mercadorias ou dos serviços negociados exigem uma maior profundidade de estudo para que se possibilite a eficiente intervenção.

Assim, uma vez que as relações de consumo de produtos e serviços permeiam comumente as relações cotidianas, em destacado volume e quantidade desde a Segunda Guerra mundial, da qual prevaleceu e evolui até hoje o capitalismo, a globalização e o desenvolvimento tecnológico para produção em grande escala, Masso complementa ainda que (2016, p. 37) “um dos princípios específicos da ordem econômica é justamente a proteção ao consumidor”, dado o impacto da velocidade comercial atual na economia e a necessidade de se garantir equilíbrio nas relações de consumo. Nessa seara, Masso corrobora ainda (2016, p. 68, grifo do autor):

Na relação de consumo, as condições desiguais de poder entre o fornecedor e o destinatário final podem ser desequilibradas, o que demanda a criação no interior do Direito do Consumidor de uma séria de regras que regulam as condições obrigacionais desta relação, como, por exemplo, a regulação dos anúncios publicitários que devem refletir as reais utilidades do produto (proibição de publicidade enganosa), entre outros. Apenas com a organização dos direitos dos consumidores é que se pode equilibrar o poder nas relações de consumo, pois na relação direta entre o fornecedor e o consumidor quase sempre aquele tem maiores condições de realizá-la considerando somente suas necessidades, **o direito do consumidor ao reconhecer a hipossuficiência do destinatário final visa equilibrar a relação jurídica.**

Sobre a intervenção direta do Estado na proteção ao consumidor e por sua presença regulando o mercado de consumo, princípios presentes no artigo 4º, inciso II, da Lei 8.078/90, seu artigo 55 exemplifica (grifos nossos):

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas

relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor**, baixando as normas que se fizerem necessárias.

§ 2º (Vetado).

§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para **fiscalizar e controlar o mercado de consumo** manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.

§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.

Desta feita, note-se novamente que a atuação do Estado intervindo na economia para defender o consumidor, seja fiscalizando, controlando ou estabelecendo regras, é colocada como meio ao alcance maior, conforme grifo acima, “da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor”, ou seja, ratifica-se o entendimento de que a intervenção estatal se justifica como meio à finalidade maior da dignidade da pessoa humana.

4.2 Instrumentos para proteger o consumidor

O CDC enumera os instrumentos que conta o poder público para a proteção às relações de consumo, nos moldes abaixo. Lei 8.078/90:

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;

II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;

IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

Em relação à gratuidade de assistência jurídica, o Código de Defesa guarda relação com a garantia constitucional contida no inciso LXXIV de seu artigo 5º. Note-se a passagem da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Cabe trazer à tona que, antes do CDC, as relações de consumo eram resolvidas no âmbito do Código Civil de 1917, que já não acompanhava a dinâmica dos meios de produção e do consumo em massa para solução de seus conflitos. Assim, a “especialização” da norma jurídica consumerista inaugurada pelo CDC veio modernizar e instrumentalizar a intervenção estatal na proteção ao consumidor.

Nesse contexto, foi instituído o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), previsto no artigo 105 do CDC e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 2.181 do ano de 1997, cujos integrantes estão relacionados em seu artigo 2º, quais sejam “...a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor”.

Assim, o SNDC, vinculado à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, é composto por Procons, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias de Defesa do Consumidor, Juizados Especiais Cíveis e Organizações Civis de defesa do consumidor, integrando poder público e sociedade na proteção às relações de consumo e aparelhando o Estado no seu dever constitucional de intervir na atividade econômica em defesa do consumidor.

5. CONCLUSÃO

Compreende-se, com o exposto no presente estudo, que a intervenção do Estado na Economia, objeto maior do Direito Econômico, em qualquer de suas formas – direta ou indiretamente, como agente normativo e regulador e/ou exercendo sua função de fiscalizar, incentivar e planejar – tem por objetivo maior promover e garantir dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, com o aprofundamento doutrinário de duas das formas do Estado intervir na economia, quais sejam, incentivando-a por meio das ações de fomento e atuando na defesa do consumidor, foram extraídos, em amplo comparativo de autores da ciência do Direito, apontamentos sobre seus conceitos, principais características, bases principiológicas e, principalmente, as formas pelas quais o Estado atua para tornar sua intervenção nas atividades econômicas um meio de desenvolvimento e progresso.

Constatou-se a importância da atuação do Estado na sua função incentivadora da economia, fomentando-a por meio de incentivos e benefícios fiscais, do oferecimento de garantias, da disposição bens de sua titularidade, da oferta de crédito em condições mais favoráveis que as de mercado, da oferta de apoio técnico, tecnológico, negocial e para formação de recursos humanos, do tratamento diferenciado a segmentos ou portes de empresas, como o incentivo ao turismo e a micro e pequenas empresas, entre outros. Contudo, apreender a importância das várias benéficas à iniciativa privada é, além de tudo, percebê-las como intermediárias na consecução do intento maior constitucional da dignidade da pessoa humana, possibilitando emprego e renda e o respeito à sua dignidade, como demonstrado durante o desenvolvimento do estudo.

Por sua vez, concluir a essencialidade de o Estado atuar como regulador das relações de consumo para equilibrar as interações comerciais, onde o consumidor é considerado parte vulnerável, é reconhecer que, na dinâmica mercantil do mundo atual, baseada na automatização de processos e produção em massa, defender o consumidor é normatizar e regular a prestação de serviços e comercialização de produtos minimamente seguros, com desempenho e resultados condizentes com sua proposta, estabelecendo a oportunidade de escolha do consumidor como consequência das liberdades de iniciativa e concorrência e exigindo relações comerciais transparentes e não abusivas e, caso haja necessidade, promover assistência jurídica gratuita ao consumidor carente para a reparação de eventuais danos sofridos e para solução de conflitos. Ainda, foi demonstrado todo o

aparelhamento Estatal para proporcionar a regulação, fiscalização e sanção que assegurem o respeito ao consumidor.

Desta maneira, entende-se que os preceitos típicos do sistema econômico capitalista presentes na Constituição de 1988, exemplificados principalmente pela livre iniciativa e pelo livre comércio, coabitam o texto constitucional com diversas garantias fundamentais, com destaque para a dignidade da pessoa humana, no intuito de legitimar seu viés cidadão. Assim, para tornar a atividade econômica meio do alcance dessas garantias é que o Estado atua e intervém na atividade econômica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 dez. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. **Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mar. 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em 12 jan. 2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. **Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 1971. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. **Cria o Programa Nacional de**

Desestatização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr.

1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no**

âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 fev.

1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Dispõe sobre a Política Nacional de**

Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e

estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-

Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março

de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2008.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>.

Acesso em: 12 jan. 2018.

ADRI, Renata Porto. Da função estatal de planejar a atividade econômica: breves reflexões sobre o art. 174 da Constituição da República de 1988. *In*: SPARANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 145-158.

FREIRE, André Luiz. Responsabilidade patrimonial na atividade administrativa de fomento. *In*: SPARANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 161-187.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

LOPES, Maristela Santos de Araujo. **A atuação do Estado sobre o domínio econômico e o princípio da livre iniciativa como fundamento da República e da ordem econômica em um Estado democrático de direito**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MASSO, Fabiano Del. **Direito econômico esquematizado**. 4ª ed. São Paulo: MÉTODO, 2016.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SPARANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Yazawa, Diogo Soares.

APONTAMENTOS SOBRE INTERVENÇÃO ESTATAL NA ORDEM
ECONÔMICA E SEUS REFLEXOS NO FOMENTO E NAS RELAÇÕES DE
CONSUMO / Diogo Soares Yazawa. - 2017.

40 f.

Orientador(a): Alexsandro Rahbani Aragão Feijó.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2017.

1. Defesa do Consumidor. 2. Fomento. 3. Intervenção
do Estado. I. Feijó, Alexsandro Rahbani Aragão. II.
Título.