



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD**

**FABRÍCIO DOS SANTOS MELQUIADES**

**PODER REGULADOR DO ESTADO: ANÁLISE JURÍDICA DA INTERVENÇÃO DA  
ANVISA NO SETOR ALIMENTÍCIO**

**SOUSA**  
**2019**

**FABRÍCIO DOS SANTOS MELQUÍADES**

**PODER REGULADOR DO ESTADO: ANÁLISE JURÍDICA DA INTERVENÇÃO DA  
ANVISA NO SETOR ALIMENTÍCIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Monnizia Pereira Nóbrega

SOUSA - PB

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE  
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS  
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

M524p Melquíades, Fabrício dos Santos.  
Poder regulador do Estado: análise jurídica da intervenção da ANVISA no setor alimentício. / Fabrício dos Santos Melquíades. - Sousa: [s.n], 2019.

103 fl.

Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Monnizia Pereira Nóbrega.

1. Poder Regulador do Estado. 2. Direito Administrativo. 3. Setor Alimentício. 4. ANVISA. 5. Livre Iniciativa. Título.

Biblioteca do CCJS - UFCG

CDU 342.9:351.77

**FABRÍCIO DOS SANTOS MELQUÍADES**

**PODER REGULADOR DO ESTADO: ANÁLISE JURÍDICA DA INTERVENÇÃO DA  
ANVISA NO SETOR ALIMENTÍCIO**

Data de Aprovação: 29/11/2019

Banca Examinadora

---

Prof.<sup>a</sup> Me. Monnizia Pereira Nóbrega  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Layana Dantas Alencar  
Examinador

---

Prof.<sup>a</sup> Me. Petrócia Marqus Sarmiento Moreira  
Examinador

Dedico este trabalho a minha família e aos meus bons amigos, que me auxiliaram durante toda jornada. Sozinho não seria capaz de realizar tal empreitada.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus Pai, Criador de todas as coisas, aquele que tem me sustentado durante a minha jornada. Ele é minha razão de continuar caminhando em frente apesar das muitas dificuldades. É Ele quem me faz ver e crer que o futuro pode ser mudado e que no fim de tudo a Verdade prevalecerá. A Ele dedico toda minha vida, para que eu tenha cada vez mais vida nEle e que Seu Nome seja conhecido e glorificado através da minha vida.

Ao Deus Filho, Jesus Cristo, Aquele que morreu e ressuscitou para que eu pudesse viver e ser amigo dEle. Sou grato por ter o conhecido em 2013. Desde então, meu caminhar se tornou alegre e esperançoso, mesmo em meio as duras dificuldades que encontro pelo caminho. Não sou digno de ser seu servo, mas louvo ao Senhor dos Exércitos que derramou sua graça sobre mim.

Ao Deus Espírito Santo, que tem me ensinado preciosas lições ao longo desses anos, e tem me consolado no meu abandono e na minha solidão. Que eu jamais me esqueça do quão agradável e saudável para minha alma é poder caminhar tendo alguém sempre por perto, mesmo quando não parece estar. Que o meu coração se alegre e se humilhe todos os dias diante dessa prazerosa dádiva.

Aos meus pais, Fernando Melquíades e Marilene Aguiar, pessoas que forjaram o meu caráter, que lutaram por mim durante toda a minha vida. Tem sido bons guias e mentores, tenho aprendido muito com eles. São aqueles que fazem parte da boa base familiar que possuo, cujos sobrenomes carrego com prazer e honra. Mesmo de longe, torcem e oram por mim. Jamais poderei retribuir o que fizeram por mim. Espero que, como forma de gratidão, eu possa ser o melhor que eu puder ser para os dois.

As minhas irmãs, Fernanda e Franciély, que tem sido amigas importantes ao longo de todos esses anos. A minha família como um todo, isto é, meus tios e avós, que tem me ajudado e cuidado de mim durante todo esse tempo, me ensinou o valor da simplicidade, da humildade, da honra e da honestidade. A todos vocês o meu muito obrigado. Alguns que iniciaram essa jornada comigo não puderam ver o final dela, mas sou grato a todos.

A Aliança Bíblica Universitária do Brasil (ABUB), que tanto me ajudou na minha trajetória acadêmica e pelas pessoas incríveis que conheci durante esses anos. Essas pessoas foram um instrumento de graça em minha vida e pude ser ricamente abençoado com oportunidades de servir e cuidar de outras pessoas, além de ser cuidado também. Sou grato por cada momento, e espero poder retribuir o cuidado e ajuda que recebi.

A Igreja Batista em Alexandria, que tem cuidado de mim a muito tempo e a todos os meus irmãos na fé. A caminhada tem sido difícil, a seara é grande e há muito o que se fazer. Mas eu louvo a Deus por terem pessoas ao meu lado, lutando o bom combate e vivendo uma vida de renovo. São pessoas que me estimulam a serem melhores a cada dia e têm sido muito cuidadosos comigo durante todo esse tempo.

Aos bons amigos que sempre têm me acompanhado de perto e têm sido pacientes comigo. Só Deus sabe o quanto vocês são importantes e queridos por mim. Sou grato ao Senhor por tê-los em minha vida, mesmo aqueles que hoje já não tenho mais contato. A todos vocês, muito obrigado por tudo.

## RESUMO

A Ordem Econômica brasileira apregoa notável função a iniciativa privada como propulsora da atividade econômica. Entretanto, é contraposta pela atividade reguladora do Estado por meio da ANVISA, que desempenha importante papel na promoção de políticas públicas, como a saúde, e, deste modo, limita e condiciona o exercício dos empreendimentos no setor de alimentos. Sendo assim, é imprescindível verificar até que ponto a interferência do Estado no domínio econômico é prudente, seja sob a ótica dos agentes econômicos, seja na perspectiva do Poder Público. Portanto, o presente trabalho objetiva analisar qual impacto da regulação estatal por meio da ANVISA na Ordem Econômica brasileira, em especial, no setor alimentício, com vistas ao princípio da livre iniciativa. Para tanto, se utiliza do método dedutivo como método de abordagem, partindo-se das premissas legais da Ordem Econômica e do Poder Regulador para chegar-se a compreensão destas no setor alimentício. Como método de procedimento, tem-se o método histórico-evolutivo, pela qual estuda-se as disposições dos princípios informadores da Ordem Econômica brasileira ao longo das Constituições brasileiras. Quanto as técnicas de pesquisa, faz-se uso da pesquisa bibliográfica, utilizando-se textos legais, doutrinas, artigos científicos e outros recursos cabíveis a elaboração do presente trabalho, e da pesquisa documental, realizada através do exame dos dados apresentados nos estudos de casos analisados. Tem-se que, o protagonismo da atividade econômica sempre foi desempenhado pela iniciativa privada. Por outro lado, o Poder Regulador do Estado exercido pela ANVISA é de suma importância para a manutenção da saúde pública. O que faz decorrer a seguinte problemática: é o Poder Regulador da ANVISA um mecanismo de afronta ao princípio da livre iniciativa no setor alimentício? Entende-se que não, porquanto, ainda que haja o protagonismo da iniciativa privada na atividade econômica, o Poder Público goza da prerrogativa de tutelar interesses públicos como a saúde. Justificando-se assim a temática posto, tendo em vista que, com base nos casos concretos analisados, em relação a aplicação das normas sanitárias, verifica-se que, na maioria dos casos, não houve uma adequação por parte das empresas. Sendo necessário que o Poder Regulador seja exercido com a finalidade de corrigir e não de apenas punir, porquanto há uma impossibilidade fática de aplicabilidade irrestrita das normas.

**Palavras-chave:** Livre iniciativa. Poder Regulador. Setor alimentício.



## ABSTRACT

The Brazilian Economic Order proclaims the noteworthy company social function as a driver of economic activity. However, it is opposed by the State's regulatory activity through ANVISA, which plays an important role in promoting public policies, such as health, and thus limits and conditions the pursuit of enterprises in the food sector. Therefore, it is essential to verify the extent to which State interference in the economic domain is prudent, either from the perspective of economic agents or from the perspective of the Government. Thus, this work aims to analyze the impact of state regulation through ANVISA on the Brazilian Economic Order, especially in the food sector, with a view to the principle of free initiative. To this end, the deductive method is used as a method of approach, starting from the legal premises of the Economic Order and the Regulatory Power to reach their understanding in the food sector. As a method of procedure, we have the historical-evolutionary method, by which we study the dispositions of the informing principles of the Brazilian Economic Order throughout the Brazilian Constitutions. As for research techniques, bibliographic research is used, using legal texts, doctrines, scientific articles and other appropriate resources for the preparation of the present work, and documentary research, performed by examining the data presented in the case studies analyzed. It has been that, the protagonism of the economic activity has always been played by the private initiative. On the other hand, the State Regulatory Power exercised by ANVISA is of paramount importance for the maintenance of public health. This leads to the following problem: is the ANVISA Regulatory Power a mechanism of affront to the principle of free initiative in the food sector? It is understood that no, because, although there is the leading role of private initiative in economic activity, the Government enjoys the prerogative of protecting public interests such as health. Thus justifying the thematic posed, given that, based on the specific cases analyzed, in relation to the application of health standards, it appears that, in most cases, there was no adequacy by the companies. It is necessary that the Regulatory Power be exercised for the purpose of correcting and not just punishing, since there is a factual impossibility of unrestricted applicability of the rules.

**Keywords:** Free Initiative. Regulatory Power. Food sector.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ANVISA	Agência nacional de vigilância Sanitária
BPF	Boas Práticas de Fabricação
CF	Constituição Federal
POP	Procedimento Operacional Padronizado
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 DOS PRINCÍPIOS INFORMADORES DA ORDEM ECONÔMICA .....</b>	<b>14</b>
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM ECONÔMICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS .....	14
2.2 DOS FUNDAMENTOS E DAS FINALIDADES DA ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	23
2.3 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	31
2.4 DA LIVRE CONCORRÊNCIA .....	39
2.5 DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS .....	43
<b>3 A ATIVIDADE REGULADORA DO ESTADO NO SETOR ALIMENTÍCIO .....</b>	<b>49</b>
3.1 DO PODER ESTATAL E DA SOBERANIA.....	49
3.2 O PODER REGULADOR DO ESTADO .....	57
3.3 DAS AGÊNCIAS REGULADORAS .....	61
3.4 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA) .....	64
<b>4 O IMPACTO DA ATIVIDADE REGULADORA ESTATAL NO SETOR ALIMENTÍCIO .....</b>	<b>67</b>
4.1 ANÁLISE JURÍDICA DAS RDC'S Nº 216 E Nº 275 APLICADAS AO SETOR ALIMENTÍCIO .....	67
4.2 (IN)VIABILIDADE DA APLICAÇÃO IRRESTRITA DAS RDC'S Nº 216 E Nº 275: APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS DE CASOS .....	71
4.3 A PRESERVAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA NO SETOR ALIMENTÍCIO EM FACE DO EXERCÍCIO DO PODER REGULADOR DA ANVISA.....	77
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>91</b>

ANEXO I -LISTA DE VERIFICAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO EM ESTABELECIMENTOS PRODUTORES / INDUSTRIALIZADORES DE ALIMENTOS .....92

## 1 INTRODUÇÃO

No decurso do tempo, a ordem econômica deteve grande atenção por parte dos estudiosos e do Estado, porquanto o objetivo universal da atividade econômica é a geração de renda e, conseqüentemente, o lucro. Traduzindo-se dinheiro em poder, os países despertaram para a necessidade de regularem a economia, conduzindo-as conforme os interesses predominantes, sejam eles bons ou não.

A economia, seja a nível local ou na esfera nacional, depende de diversos setores para possuir sustentabilidade financeira, tal como uma casa depende de colunas para sustentar o teto. A partir da atividade empresarial, em especial, é possível promover renda, empregos e crescimento econômico, devido a vastidão de áreas na qual essa atividade é desempenhada, desde o manejo de eletrônicos até o sistema de transporte urbano.

Todavia, um dos mais notáveis ramos econômicos é o setor alimentício, uma vez que, ainda que outros setores sejam dispensáveis em determinadas circunstâncias, os alimentos são imprescindíveis a vida humana e, em decorrência das trocas comerciais neste ramo comercial, são movimentados bilhões todos anos somente dentro do Estado brasileiro, denotando a massiva quantidade de empreendimentos nesse setor, que compreende desde os negócios informais, como barracas de frutas e lanches, até as corporações transnacionais.

Dentro da ordem econômica brasileira, a iniciativa privada detém a primazia na atuação e exercício da atividade econômica, enquanto que o Poder Público atua de maneira subsidiária. E para assegurar o primado dos agentes privados em sua atuação no domínio econômico, a Constituição Federal de 1988 trouxe como um dos fundamentos da ordem econômica a livre iniciativa.

Todavia, o Estado também resguardou para si mecanismos de interferência na esfera privada, com o intuito de fazer prevalecer o interesse público sob as aspirações e desejos privados. Um desses mecanismos é o Poder Regulador, materializado nas agências reguladoras, que possuem o condão de corrigir as celeumas da iniciativa privada, promovendo políticas públicas em benefício da coletividade. Dentre as várias agências, a que mais possui interferência no setor de alimentos é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Neste ponto, há uma aparente contradição entre aquilo que é apregoado pelo Estado em relação a atividade empresarial no setor de alimentos, uma vez que prima-se pela liberdade de iniciativa dos agentes econômicos, ao mesmo tempo em que o ente estatal, por meio da ANVISA, limita e condiciona o exercício dos empreendimentos neste ramo.

Decorrendo assim dois grandes problemas. O primeiro é que, devido ao condicionamento normativo imposto pela ANVISA, alguns negócios menores, como pequenas e microempresas não conseguem adequar-se devido aos altos custos para investir-se na devida regularização, forçando-os a viverem à sombra da informalidade, sem que consigam observar a legislação sanitária. O segundo é que a agência não realiza a devida fiscalização e muitos estabelecimentos comerciais seguem desrespeitando a normativa sanitária, trazendo riscos para a saúde pública. Desse modo, é imprescindível questionar-se: é o Poder Regulador da ANVISA um mecanismo de afronta ao princípio da livre iniciativa no setor alimentício?

Ante o exposto, o presente trabalho terá como objetivo geral analisar os impactos do Poder Regulador do Estado por meio da ANVISA no setor de alimentos em contraste aos limites impostos pela Ordem Econômica brasileira. E enquanto objetivos específicos, examinar a construção histórica da presente ordem econômica e dos seus principais princípios; verificar o Poder Regulador do Estado, sua origem e exercício no ordenamento jurídico brasileiro; demonstrar, a respeito da regulação da ANVISA, o impacto econômico e legal no setor alimentício.

Sendo assim, a presente pesquisa manifesta-se com fundamental importância tendo em vista que os impactos que essas regulamentações estatais geram na economia, no ramo alimentício, sejam esses impactos positivos ou negativos, atentando para a aplicabilidade dessas normas no contexto e seu efetivo cumprimento, observando, através da análise de casos, os resultados do Poder Regulador e as consequências oriundas dessa regulamentação, buscando compreender se é cabível, ou não, a mitigação da regulamentação estatal nesse setor ou de que forma ela pode ser exercida.

Quanto a metodologia, se utilizará como método de abordagem o dedutivo, partindo das premissas legais e doutrinárias da Ordem Econômica brasileira e do Poder Regulador apregoadas na Constituição Federal e na doutrina. Enquanto técnicas de pesquisa serão usadas a pesquisa bibliográfica, por meio do uso de artigos científicos, doutrinas, teses, dissertações de mestrado e outros recursos úteis para o presente estudo, e a pesquisa documental voltada a examinar os dados apresentados nas pesquisas dos trabalhos analisados a respeito da legislação sanitária da ANVISA. E como método de procedimento se fará uso do método histórico-evolutivo, observando como a Ordem Econômica foi disciplinada ao longo das Constituições Brasileiras.

Para um melhor aproveitamento do conteúdo do trabalho, o mesmo será estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo tratará a respeito da Ordem Econômica brasileira, entendendo sua formação histórica nas Constituições brasileiras, as políticas e ideologias

econômicas que atuaram como influência para a normatização dessa ordem e quais são os principais princípios norteadores na vigente Constituição.

O segundo capítulo, discorrerá sobre o Poder Regulador do Estado, compreendendo em que assenta-se a sua origem, as características e especificidades, e a maneira como é exercido por meio das agências reguladoras, entendendo o papel que desempenham e o regime jurídico na qual estão submetidas. Além disso, dentre as várias agências existentes no ordenamento jurídico pátrio, reservar-se-á especial atenção à ANVISA, que lida com o setor alimentício.

Já no terceiro capítulo, serão analisadas duas disposições normativas da ANVISA a respeito dos estabelecimentos que manipulam alimentos, a saber, as Resoluções de Diretoria Colegiada 216/2004 e 275/2002, de forma a apontar a (in)viabilidade da aplicação dessas normas no setor de alimentos por meio do estudo de casos retirados de artigos e trabalhos monográficos, e assim, constatar-se se tais normas afetam ou não este ramo comercial em questão e quais as consequências econômicas e sociais decorrentes.

De forma a apreender em que termos a intervenção do Estado no setor alimentício, por meio do Poder Regulador, poderá ser benéfica ou maléfica ao bom andamento da atividade econômica, observando em quais pontos será possível avançar ou retroceder com a finalidade de que as normas da Vigilância Sanitária sejam conhecidas e observadas pelos agentes econômicos, ao mesmo tempo em que se preserve a liberdade econômica e, conseqüentemente, a continuidade dos empreendimentos.

## 2 DOS PRINCÍPIOS INFORMADORES DA ORDEM ECONÔMICA

A Ordem Econômica constitui-se como um fator de grande importância para a constituição e manutenção da figura estatal. Suas diretrizes, fundamentos e princípios formam um corpo normativo que disciplina de que modo o Estado se porta diante da economia e como pretende conduzi-la, ressaltando aspectos e meios que possibilitem a consecução de seus propósitos. No Direito Brasileiro, houveram diversas mudanças que, após o transcurso do tempo, cristalizaram-se na presente ordem constitucional. Todavia, para elucidar a compreensão do presente texto, é necessário entender como deu-se a formação dessa Ordem.

### 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM ECONÔMICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ao longo da História, várias nações adotaram diversos sistemas econômicos que permitissem sua ascensão econômica e social. Para tanto, a sua maneira, cada um deles incorporou dentro do seu sistema normativo preceitos que serviram de sustentáculo para as suas respectivas economias, ao mesmo tempo em que estabeleciam limites e propósitos que as regeriam.

A partir do Século XVIII, com a alvorada das ideias liberais, tendo como um dos principais expoentes Adam Smith, houve um significativo afastamento da intervenção do Estado na economia, ainda que não tenha sido absoluto. Todavia, no Século XIX surgem as ideias comunistas, tendo como principal arauto Karl Marx, trazendo uma série de contestações ao modelo econômico liberal, dividindo opiniões que se acentuariam no Século XX, com as revoluções e as incorporações legislativas de ambas correntes em diversos lugares do mundo, uns optando mais pelo modelo comunista, outros mais pelo modelo liberal, internalizando o modelo econômico consagrado dentro do sistema jurídico. (MORAES, 2011).

No decorrer da História moderna, dois sistemas econômicos em particular disputam o domínio econômico das nações, a saber, o sistema capitalista e o sistema socialista. Este último, pautado pelas ideias comunistas de Marx, apregoa a coletivização dos meios de produção e consequente intervenção do Estado nestes, regulando a economia. Já o modelo capitalista, calcado dentro das ideias liberais de Adam Smith, anuncia a iniciativa privada como propulsora da atividade econômica, sempre mirando a não-intervenção do Estado na economia. (BASTOS, 1997).



Deste modo, a Constituição Federal de 1988 consagrou como um dos seus fundamentos a Livre Iniciativa, que é a expressão concreta do capitalismo dentro do sistema econômico brasileiro, repetindo-o dentro do Título VII, no artigo 170, que trata da ordem econômica e financeira, ressaltando a escolha do constituinte em estabelecer uma economia de caráter mais liberal, ainda que preserve o aspecto social da economia (MORAES, 2011). Essa escolha deve-se a diversos fatores, todavia um destes ganha visível destaque, a saber, a liberdade.

Bastos (1997) expõe que o liberalismo, doutrina que apregoa o sistema capitalista, foi firmado a partir da Livre Iniciativa, que por sua vez está intrinsecamente ligada à liberdade de modo geral, conquanto essa faculdade implica na possibilidade de poder conduzir a própria vida, permitindo a expressão da capacidade e da dignidade de cada indivíduo em poder traçar escolhas, guiando seu próprio destino. É nesse mesmo sentido que Ferreira Filho (1997, p. 339) argumenta, que:

Não é praticável a democracia política, cujos valores fundamentais são a liberdade e a igualdade, onde a organização da produção e do consumo reduza a liberdade e a igualdade a afirmações solenes e vãs. Para o estabelecimento da democracia política urge, portanto, que se organize um regime econômico onde se satisfaçam todas as exigências fundamentais do indivíduo, onde se abram para todos oportunidades relativamente iguais.

Apesar do autor fazer alusão a satisfação de todas as exigências fundamentais do indivíduo, algo muito vago e indefinido e, provavelmente, irrealizável, é importante observar que a liberdade, uma vez ofertada em oportunidades relativamente iguais, oferecendo-se condições necessárias para o exercício desse direito em proporções equânimes, proporciona o ambiente propício para o crescimento e afloramento do espírito democrático como um todo. Assim sendo, é possível compreender que a liberdade econômica está intimamente correlacionada com a liberdade individual, de forma que a afetação de uma destas interfere diretamente no exercício da outra.

Em contrapartida, é importante observar que a Carta Magna de 1988 não adotou de maneira exclusiva o sistema capitalista, todavia, incorporou uma série de princípios e mecanismos jurídicos que permitem ao Estado uma intervenção significativa na esfera econômica, a depender de critérios estabelecidos na própria Constituição e no ordenamento infraconstitucional, de modo que os interesses da coletividade possam ser observados e atendidos por meio da atividade econômica. (BULOS, 2015).

Isso se consagrou como algo inovador no sistema jurídico dos países no Século XX, uma vez que as Constituições passaram a dedicar o próprio corpo do Texto Constitucional para a elaboração de uma legislação constitucional econômica. A partir de então, passou-se a

enxergar no Ocidente vários países adotando a chamada Constituição Econômica, em contrapartida com o Século XIX, na qual o foco era apenas a Constituição Política, e onde a principal diferença era a base econômica arrolada ao texto constitucional, que até então não tinha tanta importância para o constituinte. (FERREIRA, 1994).

A Constituição Econômica, dentro do arcabouço doutrinário, comporta diversos conceitos. Ferreira (1994, p. 126) aduz que “a Constituição econômica é assim aquele conjunto de normas contidas no texto constitucional com princípios definidores de determinada forma de sistema econômico”. Do conceito apresentado, duas observações importantes devem ser feitas. Primeiro, essa Constituição refere-se a normas constitucionais, que podem estar explícita ou implicitamente no texto constitucional. Segundo, essas normas são responsáveis por definir e delimitar o exercício do sistema econômico adotado.

Em consonância com o autor supracitado, Bulos (2015, p. 1521) define que “Constituição Econômica é a parte da constituição total, encarregada de estatuir preceitos reguladores dos direitos e deveres dos agentes econômicos, delimitando, assim, o regime financeiro do Estado”. O autor supracitado (2015) vislumbra outro importante aspecto do objeto em análise, a saber, a estipulação dos direitos e deveres dos agentes econômicos, que regula seu âmbito de atuação e garante o exercício dos seus direitos, ao mesmo tempo em que demanda obrigações a serem cumpridas e limites a serem observados.

Em termos gerais, é possível dizer que a Constituição Econômica se trata de uma constituição juridicamente positivada da economia (FERREIRA FILHO, 1997). Essa compreensão a respeito da temática é de grande relevância para o presente estudo, uma vez que, a partir da compreensão do que se trata essa Constituição e do modelo econômico incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro, torna viável analisar, com mais prudência, o papel do Estado e suas intervenções no domínio econômico.

Superados os modelos econômicos e o entendimento a respeito do que é Constituição Econômica, é preciso traçar um breve histórico, debruçando-se em relação a regulamentação do Estado brasileiro a respeito da Ordem Econômica ao longo das Constituições Brasileiras. Ao decorrer da História do Brasil, as Constituições sempre consagraram alguma matéria referente à ordem econômica, ainda que não fosse de maneira taxativa ou explícita. (TAVARES, 2011).

A primeira Constituição Brasileira foi a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824. Apesar do texto constitucional não dispor de um capítulo ou título específico para tratar a respeito da ordem econômica, ele dispôs, de maneira esparsa e pontual, elementos que já

sinalizavam uma ordem econômica dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Um exemplo nítido é o que está previsto no artigo 179, XXIV, da citada Constituição:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos.

[...]

Observando com cuidado, é perceptível a influência dos ideais liberais no texto constitucional por dois motivos. Primeiro, o *caput* do artigo coloca como base daqueles direitos dois valores significativos, a saber, a liberdade e a propriedade, que se constituem como base da inviolabilidade dos direitos civis e políticos. Portanto, é possível ter um claro vislumbre dos ideais liberais no texto constitucional.

Segundo, a própria liberdade econômica aparece de maneira clara, ainda que implicitamente, no inciso XXIV, ao constituinte determinar que, conquanto determinado ofício não ofendesse os costumes, ameaçasse a segurança ou prejudicasse a saúde dos cidadãos, ele poderia ser livremente exercido, sendo vedada a proibição. Portanto, já fica bastante nítido que o texto constitucional primava pela liberdade econômica como regra, e a intervenção como excepcionalidade, conforme afirma Bastos (1999).

Com a queda do Império, surge em 1891 a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, sendo a primeira Constituição Republicana do Brasil. A semelhança da constituição anterior, esta não reserva uma parte específica para a tratar a respeito da ordem econômica. Ainda assim, dispõe no texto normas que apontam para uma ordem econômica, também pautada pela liberdade. Reproduzindo, com muita semelhança, o artigo 179 da Constituição de 1824, a Constituição de 1891, no artigo 72, também dispôs que os direitos relativos a liberdade, a segurança e a propriedade são invioláveis (BRASIL, 1891).

Assim, dos parágrafos 24 ao 27 do artigo 72, da Constituição de 1891, é possível vislumbrar o constituinte criando normas de caráter econômico, normas estas que aspiram ideais liberais e que primam por uma economia de mercado livre da intervenção estatal, por exemplo, quando dispõe a respeito do livre exercício de qualquer profissão, ou quando assegura a propriedade das marcas de fábrica. É possível perceber que o constituinte de 1891 não diferiu muito do constituinte de 1824.

Conforme elucidam Santos (2005, p. 688): “timbrou a República em se não mostrar menos liberal que o Império, que prestigiou as garantias individuais incluindo-as em artigo especial,

no ultimo, do código supremo”. Portanto, assim como o Império adotou uma política econômica com uma agenda mais liberal, a República seguiu em consonância com os preceitos econômicos anteriormente firmados.

Todavia, é importante dizer que mesmo sendo uma Constituição de cunho liberal, economicamente falando, abriu espaço para a intervenção no domínio econômico, sendo um prelúdio para as Constituições posteriores, tal como expõe Tavares (2011). Assim, por meio da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, a Constituição outorgou ao Congresso Nacional legislar a respeito do comércio.

Em 1934 é redigida uma nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Nesse momento, segundo Tavares (2011) há um verdadeiro divisor de águas na história do direito constitucional econômico brasileiro, uma vez que é neste momento que, dentro do texto constitucional, é separado um único capítulo para tratar a respeito da Ordem Econômica, estando presente no Título IV, compreendendo os artigos 115 a 143. Torna-se perceptível a sensibilidade do constituinte em primar por normas constitucionais que primasse em regular a economia.

Juridicamente falando, a Constituição de 1934 em muito se inspirou na Constituição alemã de Weimar. (SILVA, 2010), o que explica muito a composição de normas pragmáticas no texto constitucional. Todavia, é mister apontar que diversas influências decorrentes dos eventos históricos que abalaram o Ocidente e das pulsões sociais que eclodiram na mesma época determinaram a elaboração do texto constitucional, demandando uma postura mais intervencionista do Estado em relação à economia. A respeito da influência da Constituição alemã de Weimar, Poletti (2012, p. 11) aponta que:

A Constituição de Weimar institucionalizara a social-democracia, procurando conciliar a liberdade individual com a necessidade de um Estado, cuja função não ficaria restrita à produção das normas jurídicas, mas estenderia a sua atuação de maneira que se transformasse num Estado não meramente de direito, mas também um estado político e administrativo.

Portanto, é importante ressaltar que, enquanto o Estado brasileiro nas Constituições anteriores adotava uma postura passiva em relação à economia, isto é, sua intervenção se dava apenas em ocasiões excepcionais como um meio de preservar o modelo liberal, a Constituição de 1934 introduz um outro tipo de intervenção, na qual o Estado adota uma postura ativa, em legislar e interferir diretamente na esfera econômica. Neste momento, como bem pontua Barbosa (2003), o Liberalismo, que até então estava nitidamente presente na norma constitucional, tem sua importância mitigada devido a intervenção do Estado na Ordem Econômica.

Já em relação aos eventos históricos, estes foram tão significativos, que trouxeram mudanças do ponto de vista político, que desaguarão com forte ímpeto no campo econômico, levando os países a adotarem nas suas legislações uma maior regulamentação por parte do Estado em estabelecer limites e preceitos para o exercício da atividade econômica. Deste modo, Bastos (1999, p. 112), explica, em termos gerais, que:

[...] a crise econômica de 1929, bem como o surgimento de movimentos sociais pleiteando melhores condições de vida, trabalho e distribuição de renda, geraram controvérsias quanto à validade da democracia liberal e do liberalismo econômico. Conseqüências diretas deste quadro foram o surgimento de correntes extremas, tanto de direita, quanto de esquerda, e a eclosão de regimes fortes em diversas partes do globo.

Portanto, vê-se com nitidez que a tônica desses eventos passou a ditar a forma como o Estado passaria a se comportar perante a economia, uma vez que se havia desacreditado na liberdade do mercado, restaria apenas a sua regulamentação de acordo com o entendimento de cada país, encarando suas possibilidades de restrição e abertura econômicas. Em termos gerais, o Estado sente a necessidade de organizar seu sistema econômico, permitindo uma intervenção concreta na economia. (SCAFF, 1990).

É nesse sentido que advoga Caetano (1987), ao afirmar que um dos principais fatores que levaram ao controle da economia por parte da Constituição, além da decepção com o liberalismo, a crise de 1929 e a manifestação das questões sociais, houve uma grande influência internacional, devido a formação de regimes que impuseram a disciplina do interesse voltado para atender os desejos dos partidos e grupos políticos. Em outras palavras, coincidentemente, na década de 30, surgiram diversos regimes autoritários, dentre os mais famosos estão o Fascismo, o Comunismo e o Nazismo.

É nesse cenário que, em 1937, surge a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Imediatamente, já é possível perceber uma simples, porém significativa, diferença da Carta Constitucional anterior: a retirada da nomenclatura República, marcando um período cheio de controvérsias históricas e de supressão de direitos, por meio da intervenção política do presidente à época. Todavia, esta não é a única distinção que há entre as demais Constituições. Uma das principais peculiaridades a respeito da Constituição de 1937 é que ela foi outorgada por Getúlio Vargas, por meio de um golpe de Estado, devido ao fato que haviam uma dissidência entre dois grupos politizados, ameaçando a estabilidade política brasileira: a Ação Integralista Brasileira, liderada por Plínio Salgado; e o Partido Comunista, liderado por Luís Carlos Prestes. (SILVA, 2010).

O tema é alvo de diversas discussões e contradições. Há quem argumente que ambos os partidos disputavam a exclusividade do poder, motivando a intervenção de Getúlio (PORTO, 2012). Em contrapartida, há discordância com esse pensamento, ao afirmar-se que o pretexto de instabilidade política não ensejaria a validação de um golpe de Estado (BARBOSA, 2003). Ademais, o fato é que a Constituição de 1937 teve um caráter duramente intervencionista, devido ao fato de que a Carta Magna brasileira foi inspirada diretamente na Carta ditatorial da Polônia, de 1935, fazendo com que esta constituição brasileira ficasse notoriamente conhecida como Polaca. (BULOS, 2015).

Observada a problemática histórica, é preciso observar o texto constitucional. Dos artigos 135 a 155, o constituinte tratou a respeito da Ordem Econômica. Nela, as intervenções se deram com uma poderosa consistência, porquanto não apenas estabelecia diretrizes de como reger a ordem econômica, mas criou diversos mecanismos legais para intervir e conduzir a economia do país, dentre os quais o mais significativo foi a Justiça do Trabalho, prevista no art. 139, que, regulando as relações de trabalho e trazendo mudanças dentro das atividades econômicas, consagrou-se como um importante marco jurídico, repercutindo até a contemporaneidade. Ainda em relação à ordem econômica, o Texto Constitucional em comento trouxe a seguinte disposição:

Art 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

Se a Constituição de 1934 abriu margem para intervenção do Estado no domínio econômico, a Constituição de 1937 simplesmente ampliou e garantiu-a. Neste momento, o texto da Carta Magna explicitava que o Estado, ainda que permitindo a atuação da iniciativa privada (individual), menciona repetidas vezes a possibilidade de intervenção para estabelecer a ordem, de maneira direta ou indireta, suprimindo deficiências da iniciativa privada com o intuito de fazer prevalecer os interesses da Nação.

Percebe-se que há uma certa lacuna na norma, em nomear quais interesses seriam esses, dando um caráter ambíguo a norma constitucional, delegando ao aplicador do Direito decidir quais seriam e em que momentos intervir, manifestando o caráter arbitrário do Estado em relação ao domínio econômico. Além disso, a posição do Estado em relação ao domínio econômico muda substancialmente em relação as constituições antecessoras, uma vez que

outrora, a regra era a liberdade econômica, e a intervenção do Estado era uma exceção. Todavia, a tônica da Carta Magna de 1937 inverteu essa ordem, estabelecendo a intervenção na economia como regra, de acordo com o entendimento de Tavares (2011).

Após a queda de diversos regimes ditatoriais na primeira metade dos anos 40, começaram a surgir no Brasil movimentos que buscavam a redemocratização do país. (SILVA, 2010). O então Presidente da República, Getúlio Vargas, decide conduzir o país a redemocratização, expedindo a Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, permitindo as eleições diretas para a presidência e para o parlamento, por considerar que haviam sido criadas condições favoráveis para o funcionamento de órgãos representativos previstos na Constituição de 1937.

Apesar da intenção do presidente não ter sido convocar uma assembleia nacional constituinte (SILVA, 2010), esta veio a ser instaurada no ano seguinte, promulgando a Constituição dos Estados Unidos do Brasil neste mesmo ano. Caetano (1987) ressalta que essa constituição foi modesta, porquanto não almejou grandes inovações, mas tão somente restaurar o sistema democrático e aproveitar aquilo que as Constituições de 1891 e de 1934 tinham de útil, descartando o que não era essencial.

Em relação à economia, a Carta Mater dispôs no Título V – Da Ordem Econômica e Social, dos artigos 145 a 162. Seguindo o mesmo espírito das Constituições anteriores, à exceção de 1937, a Constituição de 1946, no art. 145, dispõe que a ordem econômica estava fundamentada na justiça social e seria organizada por meio da conciliação entre a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho humano, modelo consagrado até o presente momento no texto constitucional em vigor. (BASTOS, 1999).

Nos artigos subsequentes, conforme compreende Tavares (2011), é possível ver que o Estado regula com certa moderação a sua intervenção no domínio econômico, ora para atender ao interesse público de monopolizar determinada indústria ou atividade (art. 146, CF/1946), ora para impedir a formação de monopólios por parte da iniciativa privada, ou qualquer ato que se caracterize como abuso do poder econômico (art. 148, CF/1946), além de dispor de diversas normas trabalhistas. Miranda (1963) vêm elucidar que, no que tange ao aspecto econômico, a constituição de 1946 tem uma aspiração social-democrata, denotando o aspecto regulador da economia.

Desde 1946 a 1961, houve uma certa tranquilidade legislativa em relação a Constituição, que sofreu apenas três emendas, apesar dos percalços políticos e sociais que efervesceram à época. Daí em diante, houve uma sequência marcante de uma série de problemas políticos e

sociais, que culminaram em uma intervenção por parte dos militares em 1964, que passaram a fazer diversas emendas à Constituição. (BASTOS, 1999).

Com o intuito de convalidar a governabilidade militar na esfera jurídica e política, foi formalmente promulgada a Constituição de 1967 que se chamou Constituição da República Federativa do Brasil. (BASTOS, 1999). Conforme pontua Silva (2010), a Constituição de 1967 sofreu uma forte influência da Constituição de 1937, assimilando algumas características básicas e denotando o aspecto intervencionista do Estado.

Dois anos depois, a Carta Constitucional em comento é emendada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Conforme Bulos (2015), essa emenda, para alguns estudiosos, trata-se de uma nova e autêntica Constituição outorgada, devido ao seu vasto conteúdo e sua substancial alteração no texto constitucional de 1967. Outrossim, é necessário atentar para as disposições econômicas no Texto Constitucional.

O qual dispunha da regulamentação econômica constitucional no Título III - Da Ordem Econômica e Social, estando previstos dos artigos 157 a 166 no texto de 1967, e nos artigos 160 a 174 no texto de 1969. Apesar da concentração de poderes na União e no Presidente da República (SILVA, 2010), consagrando assim a liberdade de iniciativa como um princípio basilar da ordem econômica brasileira.

Em contrapartida, é importante ressaltar que, conforme expõe Ferreira (1972, p. 629), “A Constituição de 1967 sofreu evidentes influências da doutrina da Igreja Católica, buscando nos documentos pontifícios e principalmente na encíclica ‘Mater et Magistra’ de João XXIII elementos para a fixação da justiça social”. Deste modo, apesar de apresentar princípios e elementos que garantiam e promoviam a liberdade econômica, o constituinte também apontou a necessidade de interferência do Estado na seara econômica, quando o interesse público estiver em jogo, primando pelos interesses sociais em detrimento dos particulares, conforme elucida Silva (2010).

Por fim, com a ruptura dos governos militares, em 1988 é promulgada uma nova Carta magna, a Constituição da República Federativa do Brasil. A Carta Magna de 1988 dispõe a respeito do modo como o Estado brasileiro se relaciona com a economia no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, que vai do artigo 170 ao 192. Em tempo, é preciso elucidar, de acordo com Bulos (2015, p. 1521), o que se trata a ordem econômica e financeira apregoadas pelo texto constitucional:

Ordem econômica e financeira é o conjunto de normas constitucionais que regulam as relações monetárias entre os indivíduos e destes com o Estado. Seu objetivo é organizar os elementos ligados à distribuição efetiva de bens, serviços, circulação de riquezas e uso da propriedade.



Extrai-se da citação acima duas importantes questões. A primeira delas é que a ordem econômica e financeira regula as relações monetárias. Portanto, as normas constitucionais incidem diretamente na condução das atividades econômicas, ainda que neste momento elas sejam apenas o fundamento para que outras normas de teor infraconstitucional possam regular a matéria. A segunda questão é que a finalidade dessas normas constitucionalmente postas é de organizar a economia, sendo aquilo na qual Silva (2010) chama de racionalização da vida econômica.

Todavia, conforme aponta Ferreira Filho (1999), além dos aspectos supramencionados, o propósito da organização econômica no texto constitucional reside, em última análise, na satisfação das necessidades comunitárias. Em outras palavras, quando o texto constitucional dispõe acerca dos objetivos, princípios, normas proibitivas, aos quais os agentes econômicos devem observar, a finalidade é atender as demandas sociais por desenvolvimento econômico, condições básicas de subsistência e ascensão social dos povos, de modo que o aspecto individualista do sistema capitalista seja mitigado em prol do bem comum.

Entendido o propósito desse título e da sua regulamentação no texto constitucional, é necessário prosseguir. No Título VII da Carta Mater de 1988, o Capítulo I dispõe acerca Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, em especial, no art. 170, discorrendo em termos gerais que: “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”. Mesmo o artigo dispondo de incisos que elencam os princípios que regem a ordem econômica e financeira, é possível vislumbrar no caput alguns preceitos basilares.

## 2.2 DOS FUNDAMENTOS E DAS FINALIDADES DA ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Há uma diferença presente no Texto Constitucional, ao dispor que a Livre Iniciativa e a Valorização do Trabalho se constituem fundamentos da Ordem Econômica, enquanto que a Justiça Social e a Existência Digna se constituem como finalidades. Essa distinção ajuda a entender como a ordem econômica está firmada no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que, se os princípios que fundamentam a ordem econômica proporcionam o sustentáculo jurídico-social para o afloramento das atividades e agentes econômicos, estipulando a sua força motriz que irá soerguer a economia. Já as finalidades almejadas apregoam o tom em que essas

atividades e agentes devem desempenhar as suas funções, servindo-lhes como aio e conduzindo-os para além dos interesses particulares rumo a benefícios que sejam gozados pela coletividade, que são a Existência Digna e a Justiça Social. (TAVARES, 2011).

Ante o exposto, merece destaque o princípio da Livre Iniciativa. Tal princípio detém tanta importância dentro do ordenamento jurídico econômico brasileiro que está alçado à categoria de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Apesar da análise histórica das constituições brasileiras, esse foi um dos poucos princípios que sempre esteve presente na Ordem Econômica brasileira. A respeito da liberdade de iniciativa, nomenclatura pela qual também é conhecida, a doutrina diverge em termos conceituais, apresentando diversas perspectivas a respeito.

Sanchez (2018) entende a liberdade de iniciativa está pautada na busca de liberdade de mercado, que proporcione qualidade e preços justos aos consumidores, sublinhando o aspecto mercadológico da economia. Na concepção de Bastos e Martins (1990), trata-se da faculdade de lançar-se ao mercado e assumindo riscos, produzindo bens e serviços, enfatizando o aspecto da iniciativa privada como propulsora da atividade econômica. Na ótica de Torres e Muniz (2015), a livre iniciativa nada mais é do que a liberdade de ação, desde que seja lícita, dos agentes econômicos sem a intervenção direta do Estado, ressaltando o aspecto da liberdade e primando, portanto, por uma não-intervenção por parte do Estado.

No entendimento de Bastos (1999), a livre iniciativa apregoa o liberalismo que, por sua vez, proclama o desfrute das liberdades individuais, onde se insere a liberdade econômica, e da igualdade, sem restrições por parte do Estado. Neste caso, o autor supracitado (1999) direciona o entendimento para o aspecto das garantias e liberdades individuais, reivindicando a liberdade de iniciativa como uma liberdade inerente aos indivíduos. Em todos os autores citados, há um núcleo comum que caracteriza a similaridade dos conceitos apresentados: a liberdade. A respeito disso, destaca Tavares (2011, p. 235) que:

A liberdade de iniciativa garantida constitucionalmente não se restringe à liberdade de iniciativa econômica, sendo esta apenas uma de suas dimensões. A livre-iniciativa de que fala a Constituição há de ser, realmente, entendida em seu sentido amplo, compreendendo não apenas a liberdade econômica, ou liberdade de desenvolvimento de empresa, mas englobando e assumindo todas as demais formas de organização econômicas, individuais ou coletivas, como a cooperativa (art. 5º, XVIII, e art. 174, §§ 3.º e 4.º), e a própria liberdade contratual e comercial.

A ideia central, portanto, é que os indivíduos, bem como as coletividades, possam empreender algum ofício, isto é, que possuam a faculdade de atuarem como agentes econômicos e que possam comercializar produtos e serviços, de modo que lhes seja possível crescer financeira e economicamente. Deste modo, o exercício da liberdade econômica implica

no próprio exercício da liberdade como um todo, e que a sua restrição indevida e desmedida, seja por meio de terceiros ou por força da lei constitui-se uma verdadeira afronta a essa garantia constitucional.

Ademais, reserva-se outro aspecto desse princípio, que é o da não-intervenção, uma vez que não é razoável que o Estado conceda juridicamente a liberdade de empreender e, em contrapartida, aprova leis ou atos normativos que restringem ou impedem, de maneira arbitrária, o exercício dessa liberdade. (TAVARES, 2011). A intenção é, portanto, de que aumente o número de participantes particulares na economia por meio da abolição de monopólios e da desregulação de atividades que estão sufocadas, economicamente falando, pela burocracia estatal (NOBRE JÚNIOR, 2001). Ainda convém comentar, de acordo com Coelho (2010, p. 26) que:

A Constituição Federal, ao dispor sobre a exploração de atividades econômicas, vale dizer, sobre a produção dos bens e serviços necessários à vida das pessoas em sociedade, atribuiu à iniciativa privada, aos particulares, o papel primordial, reservando ao Estado apenas uma função supletiva [...] Não poderia, em outros termos, a ordem jurídica conferir uma obrigação a alguém, sem, concomitantemente, prover os meios necessários para integral e satisfatório cumprimento dessa obrigação.

Assim sendo, não é cabível que haja uma previsão constitucional a livre iniciativa e, ao mesmo tempo, extensas e volumosas restrições ao exercício dessa liberdade, desde que ela, obviamente, não venha a ferir preceitos fundamentais e inalienáveis. Se a postura adotada pela Constituição em relação à economia consistiu em atribuir a iniciativa econômica ao particular, isto é, ao setor privado, é razoável considerar que essa liberdade venha a ser tutelada, garantindo-a e protegendo-a contra os agentes que venham ameaçá-la ou usurpá-la, não apenas restringindo-a inconsequentemente.

O segundo princípio no caput do art. 170 em comento é a valorização do trabalho humano. O constituinte de 1988, a semelhança da livre iniciativa, não somente o determinou como fundamento da ordem econômica, mas também como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, como está disposto no art. 1º, IV. Na concepção de Ferreira Filho (1999), o trabalho é direito e obrigação: direito pelo fato de que, para viver, o ser humano precisa trabalhar e é obrigação pelo mesmo fato que se expôs, de modo que uma ordem econômica que não observe esse princípio nega ao ser humano a sua própria existência.

A valorização do trabalho aparece como um princípio norteador da Ordem Econômica brasileira devido ao fato de a atividade laboral é uma fonte de criação de riqueza (GARCIA, 1989). Assim sendo, era necessário que o trabalho fosse devidamente valorizado pelo texto constitucional, de modo que o modelo econômico brasileiro deveria atentar-se para

proporcionar condições dignas a atividade laboral. Todavia, essa valorização possui um importante aspecto religioso. Bastos e Martins (1990, p. 15) explicam que a valorização do trabalho é decorrente da influência do Cristianismo:

O Cristianismo trouxe consigo a idéia da redenção pelo trabalho, ou, se preferirmos, a manifestação do trabalho como próprio da condição humana. Lembre-se que Jesus Cristo trabalhou até a idade de trinta anos quando começou a pregar. [...] o trabalho deve fazer jus a uma contrapartida monetária que o torne materialmente digno. O trabalho prestado mediante pagamentos vis tangencia a servidão e não é compatível com o estágio sócio-econômico dos nossos dias.

Sendo assim, o trabalho é encarado como parte natural da vida humana, sendo necessário para a sua subsistência e desenvolvimento, porquanto o trabalho está ligado diretamente à ideia de prosperidade econômica e, conseqüentemente, social. Portanto, é inconcebível que o trabalho tenha uma remuneração financeira ínfima, desprezando e tornando materialmente indigna a atividade laboral, uma vez que está ligada diretamente ao desempenho econômico.

Assim, é com a aurora do Cristianismo no Ocidente que o trabalho, outrora desprezado por imaginar-se que os soberanos não deveriam trabalhar, passou a ser enxergado como uma forma de dignificar o ser humano. (BARBOSA, 2003). A valorização do trabalho também implica em uma justa remuneração, que desagua diretamente sob as necessidades básicas do trabalhador, promovendo justiça e ordem social ao dar a remuneração devida pelo trabalho efetuado, operando, conseqüentemente, justiça social. (FERREIRA, 1994).

É importante destacar que o princípio da valorização do trabalho humano está diretamente ligado a liberdade de iniciativa, porquanto é através desse último que o primeiro pode realizar-se. Canotilho (2003) expõe nesse sentido, de maneira clara e efetiva, que a liberdade de iniciativa está diretamente ligada a libertação da angústia da existência, porquanto promove a socialização dos indivíduos, permitindo a possibilidade de trabalho como um agente dignificador e socializador do indivíduo. Portanto, o trabalho é a expressão concreta da liberdade de iniciativa.

Feitas essas observações, é necessário analisar os dois princípios que constituem a finalidade da Ordem Econômica. O primeiro princípio-finalidade do artigo 170 é a Justiça Social. Sua tamanha importância para o texto constitucional alçou-o a categoria de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, ao lado da liberdade e da solidariedade, tal como está exposto no art. 3º, I da Lei Maior.

De início, tem-se um problema crasso em relação a concretude daquilo que se entende por justiça social, não sendo o texto constitucional claro o suficiente para apontar algo

mensurável, jurídica e economicamente falando, ainda que dispõe de diversos elementos a respeito. A doutrina também se esforça em oferecer termos mais específicos a respeito, sem obter tanto êxito, divergindo bastante em termos conceituais, denotando o aspecto subjetivo que o termo justiça social possui.

Grau (2012) aponta que justiça social pode ser compreendida como a superação das injustiças na repartição das riquezas, ressaltando a equidade econômica como condição e operadora dessa justiça. Na percepção de Ferreira Filho (1999) justiça social, enquanto princípio norteador da ordem econômica, deve ser entendida como bem comum, destacando, assim, a primazia do interesse coletivo em face do interesse individual.

Em contrapartida, no entendimento de Bastos e Martins (1990, p. 18), “A justiça social consiste na possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazerem as suas necessidades fundamentais, tanto físicas quanto espirituais, morais e artísticas”. O aspecto que ganha destaque é a condição do indivíduo como um todo, isto é, que a justiça social consuma-se na satisfação individual da coletividade.

Nessa linha de raciocínio, Bulos (2015) também elucida que a justiça social somente é operada quando o indivíduo possui condições de viver confortavelmente e desfrutar de segurança, seja ela física, espiritual, econômica ou política. Apesar do autor não ser preciso, é perceptível observar que eficácia da justiça social está diretamente ligada a condição individual de cada ser humano. Todavia, essa imprecisão terminológica impossibilita a eficácia da norma no plano concreto.

Apesar do enfoque no indivíduo e na sua condição como termômetro para atestar-se a efetividade da aplicação da justiça social, é salutar apontar que a justiça social implica na prevalência do social sobre o individual, bem como o compromisso de uma dependência recíproca entre os indivíduos (TAVARES, 2011). Deste modo, há de se considerar o aspecto coletivo, mesmo quando se fala em termos individuais.

Bagnoli (2013, p. 77) vai um pouco além, ao afirmar que a justiça social nada mais é que a possibilidade na qual “cada indivíduo possa dignamente exercer uma atividade laboral ou empreender e conseqüentemente participar da repartição das riquezas geradas e circuladas no mercado, fazendo-se assim justiça para a consagração do bem comum”. Ante o exposto, é possível notar que há a ideia de que a justiça social está ligada diretamente a possibilidade de empreender e trabalhar, o que remete diretamente a livre iniciativa. Em outras palavras, para a consecução da justiça social é necessária a efetividade da liberdade de iniciativa.

Todavia, Silva (2010) se posiciona de maneira contrária, afirmando que um modelo econômico que consagra a apropriação privada dos meios de produção não proporciona justiça

social tendo em vista o aspecto individualista do sistema capitalista, deixando claro, deste modo, que a Justiça Social e a Livre Iniciativa são princípios aparentemente contraditórios e que, para a efetivação de um, o outro precisa ser suprimido.

Em semelhante comentário, Tavares (2011) apresenta que o princípio da justiça social estabelece restrições ao princípio da livre iniciativa, denotando o aspecto antagonista dos princípios. Todavia, o entendimento que se sobressai é que há, de fato, harmonia entre ambos os princípios da Livre Iniciativa e da Justiça Social, de modo que os dois podem existir em perfeita harmonia, ainda que haja uma aparente divergência entre os objetivos almejados por ambos os princípios. É nesse sentido que argumentam Bastos e Martins (1990, p. 18):

A nosso ver não existe contradição visceral entre essas idéias. É certo que jogadas a si mesmas as forças da produção podem caminhar num sentido inverso ao da justiça, contudo, ainda assim, os Estados que mais têm avançado na melhoria da condição humana são justamente aqueles que adotam a liberdade de iniciativa. [...] O que não é aceitável é ver-se uma contradição entre a liberdade de iniciativa e a justiça social a ponto de se afirmar que esta última só é atingível na medida em que se negue a primeira.

Ante o exposto, é sensato afirmar que estes princípios não podem, nem devem ser postos em antagonismo, porquanto não há de se falar em justiça social se não há liberdade para os indivíduos empreenderem, do mesmo modo que não é possível exercer a liberdade de iniciativa de modo que prejudique toda a comunidade. Da mesma forma que um carro precisa de um motor para poder movimentar-se (livre iniciativa) e um volante para guiá-lo (justiça social), não é possível dizer que estes são antagônicos pelo simples fato de desempenharem diferentes funções.

Barbosa (2003) segue o mesmo raciocínio, argumentando que, apesar da aparente contradição desses princípios, eles podem coexistir em perfeita harmonia, bastando, tão somente, que as normas e os princípios constitucionais sejam observados e devidamente respeitados, cabendo ao Legislativo e ao Executivo a missão de conduzir ordeiramente a aplicação das disposições constitucionais.

Figurando como segunda finalidade da Ordem Econômica, está a Existência Digna. Ao falar-se a respeito de dignidade, remete-se, de imediato, a dignidade da pessoa humana, que figura como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, de acordo com art. 1º, III (BRASIL, 1988). Árdua tarefa é apresentar um conceito preciso e conciso a respeito da dignidade da pessoa humana, todavia, é de prima importância esclarecer o assunto.

De antemão, já é preciso ressaltar a importância desse princípio, não somente para a Ordem Econômica, mas para todo o ordenamento jurídico brasileiro. Tal como elucidam Nery Júnior e Nery (2006), não se trata apenas de um princípio que preenche lacunas interpretativas

no texto constitucional, mas é o fundamento do próprio direito, sua razão de ser e, portanto, o mais importante princípio consagrado no texto constitucional.

Silva (2010), seguindo o mesmo entendimento, atribui a dignidade da pessoa humana o status de valor supremo, que traz para si todos os direitos fundamentais do homem, comungando valores essenciais a existência humana. Bulos (2012) aponta nesse mesmo sentido, elucidando que a dignidade da pessoa humana, como valor constitucional supremo, agrega em torno de si a unanimidade dos demais direitos e garantias fundamentais do homem, sendo a matriz que sustenta e dá validade aos demais direitos.

Canotilho (2003) sabiamente aponta que a valorização desse princípio deve-se ao fato de que, ao decorrer da História humana, os muitos regimes e instrumentos de aniquilação humana que foram propagados e usados pelos Estados, geralmente manifestados nos regimes autoritários. Por esta razão, ensejaram a proteção do ser humano, bem como o próprio estabelecimento de limites da atuação do Estado, reconhecendo o indivíduo como limite e fundamento do domínio político, na qual a República, enquanto organização política tem sua razão de ser no serviço prestado ao homem, não o contrário.

Corroborando com o autor supracitado, Moraes (2011) explica que a dignidade da pessoa humana consiste em um direito individual protetivo em relação ao Estado e aos demais indivíduos. Essa compreensão a respeito da importância deste princípio é de grande auxílio para o presente estudo, uma vez que, compreendendo a sua razão de ser, fica claro relacioná-lo com a Ordem Econômica. Todavia, é imprescindível compreender o que se trata a dignidade da pessoa humana. Moraes (2011, p. 48) traz o seguinte entendimento:

[...] a dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

A partir da compreensão do autor supracitado (2011), já é possível tecer algumas observações. Primeiro, a dignidade da pessoa humana está intimamente ligada com a sua própria condição de ser humano, não sendo, deste modo, apenas um direito adquirido ou uma norma vazia, mas constitui-se um direito fundamental, inerente a própria condição humana, que é digna de respeito e estima por todos os outros sujeitos de direitos. Segundo, a dignidade está intrinsecamente ligada a ideia de liberdade, na qual consiste na autodeterminação da própria vida, devendo ser esta consciente e responsável. Portanto, a supressão da liberdade interfere diretamente na própria existência digna.

Seguindo entendimento semelhante, Carvalho (2008) explica que a dignidade da pessoa humana se manifesta no fato de que as pessoas devem ser tratadas e consideradas como um fim em si mesmas, e não apenas um meio para se obter algo, uma vez que estas não possuem preço na qual possam ser coisificadas em prol de algum interesse que desconsidere a sua importância, encarando-as apenas como ferramentas para se chegar a um determinado fim. Portanto, é inconcebível a coisificação em prol de quaisquer interesses, sejam eles econômicos, culturais ou políticos.

Deste modo, a dignidade da pessoa humana apregoa a valorização do ser humano enquanto ser dotado de direitos e deveres que lhe são próprios, não sendo possível reduzi-lo a uma coisa. Assim, quando se olha a dignidade humana a partir da Ordem Econômica, é razoável compreender que o fim último da atividade econômica se manifesta na dignificação da sociedade humana por meio da satisfação das necessidades a ela inerentes, permitindo, portanto, uma existência digna. (BASTOS; MARTINS, 1990).

Sendo assim, a proclamação da dignidade da pessoa humana dentro do título da Ordem Econômica e Financeira, tal como apresenta Bulos (2012), corrobora com um imperativo de justiça social, ou seja, uma vez que o primeiro seja respeitado, o último será alcançado. Seguindo essa linha de pensamento, Bagnoli (2013) esclarece que toda atividade econômica deve ser exercida tendo em vista a existência digna de todo o coletivo social, independentemente se a iniciativa é pública ou privada.

É importante destacar que este princípio em comento permite a intervenção do Estado no domínio econômico quando os agentes econômicos o violarem, devendo ser um dos principais motivadores da sua intervenção (BULOS, 2015). É possível compreender, dentro destes termos, que a exploração de toda a atividade econômica se valida pela dignificação do ser humano, desde que não venha negligenciar outros direitos e valores fundamentais, de modo que a atividade econômica não pode atentar contra a Existência Digna.

Compreendidas os princípios elencados no caput do art. 170 da Constituição de 1988, é necessário dar prosseguimento ao estudo. Entretanto, é oportuno tecer algumas considerações a respeito desses princípios. A primeira consideração é que todos os princípios estudados, os fundamentos e objetivos da Ordem Econômica, coincidem diretamente com alguns dos fundamentos e objetivos da própria República Federativa do Brasil. Sendo assim, é possível apontar, mais uma vez, que as liberdades econômicas estão diretamente ligadas as liberdades de um modo geral, possíveis e presentes no modelo republicano. Caso esses princípios sejam negligenciados ou suprimidos arbitrariamente, ao sabor dos interesses político-ideológicos, é



possível dizer que, além da Ordem Econômica nacional, a própria sustentabilidade política e jurídica do país pode ser afetada.

A segunda consideração a ser feita é que, apesar dos princípios que estão contidos nos incisos do art. 170 estarem permeados pelos princípios do *caput*, estes últimos não são mais importantes do que os primeiros, dentro da ordem econômica, pois possuem natureza principiológica, de modo que a negligência de um desses, afeta todos os demais (TAVARES, 2011). Portanto, são princípios interdependentes e inter-relacionados, de modo que não é possível falar em hierarquia entre eles.

Ainda é necessário dizer que, apesar da primazia que a liberdade econômica possui dentro do ordenamento jurídico, os princípios elencados no *caput* apregoam a ampla possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico, não apenas situações pontuais. (MORAES, 2014). Portanto, caso algum desses princípios sejam desrespeitados ou negligenciados, o Estado poderá intervir, direta ou indiretamente, na economia, com o intuito de salvaguardar os interesses da coletividade.

### 2.3 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Previsto no inciso III do artigo 170 da Constituição Federal de 1988, o princípio função social da propriedade suscita dois problemas preliminares, em termos conceituais, que precisam ser esclarecidos antes de compreender-se o princípio propriamente dito, isto é, ter uma noção lúcida do que vem a ser propriedade e do que se entende por função social. A partir de uma perspectiva correta a respeito desses dois termos, da definição precisa e da compreensão da tamanha importância que eles possuem, é possível, então, debruçar-se a respeito da função social da propriedade.

Primeiro, é necessário analisar o que é a propriedade enquanto direito propriamente dito. Tavares (2008) esclarece que, outrora, o direito de propriedade era visto como a relação jurídica entre uma pessoa e uma coisa, entretanto, posteriormente essa visão foi rejeitada porquanto admite-se que uma pessoa pode estabelecer uma relação jurídica apenas com outro sujeito de direitos e deveres, isto é, com outra pessoa, sendo inconcebível estabelecer este tipo de relação com uma coisa. Ante o exposto, conforme aduz Tavares (2008, p. 638):

[...] a propriedade passou a ser concebida como a relação entre um sujeito (proprietário) e um sujeito passivo, que seria universal, uma vez que constituído por todas as demais pessoas (não-proprietárias quanto ao objeto em apreço). De fato, todos os integrantes da comunidade passam a ter o dever de respeitar o direito de propriedade reconhecido a cada indivíduo particularmente. Esse é o caráter civilista

do direito de propriedade, ao qual deve acrescentar-se o regime de Direito Público que consta da própria Constituição.

A partir da perspectiva do autor supracitado é possível entender algumas coisas. A primeira delas é que a propriedade trata-se de uma relação entre pessoas, e não com a coisa em si na qual se reivindica a propriedade. Em segundo lugar, o sujeito passivo, que é a coletividade, possui o dever de respeitar a propriedade que é cabível a cada indivíduo em particular, tendo efeito *erga omnes* em relação aos demais.

É nesse sentido que advoga Bastos e Martins (2001), ao referirem-se a propriedade como um direito subjetivo de um indivíduo, sendo, portanto, uma faculdade, no qual ele detém o monopólio de exploração de um bem, podendo reclamar em face de todos aqueles que quiserem se opor a esse direito, mostrando-se como um direito que incide sob as outras pessoas, não sob o objeto diretamente. Ferreira (1989) explica que, para o Direito Civil, o direito de propriedade consiste tão somente em usar, gozar e dispor de um bem. Todavia, para o Direito Constitucional, esse direito se reveste de um aspecto de caráter econômico-patrimonial, não se limitando, deste modo, a categoria de direito real, mas incidindo, também, sob direitos pessoais que possuam um fundo patrimonial.

Em resumo, é possível que a propriedade trata-se de um direito subjetivo de exploração de um determinado bem, que é oponível a todos, devendo, portanto, ser respeitado pelos demais (TAVARES, 2008). Antes de dar prosseguimento é preciso entender que todos os princípios por ora analisados devem ser lidos à luz dos princípios do caput do art. 170 da Constituição Federal de 1988, e tendo a Ordem Econômica brasileira consagrado a iniciativa privada, em regra, o papel de propulsora da atividade econômica, a análise se dará apenas a respeito da propriedade privada.

Deste modo, a mesma possui uma importância significativa dentro do sistema econômico brasileiro, porquanto, conforme afirma Tavares (2011), ela é um elemento essencial ao desenvolvimento modo de produção capitalista, já que a iniciativa econômica parte do setor privado, em regra. Em consonância, Bagnoli (2013) aduz que a propriedade privada detém uma importância tão grande para a economia que não haveria segurança jurídica para os agentes econômicos atuarem nos mercados caso esse princípio estivesse ausente do ordenamento jurídico.

É possível observar, com clareza, a importância da propriedade para o sistema econômico, uma vez que esse direito, relacionado à esfera particular, se constitui como pedra angular na qual é erguido o modo de produção capitalista, ganhando notoriedade do ponto de vista constitucional. (FONSECA, 2000). Todavia, a importância desse princípio não decorre

apenas do ponto de vista pragmático, mas abrange a sua própria formação histórica. Isso se deve ao fato de que, de acordo com Bulos (2012, p. 177):

A propriedade sempre existiu. Em todas as épocas e fases da humanidade, ela fez parte da vida do homem. Como fato da vida socioeconômica, a propriedade atravessou o tempo, brotando raízes desde os primeiros agrupamentos humanos. Entre os povos da vida rudimentar, por mais rústicos que fossem, estava a presente ideia, ainda na sua forma embrionária, de ter, querer, usar, gozar, dispor de algo. A índole materialista, ínsita à condição humana, onde os espíritos desejam aumentar quantitativa e valorativamente aquilo que possuem, ou almejam possuir, faz aparecer a concepção, mais ou menos clara, do que seja propriedade.

Portanto, a ideia de propriedade permeou toda a História humana, uma vez que a propriedade indicava o caráter pessoal e particular daquele que detinha determinados bens em seu domínio e posse. Em outras palavras, a ideia de possuir algo é decorrente da própria natureza humana de ter para si coisas as quais confere sua posse exclusiva, imprimindo nelas suas particularidades e usando-as em proveito próprio. Entendendo o aspecto substancialmente humano, isto é, a forma na qual o ser humano encarou a propriedade até chegar aos dias atuais, é impossível não associar que o direito à propriedade está associado a própria concepção de democracia na contemporaneidade. (TAVARES, 2011).

Observando na perspectiva da ordem econômica, tal como argumenta Carvalho (2008), a propriedade privada está consubstancialmente ligada ao processo produtivo, isto é, como ferramenta para o exercício das atividades econômicas, englobando tanto bens de consumo quanto bens de produção. Por meio de um entendimento lúcido a respeito da propriedade, é oportuno prosseguir e correlacioná-lo com a função social. A doutrina apresenta diferentes perspectivas a respeito do que vem a ser a função social da propriedade.

No entendimento de Bulos (2015), consiste no uso útil, economicamente falando, da propriedade, em prol da coletividade, ressaltando o aspecto da utilidade social da propriedade. Já no entendimento de Bastos e Martins (1990), trata-se, tão somente, da integração do interesse social no regime da propriedade privada, destacando o aspecto impositivo da primazia do social sob o individual. Em ambos conceitos é possível identificar o mesmo fator predominante que caracteriza a função social: o interesse da coletividade.

Deste modo, é possível pensar que a propriedade privada é ameaçada pela obrigação de dever cumprir a sua função social e que, portanto, se constitui um fator que deslegitima e promove a abolição da propriedade privada. Todavia, grande parte da doutrina discorda de tal pensamento. Carvalho (2008) explana que a propriedade privada antecede ao próprio Estado e que, portanto, não pode vir a ser abolida por este, mas o uso da propriedade será regulado em função do bem comum.

Tavares (2011) segue argumentando em consonância com o autor supracitado, ao explicar que o direito à propriedade permaneceu, em contrapartida, foram incorporados a este direito os interesses sociais, que em conjunto com o direito em si, proporcionassem uma harmonização entre interesses particulares e coletivos, permitindo o afloramento da busca de uma existência digna para todos. Deste modo, é importante compreender que a propriedade não existe apenas em função do indivíduo, mas para servir a toda comunidade. Seguindo o mesmo entendimento, Ferreira Filho (2010, p. 387) aduz que:

Reconhecendo a função social da propriedade, sem a renegar, a Constituição não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso da coisa esteja condicionado ao bem-estar geral. Não ficou, pois, longe o constituinte da concepção tomista de que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertençam a todos.

Portanto, a ideia é que o particular tutele o bem que está em sua posse e domínio em prol de todo o coletivo social e, uma vez que tenha atendido a este comando, conseqüentemente ele também há de se beneficiar com os frutos dessa obediência à norma constitucional. Ao vislumbrar-se o todo, mitigando a exclusividade da propriedade e mirando-se o interesse social, é possível também atingir os interesses particulares, desde que estes últimos estejam em sintonia com os primeiros.

Todavia, Silva (2010) faz uma alerta ao afirmar que o constituinte, colocando a propriedade privada como um dos princípios da ordem econômica, acabou por relativizar a própria concepção a respeito da propriedade, uma vez que, para que ela seja dotada de validade no âmbito jurídico, ela precisa estar submissa as prerrogativas da justiça social. Em outras palavras, a justificação da propriedade privada reside na observação da justiça social, isto é, os interesses da coletividade.

É nesse mesmo sentido que Tavares (2011) faz suas colocações, apontando que ao impor-se a propriedade o cumprimento da função social, esta última adquiriu o patamar de fundamento para a justificação e validação da propriedade. Deste modo, a propriedade, enquanto direito subjetivo, passa a ter uma perspectiva coletivista em que, sendo, de algum modo, um direito híbrido, pelo fato de ser uma faculdade, mas necessitando de uma obrigação na esfera pública para a sua constituição enquanto tal.

Em outras palavras, apesar do caráter individual da propriedade, ela deve cumprir a sua função social, e caso haja algum conflito de interesses, isto é, o particular contra o social, este último há de prevalecer. (BAGNOLI, 2013). Sendo assim, fica claro que, apesar da propriedade permanecer privada, ela foi socializada com o intuito de oferece a coletividade uma maior

utilidade, tendo como modelo propulsor dessa coletivização a predominância do social sob o individual. (CARVALHO, 2008).

Devido a essa predominância do interesse coletivo sob a propriedade, não é possível afirmar que esta, nesses moldes, se constitua como um direito individual propriamente dito (SILVA, 2010). Apesar da propriedade não ter sido coletivizada pelo constituinte, há de se observar que é inegável a prevalência do interesse público sob este princípio e, conseqüentemente, ele possui um caráter muito mais público, isto é, um direito coletivo, do que um direito subjetivo, de cunho privado. (TAVARES, 2011).

De tudo quanto foi falado até o presente momento, algumas ponderações e destaques são necessários. É primeiro lugar, é possível constatar que a função social da propriedade não é apenas um mero princípio sugestivo para a Ordem Econômica, mas se trata de uma expressão perfeita do sistema econômico adotado pelo Brasil, isto é, apesar da iniciativa privada figurar como propulsora da atividade econômica, esta vem a ser constantemente condicionada para atender os interesses da coletividade, guiando-a com uma imperatividade normativa (BULOS, 2012).

A respeito dessa imperatividade das normas, Carvalho (2008, p. 737) observa que:

A função social da propriedade, que corresponde a uma concepção ativa e comissiva do uso da propriedade, faz com que o titular do direito seja obrigado a fazer, valer-se de seus poderes e faculdades, no sentido do bem comum: enquanto as obrigações de não fazer impostas ao proprietário se acham ligadas ao poder de polícia, as obrigações de fazer decorrem da função social da propriedade.

Portanto, o modelo econômico brasileiro consagra em sua Constituição Econômica uma economia mista, que tem por protagonista a iniciativa privada, mas o diretor sempre é o interesse público, que limita e condiciona as ações dos agentes econômicos, os quais são condicionados de modo a sempre exercerem as suas atividades em prol do bem comum, por meio de um imperativo normativo que condiciona a própria existência da propriedade, sem o qual torna inviável a sua subsistência.

De outro modo, vale destacar que a função social da empresa está diretamente ligada a noção de justiça social e da existência digna. Ou seja, a função social da propriedade é alcançada na medida em que se adequa a justiça social e que promove uma existência digna a todos. Portanto, mostrou-se razoável ao constituinte pautar a existência e exercício da atividade econômica ao interesse público, de modo que a economia adquirisse o aspecto híbrido que possui hoje, ao mesmo tempo em que abre uma grande margem para a intervenção do Estado na economia.

Nesse ponto, a doutrina esmiúça o referido princípio, tratando de maneira mais específica em relação a área empresarial, isto é, o princípio da Função Social da Empresa. Pereira e Magalhães (2014), inicialmente, discorrem que essa função não diz respeito tão somente a manutenção, cumprimento e existência da atividade empresarial enquanto geradora de riquezas, tributos e empregos, mas consiste no exercício de suas atividades almejando a promoção do bem comum, evitando a prática de atos lesivos a comunidade.

Seguindo mesmo entendimento, Amaral (2008, p. 116) argumenta da mesma maneira:

Nesse sentido, encontrando previsão legal, a função social da propriedade e, por conseguinte, da empresa, importa o exercício da atividade empresarial em consonância com o ordenamento jurídico, sob pena de restarem verificadas flagrantes hipóteses de abuso de direito, não somente contrárias aos consumidores, à cidadania, à livre concorrência e ao meio ambiente, mas, justamente por tais fatos, contrária à própria sociedade capitalista.

De acordo com o entendimento do autor (2008), a função social da empresa demanda dois comportamentos distintos: um de fazer e outro de não-fazer. O primeiro comportamento implica na execução proba e adequada a legislação da atividade empresarial, enquanto o segundo consiste na vedação de condutas que atentem contra o bem-estar social e possam, de alguma maneira, prejudicar os consumidores dos produtos e serviços e, conseqüentemente, prejudique a população.

A respeito da importância da existência da empresa e o efetivo cumprimento de sua função social, Claro (2009) explica que é fundamental tanto para a economia, quanto para a sociedade, a presença da atividade empresarial, porquanto a subsistência de sua atividade produtiva interessa a toda a comunidade, seja em relação aos consumidores ou ao próprio Estado. Portanto, é imprescindível compreender que, ainda não seja a única expressão da sua função social, a própria existência e funcionamento da empresa já é um efetivo cumprimento dessa função.

No que se refere a sua importância social, Pereira e Magalhães (2014) comentam que a empresa, por possuir uma expressiva capacidade de influenciar a comunidade, devido ao fato de que lida diretamente com um substrato financeiro, não pode ser considerada apenas como uma simples produtora de bens e serviços, mas como um poder constituído. Uma vez que seja entendido esse aspecto, é possível compreender que daí decorrem direitos e obrigações, ensejando em uma responsabilidade social pelas atividades que desempenha.

É importante observar que, em decorrência de sua relevância social, a empresa ganha um novo olhar na perspectiva do Estado, uma vez que a atividade econômica e empresarial torna-se o instrumento pela qual cada governo atingirá seus objetivos fundamentais, dispondo

a respeito do assunto nas suas respectivas Cartas Políticas, conforme apregoa Amaral (2008). Todavia, é necessário equacionar os anseios estatais com os interesses estatais, principalmente em relação a busca pelo lucro por parte dos empresários. Em relação a esse assunto, Pereira e Magalhães (2014, p. 51) explica que:

[...] A autonomia do empresário não é um completo exercício do livre arbítrio. Os atos empresariais não devem apenas evitar fins antissociais, mas, além disso, devem estar em conformidade com a razão pela qual a livre iniciativa foi garantida e reconhecida: a busca da dignidade e da justiça social. [...] Não se trata de uma simples busca ávida por lucros, mas sim o regular desempenho de uma atividade no interesse de todos que possam ser beneficiados ou prejudicados pela atividade empresarial. O direito individual da busca por lucros - principal escopo de toda atividade econômica - não é esquecido, eis que inerente a toda empresa.

Sendo assim, conforme os autores (2014), ainda que o empresário goze de liberdade econômica, tal como é apregoadada pelo Texto Constitucional, essa liberdade conhece limitadores e condicionantes que introduzem outros interesses que transcendem a esfera privada dos agentes econômicos e projeta-se para o ambiente público, ainda que sejam conservados os anseios privados de lucro e acúmulo de riquezas.

Portanto, necessariamente, a atividade empresarial deverá ser desenvolvida para atender tanto os objetivos públicos quanto os privados, respeitando-se os limites devidos a esses interesses de modo que haja uma pacífica conciliação de perspectivas, porquanto, de acordo com Pereira e Magalhães (2014), a liberdade de iniciativa apregoadada pela Ordem Econômica brasileira só detém real sentido se concorrer na promoção da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

De outro modo, Amaral (2008) explica que a livre iniciativa deve ser conciliada com os demais princípios informadores da atividade econômica, em especial as finalidades da Ordem Econômica, tal qual está previsto na Constituição Federal de 1988. O autor (2008) ressalta que a liberdade dada ao particular não deve ser interpretada como desprovida de limites, porquanto os demais princípios constitucionais limitam e condicionam o exercício deste, tais como a justiça social e redução das desigualdades regionais e sociais.

Trazendo uma nova perspectiva a respeito do assunto, Pereira e Magalhães (2014, p. 52) trazem a seguinte observação:

[...] não se pode esquecer a função primordial da empresa - busca por lucros - e nem que o empresário, da mesma forma que todo ser humano, é um maximizador de seus próprios interesses. Posto isso, tais características não podem ser desconsideradas, a pretexto de cumprir, unicamente, uma atividade assistencial. [...] Uma sociedade empresária que não busca lucros não sobrevive, sendo certo que, se deixar de existir, causará, inevitavelmente, prejuízos para a economia, a qual, na atualidade, é interligada.

Sendo assim, conforme a citação supramencionada, é imprescindível apontar que o cumprimento da função social da empresa não pode implicar em uma mortificação da liberdade econômica do empresário, a fim de que o interesse público almejado seja efetivado. A supressão irresponsável da autonomia privada para a consecução dos interesses governamentais pode gerar o oposto daquilo que se espera, isto é, ao invés de atender e suprir os interesses da coletividade, a possibilidade do encerramento da atividade empresarial decorrente da inviabilidade financeira da execução das tarefas constitui-se como medida muito mais danosa à sociedade do que simplesmente deixar o agente econômico perseguir seus interesses particulares.

Amaral (2008) traz ainda uma classificação a respeito da função social da empresa, dividindo-a em endógena e exógena. A primeira consiste nos fatores internos da atividade empresarial, isto, todo o disciplinamento do exercício da atividade empresarial na sua estrutura interna. Em outras palavras, relaciona-se com as relações de trabalho desenvolvidas entre os funcionários e estes com o empresário, nos objetivos não expressos nas relações entre os sócios da sociedade empresária, dentre outros fatores.

Já na perspectiva exógena, leva-se em conta os aspectos exteriores a atividade econômica propriamente dita, isto é, a manutenção do meio ambiente e a relação da empresa com o consumidor. Nessa modalidade, os fatores em análise estão para além da composição da atividade empresarial e comunicam-se com ela, de modo que essa interação gera benefícios a todo o escopo social.

Por fim, é importante destacar que, ainda que haja uma mitigação da liberdade do empresário, este ainda detém seu livre arbítrio face ao Estado. Entretanto, conforme apregoa Pereira e Magalhães, quando a atividade empresarial desenvolver-se de modo prejudicial a toda a sociedade, o Estado poderá e deverá intervir, a fim de que o bem comum seja preservado e devidamente tutelado (2014). Os autores (2014, p. 53) complementam o entendimento, afirmando que:

Dessa forma, a função social não destrói a liberdade do empresário e nem torna a empresa um simples meio para fins sociais, mesmo porque isso implica em ofensa à dignidade dos empresários, bem como violação à livre iniciativa. A função social não transforma uma sociedade empresária em órgão público. Sua finalidade é o de mostrar o compromisso e as responsabilidades sociais da empresa, sem deixar de lado a busca do bem social enquanto exerce atividade econômica.

Conforme os autores supracitados (2014), a livre iniciativa e função social da empresa não são antagônicas, mas ambas concorrem para a promoção do bem comum, trabalhando em conjunto. Sendo assim, é possível garantir e demandar que a empresa atenda as demandas e



anseios sociais sem que seja necessário aniquilar o caráter privado da atividade econômica, bastando tão somente um direcionamento equânime da norma para a consecução de uma existência digna e justa.

Em concluso, é importante lembrar que, apesar dos muitos termos – predomínio do interesse público, satisfação das necessidades sociais, etc. –, usados para dar contornos ao termo função social da propriedade, o princípio contém certa lacuna conceitual, impossibilitando a tradução de maneira precisa do princípio para a concretude dos fatos, deixando a aplicação da norma com uma tonalidade subjetiva, mais uma vez abrindo margem para a intervenção do Estado.

Portanto, trata-se de um princípio que possui uma natureza social, e por não haver limites precisos de sua aplicação, há uma conotação bastante socializadora no modelo econômico consagrado no texto constitucional. Apesar do princípio apontar para o bem-estar social, uma vez que ele não esteja em consonância com os demais princípios da Ordem Econômica, é possível que a propriedade seja negligenciada em prol de interesses partidários e egoísticos.

## 2.4 DA LIVRE CONCORRÊNCIA

Outro princípio de grande importância para a Ordem Econômica, consagrado no texto constitucional, é o princípio da livre concorrência, previsto no inciso IV, do art. 170, da Lei Maior. Antes de compreender o conteúdo propriamente dito da livre concorrência, é necessário conhecer um pouco da sua importância e da sua ligação com a economia, tendo uma visão mais ampla do assunto.

Sendo assim, é preciso afirmar que este princípio detém um papel fundamental dentro do sistema econômico brasileiro. Bastos (1999) afirma categoricamente que a livre concorrência se constitui como um dos fundamentos do modelo econômico liberal, ressaltando o papel da livre concorrência dentro da atividade econômica. Semelhantemente, Ferreira (1994) aduz que a livre concorrência é imprescindível para o funcionamento do sistema capitalista, consagrando, então, uma economia de mercado. Fonseca (2000), do mesmo modo, argumenta que a livre iniciativa de comporta como a propulsora fundamental da organização liberal da economia.

Deste modo, é possível dizer que não se trata apenas de um princípio que faz sugestões ou meros conselhos ao modelo econômico, mas é uma das suas bases organizadoras, que estruturam e consolidam o modo de produção capitalista. Sua relevância, todavia, está atrelada

de forma simbiótica a livre iniciativa. Moraes (2011) explica que a livre concorrência é a manifestação da livre iniciativa, indicando que a primeira decorre da última. Ferreira (1994) afirma que ambos princípios, livre iniciativa e livre concorrência, possuem uma equivalência filosófica, denotando que a concorrência é tão fundamental para o domínio econômico quanto o é a liberdade de empreendimento.

De outro modo, é possível compreender que a livre concorrência é produto da livre iniciativa, uma vez que haja liberdade para entrar no mercado, conseqüentemente, em tese, haverá também a faculdade de concorrer com os demais agentes econômicos. Entretanto, não admite-se que haja uma compreensão equivocada dos termos: a liberdade de iniciativa oferece o fundamento para a liberdade de concorrência, de modo que a primeira pode muito bem existir sem a segunda, não se admitindo o contrário. (BASTOS, 1999).

Isto posto, é prudente dar continuidade ao assunto. A doutrina divaga a respeito do que vem a ser a livre concorrência. No entendimento Bagnoli (2013) trata-se da oportunidade dos agentes econômicos competirem no mercado de forma justa, destacando o aspecto subjetivo deste direito e ressaltando a ideia de justiça nessa competição. Para Santos (2005), a livre concorrência consubstancia-se na acessibilidade ao mercado e a possibilidade do indivíduo exercer algum ofício, permitindo a competição no mercado ao qual está inserido, ressaltando o aspecto do empreendimento individual, fortemente ligado a livre iniciativa, mas que materializa-se na oportunidade de concorrer com os demais profissionais. Dos dois entendimentos supracitados, o elemento central avocado é a possibilidade de participação do mercado.

Nesse sentido, Tavares (2011, p. 256) dá um conceito mais complexo, ao exprimir que a “livre concorrência é a abertura jurídica concedida aos particulares para competirem entre si, em segmento lícito, objetivando o êxito econômico pelas leis de mercado e a contribuição para o desenvolvimento nacional e a justiça social”. Nessa concepção, é possível tecer algumas observações. A primeira delas é que a livre concorrência trata-se de uma faculdade jurídica concedida pelo Estado, na qual o indivíduo decide entrar no mercado. Deste modo, é possível que o Estado suprima essa faculdade quando julgar necessário.

A segunda observação é que a permissividade do Estado em relação ao particular perpassa pelo aspecto da licitude, ou seja, além do Poder Público estabelecer os critérios na qual esse direito será exercido, ele também delimita a sua atuação. Por último, há de se destacar que o princípio objetiva promover ascensão econômica aos competidores envolvidos e, conseqüentemente, ao Estado, por meio do aumento da arrecadação e da geração de riquezas,

contribuindo para o desenvolvimento nacional, operando-a por meio da justiça social. Em síntese, é possível afirmar de acordo com Bastos (1999, p. 459):

Em diversos aspectos pode manifestar-se a livre concorrência, como preço das mercadorias ou serviços, na qualidade dos mesmos etc. De tal sorte que é essa atividade concorrente e competitiva dos diversos agentes, que expõem no mercado produtos assemelhados, que leva a otimização dos recursos econômicos e a preços justos, na medida em que, por intermédio da concorrência recíproca evitam-se os lucros arbitrários e abusos do poder econômico. [...] A livre concorrência é um esteio do sistema liberal, porque é pelo seu jogo, pelo seu funcionamento, que os consumidores vêm assegurados os seus direitos a consumir produtos de qualidade e preços justos. E, de outra parte, para quem se lança à atividade econômica, é uma forma de obter a recompensa pela sua maior capacidade, pela sua maior dedicação, pelo seu empenho maior, prosperando, conseqüentemente, mais do que seus concorrentes.

Como se vê, fica claro que o princípio em análise tem um impacto significativo tanto na esfera privada quanto na esfera pública. Na esfera privada, o impacto está na competição justa entre agentes econômicos que, meritocraticamente, se destacam sob os demais, dando prestígio e desenvolvimento econômico a estes, ao mesmo tempo em que proporciona uma ampla variedade de produtos e serviços à disposição do consumidor que beneficia-se da competição dos agentes econômicos.

Na esfera pública, o impacto se manifesta pelo crescimento econômico da própria sociedade, uma vez que abrem-se as portas para diversos ofícios, gerando muitos empregos, aumentando a receita dos entes públicos devido a arrecadação proveniente da tributação incidente sob os agentes econômicos e sua produção. Os benefícios se estendem pela abertura de oportunidades para o crescimento social e econômico dos povos por meio do trabalho e da abertura dos seus mercados com diversos segmentos produtores.

Bulos (2011) complementa, afirmando que a livre concorrência se materializa na liberdade de poder instalar um estabelecimento comercial, de acordo com os preceitos legais. Deste modo, é sensato dizer que a liberdade de iniciativa tem uma enorme participação na efetivação de liberdade de concorrência, uma vez permitindo que o indivíduo ou uma coletividade ingresse na exploração da atividade econômica, a democracia materializa-se neste preceito de liberdade.

Ademais, além do aspecto positivo, que consiste na faculdade de se lançar ao mercado como agente econômico competido, convém ressaltar outro aspecto da livre concorrência, isto é, o aspecto negativo. Tavares (2011) aponta que, em decorrência desse princípio, os agentes econômicos não podem adotar mecanismos que impliquem na formação de monopólios ou na distorção do mercado livre, afastando a competição entre os demais agentes econômicos, prejudicando, deste modo, a própria liberdade econômica de todos os competidores.

Portanto, este imperativo que compele os competidores ao respeito a norma também deve impulsionar a legislação a tutelar essa proteção, coibindo quaisquer abusos do poder econômico, sejam estes manifestos pela supressão e possível eliminação da concorrência, seja pelo aumento indiscriminado dos preços de produtos e serviços (MORAES, 2011). A norma principiológica coíbe tais práticas, ao mesmo tempo em que avoca uma atitude do legislador em tutelar e resguardar a liberdade de concorrência.

Bastos e Martins (1990) apontam os benefícios da existência e aplicação desse princípio no domínio econômico, porquanto, considerando que a livre concorrência é manifesta na existência de diversos agentes econômicos e, conseqüentemente, diversos produtos e serviços, a livre concorrência aprimora a competitividade entre as empresas, que são levadas a oferecerem cada vez mais produtos e serviços, melhorando-os tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo, devido à necessidade de manterem-se como agentes econômicos no mercado. Do contrário, quando se negligencia esse princípio, a consequência direta é a criação de condições desfavoráveis ao consumidor e a novos agentes econômicos, possibilitando uma acumulação desmedida de poder econômico nas mãos de poucos.

Além dos propósitos já mencionados, Fonseca (2000) contribui dizendo que, em decorrência da liberdade de concorrência, é possível haver um equilíbrio econômico que descentraliza o poder dos grandes grupos econômicos e permite que as pequenas empresas ingressem no mercado, competindo em condições equilibradas, permitindo que haja espaço para os grandes e pequenos concorrentes. Ou seja, a livre concorrência proporciona a possibilidade de ascensão econômica daqueles que são menos favorecidos, econômica e financeiramente falando.

Em concluso, convém-se tecer algumas observações. Primeiro, liberdade de concorrência está intimamente ligada à liberdade de iniciativa, que por sua vez está ligada à liberdade econômica como um todo e, por fim, a própria liberdade inata a cada ser humano. Sendo o trabalho um meio de dignificação e crescimento econômico, é imprescindível que essa liberdade seja afirmada e tutelada contra abusos, seja em relação aos demais particulares, seja em relação ao próprio Poder Público, quando de maneira equivocada tolhe impropriamente essa liberdade.

Assim, apesar do caráter individual que o princípio carrega, a sua não-observância enseja em uma série de problemas sociais, conforme expõe Tavares (2011). Primeiro, há a formação de monopólios e oligopólios, concentrando a riqueza no poder de poucos, tentando-os a agirem com arbitrariedade ao oferecer produtos e serviços e seus respectivos preços, porquanto não há outros que possam afrontá-los por meio da competitividade econômica. Em

decorrência disso, a segunda consequência é o crescente aumento da desigualdade social em decorrência de uma discrepante condição econômica dos agentes econômicos e o restante do seio social.

A terceira consequência decorrente é a eliminação substancial da existência digna e da justiça social, porquanto, se os menos abastados não podem ingressar no mercado e competir com os que possuem grande poder aquisitivo, então as classes mais pobres não tem outra alternativa a não ser esperar a boa vontade do Estado conceder-lhe uma chance de ascensão social, seja por meio de um cargo, emprego ou função pública, ou por alguma assistência financeira que amenize a sua condição econômica. (TAVARES, 2011).

Portanto, é perceptível que, dentro do escopo das informações analisadas, a livre iniciativa se comporte mais como um princípio-meio do que como uma finalidade propriamente dita. Sua devida manutenção beneficia a todos, seja por meio da oferta de oportunidades para os que desejam ingressar na seara econômica, seja pela oferta de produtos e serviços a toda a coletividade.

## 2.5 DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS

Previsto no inciso VII do art. 170 da Carta Magna de 1988, o princípio redução das desigualdades regionais e sociais, além de figurar como um dos princípios da Ordem Econômica, também se encontra no inciso III do art. 3º do texto constitucional, que, ao lado da erradicação da pobreza, aparece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. De imediato, já possível perceber que há uma ligação direta entre a consumação desse princípio e atividade econômica.

Todavia, antes de realizar tal correlação, é necessário entender o que é esse princípio em sua essência. Afinal, o mesmo traz em seu conteúdo uma discussão que muitas vezes é evitada, seja devido a ignorância a respeito do assunto ou devido a uma negligência de quem observa uma realidade latente e não se compadece ou se preocupa com o decadente quadro que assola as sociedades ao redor do globo: a desigualdade.

Essa desigualdade não é fruto da modernidade ou do capitalismo, mas remonta desde os primórdios da humanidade, que, ao longo da sua História, criou diversos mecanismos de segregação e desigualdade. Castas, classes, agrupamentos – cada um possuía critérios próprios para realizar essas divisões, mas em sua maioria possuíam um pano de fundo econômico-financeiro. (TAVARES, 2011).

Portanto, boa parte da desigualdade entre as regiões de um mesmo país e entre as diferentes classes sociais são marcadas pela desigualdade de condições financeiras, de modo que, para pensar-se em um desenvolvimento de ordem social, cultural e educacional é necessário que haja um substrato financeiro que dê suporte para esse crescimento (BASTOS; MARTINS, 1990). Foi pensando nesse sentido, então, que o constituinte decidiu colocar um princípio que faz parte dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil para figurar na Ordem Econômica, porquanto sua efetivação só é possível por meio da atividade econômica.

Na contemporaneidade, a acentuação dessas desigualdades operou marcas profundas na sociedade brasileira, visivelmente claras e terrivelmente grotescas, gerando diversos problemas, seja ao nível particular, seja ao nível social, produzindo um forte impacto na economia do país. Um nítido exemplo desse fato consiste nos movimentos migratórios que acontecem no Brasil, na qual uma massa de pessoas menos abastadas financeiramente se dirige aos polos de desenvolvimento econômico do país, agravando cada vez mais as diferenças regionais, que em demasia já são amplas (TAVARES, 2011). A respeito do Brasil, vale destacar as palavras de Ferreira (1994, p. 247), para o qual:

O salário mínimo é um dos menores do mundo, e mesmo assim as empresas médias e de pequeno porte têm dificuldades de pagá-lo, porque também sofrem tremenda pressão da voracidade do fisco, com os seus impostos excessivos, que às vezes se apresentam sob a forma de confisco e exercem pressão inflacionária. As desigualdades sociais são também gritantes. As disparidades agrupam-se na própria cidade, contrastando a opulência dos bairros ricos com as favelas existentes nos morros, em casas sempre ameaçadas de desabamento na época das chuvas. Ou ainda no confronto entre a região litorânea mais desenvolvida e as regiões do interior empobrecidas, num agravamento da questão social.

Em síntese, é possível vislumbrar por todo o país, seja a nível local ou nacional, que há muita desigualdade social e regional, marcada pela disparidade econômica entre as diversas regiões e classes sociais. Conforme o autor supracitado (1994), até mesmo os agentes econômicos não escapam de tal desigualdade, uma vez que, diferentemente das empresas de grande porte, os microempreendedores e as pequenas empresas sofrem diversas dificuldades em se manterem regularizados para atuarem no mercado.

Além disso, o contraste, longe de ser uma mera ficção doutrinária ou jurídica, é visivelmente claro até mesmo em uma mesma cidade. É possível constatar essas diferenças nitidamente, porquanto elas estão presentes nas formas arquitetônicas e nos acabamentos prediais entre as zonas mais centrais e nos bairros em que haja um maior número de pessoas ricas ou abastadas, em contraste com os bairros periféricos, com uma maior quantidade de pessoas pobres.

Mais uma vez, é essencial dizer que as desigualdades sociais e regionais estão diretamente ligadas as condições financeiras de cada agrupamento social. Portanto, não é possível falar em uma redução dessas desigualdades sem fazer menção ao aumento do poder aquisitivo desses agrupamentos menos favorecidos, permitindo que haja uma maior variedade de produtos e serviços destinados a atender as necessidades individuais, ao mesmo tempo em que se provê recursos econômicos e oportunidades de trabalho para o desenvolvimento da sociedade. (BASTOS; MARTINS, 1990).

Entendida essa problemática, é necessário voltar-se para o que a doutrina compreende acerca desse princípio em análise. Para Carvalho (2008), o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais é manifesto no necessário aperfeiçoamento da repartição das riquezas que, por meio de políticas eficazes, possa consumir-se em uma integração nacional, implicando, deste modo, em uma repartição equitativa de renda.

No entendimento de Fonseca (2000), o princípio supramencionado prima, além da obviedade da nomenclatura, isto é, a redução das desigualdades regionais e sociais, também apregoa a erradicação da pobreza e da marginalização, indicando o aspecto negativo do princípio, isto é, aquilo que deve ser rejeitado como forma de alcançar o objetivo do referido princípio. Além disso, conforme o referido autor (2000), esse princípio também preconiza a promoção do bem comum, almejando o desenvolvimento nacional como um todo, manifestando o aspecto positivo, isto é, aquilo que deve ser buscado para o alcance do efetivo princípio.

Já no entendimento de Tavares (2011, p. 203), a premissa em comento nada mais é do que um “comando normativo direcionado ao próprio Poder Público, [...] que se encontra assim obrigado a levar em conta as desigualdades sociais e regionais ao criar normas direcionadas à atividade econômica”. Portanto, não se trata, a priori, de um princípio que sinaliza diretamente para a Ordem Econômica, mas, primeiramente, para o Poder Público, de um modo geral e então este, através do exercício das suas funções irá operar a norma principiológica do inciso VII do artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

Neste ponto, há um aparente conflito de interesses entre as demandas sociais e os anseios particulares de cada agente econômico, de modo que poder-se-á questionar se é possível que a Ordem Econômica brasileira, que apregoa a iniciativa privada o papel principal de propulsora da atividade econômica pode atender a demanda constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais. Para isto, Tavares (2011, p. 203) coloca a seguinte situação:

Poder-se-ia indagar se o princípio da livre-iniciativa e da livre concorrência, direcionados ao âmbito privado, estariam submetidos à busca da redução das

desigualdades sociais e regionais. A resposta é negativa, na exata medida em que não se pode exigir a (a redução mencionada) diretamente dos particulares. Diz-se diretamente já que, pela via transversa dos tributos, essa exigência poder-se-á impor aos particulares. Nessa medida, nada impede que se concedam benefícios justamente às empresas que procurem promover a redução das desigualdades regionais com a implantação de indústrias em regiões carentes e ampliação dos postos de trabalho em determinada região.

Do entendimento supramencionado, é possível destacar alguns pontos da relação entre os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência com a redução das desigualdades sociais e regionais. O primeiro ponto em destaque é que, enquanto a redução das desigualdades denota um interesse público, a livre iniciativa e livre concorrência primam, em um primeiro momento, pelos interesses privados. Sendo assim, é prudente dizer que a motivação difere entre os princípios.

O segundo aspecto é que, apesar de não possuírem os mesmos objetivos, a priori, o exercício regular e devido da livre iniciativa e da livre concorrência possui o condão de promover a redução das desigualdades, uma vez que abram-se oportunidades de emprego, é possível haver um desenvolvimento econômico naquela localidade, além de serem ofertados uma diversidade de produtos e serviços a preços justos a toda a comunidade, elevando a qualidade de vida dos indivíduos. Deste modo, ainda que os agentes econômicos mirem os seus interesses particulares, é possível a eles promover o bem comum.

Observando o art. 170, da Carta Mater, percebe-se que a redução das desigualdades constitui-se um meio para o alcance da justiça social e da existência digna almejadas pelo texto constitucional. É importante ressaltar esse aspecto, porquanto, ao perder-se de vista o propósito da redução das desigualdades e no afã de corrigir os erros e discrepâncias sociais, é possível incorrer em um perigo gravíssimo de cometer-se injustiças pela compreensão equivocada da norma. É nesse sentido que advoga Ferreira Filho (2010, p. 386), apontando que a redução das desigualdades sociais e regionais:

[...] é, na verdade, condição da justiça social, já que não é possível assegurar a todo o povo uma vida digna, se a produção nacional não atingiu grau elevado. É preciso sublinhar, porém, que o desenvolvimento não é um fim em si mas um simples meio para o bem-estar geral. Dessa forma, tem ele de ser razoavelmente dosado para que não sejam impostos a alguns, ou mesmo a toda uma geração, sacrifícios sobre-humanos, cujo resultado somente beneficiará as futuras gerações, ou que servirão para a ostentação de potência do Estado.

Portanto, conforme expõe o autor mencionado, é relevante destacar a distinção entre os meios e as finalidades almejadas pela Ordem Econômica no texto constitucional brasileiro, de modo que uma visão equivocada do assunto pode fazer com que empresas sejam fechadas ou estejam impedidas de instalar-se em determinada localidade, com o intuito de não gerar ou



umentar as desigualdades regionais, tolhendo direitos e prejudicando a atividade econômica e toda a sociedade, ironicamente em prol do bem comum.

Ainda convém dizer que, uma vez que os princípios não sejam respeitados quanto a função que desempenham, interesses outros, quer sejam partidários, ideológicos ou particulares, podem vir sob a égide um de condão de bem-estar social. Deste modo, a intervenção do Estado no domínio econômico pode estar viciada, constituindo-se, deste modo, como um abuso de poder.

Ademais, não se pode negligenciar o aspecto social da redução das desigualdades, uma vez que ela opera justiça social e que, deste modo, deve ser perseguida com paixão pelo Poder Público ao orientar a atividade econômica. Bagnoli (2013), argumentando na mesma direção, apresenta que a redução das desigualdades sociais e regionais proclama que o Poder Público deve buscar com afincamento o desenvolvimento socioeconômico como meio de promover uma existência digna aos indivíduos.

Deste modo, o constituinte visou fazer-se entender que o Poder Público não pode se manter inerte a atividade econômica, deixando-a seguir caminho sem um rumo definível, socialmente falando, mas que o Estado deveria atentar-se ao domínio econômico como ferramenta de redução e combate às desigualdades regionais e sociais e, portanto, deve guiá-lo e zelá-lo, na esperança de que as necessidades sociais sejam atendidas por meio da atividade econômica. Em outras palavras, o Estado deve tutelar o bem comum, se valendo das ferramentas que dispõe a própria atividade econômica.

A respeito, Tavares (2011, p. 200) expõe que:

Sobre o conteúdo do princípio em apreço, tem-se que o mesmo impõe que o desenvolvimento econômico e as estruturas normativas (liberais) criadas para fundamentar o crescimento econômico devam estar voltados também à redução das desigualdades em todas as regiões do país, bem como ao desenvolvimento social. Para tanto, poder-se-á utilizar, especialmente, da implementação de políticas públicas, como incentivos, buscando reduzir as diferenças entre essas regiões e alcançar melhorias de ordem social.

Ante o exposto, é necessário dizer que o Poder Público não vai agir como antagonista da atividade econômica, como um rival que lhe faz contraponto, mas trabalhando em conjunto, para que a redução das desigualdades sociais e regionais sejam alcançadas, permitindo uma maior liberdade de iniciativa e de concorrência, podendo reduzir tributos em determinada região, desburocratizar determinado segmento econômico ou facilitar o comércio por meio do aprimoramento de rodovias e ferrovias.

Em conclusão, é importante lançar um olhar a todos os princípios analisados, até então, no presente trabalho, e tecer breves, porém pertinentes, considerações a respeito da relação

entre eles e com a Ordem Econômica como um todo. A primeira observação a ser feita é que existe uma aparente controvérsia em relação aos interesses almejados pelos princípios, que ora prezam interesses particulares, ora prezam interesses sociais. Todavia, convém dizer que todos estão orientados para o bem comum, ainda que a Constituição reconheça a liberdade de cada indivíduo buscar os seus próprios interesses.

Sendo assim, não apenas a função social da empresa ou a consecução da justiça social, mas até mesmo a liberdade de iniciativa e a liberdade de concorrência cooperam para o bem comum. Isto entra na segunda consideração que convém-se pontuar: para a manutenção de uma estrutura econômica saudável, os princípios analisados precisam coexistir em harmonia e paridade, uma vez que a superestima de um deles poderá prejudicar o exercício e concretude dos demais, prejudicando toda a Ordem Econômica.

Portanto, há de se entender que o interesse social não deve militar contra a liberdade econômica, da mesma forma que está não pode atentar contra os interesses sociais. Deste modo, tratam-se de diferentes partes de um mesmo todo que, para funcionarem corretamente, precisam estar coesas e alinhadas, do contrário, o atrito só produzirá desgastes que, com o tempo, agravará ainda mais os problemas sociais e econômicos, ao invés de amenizá-los.

### **3 A ATIVIDADE REGULADORA DO ESTADO NO SETOR ALIMENTÍCIO**

Ao decurso do tempo, o Estado sob seu domínio um poder para guiar os seus governados no intuito de que, por meio destes, o Poder Público pudesse fazer prevalecer seus objetivos e, desta maneira, tornasse viável as suas projeções, intervindo, deste modo, nas áreas que considerasse como possuidoras de relevante interesse público. O setor econômico, por sua vez, detém uma significativa importância para o ente estatal em virtude do manejo de recursos financeiros que opera, demandando uma ingerência governamental para trazer ordem e coesão ao domínio econômico. Todavia, antes de compreender-se a maneira pela qual o Estado intervém no setor econômico, é imprescindível analisar a maneira como esse poder é disciplinado no escopo doutrinário.

#### **3.1 DO PODER ESTATAL E DA SOBERANIA**

A liberdade, de um modo geral, está limitada pelo poder do Estado, que dita como este deve organizar-se e permite que venha estabelecer normas que conduzam todo o seio social, coibindo certos comportamentos e estimulando outros. No campo econômico, esse direcionamento está presente, uma vez que o ente estatal guiará a economia conforme o entendimento daquilo que seria benéfico ou maléfico para a sociedade. Todavia, antes de compreender-se como o Estado brasileiro intervém na ordem econômica, é preciso entender em que consiste esse poder estatal e como ele é exercido no campo econômico.

Falar a respeito de poder não é uma tarefa fácil, tendo em vista que muito divaga-se a respeito dos contornos devidos a este termo, havendo diversas correntes doutrinárias que lançam diferentes olhares e considerações a respeito da temática. Entretanto, para fins didáticos, convém-se tratar tão somente a respeito do poder do Estado, da sua constituição e do seu exercício.

Inicialmente, é preciso dizer, em consonância com Netto (1977) que o poder é conhecido por todas as formas de organização social, porquanto possibilita o estabelecimento de uma ordem por meio de sua coordenação e coesão, de modo que sua ausência manifesta-se no completo caos e anarquia, na qual os indivíduos baseiam suas relações diante da força, e não pela ordem. Nesse mesmo sentido argumenta Bastos (1999), expondo que o poder é fruto de todas as formas de organização, sendo indispensável para a vida comunitária e a organização do Estado.

Do mesmo modo, tal como elucida Bonavides (2012), o poder é manifesto como um elemento fundamental para a constituição do Estado como tal, uma vez que é através da sua presença e ação que a sociedade pode ser unificada e pacificada dentro de um mesmo espaço territorial. Portanto, para a existência e validade do Estado enquanto ente que exerce o governo sob os indivíduos e os conduz a ordem, é necessário que disponha de poder para realizar tais coisas. Isto porque o poder, em si, é entendido como a prevalência real de uma vontade sobre outra (NETTO, 1977). Dentre as várias formas de poder, isto é, suas manifestações, o poder do Estado possui características peculiares, como elucida Azambuja (1995, p. 49):

O poder estatal se distingue pelo fato de ser supremo, dotado de coação irresistível em relação aos indivíduos e grupos que formam sua população, e ser independente em relação ao governo de outros Estados. A esse poder do Estado, que é supremo, que é o mais alto em relação aos indivíduos e independente em relação aos demais Estados, os escritores clássicos denominam soberania.

Portanto, o Estado detém uma poderosa prerrogativa que transcende a esfera particular e a coletiva na medida em que se avoca enquanto organizador de todo aparato normativo-social. Da observação feita pelo autor (1995), apreende-se três aspectos desse poder estatal. O primeiro aspecto é a supremacia, porquanto é dotado de coação irresistível relação a população, de modo que ninguém pode opor-se a ele, a não ser que ele próprio conceda meios de defesa para tal. O segundo aspecto é que não depende de outro Estado para ser exercido, nem tão pouco é inferior aos demais Estados.

O terceiro e último aspecto é que esse poder é traduzido, comumente, como soberania. Todavia, ainda conforme o autor supracitado (1995), não deve-se confundir poder estatal com soberania, uma vez que os Estados-membros, ainda que detenham poder estatal, não detém soberania, tal como o Estado brasileiro. A soberania, neste caso, seria o grau último desse poder estatal, em que não há nenhum poder jurídico superior a este, nem igual dentro da sua circunscrição territorial. (AZAMBUJA, 1995). Portanto, é mister afirmar que há uma diferença entre poder estatal e soberania, de modo que este último está englobado dentro do primeiro, todavia, com ele não se confunde.

Tratando ainda a respeito do poder estatal, Bastos (1999) aduz que este é percebido como uma ordem suprema que detém os meios para conduzir os interesses individuais, de modo de todos possam cooperar para o bem comum. Portanto, o autor supracitado (1999) elucida que o poder estatal promove ordem social, que detém a força e autoridade que transcende a esfera particular, manifestando-se distintamente como figura dotada de prestígio social e capacidade real de operacionalizar seus interesses.

Discorrendo a respeito da soberania e em consonância com o autor supramencionado, Maluf (1999) argumenta que soberania trata-se de uma autoridade ilimitada, que não pode ser restringida por outro poder. Para Bastos (1999) trata-se da qualidade suprema do poder. Deste modo, já é clarividente afirmar que a soberania está intimamente ligada a ideia de poder constituído, dotado de autoridade e capaz de fazer uso da força. Esses aspectos auxiliam a compreensão e colocam, em termos gerais, em que consiste a soberania e como esta se manifesta no plano fático.

Para auxiliar a compreensão do assunto, Bonavides (2012) traça uma diferença entre força, poder e autoridade. A força nada mais seria do que a capacidade material de comando, isto é, dispor da possibilidade real de exercer domínio por dispor de recursos para tal empreitada. Por sua vez, o poder seria a disciplina jurídica dessa força, isto é, sua organização dentro de um determinado ordenamento. Já a autoridade seria o consentimento, expresso ou tácito, do poder reinante por parte dos liderados, de modo que este consentimento proporciona legitimidade ao poder constituído e, quanto mais legitimidade possuir, de mais autoridade irá dispor.

Nesse mesmo sentido, Netto (1977) argumenta que o consentimento constitui-se como pressuposto do poder legítimo, de modo que, caso não seja consentido, será provido de arbitrariedade abusiva e tornar-se-á caótico e tirano, mantido apenas por meio da coação física. Superados esses aspectos da soberania, é necessário avançar. Neste ponto, a doutrina (DALLARI, 2012; BASTOS, 1999; BOBBIO, 2000) passa a discorrer a respeito de diversos aspectos da soberania, dentro os quais destacam-se o aspecto político, jurídico, ideológico e econômico.

Tratando a respeito da soberania na perspectiva política, Dallari (2012) afirma que trata de um poder incomparável dotado de querer coercitivo, que é estabelecido através das competências delegadas, manifestando o aspecto impositivo da soberania. Na ótica de Bobbio (2000) a soberania no aspecto político é manifesta pela possibilidade de fazer-se uso da força detendo o monopólio desta para obter os efeitos desejados no seio social, ressaltando a força como marca distintiva desse poder. Bastos (1999), acompanhando o mesmo entendimento, aponta que trata-se da supremacia do poder estatal que incide sob todos aqueles que estão em sua jurisdição, reafirmando o aspecto impositivo da supremacia.

Já na perspectiva jurídica, Dallari (2012) discorre que a soberania consiste no poder de decidir a eficácia do Direito, manifestada nas atribuições que as normas possuem dentro do ordenamento jurídico do Estado. Em outras palavras, trata-se da ordenação jurídica das normas enquanto meios para exercer-se a soberania, timbrando as normas e sua eficácia conforme os

propósitos do Estado. Na mesma linha de raciocínio, Bastos (1999) aduz que, dentro da ótica jurídica, o poder manifesta-se ordenadamente através da força exercida através da imperatividade das normas, com o intuito de efetivar ou salvaguardar algum direito.

Bobbio (2000) ainda traz o entendimento a respeito de poder econômico e poder ideológico. No entendimento do referido autor (2000), o poder econômico traduz-se na posse dos meios de produção para a condução dessa produção de bens. Em outras palavras, o poder econômico está atrelado a ideia do possuidor que dispõe de recursos e bens para conduzir a produção e utilização de insumos para o manejo industrial e conseqüente comercialização. Já o poder ideológico está atrelado a ideia de conhecimento, isto é, da retenção e domínio de saberes que possuem o condão de ditar o comportamento de indivíduos ou agrupamentos sociais.

Todas essas concepções de poder são de prima importância para a compreensão do assunto em questão: o poder de intervenção estatal na esfera privada, em especial, na economia. O poder em latência possibilita ao Estado sua intervenção nas mais diversas situações, a todo momento, para manter a ordem e o bem-estar social. Portanto, é imprescindível entender que esse poder se manifesta de diversas formas e que a imperatividade a partir deste implica na manutenção do bem comum. (AZAMBUJA, 1995).

Ao decurso da História, muito falou-se a respeito do assunto, apontando-se diversas teorias e propostas de abordagem quanto a origem e exercício da soberania, na tentativa de imprimir um sentido a sua existência e origem. Essas diferentes perspectivas se manifestaram nas inúmeras modelagens políticas que se vislumbram dentro da Ciência Política e da Teoria Geral do Estado, dando diversas considerações de onde esse poder teria surgido e como ele era manifesto. A respeito disso, Maluf (1999, p. 30) traz a seguinte abordagem:

Historicamente, é bastante variável a formulação do conceito de soberania, no tempo e no espaço. No Estado grego antigo, como se nota na obra de Aristóteles, falava-se em *autarquia*, significando um poder moral e econômico, de auto-suficiência do Estado. Já entre os romanos, o poder de *imperium* era um poder político transcendente que se refletia na majestade imperial incontestável. Nas monarquias medievais era o poder de *suserania* de fundamento carismático e intocável. No absolutismo monárquico, que teve o seu *climax* em Luiz XIV, a soberania passou a ser o poder pessoal exclusivo dos monarcas, sob a crença generalizada da origem divina do poder de Estado. Finalmente, no Estado moderno, a partir da Revolução Francesa, firmou-se o conceito de poder político e jurídico, emanado da vontade geral da nação.

A despeito da referida citação, houveram diversas correntes doutrinárias que tentaram delinear e fundamentar a soberania, desde a sua fonte, passando por sua validade enquanto poder constituído, e indo até ao seu exercício e os limites na qual esse poder está enquadrado. Todavia, é possível notar um certo núcleo em comum nessas ideias, a saber, a autoridade sob os indivíduos. Ou seja, independentemente da fonte que ela emane, de sua validação ou

exercício, a soberania demanda uma autoridade que se sobrepõe as vontades particulares e impõe-se de maneira irrecusável, mesmo tendo ela emanado da vontade geral da nação. Sendo assim, o poder que é exercido pela figura estatal apresenta-se em um caráter soberano.

Outro aspecto de importante destaque no texto supracitado é que a soberania convalida a existência e exercício da autoridade estatal. Portanto, a sua validade só encontra fundamento no poder que possui de decisão e direção dos rumos que a nação deverá tomar. Conforme já foi visto, essa autoridade se manifesta não apenas na esfera política, mas também dentro do campo econômico, jurídico e social como um todo.

Para fins didáticos, a respeito da origem e fonte da soberania, é possível dizer que a Teoria Realista ou Institucionalista se adequa com precisão a realidade jurídica brasileira, porquanto esta teoria apregoa que a soberania é originária da Nação, mas adquire concretude apenas quando é materializada a figura estatal, que incorpora e exerce a tutela desse poder, conforme está disposto no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, afirmando que todo poder emana do povo, mas é exercido pelos seus representantes legalmente constituídos. (MALUF, 1999).

Todos esses fatores a respeito do poder estatal, desde a sua origem até o seu exercício são de suma importância para compreender-se o atual quadro em que é disciplinado dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Antes de dar prosseguimento ao estudo é necessário emitir um parecer a respeito do poder estatal e da sua expressão máxima, a saber, a soberania. Em contrapartida com tudo o que foi abordado a respeito da soberania, é prudente afirmar que o poder estatal não é absoluto ou ilimitado. Bastos (1999, p. 81) elucida a questão da seguinte forma:

Se por soberania quisermos entender um poder absolutamente irrefreado, o mais sensato é reconhecer que essa noção não é mais útil nos tempos modernos e mesmo historicamente, e o mais provável é que ela não tenha sido a expressão de nenhuma realidade objetiva. Um poder absolutamente infrene jamais existiu, a começar pela óbvia razão de que todo exercício do poder está condicionado a circunstâncias de ordem econômica, social, demográfica, até mesmo tecnológica, que não podem ser alteradas por manifestações unilaterais de poder.

Portanto, conforme a compreensão do autor (1999), não é possível conceber um poder que desconheça limitações ou barreiras. Dois fatores são de grande importância para o entendimento a respeito dessa questão. O primeiro está ligado ao fato de que, para o poder estatal estabelecer a ordem que tanto almeja, é necessário que possua autoridade para fazê-lo e essa autoridade brota do consentimento dos governados, de modo que sem essa anuência, só será mantido pelo uso da coação, sendo instável e desprovido de legitimidade.

O segundo fator diz respeito a própria origem do poder estatal que, conforme a Constituição Federal de 1988, o poder emana do povo. Neste caso, dir-se-ia que o poder estatal não deve nem pode ser exercido ao ponto de prejudicar ou destruir a própria fonte de onde se origina, sendo impossível e ilógico fazê-lo. Maluf (1999) ainda elenca três fatores para a limitação desse poder, a saber: (a) os princípios de Direito Natural; (b) o Direito Grupal, isto é, os agrupamentos sociais que compõe todo o corpo comunitário; e (c) a coexistência de Estados soberanos.

Compreendidos esses dilemas, é sensato prosseguir. A despeito da figura que o Estado ocupa em relação ao domínio econômico, a doutrina apresenta três principais perspectivas, a saber, o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Totalitário. Falando a respeito do Estado liberal, Bobbio (2000) apresenta que este tem por propósito assegurar juridicamente o desenvolvimento da forma mais autônoma e livre possível, coibindo quaisquer práticas que possam insurgir-se contra o modelo liberal.

Nessa mesma perspectiva, Tavares (2011) expõe que o Estado Liberal é responsável por deixar o mercado desenvolver-se livremente, sem que houvesse qualquer interferência do Poder Público na seara privada dos agentes econômicos. Essa não intervenção, conforme aduz o autor (2011), está baseada no respeito às liberdades individuais por parte do Estado. Todavia, na perspectiva histórica, o modelo liberal clássico, por assim dizer, entrou em declínio devido aos resultados após a Primeira Guerra Mundial, na qual os Estados resolveram conduzir as suas economias, de modo que pudessem ser direcionadas a atender os interesses governamentais e da sociedade, não apenas dos agentes particulares.

Dallari (2012) explica que o Estado Liberal, por intervir minimamente na esfera coletiva e individual, em detrimento do crescimento econômico que proporcionou, gerou desigualdade econômica e social entre os indivíduos e agrupamentos sociais por permitir e propiciar a instauração de um ambiente onde o individualismo deu margem ao comportamento egoísta, favorecendo aqueles que possuíam mais destreza e sagacidade e desprotegendo os menos favorecidos, gerando uma gritante injustiça social, o que demandou a intervenção do Estado no domínio econômico.

É nesse contexto que emerge o Estado Totalitário, na qual a intervenção do Estado na economia ganha uma acentuação exorbitante. Aqui, toda a atividade econômica é monopolizada pelo ente estatal, bem como os bens e meios de produção, todas as normas do mercado passam a ser ditadas e direcionadas pelo Poder Público, fazendo com que toda a economia se concentre nas mãos da figura estatal, suprimindo toda individualidade ou individualismo que provinha do modelo liberal, sendo substituído pelo aspecto social e coletivo. (TAVARES, 2011).



Neste modelo, o Estado tenciona deter a concentração absoluta de poderes econômicos em sua posse e exercício, opondo-se à toda manifestação particular no campo econômico. Para impor-se, a primeira pretensão do Estado Totalitário é reger a economia sem quaisquer limites para sua manipulação. Desse modo, instala-se no poder um terror organizado por parte do Poder Público, que direciona todos os aspectos da vida coletiva e individual. Esse modelo eclodiu com bastante clareza na primeira metade do século XX, por meio do Fascismo, do Nazismo e do Comunismo (BASTOS, 1999). A respeito das características do Estado totalitário, Maluf (1999, p. 149) elenca as seguintes:

a) concentração de toda a autoridade nas mãos de um chefe supremo; b) restrições às liberdades públicas e regime de censura; c) prevalectimento do interesse coletivo sobre o individual; d) partido único; e) dirigismo econômico; f) estatismo, nacionalismo ou racismo, como objetivo moral do Estado. [...] As leis e atos governamentais objetivavam a população no seu todo, pouco importando o sacrifício ou a negação dos interesses ou direitos individuais.

Conforme o exposto acima, é possível compreender que a principal característica do Estado totalitário é a concentração de poder nas mãos do Estado, representada na figura do líder supremo, na qual propõe-se a restringir as liberdades, a desconsiderar as individualidades e particularidades, bem como dirigir toda a economia. Conforme foi analisado anteriormente, os poderes econômico, político, ideológico e jurídico, no texto em análise, são concentrados na figura estatal, na qual opera e comanda a forma como esse poder será exercido e guiado, ainda que seja mediante a arbitrariedade dos governantes.

Fazendo um contraponto ao Estado Liberal e ao Estado Totalitário, tem-se o Estado social, na qual advoga que ele próprio deverá regular e regulamentar toda a atividade, dispondo do modo como será a realizada a produção dos bens e serviços, bem como a distribuição da riqueza gerada pela atividade econômica, manipulando e conduzindo os fatores econômicos de produção e desenvolvimento conforme achar oportuno. (BOBBIO, 2000). O Estado de bem-estar ou *Welfare State*, nomenclatura pela qual também é conhecido, emerge para atender uma demanda que emanava daquele contexto pós-guerra, a saber a justiça social. Ela transforma-se na propulsora da mudança do modelo econômico adotada pelos governos à época, para combater a crise social e a crise econômica, entre a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. (STRECK; MORAIS, 2000).

Esse modelo surge com a necessidade de os Estados aumentarem a sua esfera de atuação, assumindo diversos encargos para conceder aos indivíduos uma existência adequada, além da necessidade de tem em seu poder o controle dos recursos econômicos e sociais, nas quais poderia, em tese, obter o máximo de rendimento com baixos custos, permeando a ação

do Estado em todas as esferas sociais, e sempre mirando o bem comum, permitindo a todos desfrutarem de uma boa qualidade de vida. (DALLARI, 2012).

Beltrão (2015, p. 30), a respeito da temática, explica que:

Ainda, nesse Estado intervencionista, o ente estatal assume dupla função na economia, quais sejam: suprir as deficiências de mercado e implementar os objetivos de política econômica definidos em nível político. Nele, a propriedade e a atividade econômica são reservadas à iniciativa privada, como instrumento assegurador do bem-estar social, cabendo ao Estado a função de incentivar e regular a economia, com o intuito de manter o bom funcionamento do mercado e dos mecanismos de concorrência. Criase, portanto, uma Constituição econômica no sentido mais pleno da palavra, na medida em que se pode encontrar, na Constituição, um conjunto de prerrogativas para o Estado, que perpassam os elementos que tradicionalmente compõem as Constituições liberais, quais sejam: a divisão de Poderes – incluindo a previsão da estrutura, as competências, o modo de aquisição, o exercício e a perda; e a previsão de direitos e garantias individuais; agregando, ainda, os direitos e garantias coletivos e as normas de ordem econômica e social.

Conforme o entendimento do autor (2015), fica claro que o Estado Social incorpora elementos que fazem mediação entre um Estado Liberal, que protagoniza as liberdades individuais e negligencia a justiça social, e um Estado totalitário que, no afã de materializar a justiça social, negligencia as liberdades individuais. Neste caso, a Constituição Econômica passa a reger e estabelecer os aspectos referentes ao exercício do poder econômico por parte do Poder Público e da iniciativa privada, na qual este último, por mais que possua liberdade e protagonismo como agente econômico, passa a se ver obrigado a cumprir e guiar-se por princípios e valores de cunho social. O Estado, por sua vez, conforme o Beltrão (2015), regula a economia de modo a assegurar a participação e concorrentes dos agentes privados, ao mesmo tempo em que tenciona estes agentes a colaborarem com a promoção do bem-estar social.

É nítida a compreensão de que a Constituição Federal de 1988 consagrou o Estado Social como modelo preponderante no ordenamento jurídico brasileiro, porquanto, conforme expõe Bonavides (2010), esse modelo está diretamente vinculado as disposições constitucionais a respeito da Ordem Econômica e Social, que introduz diretrizes de cunho social de modo a promover o bem comum e valores relativos a direitos trabalhistas, direito a saúde e direito a educação.

Entendidas todas essas prerrogativas acerca do poder estatal, suas formas, origem e exercício, é possível compreender de que forma o Poder Público disciplina o poder econômico e da maneira que intervém no campo econômico, a fim de que sejam esclarecidas as suas prerrogativas e limitações inerentes ao próprio ente estatal.

### 3.2 O PODER REGULADOR DO ESTADO

Falando a respeito da intervenção do Estado na economia, o artigo 174, da Constituição Federal de 1988, aduz que o Estado brasileiro fiscalizará, incentivará e planejará a atividade econômica, porquanto constitui-se um agente normativo e regulador da economia, sendo determinante para o setor público e um indicativo para a iniciativa privada. Apesar da normatização constitucional de uma economia descentralizada de mercado, a Carta Magna abriu espaço para a intervenção estatal no domínio econômico. (MORAES, 2011).

Essa intervenção, conforme expõe Gasparini (2000), visa coibir qualquer prática ou comportamento antissocial, isto é, que venha prejudicar a sociedade e o seu bem-estar. Desse modo, de acordo com o autor supracitado (2000), ainda que aos agentes econômicos sejam asseguradas a iniciativa e a propriedade privadas, estes devem cooperar para a promoção do bem comum, atendendo as demandas da comunidade, e para tanto o Poder Público prescreve normas e limites a serem observadas por esses agentes.

Portanto, tem-se o que Gasparini (2000) chama de intervenção do Estado no domínio econômico, na qual, com base no interesse e bem-estar social, a figura estatal interfere na atuação da iniciativa privada, estabelecendo normas, condicionantes e prerrogativas a serem observadas pelos agentes econômicos, oscilando entre os interesses sociais, ao promover valores como a justiça social e o desenvolvimento nacional, e entre os interesses individuais, salvaguardando e reafirmando os direitos e garantias individuais quando estes são ameaçados, seja por fatores internos ou externos da própria atividade econômica.

Conforme Meirelles (2010), a intervenção do Estado no domínio econômico tem por finalidade assegurar o bem-estar social, que nada mais é do que o bem do povo em geral, isto é, a satisfação das necessidades comunitárias, que traduz-se nas necessidades materiais e imateriais dos indivíduos. Gasparini (2010) também entende que a intervenção se fundamenta em dois aspectos: no aspecto político, na qual o Poder Público coíbe condutas antissociais; e no aspecto jurídico, que consiste na prerrogativa legal de poder realizar o disposto na norma.

No entendimento de Justen Filho (2005), há duas formas de intervenção estatal na ordem econômica, a saber: direta e indireta. A intervenção direta, na ótica do aludido autor (2005), manifesta-se no desenvolvimento de uma atividade econômica por meio de uma entidade administrativa. Já a intervenção indireta trata-se da capacidade normativa e regulamentar que dispõe a respeito da condução e exercício da atividade econômica, seja na esfera pública ou privada. É nessa última forma de intervenção que se enquadra a regulação.

Todavia, antes de tratar a respeito da regulação propriamente dita, é preciso compreender a respeito de onde surge a prerrogativa do Estado em intervir na economia, isto é, a respeito da intervenção indireta. Carvalho Filho (2014) argumenta que a figura estatal atua como regulador do sistema econômico, estabelecendo normas e fiscalizando a ordem econômica, realizando o uso de instrumentos normativos e jurídicos para prevenir ou reprimir condutas abusivas que prejudiquem a coletividade.

A respeito da necessidade dessa regulação, Tavares (2011) explica que tratou-se de uma crise do Estado Social e de sua atuação, demandando a transferência de certas funções que outrora eram de iniciativa do Poder Público para a iniciativa privada, e ao abrir mão do exercício direto dessas funções, o Estado passou a regular e controlar essas atividades que haviam sido transferidas, isto é, fiscalizando a conduta privada. A respeito da atuação estatal indireta no domínio econômico e a participação da iniciativa privada, Justen Filho (2005, p. 451) aduz que:

O modelo do Estado Regulador ainda está sendo produzido. Há um ponto comum nas diversas propostas encontradas: a redução da atuação direta do Estado. Mas existem divergências de grande extensão. Num extremo encontram-se os defensores do absentismo estatal, partidários de concepções qualificadas como neoliberais. Antagonicamente, posicionam-se os que pugnam por uma intervenção estatal exaustiva, mesmo que regulatória. Os excessos de ambas as posições devem ser atenuados. A democracia exige a garantia da autonomia individual e da sociedade civil, mas a realização dos valores fundamentais a um Estado Social impõe a participação de todos os segmentos sociais. É necessário promover a redução da intervenção direta do Estado, porque o custo econômico pode se transformar em insuportável para a sociedade. Mas essa redução somente pode ser admitida quando acompanhada da funcionalização de poderes reconhecidos à iniciativa privada. A retirada da atuação direta do Estado não equivale à supressão da garantia de realização dos direitos fundamentais, mas apenas à modificação do instrumental para tanto.

Portanto, conforme o pensamento do referido autor (2005), apesar do Estado deixar de figurar como interventor direto no campo econômico, não abandona suas prerrogativas e responsabilidades, mas busca instrumentos e meios eficazes para cumprir com suas funções. Deste modo, não é possível deixar-se levar pelos extremos ideológicos, ao ponto de se negligenciar as liberdades individuais ou fechar os olhos para as injustiças sociais. É preciso buscar um funcionalismo efetivo, que produza resultados, garantindo um protagonismo privado que esteja conduzido pelos interesses sociais.

Essa condução operada pelo Estado em relação a liberdade e a própria iniciativa privada decorre do que Mello (2012) denomina como Poder de Polícia. Para elucidar o termo, o autor supramencionado menciona dois sentidos: amplo e estrito. No sentido amplo, o poder de polícia traduz-se como todas as medidas legais, sejam provenientes do Legislativo ou do Executivo, que tutelam e dispõem acerca das liberdades e da propriedade dos indivíduos. Já no sentido estrito, o poder de polícia relaciona-se exclusivamente com o Poder Executivo, isto é, suas

intervenções e regulamentos, que buscam salvaguardar os interesses sociais. Essa última percepção acerca do poder de polícia é o que o autor supramencionado declara como polícia administrativa.

Ainda a respeito do poder de polícia, Meirelles (2010) argumenta que trata-se de uma faculdade na qual a Administração Pública poderá conduzir e restringir, se entender que é conveniente para o interesse coletivo, a respeito da disposição de direitos, bens e atividades que, ainda que se situem na esfera privada, de modo que possam ser revertidos em prol da comunidade. Seguindo o mesmo entendimento, Di Pietro (2012) advoga que nada mais é do que a atividade do Estado em limitar os direitos individuais em prol do interesse coletivo.

Portanto, é com base nesse poder, em especial, o poder de polícia administrativo, é que o Estado editará normas que conduzirá todo o corpo social, realizando por meio do Poder Legislativo. Todavia, mesmo ao apresentar essas normas, as leis nem sempre possuem mecanismos que permitam sua execução de maneira eficaz e imediata, cabendo a Administração Pública editar normas que complementem e clarifiquem a forma de execução prescrita no texto legal, sendo, portanto, essa prerrogativa conhecida como Poder Regulamentador. É esse mecanismo que permite ao Poder Público uma melhor articulação do exercício das suas funções para cumprir e dar efetividade aos mandamentos legais. (CARVALHO FILHO, 2014).

Na ótica de Justen Filho (2005), regulamentação consiste no desempenho da função normativa por parte da Administração Pública, na qual editará normas que apresentam os meios de aplicação de uma norma geral e abstrata. Na compreensão de Meirelles (2010) trata-se de uma faculdade na qual dispõe os Chefes do Executivo, seja federal, estadual ou municipal, explicando a lei ou expedindo decretos autônomos, ambos com o propósito de proporcionar uma adequada execução das disposições normativas. Gasparini (2000) utilizando outra abordagem, elucida que esses atos normativos expedidos pela autoridade executiva são denominados de regulamentos, devendo estar compatíveis com a lei.

Conforme explica Carvalho Filho (2014), a edição de atos normativos, em regra, constitui-se tão somente como um complemento a lei, não podendo alterá-la com o subterfúgio de regulamentá-la. Todavia, Di Pietro (2012) explica que há uma exceção a essa regra, fazendo a distinção entre dois tipos de regulamento, a saber: os regulamentos executivo e autônomo ou independente. O primeiro possui apenas o condão de complemento da lei, já o segundo inova na ordem jurídica.

Essa inovação na ordem jurídica gerada pelo poder regulamentar é denominada de poder regulador, porquanto as normas editadas possuem um conteúdo técnico e não apenas

organizacional. (CARVALHO FILHO, 2014). A respeito do poder regulador, que Justen Filho (2005) denomina como regulação, segundo o qual nada mais é do que a intervenção indireta estatal, onde são criados órgãos especializados que intervêm sistemática e permanentemente, manifestando o aspecto impositivo do poder de polícia administrativa personificado em órgãos da Administração Pública.

Utilizando a nomenclatura função reguladora, Moreira Neto (2001) explica que consiste em uma função de controle na qual a Administração Pública sujeita as atividades como um todo aos interesses públicos, ressaltando a preponderância do interesse coletivo sob o interesse privado. Já no entendimento de Di Pietro (2012), regular nada mais é do que a organização de um setor específico a uma agência reguladora, órgão da administração indireta que será estudado mais adiante. Justen Filho (2005, p. 449) explica com mais propriedade a respeito da regulação:

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.

Conforme o entendimento do autor (2005), é possível tecer algumas percepções a respeito da temática. O primeiro aspecto é que a regulação constitui um meio eficaz do Estado intervir na economia sem que precise atuar como um agente econômico, explorando algum mercado, mas intervendo por meio do Poder Regulador. O segundo aspecto a ser considerado é que a condução da economia realizada de maneira indireta orienta a força econômica pujante das empresas e entidades econômicas para atenderem as demandas sociais personificadas na figura do ente estatal. (GASPARINI, 2000).

Deste modo, a intervenção indireta tornou-se uma das principais e mais úteis ferramentas que o Estado dispôs para conduzir o mercado, porquanto, no passado, as empresas estatais, gozando de relativa autonomia técnica, prestavam os serviços públicos que lhe cabiam. Contudo, com o decorrer do tempo, por conta da autonomia que gozavam, passaram a desenvolver uma burocracia própria que passou a servir como instrumento de parasitismo e privilégios, afastando-se do propósito que lhe dava sustentabilidade, a saber, a promulgação dos interesses públicos. (MOREIRA NETO, 2001).

Conforme o exposto, é possível compreender que o Poder Regulador deriva diretamente do Poder de Polícia, porquanto, sendo uma prerrogativa do Poder Público, esse poder restringe

a autonomia dos particulares para possibilitar a produção de condutas socialmente desejáveis, ensejando em uma regulação econômico-social, que implementa as políticas de governos e, ao mesmo tempo, realiza a promoção dos direitos fundamentais. Sendo assim, a ideia principal é afastar-se do dirigismo estatal, isto é, a centralização da atividade econômica nas mãos do Estado, suprimindo a autonomia privada. (JUSTEN FILHO, 2005).

Em contrapartida, apesar do aparente afastamento do Estado da economia, o oposto também acontece, isto é, a aproximação do Poder Público nesse setor, uma vez que as próprias forças das atividades econômicas, regidas pela livre iniciativa e pela livre concorrência, podem possibilitar a concentração de poder econômico nas mãos de poucos particulares, o que é igualmente prejudicial se comparado ao monopólio governamental, sendo necessária intervenção. (GASPARINI, 2000).

Esclarecendo o assunto, Dallari (2012, p. 272) argumenta que:

Muito recentemente, em decorrência de um intenso esforço competitivo entre os grandes Estados, desencadeou-se um novo processo intervencionista que muda radicalmente os termos do problema. Até há poucos anos as grandes empresas e os grandes grupos capitalistas viam a participação do Estado nas atividades econômicas e sociais como um fator de restrição à liberdade. Entretanto, essa participação acabou por se revelar altamente benéfica para os detentores de capital e dirigentes de empresas, pois o Estado passou a ser um grande financiador e um dos principais consumidores, associando-se com muita frequência aos maiores e mais custosos empreendimentos. Além disso tudo, o Estado exerce hoje a função de agente negociador e poderoso apoiador dos grupos econômicos e financeiros privados, abrindo mercados para exportação, patrocinando acordos econômicos e, em alguns casos, estabelecendo barreiras protecionistas para favorecimento dos interesses econômicos de grupos sediados em seu território.

Conforme o entendimento do citado autor (2012), a atuação estatal foi determinante para o bom andamento da economia, uma vez que o governo passa a estimular e proteger a atividade econômica desenvolvida pelos entes privados. Portanto, a intervenção do Estado na regulação da economia pode gerar problemas, causando mais desigualdades e concentração de poder econômico, conforme o entendimento de Moreira Neto (2001), mas também é capaz de corrigir defeitos provenientes das distorções de agentes econômicos que possuem a ganância de concentrar poder em suas mãos.

### 3.3 DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A partir do Poder Regulador, o Estado decide adotar uma postura menos direta, mas não menos ativa, em relação as atividades de relevante interesse social. Desse modo, passa a acontecer um processo de descentralização, que culmina na criação de entidades autárquicas,

as quais, conforme expõe Meirelles (2010), são pessoas jurídicas de Direito Público, criadas através de lei, que fazem parte da Administração Pública Indireta, realizando atividades de maneira descentralizada em relação a entidade que as criou.

Explicando de maneira sucinta e precisa, Mello (2012) expõe que autarquias, sendo pessoas jurídicas de Direito Público, possuem capacidade restritamente administrativa, sendo titulares de interesses públicos. Meirelles (2010) esmiúça o assunto, abordando que as autarquias detêm patrimônio que lhe é próprio e atribuições estatais específicas, sendo um meio de descentralização administrativa.

Denominada como descentralização autárquica por Moreira Neto (2001), essa ferramenta constitui-se como um importante meio para harmonizar a atuação do Estado com a iniciativa privada, regulando e direcionando-a, ao mesmo tempo que concede autonomia administrativa e financeira aos órgãos reguladores. Deste modo, mantendo um distanciamento da burocracia da administração direta e das disputas político-partidárias, os referidos órgãos podem controlar de maneira mais eficaz as atividades que são de interesse público.

O motivo dessa transição entre a atuação direta e a indireta deu-se pela implementação de uma política que transferiu para o particular a execução de atividades que outrora eram desempenhadas pelo Poder Público. Todavia, essa delegação não se deu de maneira irrestrita, isto é, o Estado, apesar conceder protagonismo ao setor privado na execução de atividades de interesse público, decidiu imprimir na esfera privada o interesse público, criando entidades que regulamentassem o exercício dessas funções, bem como fiscalizando e controlando de modo que essas atividades que agora haviam sido delegadas pelo governo. E essas entidades criadas são as autarquias. (GASPARINI, 2000).

Todavia, dentro do escopo dos tipos de autarquia, um constitui-se o objeto de análise no presente momento, aquilo que Moreira Neto (2001) denominou como agências governamentais autônomas. Esse tipo de autarquia detém uma função de controle da atividade econômica e dos serviços públicos, ainda que prestados por ente privado, de modo que a atuação dos agentes envolvidos seja conduzida pela normativa legal, adequando essas atividades aos fins almejados pelas leis e pela ordem constitucional, coibindo quaisquer práticas que atentem contra a ordem pública. Essa espécie de autarquia é nomeada como agência reguladora. (CARVALHO FILHO, 2014).

Em um sentido amplo, agência reguladora seria qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta que detém a prerrogativa de regular alguma matéria específica. (DI PIETRO, 2012). Na compreensão de Justen Filho (2005), é possível entender como uma autarquia de regime especial que, em detrimento da sua função reguladora, goza de autonomia em relação à



Administração. Na ótica de Aguillar (2012), as agências reguladoras são manifestas por conduzirem políticas relacionadas a serviços públicos ou atividades que possuam relevante interesse social.

As agências reguladoras são autarquias especiais, porquanto, tal como timbra Meirelles (2010), é instituída por lei e lhe são conferidos privilégios específicos: independência administrativa em relação ao Poder Executivo, na qual os seus dirigentes possuem um mandato fixo, sem que haja interferência político-partidária na condução das atividades desempenhadas; autonomia financeira, porquanto possuem um orçamento e fontes de renda próprias; e, por fim, poder normativo, indo além da função regulamentadora do Estado e regulando a respeito de matérias que lhe são devidas.

Ainda a respeito das características das agências reguladoras, Aguillar (2012, p. 227) aduz que:

Sete funções principais caracterizam as Agências Reguladoras, do ponto de vista jurídico: a) são entes reguladores de natureza autárquica especial: recebem competência para formatar determinadas atividades econômicas, criando regras e executando-as, dentro de um contexto de relativa autonomia em relação ao governo; b) realizam contratações administrativas relacionadas à sua atividade: concedem, autorizam, realizam licitações públicas; c) fiscalizam o cumprimento das regras e contratos sob sua competência; d) sancionam os infratores; e) ouvem os usuários dos serviços regulados, realizam audiências públicas; f) arbitram conflitos; g) emitem pareceres técnicos em questões relacionadas à concorrência nos processos sujeitos ao controle do Cade (art. 9º, § 3º, da Lei nº 12.529/11).

Deste modo, as agências reguladoras concentram em seu domínio duas funções primordiais que permeiam todas as suas funções: a regulação e fiscalização. A regulação lhe confere a possibilidade da criação de normas, dando a essas autarquias de regime especial um poder normativo, além de lhe conferir poderes para conceder autorizações ou realizar licitações. Já no aspecto da fiscalizatório, é possível compreendê-lo em relação à possibilidade de punição aos infratores das suas normas, bem como ouvir os usuários que consomem os produtos ou serviços prestados pela entidade fiscalizada.

Apesar da tamanha importância das agências reguladoras, há dois problemas que podem surgir a partir de sua atuação. O primeiro é referente a possibilidade do órgão regulador ser capturado pelos interesses dos seus regulados, devido ao contato constante e imediato entre as agências e os agentes fiscalizados, é possível que haja uma interferência indevida no desempenho da função reguladora e, principalmente, no que se refere a fiscalização. Deste modo, o contato constante entre os reguladores e regulados constitui-se um meio propício para desvios de função. (AGUILLAR, 2012).

Se o primeiro problema é referente aos agentes particulares, o segundo por sua vez está diretamente ligado aos agentes públicos, devido ao fato de que, uma vez que seja desrespeitada a independência em relação ao governo, muitas vezes poderá haver intervenção política, ensejando na promoção de pautas político-partidárias e, conseqüentemente, implicando em uma distorção do propósito e vocação das agências reguladoras. Desse modo, a interferência do Estado na condução dos entes reguladores pode gerar injustiças, seja pela supressão da função reguladora ou extrapolação dela. (CARVALHO FILHO, 2014).

Deste modo, é imprescindível compreender essas duas possibilidades de interferência indevida nas agências reguladoras, de modo que ambas sejam evitadas e as suas funções sejam devidamente desenvolvidas sem grandes problemas, cumprindo seus propósitos em consonância com a normativa legal e constitucional, porquanto, uma vez que haja um distanciamento de ambos os agentes, privados e públicos, é possível executar a função reguladora de modo que venha beneficiar a ambos.

#### 3.4 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA)

Dentre as várias agências reguladoras presentes no ordenamento jurídico brasileiro, a que será analisada é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Sua origem remete a Medida Provisória nº 1.791, de 30 de dezembro de 1998, que instituiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e a ANVISA. Posteriormente, a medida provisória foi convertida em lei ordinária, figurando como a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. No art. 3º da referida lei, o texto legal dispõe que a ANVISA é uma autarquia sob regime especial, que está vinculada ao Ministério da Saúde.

A respeito disso, Pinheiro explica (2007, p. 16) que:

A Vigilância Sanitária é vinculada ao Ministério da Saúde e é mediadora das relações entre produtores e consumidores, para assegurar a proteção aos cidadãos nos seus direitos fundamentais de vida e sobrevivência. É dever do Estado intervir quando estão em jogo deficiências, adversidades e riscos que afetam as pessoas.

Portanto, a função desempenha pela referida Agência, ainda que possua por finalidade a proteção da vida como um todo, por meio da manutenção da saúde da população, interfere diretamente nas relações consumeristas e, portanto, no domínio econômico. Desse modo, conforme o entendimento do autor (2007), o ente estatal possui o dever de intervenção quando a segurança das pessoas está ameaçada.

No seu art. 6º, a Lei nº 9.782/1999 elucida que o propósito da agência é promover a proteção da saúde da população, utilizando-se do controle sanitário referente a produção e comércio dos produtos e serviços que possam, de alguma forma, trazer algum impacto a saúde dos indivíduos. Deste modo, é possível compreender que, a priori, a função reguladora desempenhada pela a ANVISA está mais intimamente ligada à concepção de saúde pública do que a de reguladora da atividade econômica.

Nesse sentido, explica Pinheiro (2007, p. 6) que:

A preocupação dos governos com os aspectos de segurança dos alimentos provém do fato que distúrbios na saúde dos cidadãos resultam em gastos expressivos adicionais na rede pública de saúde. Já as companhias estão sujeitas a perdas monetárias devido a insatisfação dos consumidores com seus produtos e ações legais.

Portanto, a prioridade da aludida Agência não é o setor econômico, mas recaí sob a saúde pública, que é de interesse de todos. O caráter preventivo das normas sanitárias, em coibir comportamentos e estipular certas práticas, conforme aduz o referido autor (2007), almejam inibir distúrbios na saúde da população, evitando, deste modo, despesas excessivas para remediar problemas resultantes de condições precárias de higiene e de boas práticas de fabricação.

É importante destacar que, conforme está disposto no art. 6º da Lei nº 9.782, o mecanismo adotado para a promoção da saúde da população consiste no controle sanitário da produção e comercialização dos mais variados produtos e serviços que estejam debaixo da autoridade e fiscalização da Vigilância Sanitária, dispondo de uma ampla gama de atuação, perpassando pelos portos, aeroportos e fronteiras do país.

Discorrendo a respeito do assunto, Baird (2012, p. 32) vem elucidar que:

A legislação garante a agência atuação ampla e transversal, uma vez que a Anvisa é responsável pelo controle sanitário dos produtos e serviços que possam trazer risco à saúde humana. A lei arrola grande número de produtos passíveis de serem fiscalizados pela agência, como medicamentos, cosméticos, saneantes, equipamentos médico-hospitalares, órgãos, sangue, cigarros e alimentos. A abrangência da atuação da Anvisa poder ser considerada uma singularidade da agência, pois todas as outras são responsáveis apenas pela regulação de setores específicos da economia.

Sendo assim, é importante destacar que, de acordo com o citado autor (2012), a ANVISA detém uma ampla esfera de atuação e, portanto, de intervenção no domínio econômico, aglutinando diversos setores econômicos, como a indústria farmacêutica e o setor de alimentos, de modo que o contato com os produtos e serviços que afetam diretamente a saúde pública revela-se imprescindível para a manutenção da saúde pública.

É importante entender que o papel regulador desempenhado pela Agência em questão decorre daquilo que Meirelles (2010) aduz como Polícia Sanitária, sendo manifesta na adoção de normas e medidas específicas, quando forem demandadas em situações que apontem para presentes ou futuros problemas que possam insurgir-se e ameaçar a saúde e a segurança sanitária dos indivíduos ou de toda a sociedade. Este, portanto, é um poder decorrente do próprio poder de polícia do Estado.

Compreendidos esses aspectos, tratando a respeito dos instrumentos normatizadores utilizados pela ANVISA, dentre os quais possuem relevância para a presente análise, um de notável destaque é a Resolução de Diretoria Colegiada, o qual, conforme elucida Gasparini (2000), nada mais é do que um meio na qual os órgãos colegiados fazem uso afim de fazerem manifestas as suas deliberações em temas que são de sua competência.

A Diretoria Colegiada, por sua vez, é um órgão previsto no art. 9º, da Lei nº 9.782/1999, e disciplinado no Capítulo III - Da Estrutura Organizacional da Autarquia, Seção II - Da Diretoria Colegiada do mesmo dispositivo legal. Deste modo, essa diretoria é composta por 5 (cinco) membros indicados pelo Presidente da República, nomeados após a aprovação do Senado Federal. Dentre as respectivas atribuições deste órgão, que estão previstas no art. 15, do referido texto legal, o inciso III estabelece que é competência da Diretoria Colegiada editar normas a respeito de matérias que são de competência da agência.

Sendo assim, a ANVISA detém o condão de estipular normas que, ainda que tenham a prerrogativa de promover a higiene sanitária e a preservação da saúde pública, interferem diretamente sob a atividade econômica daqueles que produzem, comercializam ou armazenam alimentos, ressaltando o aspecto regulador do Estado por sua interferência indireta na condução da atividade econômica, com o intuito de fazer prevalecer o bem-estar social em detrimento dos interesses particulares.

## 4 O IMPACTO DA ATIVIDADE REGULADORA ESTATAL NO SETOR ALIMENTÍCIO

O Estado detém diversas prerrogativas que o impulsionam a lidar com tudo aquilo que acontece em seu território, de modo que venha a salvaguardar e garantir a paz social e a ordem. Deste modo, passa a adotar uma postura interventiva quando julga ser necessário tutelar algum bem ou inibir alguma conduta que possa atentar contra o bem comum. Dentre as várias áreas na qual o Poder Público intervém, o setor econômico possui uma atenção especial, tendo em vista o aspecto monetário que o circunda. Para fins da presente pesquisa, a análise será feita a partir do setor alimentício.

### 4.1 ANÁLISE JURÍDICA DAS RDC'S Nº 216 E Nº 275 APLICADAS AO SETOR ALIMENTÍCIO

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) possui competência para editar normas em diversos setores, conforme apregoa a Lei nº 9.782/1999, dentre elas, editar normas a respeito de alimentos, dispondo em relação as suas condições de produção e comercialização, estabelecendo padrões em relação ao limite de contaminantes, tóxicos e outros fatores que possam atentar contra a saúde pública.

Dentre as várias normas editadas pela ANVISA sobre o assunto, duas normas se destacam por sua interferência direta nos estabelecimentos que produzem e armazenam alimentos. Uma é a RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, que dispõe a respeito do Regulamento Técnico das Boas Práticas de Fabricação (BPF). A referida norma traz esse regulamento em anexo, possuindo um amplo leque de alcance, ao afirmar no item 1.2 que:

Aplica-se aos serviços de alimentação que realizam algumas das seguintes atividades: manipulação, preparação, fracionamento, armazenamento, distribuição, transporte, exposição à venda e entrega de alimentos preparados ao consumo, tais como cantinas, bufês, comissarias, confeitarias, cozinhas industriais, cozinhas institucionais, delicatêssens, lanchonetes, padarias, pastelarias, restaurantes, rotisseries e congêneres.

Conforme o texto legal, é possível compreender que todos os estabelecimentos que, de alguma forma, produzem ou comercializam alimentos, englobando todo o setor alimentício e subordinando-os ao cumprimento da normativa apregoadada pela RDC nº 216/2004. Portanto, trata-se de uma amplitude que abarca um grande mercado e uma vasta gama de

empreendimentos, trazendo mudanças para todos os agentes econômicos envolvidos nesse ramo de mercado.

Após delimitar o alcance e estipular as devidas definições, a RDC nº 216/2004 trata a respeito das Boas Práticas, dispondo no item 4.1 do anexo da referida resolução desde a construção da edificação que sediará a atividade alimentícia, passando pelas instalações, equipamentos e utensílios, bem como a higienização destes, conforme está disposto no item 4.2, tratando até mesmo a respeito do abastecimento de água do estabelecimento, do manejo dos resíduos e dos manipuladores de alimentos, respectivamente nos itens 4.4, 4.5 e 4.6. A referida norma ainda regulamenta o uso das matérias-primas (item 4.7), da preparação do alimento (item 4.8), de seu armazenamento e transporte (item 4.9), e sua exposição ao consumo (item 4.10).

O agente regulador primou na especificidade dos fatores que condicionariam a salubridade do estabelecimento que manipula alimentos, de modo que a RDC trata desde o tipo de material do piso, parede, teto e utensílios, até mesmo a respeito das correntes de ar que circulam na área de manipulação, manifestando a rigidez e precisão da resolução. O texto legal ainda detalha, nos itens 4.6.3 e 4.6.6, os Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) e indica o seu uso devido, bem como discorrendo a respeito do espaçamento entre as prateleiras que armazenam as matérias-primas a serem utilizadas, conforme o item 4.7.6 do anexo da referida resolução.

É importante considerar que todos esses critérios e procedimentos visam promover as Boas Práticas de Fabricação que, segundo o item 2.3, do Anexo I, da RDC nº 216/2004, tratam-se de procedimentos que podem e devem ser adotados pelos estabelecimento que, de alguma forma, manipulam alimentos, com o intuito de que sejam garantidas a qualidade higiênico-sanitária do local e a conformidade dos produtos alimentícios com as normas sanitárias, mantendo o ambiente e os alimentos livres de contaminantes ou quaisquer outros fatores que possam atentar contra a qualidade do alimento ou a saúde dos consumidores. Essas boas práticas possuem como objetivo reduzir, prevenir ou eliminar quaisquer substâncias indesejadas.

É perceptível o zelo da norma em promover uma política sanitária eficaz nos estabelecimentos que comercializam e produzem alimentos, primando por um padrão de qualidade adequado que proporcione uma proteção da saúde da comunidade e uma completa preocupação com a segurança alimentar do estabelecimento. Todavia, as especificidades e minúcias mostram uma outra perspectiva que é a intervenção do Estado, na qual, se valendo das prerrogativas estabelecidas na lei, estipula requisitos mínimos para o exercício da atividade empresarial no setor alimentício.

Discorrendo a respeito da temática, Pinheiro (2007, p. 8) explica que:

Deste modo, é necessário que se garanta a inocuidade dos alimentos, já que muitas são as enfermidades decorrentes da ingestão de alimentos contaminados. Estas podem provocar danos para os produtores e, ou fornecedores, comprometimento da saúde dos consumidores, gastos públicos e prejuízos, podendo ainda ser fatais.

Conforme a citação acima exposta, a manutenção da saúde pública é parâmetro e condição fundamental para o exercício da atividade reguladora exercida pela Agência, uma vez que a ocorrência de doenças e surtos prejudicam tanto o Poder Público, pelos gastos decorrentes do tratamento dessas enfermidades, ao mesmo tempo em que descredibiliza a atividade empresarial por parte dos consumidores, gerando constrangimento e, possivelmente, encerramento da atividade empresarial.

Contudo, além dessa resolução, a ANVISA editou outra norma a respeito dos estabelecimentos que armazenam e processam alimentos, a saber, a RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002, dispondo a respeito do Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados (POP's), bem como uma lista de verificação das Boas Práticas de Fabricação (BPF). Essa resolução traz uma extensa lista de requisitos a serem observados por aqueles que manipulam alimentos, bem como pelo estabelecimento que armazena, produz ou comercializa esses alimentos.

As criteriosas requisições demandadas pela resolução vão desde o controle da potabilidade da água utilizada no estabelecimento, tratando a respeito da maneira como devem ser descritas as etapas, a forma na qual a tarefa será executada, e até mesmo a higienização do reservatório de água, conforme o item 4.2.2., do Anexo I, da supracitada RDC, chegando a tratar no mesmo texto legal a respeito do controle de vetores e pragas urbanas, tal como está previsto no item 4.2.6, do mesmo anexo. Além disso, a resolução discorre a respeito da higienização das mãos, tratando a respeito das etapas, da frequência e das substâncias utilizadas para tal ação, conforme o item 4.2.3.

Conforme a norma supracitada, o objetivo desse regulamento é garantir e preservar as condições higiênico-sanitárias dos alimentos, com o intuito que estes não prejudiquem a saúde de seus consumidores. Dispondo em um primeiro momento a respeito dos POP's, a resolução aponta sempre na observação da higiene dos materiais e da matéria-prima que estão sendo manipuladas, respectivamente nos itens 4.2.1. e 4.2.7. do Anexo I. Todos esses procedimentos precisam ser esclarecidos e elucidados para os manipuladores de alimentos, conforme o item 4.1.5., e devem ser submetido a supervisão do proprietário da empresa, tal qual está no item 4.1.2.

A respeito dos POP's, no item 2.1, do Anexo I, da RDC nº 275/2002, está a seguinte definição: “Procedimento Operacional Padronizado - POP: procedimento escrito de forma objetiva que estabelece instruções sequenciais para a realização de operações rotineiras e específicas na produção, armazenamento e transporte de alimentos”. Deste modo, o POP trata-se de um documento que dispõe a respeito de como serão realizadas as mais diversas operações no estabelecimento que comercializa alimentos, auxiliando na execução e padronização das tarefas.

Em um segundo momento, a referida RDC dispõe a respeito da lista de verificação de Boas Práticas de Fabricação (BPF), prevista no Anexo II da aludida resolução. Essa lista é dividida em três partes. A primeira consiste na identificação da empresa, coletando dados como CNPJ, endereço, número de funcionários, bem como outras informações pertinentes a devida singularização do estabelecimento em análise. A segunda refere-se à avaliação propriamente dita, levando em conta a edificação e as instalações, os equipamentos, móveis e utensílios, os manipuladores, a produção e transporte do alimento e, por fim, a utilização de POP's.

É importante destacar que tanto a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação quanto os Procedimentos Operacionais Padronizados buscam resguardar a higiene dos alimentos, porquanto, conforma explica Pinheiro (2007), promovem condições e adotam medidas necessárias a salvaguardarem a inocuidade dos alimentos, isto é, a condições higiênico-sanitárias adequadas para o consumo, para que o produto conserve-se livre de quaisquer substancias inadequadas, desde a produção agrícola até o consumidor.

A lista de verificação da supramencionada resolução possui três colunas com indicação sim, não ou não se aplica. Ao final da avaliação, os itens são devidamente contados e é feita a estipulação da conformidade do estabelecimento com as Boas Práticas de Fabricação, apresentando o resultado em porcentagem, podendo a empresa ser classificada em três grupos. O Grupo 1 é compreendido por aqueles que obtiverem de 76 a 100% de conformidade com as normas sanitárias, o Grupo 2, de 51 a 75% de conformidade e, por fim, o Grupo 3, que é de 0 a 50% de conformidade.

É possível compreender que as RDC's operam e materializam os propósitos almejados pela própria ANVISA, conforme o art. 6º, da Lei nº 9.782/1999, que é a manutenção da saúde da população, que também se correlaciona a segurança alimentar. Sendo assim, as funções desempenhadas pela Agência, isto é, fiscalização, normatização e sanção, apregoam a condução do exercício de algumas atividades econômicas. (GUERRA, 2009). Para o presente trabalho, as atividades em análise recaem sob os agentes econômicos que, de alguma maneira, manipulam alimentos.



Guerra (2009) explica que, através da regulação e do poder de polícia sanitária que possui, a ANVISA desempenha três importantes funções: condicionar o exercício dos direitos individuais, estipulando limites e fatores a serem observados no desempenho daquela atividade; delimitar a execução de atividades, coibindo ou estimulando determinadas práticas com objetivo de padronizar a execução das tarefas; e condicionar o uso de bens que afetam a coletividade, de modo que a salubridade e a segurança alimentar sejam resguardadas com prioridade, de modo que o bem-estar físico da população seja mantido.

Deste modo, toda a normatização empreendida concorre na direção do interesse público em salvaguardar a saúde como um direito indispensável, de modo que a interferência e regulação opera essa ação, estabelecendo critérios rígidos a serem prontamente observados e respeitados, sem os quais o desempenho regular dos empreendimentos no setor alimentício são legalmente inviáveis.

#### 4.2 (IN)VIABILIDADE DA APLICAÇÃO IRRESTRITA DAS RDC'S Nº 216 E Nº 275: APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS DE CASOS

Após uma lúcida compreensão, ainda que sintetizada, acerca das RDC's nº 216 e nº 275 da ANVISA, é necessário abordar a questão a partir de outra perspectiva. Ao discutir-se a respeito da aplicabilidade destas normas, é necessário verificar qual a eficácia das mesmas no plano fático e como poderão ser devidamente cumpridas. Para realizar tal empreendimento, é imprescindível conhecer e apreender o cenário real, analisando alguns estudos de casos na área, de pesquisadores que realizaram a aplicação da Lista de Verificação das BPF's.

Branco *et al.* (2010) realizaram um estudo de caso em relação ao processo produtivo das refeições de um restaurante comercial no município do Rio de Janeiro-RJ, realizando um levantamento de dados por meio da aplicação de um *check-list* conforme o anexo II da RDC nº 275/2002, observando as conformidades do estabelecimento em relação as Boas Práticas de Fabricação (BPF's). Ao final da análise, os referidos autores (2010) encontraram 35% de não-conformidade do estabelecimento em relação as BPF's e, mesmo assim, uma das propostas elaboradas pela referida pesquisa foi a realização de treinamentos periódicos com o intuito de capacitar os manipuladores de alimentos.

Deste modo, o intuito de implementar uma medida corretiva não é de fazer cessar a atividade econômica desenvolvida no setor de alimentos, mas de implementar, ainda que minimamente, os requisitos necessários para a obtenção de uma boa conformidade com as BPF's, na visão de implementar uma política básica de segurança dos alimentos. Deste modo,

o treinamento proporciona uma correção das condutas inadequadas, ao mesmo tempo em que previne novas atitudes que possam atentar contra a segurança alimentar. (BRANCO *et al.*, 2010).

Uma situação delicada foi estudada por Schiavo (2013), que realizou uma avaliação microbiológica e controle de qualidade de doces de frutas em pasta produzidos por agricultores familiares ligados a Associação de Moradores e Produtores Rurais de Santa Margarida (AMOPRUSAM), localizada no município de Cardoso Moreira-RJ. O autor supracitado (2013) aplicou uma lista de verificação que, ainda que não estivessem presentes todos os critérios tal qual o *check-list* da RDC nº 275/2002 da ANVISA, mas é perceptível a semelhança, tendo em vista que foi baseado no Roteiro de Inspeção Sanitária da Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e controle de Zoonoses (SUBVISA), ligada a Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC).

Após a análise, o autor supracitado (2013) chegou à conclusão de que a grande maioria dos produtores encaixava-se no Grupo 2 de conformidade, isto é, de 51 a 75%. Todavia, ao lançar propostas para remediar a situação, a primeira sugestão foi a elaboração de uma legislação específica para este setor alimentício. Outra sugestão realizada foi a construção de uma agroindústria pela Associação, de modo que o processamento dos doces seria realizado em um único estabelecimento e facilitaria a fiscalização da Vigilância Sanitária (VISA).

Todavia, Schiavo (2013) leva em conta a situação financeira dos produtores e, longe de advogar pela cessação das atividades, propõe a utilização das instalações da Casa do Produtor, um ambiente na qual os agricultores produziram os alimentos de forma ordeira e seriam supervisionados e orientados por profissionais da VISA, produzindo seus doces em uma cozinha industrial. Deste modo, o referido autor (2013), apesar de entender as inadequações do local, atentando-se para a condição econômico-financeira dos agentes econômicos, ao mesmo passo em que tenta trazer soluções viáveis para resguardar a segurança e as condições higiênico-sanitárias dos produtos alimentícios que estão sendo fabricados.

Em outro caso, Santos (2013) resolveu analisar o impacto do treinamento de Boas Práticas de Fabricação na produção de merenda escolar em três escolas municipais do município de Rio Parnaíba-MG, aplicando-se um *check-list* para verificar as condições higiênico-sanitárias dos estabelecimentos em estudo, ao mesmo tempo em que foram aplicados treinamentos para os manipuladores de alimentos, com o intuito de conscientizá-los e capacitá-los para melhor operarem suas funções e produzirem refeições como uma maior qualidade, livre de contaminantes e substâncias indesejadas.

Após a análise, constatou-se que, das três escolas em estudo, duas foram classificadas no Grupo 3, isto é, obtiveram menos de 50% de conformidade com as normas da ANVISA, enquanto que uma foi classificada no Grupo 2, ou seja, entre 51 a 75% de conformidade. Após o treinamento, todas passaram a ser classificadas no Grupo 2, levando-se a compreensão de que os treinamentos são meios eficazes para assegurarem a produção de alimentos de modo seguro. Deste modo, a norma ganha mais eficácia quando associada a conscientização dos manipuladores e a capacitação profissional a respeito da segurança alimentar. (SANTOS, 2013).

Durante a realização de sua pesquisa, Franco (2015) estudou os pontos críticos operacionais na implantação de Boas Práticas de Fabricação em um açougue no município de Seropédica-RJ. Durante a pesquisa, foram realizadas: a aplicação de um *check-list*, conforme a normativa da ANVISA; análises microbiológicas, para atestar a qualidade dos alimentos produzidos no estabelecimento; a realização de treinamento para a capacitação dos funcionários; a elaboração de um plano de ação para executar melhorias no local; a sistematização de Procedimentos Operacionais Padronizados (POP's); a confecção de uma planilha para a monitoração da temperatura dos alimentos submetidos a refrigeração ou ao congelamento; e a feitura de um Manual de Boas Práticas de Fabricação, para o acesso e uso corriqueiro do açougue.

Ao término do estudo, o autor (2015) argumentou que deveria haver uma regulamentação no ordenamento jurídico pátrio em relação a contagem de microrganismos em relação à higiene das superfícies que entram em contato direto com os alimentos manipulados, inclusive as mãos. O açougue, inicialmente, apresentou um alto nível de inconformidade com as normas da ANVISA, sendo enquadrado no Grupo 3, isto é, menos 50% de conformidade em relação à lista de verificação (*check-list*) aplicada.

Após a primeira análise, foi realizado o treinamento e executado o plano de ação elaborado por Franco (2015). Todavia, uma importante observação realizada pelo trabalho foi que, apesar da conformidade na segunda análise ter atingido o patamar de 82%, classificando o estabelecimento no Grupo 1, conforme estipula a RDC nº 275/2002, o açougue não estava livre de produzir alimentos contaminados. A semelhança dos outros trabalhos analisados, o referido autor sugere a estipulação de uma carga horária mínima de frequência dos funcionários em cursos de capacitação para manipuladores de alimentos. O trabalho ainda sugere a adoção de outros critérios para a avaliação dos estabelecimentos que comercializam alimentos.

Freitas (2015) avaliou as condições higiênico-sanitárias de quatro indústrias de alimentos do município de Pedro Leopoldo-MG e realizou a capacitação dos seus respectivos

manipuladores em fundamentos de Boas Práticas de Fabricação. Foram aplicados: roteiro de avaliação, conforme a normativa da ANVISA; e avaliações microbiológicas das condições higiênico-sanitárias. Ao fim da pesquisa, todos estabelecimentos ficaram abaixo dos 80% de conformidade. Após essa avaliação, o referido autor (2015, p. 77) chegou à seguinte conclusão a respeito do assunto:

A Vigilância Sanitária deve assumir como uma atividade importante do planejamento e programação de saúde no município, a atividade educativa, orientadora, conscientizadora, dirigida para os produtores ou prestadores de serviços. Essa atitude irá contribuir para a construção da qualidade de vida e saúde da população.

Deste modo, a argumentação segue a linha de que a postura da ANVISA frente ao caso não possui, de maneira imediata, um caráter punitivo ou sancionatório, mas uma postura corretiva e auxiliadora, na medida em que orienta e capacita o estabelecimento a cumprir as normas prescritas e exigidas. Mais uma vez, o pensamento se repete: a postura defendida pelo autor frente a não-observância das normas é a correção, e não a censura ou interrupção das atividades. A ideia, deste modo, é reorientar e educar o comportamento do agente econômico, com o intuito de que este permaneça exercendo suas funções e atendendo as demandas sociais, ao mesmo tempo em que observa as disposições legais a respeito da segurança alimentar. E, nesse contexto, a Vigilância Sanitária passa a ser enxergada como um agente educador e não somente como um agente punitivo.

No trabalho desenvolvido por Giacomelli (2014), foram realizadas a avaliação e promoção as Boas Práticas de Fabricação em cantinas escolares no município de Santa Maria-RS. Em relação a adequação, a maioria dos estabelecimentos analisados obtiveram um nível inferior a 50% na primeira avaliação, obtendo uma classificação ruim em relação as condições higiênico-sanitárias. Todavia, apesar do nível de adequação ter melhorado na segunda avaliação, após a aplicação de um treinamento nos estabelecimentos, a classificação geral permaneceu como ruim.

Ademais, o autor (2014) reforçou a ideia de que é necessário a implementação de um programa de capacitação, desenvolvendo atividades e promovendo uma educação que proporcione mudanças estruturais nesses estabelecimentos, de modo que os manipuladores de alimentos e os agentes econômicos estejam cada vez mais em consonância com a legislação sanitária.

Analisando a área de alimentos e bebidas de doze hotéis em Porto Alegre-RS, Serafim (2015) estudou a implementação de Boas Práticas de Fabricação nesses serviços de alimentação, aplicando uma lista de verificação para avaliar o local (*check-list*), em seguida

elaborou um plano de ação para corrigir os problemas encontrados e realizando uma segunda avaliação. Na primeira avaliação, os hotéis não atingiram sequer 50% de conformidade com as normas da ANVISA, denotando uma situação precária e ensejando na classificação do Grupo 3.

Após a implementação das BPF's, o índice de conformidade dos estabelecimentos subiu para mais de 80%, sendo classificados no Grupo 1. Serafim (2015) traz duas importantes considerações a respeito da sua pesquisa. A primeira delas é que, para que haja uma execução adequada das atividades, é necessário que os responsáveis pelo negócio e os manipuladores sejam devidamente conscientizados. A segunda é que, para operacionalizar todas as mudanças necessárias a garantir a segurança alimentar do local é imprescindível investir um montante financeiro para concretizar as alterações necessárias ao exercício adequado da atividade empresarial. Portanto, o investimento monetário no espaço físico e na capacitação dos funcionários é um valor investido para a melhoria das condições higiênico-sanitárias.

Merece também destaque a análise realizada por Lanes (2014), ao estudar a implantação das Boas Práticas de Fabricação em dez pequenas agroindústrias familiares no município de Júlio de Castilhos/RS, esquadrinhando e compreendendo quais foram os avanços e os empecilhos nesse processo, e aplicando-se um *check-list* para avaliar o contexto de salubridade dos locais de manipulação dos alimentos. Durante a análise, Lanes (2014, p. 93) trouxe a seguinte observação:

[...] em torno de 11% da população rural produz bens de consumo (alimentos) para 89% da população castilhense. A produção oriunda da agricultura familiar caracteriza-se por um sistema de produção artesanal, comercializada semanalmente nas feiras municipais. O cultivo diversificado nas pequenas propriedades se dá com base na produção de mandioca, feijão, amendoim, nozes, abóbora, cana de açúcar, hortaliças, milho, bem como da produção de leite e derivados de carne. Destes produtos, agregados a outros, originam-se pães, doces, cucas, bolachas, iogurte, rapaduras, farinhas, salames, entre outros, evidenciando a produção de um largo leque de alimentos oriundos da agroindústria familiar.

A princípio, já possível compreender a importância daquelas agroindústrias para o município, isto é, o suprimento das necessidades e anseios alimentares dos moradores, ao mesmo tempo em que proporciona uma rotatividade na economia local, uma vez que os alimentos produzidos por esses empreendimentos geram matéria-prima que é utilizada por outros negócios na cidade. De outro modo, a existência e preservação da agroindústria familiar é imprescindível ao bom andamento dos negócios nessa cidade. (LANES, 2014).

Realizadas as análises, o autor (2014) verificou que os estabelecimentos não são devidamente regularizados e esse problema possui diversas causas, dentre as quais, as principais são o alto custo para investimento e adequação do ambiente de manipulação as normas legais,

a excessiva burocratização para o registro dessas agroindústrias, e a relação custo benefício em investir-se na melhoria nas instalações e equipamentos sem que possuam um retorno viável daquilo que foi gasto. Outro motivo da não adequação é que, em relação a qualificação das pessoas que trabalham no local, as normas que disciplinam e orientam as técnicas de produção estão fortemente ligadas a ideia de grandes produtoras, o que não é o caso dos agentes econômicos estudados.

Lanes (2014) traz algumas sugestões de ações que podem ser realizadas com o intuito de melhorar as condições higiênico-sanitárias do local. Em um primeiro momento, o autor sugere-se ao Poder Público buscar e utilizar mecanismos de informação e divulgação com o propósito de conscientizar os produtores em relação a necessidade de aprendizado e adequação dos seus respectivos negócios a legislação sanitária, gerando uma melhoria na matéria-prima produzida. Além disso, o próprio Poder Público deveria fiscalizar as atividades desempenhadas e, se possível, criar um fundo municipal em apoio à pequena propriedade, de modo a fortalecer a indústria local.

Pontuando a respeito da fiscalização, Lanes (2014, p. 94) aponta o seguinte entendimento:

[...] os fiscais da Vigilância Sanitária Municipal tem papel preponderante nessa questão, pois estes deveriam realizar maior controle das unidades produtivas locais, sejam estas rurais ou não. Eles deveriam orientar os agricultores e, em curto espaço de tempo, retornar às agroindústrias para verificar se as adequações solicitadas foram realizadas, especialmente sobre a adequação à normativa RDC 275.

Sendo assim, conforme o entendimento acima exposto, a fiscalização sanitária é imprescindível para a garantia da manutenção da saúde da população. O acompanhamento com os produtores é de suma importância, não somente com um caráter punitivo ou na intenção de censurar o produtor, mas na busca da conscientização e o estímulo a observância das normas, dando a devida atenção para os fatores que podem causar problemas de âmbito sanitário-alimentar, bem como ajuda-los a aprimorar a qualidade dos produtos, adotando procedimentos adequados de fabricação. (LANES, 2014).

Outro exemplo de (in)aplicabilidade irrestrita das RDC's nº 216/2004 e nº 275/2002, Santos *et al.* (2015) trouxeram uma avaliação das condições higiênico-sanitárias de um restaurante universitário da Universidade Federal de Campina Grande, Campus I, utilizando uma lista de verificação (*check-list*). Ao fim da análise, foi constatado que o nível de conformidade com as normas da ANVISA foi menor que 40%, denotando uma situação precária.

Como sugestão para sanar os problemas de inconformidade com a legislação sanitária, Santos et al. (2015) propuseram a realização de treinamentos contínuos como forma de capacitar e educar os manipuladores de alimentos a implementação das BPF's e dos POP's. Além disso, foi sugerido a presença de um profissional capacitado para supervisionar e orientar a adoção de medidas e comportamentos que possam cooperar para a melhoria da qualidade sanitária do restaurante. Deste modo, a solução para o problema é de caráter corretivo e não punitivo.

Ainda, na pesquisa de Pereira (2006), foram avaliadas quatro unidades de alimentação e nutrição da cidade de Franca, no intuito de promover a saúde nesses locais. Inicialmente, foram colhidas informações a respeito do grau de conhecimento dos proprietários dessas unidades sob a RDC nº 216/2004. Em seguida, os estabelecimentos foram avaliados conforme a aludida resolução. Ao término da avaliação, o autor (2006, p. 51) teceu as seguintes considerações:

Pode-se notar que os problemas mais freqüentes em todas são: a dificuldade financeira em adequar a estrutura, instalações, móveis e utensílios; o esquecimento de registrar todas as atividades executadas para comprovação; o treinamento para os manipuladores quanto ao uso de adornos; estar com os exames de saúde dos funcionários no local para comprovação; e, a falta do termômetro para que o procedimento de medida de temperatura seja realizado com segurança.

Conforme o texto supracitado, fica claro que há uma extensa diversidade de fatores que operam em direção a não-conformidade dos estabelecimentos em relação a normativa sanitária. Em especial, é necessário dizer que o fator econômico está diretamente ligado a inadequação com o disposto pela ANVISA, uma vez que para realizar as mudanças estruturais necessárias no estabelecimento comercial, demanda um investimento que, em determinados casos, o proprietário não possui. Além disso, a falta de qualificação e instrução dos funcionários prejudica e agrava mais ainda a situação, porquanto são eles que, em sua maioria, estão em contato direto com os alimentos manipulados.

#### 4.3 A PRESERVAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA NO SETOR ALIMENTÍCIO EM FACE DO EXERCÍCIO DO PODER REGULADOR DA ANVISA

Conforme o que foi discutido e abordado no item anterior, é perceptível que há um choque entre o real e o ideal, entre aquilo que a norma almeja e aquilo que é possível dentro da concretude das circunstâncias. A situação mostra-se delicada quando há um confronto normativo entre liberdade de empreendimento dos agentes econômicos e a necessária

adequação do ambiente de manipulação de alimentos as exigências sanitárias prescritas pela normatização do Poder Regulador do Estado, personificado juridicamente na figura da ANVISA.

Trazendo uma perspectiva lúcida a respeito do assunto, Delgado (2015) explica que a intervenção do Estado no domínio econômico deve ser de maneira equilibrada, de modo que a Constituição Federal e, conseqüentemente, a Ordem Econômica Brasileira apenas permitem essa ingerência do Poder Público no âmbito privado dos agentes econômicos com o intuito de coibir e corrigir as distorções ocasionadas pelo abuso de poder e para salvaguardar a liberdade de iniciativa. Todavia, Delgado (2015, p. 117) entende que a necessidade dessa intervenção é ainda mais ampla, ao afirmar que:

É evidente, portanto, a constatação de que a regulação e o controle exercidos pela Anvisa interferem diretamente nas políticas públicas de setores estratégicos essenciais à população e, em especial, aos seus consumidores/usuários, disciplinado por meio de padrões pré-fixados (standards) e idealizado para buscar o equilíbrio desse subsistema regulado. Em meio a esta conjuntura, a regulação de vigilância sanitária decorre de uma maleabilidade normativa (soft law) inerente ao direito administrativo econômico cujas atividades privadas de produção, troca, distribuição e consumo de bens e serviços intervêm em um ambiente de permanente mutação das questões científicas e das variações socioeconômicas no País. Diante dessa nova configuração de Estado e suas mudanças, a construção da positivação jurídica da política regulatória sanitária impende uma delimitação categórica à produção de regras jurídicas assentada na regulação econômica de índole subalterna à lei. Com isso, a precedência de reserva de lei formal revela-se manifestação essencial e insuprimível respeito do ente regulador quanto a sua autonomia de produção normativa das políticas públicas em vigilância sanitária.

É possível extrair preciosas lições a partir do texto supramencionado. A primeira é que a normatização, regulação e controle por parte da ANVISA possuem uma interferência direta nas políticas públicas, principalmente em relação à saúde da população. Deste modo, a edição de normas por parte da Agência possui o condão de trazer mudanças na relação entre os consumidores e os produtores e prestadores de serviços, de modo que tanto as formas de consumo quanto as formas de produção e comércio são substancialmente alteradas pela regulação sanitária, caracterizando como uma intervenção indireta no domínio econômico.

A segunda lição apontada pelo autor (2015) é a de que devem haver normas que possam delimitar e estipular limites a regulação da ANVISA no âmbito econômico, porquanto a lei em sentido formal é que deve estipular e conduzir os limites da atividade econômica. Portanto, trata-se de um limitador legal ao Poder Regulador exercido pela agência, na intencionalidade que esta preserve a sua autonomia e cumpra fielmente o seu propósito, sem que isso signifique, necessariamente, uma regulação no plano econômico.



Analisando o poder regulamentar das agências reguladoras em matéria sanitária, Calciolari (2008) expõe sua preocupação com a amplitude desse poder, questionando a segurança jurídica desses atos e traçando um paralelo comparativo com o princípio da legalidade. Tratando a respeito da segurança jurídica, o autor (2008) aborda a questão a partir dos destinatários dos serviços e produtos e não apenas em relação as empresas ou aos prestadores desses serviços. Em contrapartida, a legalidade desses atos normativos por parte das agências é devida tendo em vista de que há um propósito específico na realização desses atos. Entretanto, caso a agência extrapole os limites da sua competência reguladora, é possível acionar o Poder Judiciário.

Lima (2013) ao estudar a respeito da regulação como meio para efetivar o direito à saúde e sua promoção, lançou algumas perspectivas a respeito do Poder Regulador e, conseqüentemente, a respeito das agências reguladoras, em especial, a ANVISA. Em um primeiro momento, aduz que é preciso compreender a dimensão da importância da disciplina das políticas públicas por parte do Estado, ainda que ele não as execute de maneira direta, argumentando que o Regulador deve ir além da edição de normas de caráter burocrático e procedimental. O autor (2013, p. 107) afirma que:

A atividade de regulação estatal envolve funções muito mais amplas que a função regulamentar (consistente em disciplinar uma atividade mediante a emissão de comandos normativos, de caráter geral, ainda que com abrangência meramente setorial). A regulação estatal envolve atividades coercitivas, adjudicatórias, de coordenação e organização, funções de fiscalização, sancionatórias, de conciliação (composição e arbitragem de interesses), bem como o exercício de poderes coercitivos e funções de subsidiar e recomendar a adoção de medidas de ordem geral pelo poder central. Sem essa completude de funções não estaremos diante do exercício de função regulatória.

Vê-se, portanto, que há inúmeras funções a serem desempenhadas pelas agências além da edição de normas e da fiscalização. Deste modo, o uso dessas prerrogativas garante uma maior eficácia na consecução dos objetivos almejados pelo Poder Público, e no caso da ANVISA, a proatividade do órgão na fiscalização e orientação dos estabelecimentos que manipulam alimentos detém, em potência, a força transformadora necessária para conciliar a atividade empresarial com a promoção da saúde.

Em outras palavras, as agências reguladoras não são responsáveis pela criação das políticas públicas, mas tão somente a sua execução, sendo, deste modo, instrumentos eficazes para atingir os objetivos prescritos na legislação, conforme compreende Lima (2013). Sendo assim, é imprescindível compreender que a ANVISA pode e deve interferir para efetivar as políticas públicas, sem que isso enseje em uma distorção das suas competências, levando-a a operar arbitrariedades.

Deste modo, como aponta Pinheiro (2007) a atividade da ANVISA não advoga contra a atividade empresarial, porquanto a adoção das Boas Práticas de Fabricação, além de aumentar a qualidade dos produtos e serviços ofertados, também reduzem a degradação e contaminação desses alimentos, aumentando a disponibilidade no mercado e reduzindo as perdas oriundas de uma manipulação inadequada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo quanto foi exposto e analisado no presente trabalho, algumas considerações necessitam ser realizadas. A Ordem Econômica brasileira consagrou em seu texto a primazia da iniciativa privada no exercício da atividade econômica e essa liberdade constitui-se como regra e é fundamental para a ascensão econômica dos indivíduos. Sendo assim, não é cabível qualquer tipo de arbitrariedade que cerceie de maneira autoritária e irresponsável essa tão importante faculdade ofertada pelo Texto Constitucional.

Durante a elaboração da presente análise, foram estudados alguns trabalhos em que os seus respectivos autores debruçaram-se sob a análise da aplicação das normas da ANVISA, em especial, a RDC nº 216/2004 e a RDC nº 275/2002. Com os resultados em mãos das suas respectivas pesquisas, chegaram a diversas conclusões. Uma delas foi a dificuldade financeira de adequação as normas, porquanto devido ao alto custo das mudanças estruturais do estabelecimento e da sua regularização, muitos empreendimentos de pequeno porte não conseguiam obedecer a normativa sanitária.

Além disso, todos os estabelecimentos analisados não conseguiram atingir 100% de conformidade com normas da ANVISA, o que indica a impossibilidade de uma aplicação irrestrita dessa legislação. Deste modo, não é possível romantizar a normatização sanitária, acreditando que todos os estabelecimentos a cumpriram fielmente, tendo em vista o alto grau de especificidade das normas.

A atividade empresarial no setor alimentício possui uma enorme relevância social, uma vez que o desempenho de suas atividades tem reflexos em toda sociedade, não apenas por se tratar do comércio de bens que são essenciais a subsistência dos indivíduos, mas por gerar um forte impacto na economia a nível local e na qualidade de vida de toda a população. Toda e qualquer interferência nesse setor é percebida pela sociedade com uma maior rapidez, uma vez que, independentemente da época ou situação, diferentemente de outros produtos, os alimentos sempre estão em alta, sendo consumidos por todas as camadas sociais.

Desta maneira, é possível ressaltar que todos os fatores que permeiam a atividade empresarial, sejam as regulamentações ou quaisquer disposições legais, são de grande relevância como um todo para o bom desempenho e funcionamento da sociedade, tendo em vista que as atividades desempenhadas no ramo alimentício permite uma ascensão social a pessoas menos favorecidas monetariamente.

A regulamentação estatal pode facilitar ou prejudicar essa ascensão, por entender que determinados requisitos precisam ser cumpridos para se abrir e manter um estabelecimento alimentício em pleno funcionamento e em conformidade com a legislação sanitária. Ainda que o legislador tenha a melhor das intenções, uma vez que não atente para a realidade social, entendendo os diversos fatores que a permeiam, avaliando a aplicabilidade daquela norma, ele poderá promover mais prejuízos do que avanços, além da possibilidade de não atingir os propósitos almejados.

Ademais, há uma tênue linha que separa o intervencionismo estatal e a iniciativa privada. Entender o limite em que o Estado pode intervir na economia é crucial para ter-se uma noção do papel que o Poder Público deve ocupar frente a essas questões. Compreender até que ponto o governo pode mitigar a liberdade de iniciativa, bem como entender sob qual pretexto essa mitigação é realizada torna compreensível e claro a intenção da norma, bem como a viabilidade de sua aplicação e existência enquanto Poder Regulador.

Confirmando assim a problemática posta no início do trabalho, qual seja, é o Poder Regulador da ANVISA um mecanismo de afronta ao princípio da livre iniciativa no setor alimentício? E como hipótese, entende-se que não, porquanto, ainda que haja o protagonismo da iniciativa privada na atividade econômica, o Poder Público goza da prerrogativa de tutelar interesses públicos como a saúde.

Conforme o exposto após a análise dos casos, constatou-se que, na maioria dos casos, as propostas de intervenção circundavam os aspectos da educação e capacitação, com a finalidade de informar aos manipuladores de alimentos e, ao mesmo tempo, torna-los devidamente aptos a exercerem suas funções. Neste caso, a punição não se constitui um meio eficaz para sanar os problemas das precárias condições higiênico-sanitárias, mas, dando primazia a função social da empresa, instrui-se os funcionários e proprietários para conscientizá-los e estes venham se adequar as normas.

Portanto, é necessário que haja uma ponderação por parte do Poder Público na atividade empresarial no setor alimentício. Ainda que não se possa abrir mão da saúde pública, bem jurídico sob tutela e afetação da ANVISA, é preciso repensar suas medidas de abordagem, compreendendo a importância da preservação da empresa em detrimento da função social que possui, ao mesmo tempo em que respeita à Ordem Econômica e promove a saúde pública por meio da capacitação, a fim de que essa agência tenha uma função mais corretiva e instrutiva do que punitiva.

## REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- AMARAL, Luiz Fernando de Camargo Prudente do. **A função social da empresa no direito constitucional econômico brasileiro**. São Paulo: SRS Editora, 2008.
- ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução de Diretoria Colegiada nº 216, de 15 de setembro de 2004**. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Brasília: Diário Oficial da União, 16 set. 2004. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/RESOLU%25C3%2587%25C3%2583O-RDC%2BN%2B216%2BDE%2B15%2BDE%2BSETEMBRO%2BDE%2B2004.pdf/23701496-925d-4d4d-99aa-9d479b316c4b>>. Acesso em: 07 nov. 2019.
- ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução de Diretoria Colegiada nº 275, de 21 de outubro de 2002**. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Brasília: Diário Oficial da União, 23 out. 2002. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC\\_275\\_2002\\_COMP.pdf/fce9dac0-ae57-4de2-8cf9-e286a383f254](http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_275_2002_COMP.pdf/fce9dac0-ae57-4de2-8cf9-e286a383f254)>. Acesso em: 06 nov. 2019.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 34. ed. São Paulo: Globo, 1995.
- BAGNOLI, Vicenti. **Direito econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- BAIRD, Marcello Fragano. **O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**. 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-22102012-121046/publico/2012\\_MarcelloFraganoBaird\\_VOrig.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-22102012-121046/publico/2012_MarcelloFraganoBaird_VOrig.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2019.
- BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Direito constitucional**: uma abordagem histórico-crítica. São Paulo: Madras Editora, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990. Volume 7 - Arts. 170 a 192.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. Volume 2 - Arts. 5º a 17.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Direito Econômico, Planejamento e Orçamento Público.** 2015. 148 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2531026#](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2531026#)>. Acesso em: 12 out. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política.** 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. Tradução Marco Aurélio Nogueira.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRANCO, Nadia Catarina Maleres; SILVA, Keila Moura Gurgel; LOURENÇO, Maristela Soares. Gestão da qualidade e segurança dos alimentos: diagnóstico e proposta para um restaurante comercial no Rio de Janeiro. **GEPROS: Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Niterói, v. 5, n. 1, p.113-124, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/download/253/348>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824).** Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24 de Fevereiro de 1891).** Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 19 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília: Diário Oficial da União, 24 jan. 1967. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Diário Oficial da União, 20 out. 1969. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926**. Emendas à Constituição Federal de 1891. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 4 set. 1926. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945**. Altera a Constituição Federal de 1937. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1 mar. 1945. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCT/LCT009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 jan. 1999. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm)>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.791, de 30 de dezembro de 1998**. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1791imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1791imprensa.htm)>. Acesso em: 23 out. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAETANO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Volume 1.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. O poder regulamentar das agências em matéria sanitária. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p.893-927, jan./dez. 2008. Disponível em:  
<<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67833/70441/>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed. Belo Horizonte: del Rey, 2008.

CLARO, Carlos Roberto. **Recuperação judicial: sustentabilidade e função social da empresa**. São Paulo: Ltr, 2009.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial: direito de empresa**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DELGADO, Joedson de Souza. Regulação sanitária: atribuição da agência nacional de vigilância sanitária em prol da saúde pública. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 6, n. 12, p.107-119, 1 dez. 2015. Disponível em:  
<<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/291/273>>.  
Acesso em: 08 nov. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1994. Volume 6 - Arts. 163 a 192.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. Volume 1 - Arts. 1º a 21.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Elementos de direito constitucional**. 2. ed. Águas da Prata: Pratense, 1972. Volume 3.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FRANCO, Elisângela Aparecida Nazário. **Estudo dos Pontos Críticos Operacionais na Implantação de Boas Práticas de Fabricação (BPF) em um Açougue no Município de Seropédica/RJ**: um estudo de caso. 2015. 215 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2015. Disponível em:  
<<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=9>>. Acesso em: 06 nov. 2019.



FREITAS, Camila Cristina Viriato. **Avaliação das condições higiênico-sanitárias de quatro indústrias de alimentos do município de Pedro Leopoldo/MG e capacitação de seus manipuladores em fundamentos de boas práticas de fabricação.** 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência de Alimentos, Faculdade de Farmácia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em:

<<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=10>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

GARCIA, José Carlos Cal. **Linhas mestras da Constituição de 1988.** São Paulo: Saraiva, 1989.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GIACOMELLI, Simone de Castro. **Avaliação e promoção das Boas Práticas em cantinas escolares.** 2014. 212 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência e Tecnologia dos Alimentos, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014. Disponível em:

<<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=12>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica.** 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

GUERRA, Sérgio. Limites da função normativa da Anvisa no seu poder de polícia reforçado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 249-259, mai. 2009. ISSN 2238-5177. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7538/6032>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

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

LANES, Rosângela Oliveira Soares. **Entraves e avanços na implantação de Boas Práticas de Fabricação em pequenas agroindústrias familiares de Júlio de Castilhos/RS.** 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Empresarial, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2014. Disponível em:

<<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=16>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

LIMA, Márcia Rosa de. **A regulação como meio para dar efetividade ao direito fundamental de proteção e promoção da saúde.** 2013. 126 f. Tese (Doutorado) - Curso de Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/tese\\_-\\_marcia\\_rosa\\_de\\_lima.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tese_-_marcia_rosa_de_lima.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2019.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963. Tomo 5.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional: atualizada até 10 de abril de 2006**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NETTO, Pedro Salvetti. **Curso de ciência política**. 2. ed. São Paulo: Tribuna da Justiça, 1977. Volume 1 - Teoria do Estado.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Intervenção estatal sobre o domínio econômico, livre iniciativa e proporcionalidades (céleres considerações). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 225, p.179-193, jul./set. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47572/44899>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

PEREIRA, Cláudia Haddad Caleiro. **Avaliação das unidades de alimentação e nutrição da cidade de Franca visando a promoção de saúde**. 2006. 84 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Promoção em Saúde, Universidade de Franca, Franca, 2006. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp002521.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PEREIRA, Henrique Viana; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida. **A função social da empresa e o direito penal empresarial**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

PINHEIRO, Flávia de Abreu. **Avaliação da implementação dos principais instrumentos normativos de controle da segurança dos alimentos na microrregião de Ubá-MG**. 2007. 83 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/2822/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Constituições Brasileiras). Volume 3. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes\\_Brasileiras\\_v3\\_1934.pdf?sequence=10](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1934.pdf?sequence=10)>. Acesso em: 22 ago. 2019.

PORTO, Walter Costa. **1937**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Constituições Brasileiras). Volume 4. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes\\_Brasileiras\\_v4\\_1937.pdf?sequence=9](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf?sequence=9)>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SANCHEZ, Alessandro. **Direito empresarial**: sistematizado. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978785/>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

SANTOS, Rebeca Morais Silva; GOUVEIA, Deyzi Santos; ROCHA, Ana Paula Trindade; SILVA, Willame Mendes da; LINS, Analha Dyalla Feitosa. Avaliação de restaurante universitário por meio do regulamento técnico de boas práticas para serviços de alimentação. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, Pombal, v. 10, n. 2, p.26-32, abr./jun. 2015. Disponível em: <<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/view/3417/2967>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

SANTOS, Virgínia Souza. **Impacto dos treinamentos de Boas Práticas de Fabricação na produção da merenda escolar em escolas municipais do Rio Parnaíba - MG**. 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência e Tecnologia de Alimentos, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2013. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=8>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade do Estado Intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.

SCHIAVO, Norma Castelo Branco. **Avaliação microbiológica e controle da qualidade sanitária de doces de frutas em pasta produzidos pela agricultura familiar no município de Cardoso Moreira - Rio de Janeiro**. 2013. 86 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência e Tecnologia de Alimentos, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=1>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

SERAFIM, Ana Lúcia. **Implementação de Boas Práticas em serviços de alimentação na área de alimentos e bebidas de hotéis**. 2015. 139 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência e Tecnologia dos Alimentos, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?cid=14>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TORRES, Gláucia Cardoso Teixeira; MUNIZ, Tânia Lobo. Da livre iniciativa e da confiança na relação empresa e consumidor. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 19, n. 1, p.167-184, jun. 2015. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/viewFile/21948/16320>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

## **ANEXOS**

**ANEXO I -LISTA DE VERIFICAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO  
EM ESTABELECIMENTOS PRODUTORES / INDUSTRIALIZADORES DE  
ALIMENTOS**

NÚMERO:		ANO:	
A - IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA			
1-RAZÃO SOCIAL:			
2-NOME DE FANTASIA:			
3-ALVARÁ/LICENÇA SANITÁRIA:		4-INSCRIÇÃO ESTADUAL / MUNICIPAL:	
5-CNPJ / CPF:		6-FONE:	7-FAX:
8-E - mail:			
9-ENDEREÇO (Rua/Av.):		10-Nº:	11-Compl.:
12-BAIRRO:	13-MUNICÍPIO:	14-UF:	15-CEP:
16-RAMO DE ATIVIDADE:		17-PRODUÇÃO MENSAL:	
18-NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS:		19-NÚMERO DE TURNOS:	
20-CATEGORIA DE PRODUTOS:			
Descrição da Categoria:			
Descrição da Categoria:			
Descrição da Categoria:			
Descrição da Categoria:			
21-RESPONSÁVEL TÉCNICO:		22-FORMAÇÃO ACADÊMICA:	
23-RESPONSÁVEL LEGAL/PROPRIETÁRIO DO ESTABELECIMENTO:			
24-MOTIVO DA INSPEÇÃO:			
<input type="checkbox"/> SOLICITAÇÃO DE LICENÇA SANITÁRIA <input type="checkbox"/> COMUNICAÇÃO DO INÍCIO DE FABRICAÇÃO DE PRODUTO DISPENSADO DA OBRIGATORIEDADE DE REGISTRO <input type="checkbox"/> SOLICITAÇÃO DE REGISTRO <input type="checkbox"/> PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA <input type="checkbox"/> VERIFICAÇÃO OU APURAÇÃO DE DENÚNCIA <input type="checkbox"/> INSPEÇÃO PROGRAMADA <input type="checkbox"/> REINSPEÇÃO <input type="checkbox"/> RENOVAÇÃO DE LICENÇA SANITÁRIA <input type="checkbox"/> RENOVAÇÃO DE REGISTRO <input type="checkbox"/> OUTROS			

B – AVALIAÇÃO		SIM	NÃO	NA(*)
1. EDIFICAÇÃO E INSTALAÇÕES				
1.1 ÁREA EXTERNA				
1.1.1	Área externa livre de focos de insalubridade, de objetos em desuso ou estranhos ao ambiente, de vetores e outros animais no pátio e vizinhança; de focos de poeira; de acúmulo de lixo nas imediações, de água estagnada, dentre outros.			

1.1.2	Vias de acesso interno com superfície dura ou pavimentada, adequada ao trânsito sobre rodas, escoamento adequado e limpas.			
<b>1.2 ACESSO:</b>				
1.2.1	Direto, não comum a outros usos ( habitação).			
<b>1.3 ÁREA EXTERNA</b>				
1.3.1	Área interna livre de objetos em desuso ou estranhos ao ambiente.			
<b>1.4 PISO</b>				
1.4.1	Material que permite fácil e apropriada higienização (liso, resistente, drenados com declive, impermeável e outros).			
1.4.2	Em adequado estado de conservação (livre de defeitos, rachaduras, trincas, buracos e outros).			
1.4.3	Sistema de drenagem dimensionado adequadamente, sem acúmulo de resíduos. Drenos, ralos sifonados e grelhas colocados em locais adequados de forma a facilitar o escoamento e proteger contra a entrada de baratas, roedores etc.			

<b>B - AVALIAÇÃO</b>		<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>NA(*)</b>
<b>1.5 TETO</b>				
1.5.1	Acabamento liso, em cor clara, impermeável, de fácil limpeza e, quando for o caso, desinfecção.			
1.5.2	Em adequado estado de conservação (livre de trincas, rachaduras, umidade, bolor, descascamentos e outros).			
<b>1.6 PAREDES E DIVISÓRIAS</b>				
1.6.1	Acabamento liso, impermeável e de fácil higienização até uma altura adequada para todas as operações. De cor clara.			
1.6.2	Em adequado estado de conservação (livres de falhas, rachaduras, umidade, descascamento e outros).			
1.6.3	Existência de ângulos abaulados entre as paredes e o piso e entre as paredes e o teto.			
<b>1.7 PORTAS</b>				
1.7.1	Com superfície lisa, de fácil higienização, ajustadas aos batentes, sem falhas de revestimento.			
1.7.2	Portas externas com fechamento automático (mola, sistema eletrônico ou outro) e com barreiras adequadas para impedir entrada de vetores e outros animais (telas milimétricas ou outro sistema).			
1.7.3	Em adequado estado de conservação (livres de falhas, rachaduras, umidade, descascamento e outros).			
<b>1.8 JANELAS E OUTRAS ABERTURAS</b>				
1.8.1	Com superfície lisa, de fácil higienização, ajustadas aos batentes, sem falhas de revestimento.			

1.8.2	Existência de proteção contra insetos e roedores (telas milimétricas ou outro sistema).			
1.8.3	Em adequado estado de conservação (livres de falhas, rachaduras, umidade, descascamento e outros).			
<b>1.9 ESCADAS, ELEVADORES DE SERVIÇO, MONTACARGAS E ESTRUTURAS AUXILIARES</b>				
1.9.1	Construídos, localizados e utilizados de forma a não serem fontes de contaminação.			
1.9.2	De material apropriado, resistente, liso e impermeável, em adequado estado de conservação.			
<b>1.10 INSTALAÇÕES SANITÁRIAS E VESTIÁRIOS PARA OS MANIPULADORES</b>				
1.10.1	Quando localizados isolados da área de produção, acesso realizado por passagens cobertas e calçadas.			
1.10.2	Independentes para cada sexo (conforme legislação específica), identificados e de uso exclusivo para manipuladores de alimentos.			
1.10.3	Instalações sanitárias com vasos sanitários; mictórios e lavatórios íntegros e em proporção adequada ao número de empregados (conforme legislação específica).			
1.10.4	Instalações sanitárias servidas de água corrente, dotadas preferencialmente de torneira com acionamento automático e conectadas à rede de esgoto ou fossa séptica.			
1.10.5	Ausência de comunicação direta (incluindo sistema de exaustão) com a área de trabalho e de refeições.			
1.10.6	Portas com fechamento automático (mola, sistema eletrônico ou outro).			
1.10.7	Pisos e paredes adequadas e apresentando satisfatório estado de conservação.			
1.10.8	Iluminação e ventilação adequadas.			
1.10.9	Instalações sanitárias dotadas de produtos destinados à higiene pessoal: papel higiênico, sabonete líquido inodoro anti-séptico ou sabonete líquido inodoro e anti-séptico, toalhas de papel não reciclado para as mãos ou outro sistema higiênico e seguro para secagem.			
1.10.10	Presença de lixeiras com tampas e com acionamento não manual.			
1.10.11	Coleta freqüente do lixo.			
1.10.12	Presença de avisos com os procedimentos para lavagem das mãos.			
1.10.13	Vestiários com área compatível e armários individuais para todos os manipuladores.			
1.10.14	Duchas ou chuveiros em número suficiente (conforme legislação específica), com água fria ou com água quente e fria.			



1.10.15	Apresentam-se organizados e em adequado estado de conservação.			
<b>1.11 INSTALAÇÕES SANITÁRIAS PARA VISITANTES E OUTROS</b>				
1.11.1	Instaladas totalmente independentes da área de produção e higienizados.			
<b>1.12 LAVATÓRIOS NA ÁREA DE PRODUÇÃO:</b>				
1.12.1	Existência de lavatórios na área de manipulação com água corrente, dotados preferencialmente de torneira com acionamento automático, em posições adequadas em relação ao fluxo de produção e serviço, e em número suficiente de modo a atender toda a área de produção.			
1.12.2	Lavatórios em condições de higiene, dotados de sabonete líquido inodoro anti-séptico ou sabonete líquido inodoro e anti-séptico, toalhas de papel não reciclado ou outro sistema higiênico e seguro de secagem e coletor de papel acionados sem contato manual.			

<b>B - AVALIAÇÃO</b>		<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>NA(*)</b>
<b>1.13 ILUMINAÇÃO E INSTALAÇÃO ELÉTRICA:</b>				
1.13.1	Natural ou artificial adequada à atividade desenvolvida, sem ofuscamento, reflexos fortes, sombras e contrastes excessivos.			
1.13.2	Luminárias com proteção adequada contra quebras e em adequado estado de conservação. preventiva.			
1.13.3	Instalações elétricas embutidas ou quando exteriores revestidas por tubulações isolantes e presas a paredes e tetos.			
<b>1.14 VENTILAÇÃO E CLIMATIZAÇÃO:</b>				
1.14.1	Ventilação e circulação de ar capazes de garantir o conforto térmico e o ambiente livre de fungos, gases, fumaça, pós, partículas em suspensão e condensação de vapores sem causar danos à produção.			
1.14.2	Ventilação artificial por meio de equipamento(s) higienizado(s) e com manutenção adequada ao tipo de equipamento.			
1.14.3	Ambientes climatizados artificialmente com filtros adequados.			
1.14.4	Existência de registro periódico dos procedimentos de limpeza e manutenção dos componentes do sistema de climatização (conforme legislação específica) afixado em local visível.			
1.14.5	Sistema de exaustão e ou insuflamento com troca de ar capaz de prevenir contaminações.			
1.14.6	Sistema de exaustão e ou insuflamento dotados de filtros adequados.			

1.14.7	Captação e direção da corrente de ar não seguem a direção da área contaminada para área limpa.			
<b>1.15 HIGIENIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES:</b>				
1.15.1	Existência de um responsável pela operação de higienização comprovadamente capacitado.			
1.15.2	Frequência de higienização das instalações adequada.			
1.15.3	Existência de registro da higienização.			
1.15.4	Produtos de higienização regularizados pelo Ministério da Saúde.			
1.15.5	Disponibilidade dos produtos de higienização necessários à realização da operação.			
1.15.6	A diluição dos produtos de higienização, tempo de contato e modo de uso/aplicação obedecem às instruções recomendadas pelo fabricante.			
1.15.7	Produtos de higienização identificados e guardados em local adequado.			
1.15.8	Disponibilidade e adequação dos utensílios (escovas, esponjas etc.) necessários à realização da operação. Em bom estado de conservação.			
1.15.9	Higienização adequada.			
<b>1.16 CONTROLE INTEGRADO DE VETORES E PRAGAS URBANAS:</b>				
1.16.1	Ausência de vetores e pragas urbanas ou qualquer evidência de sua presença como fezes, ninhos e outros.			
1.16.2	Adoção de medidas preventivas e corretivas com o objetivo de impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou proliferação de vetores e pragas urbanas.			
1.16.3	Em caso de adoção de controle químico, existência de comprovante de execução do serviço expedido por empresa especializada.			
<b>1.17 ABASTECIMENTO DE ÁGUA:</b>				
1.17.1	Sistema de abastecimento ligado à rede pública.			
1.17.2	Sistema de captação própria, protegido, revestido e distante de fonte de contaminação.			
1.17.3	Reservatório de água acessível com instalação hidráulica com volume, pressão e temperatura adequados, dotado de tampas, em satisfatória condição de uso, livre de vazamentos, infiltrações e descascamentos.			
1.17.4	Existência de responsável comprovadamente capacitado para a higienização do reservatório da água.			
1.17.5	Apropriada frequência de higienização do reservatório de água.			
1.17.6	Existência de registro da higienização do reservatório de água ou comprovante de execução de serviço em caso de terceirização.			

1.17.7	Encanamento em estado satisfatório e ausência de infiltrações e interconexões, evitando conexão cruzada entre água potável e não potável.			
1.17.8	Existência de planilha de registro da troca periódica do elemento filtrante.			
1.17.9	Potabilidade da água atestada por meio de laudos laboratoriais, com adequada periodicidade, assinados por técnico responsável pela análise ou expedidos por empresa terceirizada.			
1.17.10	Disponibilidade de reagentes e equipamentos necessários à análise da potabilidade de água realizadas no estabelecimento.			
1.17.11	Controle de potabilidade realizado por técnico comprovadamente capacitado.			
1.17.12	Gelo produzido com água potável, fabricado, manipulado e estocado sob condições sanitárias satisfatórias, quando destinado a entrar em contato com alimento ou superfície que entre em contato com alimento.			
1.17.13	Vapor gerado a partir de água potável quando utilizado em contato com o alimento ou superfície que entre em contato com o alimento.			

B - AVALIAÇÃO		SIM	NÃO	NA(*)
<b>1.18 MANEJO DOS RESÍDUOS:</b>				
1.18.1	Recipientes para coleta de resíduos no interior do estabelecimento de fácil higienização e transporte, devidamente identificados e higienizados constantemente; uso de sacos de lixo apropriados. Quando necessário, recipientes tampados com acionamento não manual.			
1.18.2	Retirada freqüente dos resíduos da área de processamento, evitando focos de contaminação.			
1.18.3	Existência de área adequada para estocagem dos resíduos.			
<b>1.19 ESGOTAMENTO SANITÁRIO:</b>				
1.19.1	Fossas, esgoto conectado à rede pública, caixas de gordura em adequado estado de conservação e funcionamento.			
<b>1.20 LEIAUTE</b>				
1.20.1	Leiaute adequado ao processo produtivo: número, capacidade e distribuição das dependências de acordo com o ramo de atividade, volume de produção e expedição.			
1.20.2	Áreas para recepção e depósito de matéria-prima, ingredientes e embalagens distintas das áreas de produção, armazenamento e expedição de produto final.			
<b>OBSERVAÇÕES</b>				

--

B - AVALIAÇÃO		SIM	NÃO	NA(*)
<b>2. EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E UTENSÍLIOS</b>				
<b>2.1 EQUIPAMENTOS:</b>				
2.1.1	Equipamentos da linha de produção com desenho e número adequado ao ramo.			
2.1.2	Dispostos de forma a permitir fácil acesso e higienização adequada.			
2.1.3	Superfícies em contato com alimentos lisas, íntegras, impermeáveis, resistentes à corrosão, de fácil higienização e de material não contaminante.			
2.1.4	Em adequado estado de conservação e funcionamento.			
2.1.5	Equipamentos de conservação dos alimentos (refrigeradores, congeladores, câmaras frigoríficas e outros), bem como os destinados ao processamento térmico, com medidor de temperatura localizado em local apropriado e em adequado funcionamento.			
2.1.6	Existência de planilhas de registro da temperatura, conservadas durante período adequado.			
2.1.7	Existência de registros que comprovem que os equipamentos e maquinários passam por manutenção preventiva.			
2.1.8	Existência de registros que comprovem a calibração dos instrumentos e equipamentos de medição ou comprovante da execução do serviço quando a calibração for realizada por empresas terceirizadas.			
<b>2.2 MÓVEIS: (mesas, bancadas, vitrines, estantes)</b>				
2.2.1	Em número suficiente, de material apropriado, resistentes, impermeáveis; em adequado estado de conservação, com superfícies íntegras.			
2.2.2	Com desenho que permita uma fácil higienização (lisos, sem rugosidades e frestas).			
<b>2.3 UTENSÍLIOS:</b>				
2.3.1	Material não contaminante, resistentes à corrosão, de tamanho e forma que permitam fácil higienização: em adequado estado de conservação e em número suficiente e apropriado ao tipo de operação utilizada.			
2.3.2	Armazenados em local apropriado, de forma organizada e protegidos contra a contaminação.			
<b>2.4 HIGIENIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E MAQUINÁRIOS, E DOS MÓVEIS E UTENSÍLIOS:</b>				
2.4.1	Existência de um responsável pela operação de higienização comprovadamente capacitado.			
2.4.2	Frequência de higienização adequada.			
2.4.3	Existência de registro da higienização.			

2.4.4	Produtos de higienização regularizados pelo Ministério da Saúde.			
2.4.5	Disponibilidade dos produtos de higienização necessários à realização da operação.			
2.4.6	Diluição dos produtos de higienização, tempo de contato e modo de uso/aplicação obedecem às instruções recomendadas pelo fabricante.			
2.4.7	Produtos de higienização identificados e guardados em local adequado.			
2.4.8	Disponibilidade e adequação dos utensílios necessários à realização da operação. Em bom estado de conservação.			
2.4.9	Adequada higienização.			
<b>OBSERVAÇÕES</b>				
<b>B- AVALIAÇÃO</b>		<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>NA(*)</b>
<b>3. MANIPULADORES</b>				
<b>3.1 VESTUÁRIOS:</b>				
3.1.1	Utilização de uniforme de trabalho de cor clara, adequado à atividade e exclusivo para área de produção.			
3.1.2	Limpos e em adequado estado de conservação.			
3.1.3	Asseio pessoal: boa apresentação, asseio corporal, mãos limpas, unhas curtas, sem esmalte, sem adornos (anéis, pulseiras, brincos, etc.); manipuladores barbeados, com os cabelos protegidos.			
<b>3.2 HÁBITOS HIGIÊNICOS</b>				
3.2.1	Lavagem cuidadosa das mãos antes da manipulação de alimentos, principalmente após qualquer interrupção e depois do uso de sanitários.			
3.2.2	Manipuladores não espirram sobre os alimentos, não cospem, não tosem, não fumam, não manipulam dinheiro ou não praticam outros atos que possam contaminar o alimento.			
3.2.3	Cartazes de orientação aos manipuladores sobre a correta lavagem das mãos e demais hábitos de higiene, afixados em locais apropriados.			
<b>3.3 ESTADO DE SAÚDE:</b>				
3.3.1	Ausência de afecções cutâneas, feridas e supurações; ausência de sintomas e infecções respiratórias, gastrointestinais e oculares.			
<b>3.4 PROGRAMA DE CONTROLE DE SAÚDE:</b>				
3.4.1	Existência de supervisão periódica do estado de saúde dos manipuladores.			
3.4.2	Existência de registro dos exames realizados.			
<b>3.5 EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL</b>				
3.5.1	Utilização de Equipamento de Proteção Individual.			
<b>3.6 PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DOS MANIPULADORES E SUPERVISÃO:</b>				

3.6.1	Existência de programa de capacitação adequado e contínuo relacionado à higiene pessoal e à manipulação dos alimentos.			
3.6.2	Existência de registros dessas capacitações.			
3.6.3	Existência de supervisão da higiene pessoal e manipulação dos alimentos.			
3.6.4	Existência de supervisor comprovadamente capacitado.			
<b>OBSERVAÇÕES</b>				

<b>B - AVALIAÇÃO</b>		<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>NA(*)</b>
<b>4. PRODUÇÃO E TRANSPORTE DO ALIMENTO</b>				
<b>4.1 MATÉRIA-PRIMA, INGREDIENTES E EMBALAGENS:</b>				
4.1.1	Operações de recepção da matéria-prima, ingredientes e embalagens são realizadas em local protegido e isolado da área de processamento.			
4.1.2	Matérias-primas, ingredientes e embalagens inspecionados na recepção.			
4.1.3	Existência de planilhas de controle na recepção (temperatura e características sensoriais, condições de transporte e outros).			
4.1.4	Matérias-primas e ingredientes aguardando liberação e aqueles aprovados estão devidamente identificados.			
4.1.5	Matérias-primas, ingredientes e embalagens reprovados no controle efetuado na recepção são devolvidos imediatamente ou identificados e armazenados em local separado.			
4.1.6	Rótulos da matéria-prima e ingredientes atendem à legislação.			
4.1.7	Critérios estabelecidos para a seleção das matérias-primas são baseados na segurança do alimento.			
4.1.8	Armazenamento em local adequado e organizado; sobre estrados distantes do piso, ou sobre paletes, bem conservados e limpos, ou sobre outro sistema aprovado, afastados das paredes e distantes do teto de forma que permita apropriada higienização, iluminação e circulação de ar.			
4.1.9	Uso das matérias-primas, ingredientes e embalagens respeita a ordem de entrada dos mesmos, sendo observado o prazo de validade.			
4.1.10	Acondicionamento adequado das embalagens a serem utilizadas.			
4.1.11	Rede de frio adequada ao volume e aos diferentes tipos de matérias-primas e ingredientes.			
<b>4.2 FLUXO DE PRODUÇÃO</b>				
4.2.1	Locais para pré-preparo ("área suja") isolados da área de preparo por barreira física ou técnica.			

4.2.2	Controle da circulação e acesso do pessoal.			
4.2.3	Conservação adequada de materiais destinados ao reprocessamento.			
4.2.4	Ordenado, linear e sem cruzamento.			

B - AVALIAÇÃO		SIM	NÃO	NA(*)
<b>4.3. ROTULAGEM E ARMAZENAMENTO:</b>				
4.3.1	Dizeres de rotulagem com identificação visível e de acordo com a legislação vigente.			
4.3.2	Produto final acondicionado em embalagens adequadas e íntegras.			
4.3.3	Alimentos armazenados separados por tipo ou grupo, sobre estrados distantes do piso, ou sobre paletes, bem conservados e limpos ou sobre outro sistema aprovado, afastados das paredes e distantes do teto de forma a permitir apropriada higienização, iluminação e circulação de ar.			
4.3.4	Ausência de material estranho, estragado ou tóxico.			
4.3.5	Armazenamento em local limpo e conservado			
4.3.6	Controle adequado e existência de planilha de registro de temperatura, para ambientes com controle térmico.			
4.3.7	Rede de frio adequada ao volume e aos diferentes tipos de alimentos.			
4.3.8	Produtos avariados, com prazo de validade vencido, devolvidos ou recolhidos do mercado devidamente identificados e armazenados em local separado e de forma organizada.			
4.3.9	Produtos finais aguardando resultado analítico ou em quarentena e aqueles aprovados devidamente identificados.			
<b>4.4 CONTROLE DE QUALIDADE DO PRODUTO FINAL:</b>				
4.4.1	Existência de controle de qualidade do produto final.			
4.4.2	Existência de programa de amostragem para análise laboratorial do produto final.			
4.4.3	Existência de laudo laboratorial atestando o controle de qualidade do produto final, assinado pelo técnico da empresa responsável pela análise ou expedido por empresa terceirizada.			
4.4.4	Existência de equipamentos e materiais necessários para análise do produto final realizadas no estabelecimento.			
<b>4.5 TRANSPORTE DO PRODUTO FINAL:</b>				
4.5.1	Produto transportado na temperatura especificada no rótulo.			
4.5.2	Veículo limpo, com cobertura para proteção de carga. Ausência de vetores e pragas urbanas ou			

4.5.3	qualquer evidência de sua presença como fezes, ninhos e outros.			
4.5.4	Transporte mantém a integridade do produto.			
4.5.4	Veículo não transporta outras cargas que comprometam a segurança do produto.			
4.5.5	Presença de equipamento para controle de temperatura quando se transporta alimentos que necessitam de condições especiais de conservação.			
OBSERVAÇÕES				

B - AVALIAÇÃO		SIM	NÃO	NA(*)
5. DOCUMENTAÇÃO				
5.1 MANUAL DE BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO:				
5.1.1	Operações executadas no estabelecimento estão de acordo com o Manual de Boas Práticas de Fabricação.			
5.2 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRONIZADOS:				
5.2.1 Higienização das instalações, equipamentos e utensílios:				
5.2.1.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.1.2	POP descrito está sendo cumprido.			
5.2.2 Controle de potabilidade da água:				
5.2.2.1	Existência de POP estabelecido para controle de potabilidade da água.			
5.2.2.2	POP descrito está sendo cumprido.			
5.2.3 Higiene e saúde dos manipuladores:				
5.2.3.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.3.2	POP descrito está sendo cumprido.			
5.2.4 Manejo dos resíduos:				
5.2.4.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.4.2	O POP descrito está sendo cumprido.			
5.2.5 Manutenção preventiva e calibração de equipamentos:				
5.2.5.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.5.2	O POP descrito está sendo cumprido.			
5.2.6 Controle integrado de vetores e pragas urbanas:				
5.2.6.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.6.2	O POP descrito está sendo cumprido.			
5.2.7 Seleção das matérias-primas, ingredientes e embalagens:				
5.2.7.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.7.2	O POP descrito está sendo cumprido.			

B - AVALIAÇÃO		SIM	NÃO	NA(*)
5.2.8 Programa de recolhimento de alimentos:				
5.2.8.1	Existência de POP estabelecido para este item.			
5.2.8.2	O POP descrito está sendo cumprido.			
OBSERVAÇÕES				



C - CONSIDERAÇÕES FINAIS

D - CLASSIFICAÇÃO DO ESTABELECIMENTO
--------------------------------------

Compete aos órgãos de vigilância sanitária estaduais e distrital, em articulação com o órgão competente no âmbito federal, a construção do panorama sanitário dos estabelecimentos industrializadores de amendoim processados e derivados, mediante sistematização dos dados obtidos nesse item. O panorama sanitário será utilizado como critério para definição e priorização das estratégias institucionais de intervenção.

( ) GRUPO 1 - 76 A 100% de atendimento dos itens

( ) GRUPO 2 - 51 A 75% de atendimento dos itens

( ) GRUPO 3 - 0 A 50% de atendimento dos itens

E - RESPONSÁVEIS PELA INSPEÇÃO
--------------------------------

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do responsável  
 Matrícula

F - RESPONSÁVEL PELA EMPRESA			
------------------------------	--	--	--

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do responsável pelo estabelecimento

LOCAL:	
--------	--

DATA:	
-------	--

(\*) NA: Não se aplica.