

MEIOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO-REGULADOR NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Sandra Stephani Marques da Costa*

João Victor Caldas Gonçalves**

RESUMO: este artigo tem como objetivo analisar os meios de atuação do Estado-regulador no domínio econômico, considerando os fundamentos constitucionais, o contexto histórico e as práticas contemporâneas de intervenção estatal. Justifica-se a relevância do tema diante das transformações econômicas e sociais que exigem do Estado uma postura ativa na mediação dos interesses públicos e privados, especialmente em contextos de desigualdade, concentração de renda e abuso do poder econômico. A Constituição Federal de 1988 estabelece uma ordem econômica pautada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, mas também impõe ao Estado a responsabilidade de agir como agente normativo e regulador, com vistas à promoção da justiça social e à redução das disparidades regionais e sociais. O estudo destaca como o papel do Estado evoluiu ao longo da história: da mínima intervenção proposta pelo liberalismo clássico, para um modelo de Estado que atua estrategicamente na regulação de setores essenciais da economia, na formulação de políticas públicas e na fiscalização de práticas que possam comprometer o bem-estar coletivo. A regulação não se limita à criação de normas, mas envolve a atuação de agências reguladoras, o controle de monopólios, a defesa da concorrência e o incentivo a setores produtivos, especialmente em áreas de interesse público, como saúde, transporte, energia e comunicações. Conclui-se que o Estado-regulador exerce papel fundamental na construção de uma economia mais justa, eficiente e inclusiva. Sua intervenção, longe de ser um obstáculo à liberdade econômica, representa um mecanismo de equilíbrio entre os interesses do mercado e os direitos da coletividade. A atuação reguladora, quando exercida de forma transparente, técnica e comprometida com os princípios constitucionais, contribui para o fortalecimento da democracia econômica e para o desenvolvimento sustentável do país.

* Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Faculdade Legale (2020); Advogada (OAB de nº 52.935); responsável pelo Núcleo de Prática Jurídica da UEG; Assistente de Coordenação do Curso de Direito da Faculdade Serra da Mesa (FaSeM), Professora de Ética Profissional (UEG); E-mail: ssmarques.adv@gmail.com.

** Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Goiás. E-mail: joaocaldas4@outlook.com.

Palavras-chave: Regulação econômica; Livre iniciativa; Justiça social; Poder econômico; Desigualdade social.

ABSTRACT: This article aims to analyze the means of action of the regulatory State in the economic domain, considering the constitutional foundations, the historical context and the contemporary practices of state intervention. The relevance of the theme is justified in the face of economic and social transformations that require the State to take an active stance in the mediation of public and private interests, especially in contexts of inequality, concentration of income and abuse of economic power. The Federal Constitution of 1988 establishes an economic order based on the valorization of human work and free enterprise, but also imposes on the State the responsibility of acting as a normative and regulatory agent, with a view to promoting social justice and reducing regional and social disparities. The study highlights how the role of the State has evolved throughout history: from the minimal intervention proposed by classical liberalism, to a State model that acts strategically in the regulation of essential sectors of the economy, in the formulation of public policies and in the inspection of practices that may compromise collective well-being. Regulation is not limited to the creation of standards, but involves the performance of regulatory agencies, the control of monopolies, the defense of competition and the incentive to productive sectors, especially in areas of public interest, such as health, transportation, energy and communications. It is concluded that the regulatory State plays a fundamental role in the construction of a fairer, more efficient and inclusive economy. Its intervention, far from being an obstacle to economic freedom, represents a mechanism for balancing the interests of the market and the rights of the collectivity. Regulatory action, when exercised in a transparent, technical manner and committed to constitutional principles, contributes to the strengthening of economic democracy and the sustainable development of the country.

Keywords: Economic regulation; Free enterprise; Social justice; Economic power; Social inequality.

1. INTRODUÇÃO

O papel do Estado na regulação da economia tem sido tema central no debate econômico e jurídico desde a ascensão do liberalismo econômico no século XVIII. Na contemporaneidade, houve o reconhecimento da necessidade de intervenções para

corrigir desigualdades e reprimir abusos no mercado, bem como a normatização de institutos constitucionais e legais. O Estado, ao longo da história, evoluiu de uma postura de não intervenção, característica do liberalismo clássico, para um modelo em que atua ativamente na regulação, fiscalização e planejamento da ordem econômica. Esse modelo de intervenção busca assegurar a justiça social, equilibrar as disparidades entre classes sociais e garantir a eficiência do mercado, sem descuidar dos direitos e da proteção das classes mais vulneráveis da sociedade.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os fundamentos da ordem econômica, consagra princípios como a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, que devem ser respeitados por todas as atividades econômicas. No entanto, também delimita o papel do Estado como regulador e agente normativo, impondo-lhe a responsabilidade de intervir em situações de abuso do poder econômico e outras específicas formas de desequilíbrio econômico que afetam a coletividade. Este texto busca explorar os diferentes meios de atuação do Estado-regulador no domínio econômico, analisando as bases históricas, os fundamentos constitucionais e as práticas de intervenção necessárias para assegurar uma economia mais equilibrada e justa para todos.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

2.1 O Liberalismo Econômico

A partir do final do século XVIII, com o advento do Estado moderno, consolidou-se a doutrina do liberalismo econômico, que propunha a não intervenção estatal na economia, acreditando-se que a livre atuação dos indivíduos promoveria naturalmente o equilíbrio e o desenvolvimento econômico. Adam Smith, em sua obra *A Riqueza das Nações* (1776), é o expoente desta teoria ao defender que a busca do interesse individual acabaria promovendo o bem-estar coletivo. A máxima do período, “laissez faire, laissez passer”, ilustra bem a passividade do Estado diante dos fenômenos econômicos e sociais (FILHO, 2024).

Contudo, a prática dessa liberdade econômica acabou por intensificar desigualdades sociais. A doutrina destaca que a liberdade, para as classes desfavorecidas, se transformou em escravidão (FILHO, 2024), o que demonstrou o esgotamento do modelo liberal clássico e a necessidade de uma atuação estatal mais efetiva.

2.2 Modelo Interventivo

Com a percepção de que o mercado, sozinho, não era capaz de corrigir as distorções geradas pelo sistema capitalista, surgiu o modelo intervencionista. O Estado passou a assumir funções alocativas e distributivas, buscando corrigir as falhas do mercado e promover justiça social. Neste modelo, o interesse público sobrepõe em relação ao regime econômico capitalista (FILHO, 2024), e coube ao Estado estabelecer parâmetros e prover proteção às camadas sociais mais vulneráveis.

Essa mudança de postura representa o nascimento do dirigismo econômico, em que o Estado deixa de ser mero espectador e se torna agente ativo no processo econômico, como forma de corrigir desigualdades e promover um desenvolvimento equitativo.

2.3 Constitucionalização Normativa

O dirigismo evoluiu para a constitucionalização normativa da ordem econômica, qual seja, a elevação de normas de regulação econômica ao status constitucional. Isso permitiu maior estabilidade e obrigatoriedade de observância dessas normas por parte do Estado e da sociedade. É adequado, nesse contexto, entender que é melhor inserir na Constituição os standards da intervenção estatal do que submeter a sociedade aos riscos decorrentes das oscilações e dos interesses de grupos (FILHO, 2024).

A constitucionalização da ordem econômica reafirma o compromisso com a justiça social, ao estabelecer que o mercado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento destinado a garantir a dignidade da pessoa humana e a reduzir as desigualdades sociais e regionais. Com isso, compreende-se que a intervenção estatal deve ocorrer de modo a preservar os valores constitucionais fundamentais, e não apenas os interesses de mercado.

Essa compreensão é reforçada pela literatura, ao se reconhecer que a Constituição Federal impõe limites à iniciativa privada com o propósito de promover o bem comum. Isso implica uma restrição ao próprio sistema capitalista, buscando assegurar melhores condições de vida para todos e garantir uma existência digna aos indivíduos (OLIVEIRA, 2019).

Apesar de críticas quanto à pertinência de matérias econômicas estarem na Constituição, prevalece o entendimento de que sua inclusão fortalece o compromisso do Estado com a justiça social e com a proteção da ordem econômica.

3 FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu art. 170, que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Estes dois fundamentos constituem pilares do sistema econômico brasileiro. E, por isso, impõem comportamentos que não os contrariem, sendo então, normas imperativas.

Além desses fundamentos, o mesmo artigo traz princípios que orientam a atuação do Estado e da sociedade no aspecto econômico: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para empresas de pequeno porte.

No tocante ao artigo 170 da Constituição Federal, ele se apresenta como base normativa da intervenção estatal na ordem econômica, pois traz consigo princípios que orientam a atividade econômica, estabelecendo limites e diretrizes para a livre iniciativa. Segundo Dinara de Arruda Oliveira, “a ordem econômica apresenta-se como livre – em decorrência da livre iniciativa, assegurada, também, pelo Art. 170 -, devendo, todavia, ter como paradigma, como norte a ser seguido, a dignidade da pessoa humana, o que levará à obediência e, portanto, à observância, dos demais princípios ali estabelecidos”.

Ademais, a valorização do trabalho humano constitui outro elemento essencial da ordem econômica, sendo reconhecida como vetor fundamental para a dignificação do indivíduo. Celso Ribeiro Bastos destaca que “o Texto Constitucional se refere à valorização do trabalho humano no sentido também material que a expressão possui. É dizer, o trabalho deve fazer jus a uma contrapartida monetária que o torne materialmente digno”.

Assim, a plena dignidade humana torna-se inalcançável quando não são assegurados aos indivíduos os meios mínimos necessários para a sobrevivência.

3.1 Valorização do Trabalho Humano

A valorização do trabalho humano é um dos pilares constitucionais da República, previsto no art. 1º, IV, da CF/88, na forma dos “valores sociais do trabalho”, o que revela, desde logo, a preocupação constitucional com a conciliação da ordem econômica com justiça social. A partir deste único preceito, é possível compreender como inconstitucionais práticas de trabalho análogos à escravidão ou que coloquem em risco a vida do trabalhador. Dentro do título da ordem econômica, previsto no art. 170 da Lei Maior, esse princípio também é reafirmado como fundamental para a organização econômica do Estado.

Com finalidade exemplificativa, aponto que, conforme observa José dos Santos Carvalho Filho, “a justiça social tem escopo protetivo e se direciona sobre as categorias sociais mais desfavorecidas”. Um exemplo contemporâneo foi a edição da Lei nº 14.020/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda durante a pandemia da Covid-19. A norma reafirmou que a proteção ao emprego digno é condição para a estabilidade econômica e social.

3.2 Liberdade de Iniciativa

A livre iniciativa, é princípio basilar do regime capitalista e da Ordem Econômica nacional. Trata-se da liberdade de empreender, garantida a todos sem a necessidade de autorização estatal, salvo exceções previstas em lei. No entanto, essa liberdade não é absoluta: deve ser compatibilizada com os demais fundamentos constitucionais, especialmente com a valorização do trabalho humano. Nesse sentido, é preciso criar estratégias de restrições e condicionamentos à liberdade de iniciativa a fim de que seja alcançada efetivamente a justiça social (FILHO, 2024).

Felipe Dalenogare Alves complementa essa visão ao afirmar que a livre iniciativa é um dos fundamentos da ordem econômica, mas não um valor absoluto; ela deve conviver harmoniosamente com os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor e da proteção ao meio ambiente.

Nessa perspectiva, os valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, o primado do trabalho, a defesa do consumidor e a preservação do meio ambiente, devem prevalecer em caso de conflito com interesses puramente privados. Como bem coloca Dinara de Arruda Oliveira, “a Constituição, apesar de resguardar os interesses privados, não permite que estes prejudiquem os demais princípios constitucionais, servindo os mesmos de barreira aos primeiros”.

4 ESTADO REGULADOR

O Estado-Regulador fundamenta-se no art. 174 da Constituição, que o define como “agente normativo e regulador da atividade econômica”. Suas funções se dividem em fiscalização, incentivo e planejamento.

A fiscalização tem por finalidade evitar abusos de agentes econômicos e proteger os mais vulneráveis. O incentivo envolve políticas públicas como isenções fiscais e subsídios para fomentar setores estratégicos. Já o planejamento, nas palavras de José Afonso da Silva, citado por Filho, “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.

Essa atuação do Estado não substitui o mercado, mas atua como elemento moderador, visando corrigir suas falhas e promover o bem-estar coletivo. Neste sentido, o Estado-Regulador atua como mediador dos interesses coletivos e privados, assegurando o equilíbrio entre liberdade econômica e justiça social.

Observa-se que a atuação do Estado-regulador na economia é determinada por um conjunto de princípios constitucionais que buscam assegurar a efetividade da justiça social, sem, contudo, abolir a livre iniciativa. A intervenção estatal, nesse sentido, não visa suprimir o capitalismo, mas guiá-lo conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito, orientando o mercado à promoção do bem-estar coletivo.

A atuação do Estado no domínio econômico não se limita à mera criação de normas abstratas. Ela se concretiza por meio de instrumentos específicos, que possibilitam ao Poder Público intervir, regular, fiscalizar, incentivar ou reprimir condutas econômicas em busca da realização do interesse coletivo e do respeito aos princípios constitucionais da ordem econômica.

4.1 Intervenção Indutora: Incentivos e Políticas Públicas

A intervenção indutora ou promocional ocorre quando o Estado atua fomentando o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, por meio de incentivos fiscais, linhas de crédito, subsídios, investimento público ou políticas de inovação tecnológica. Essa forma de atuação visa suprir falhas de mercado e promover setores estratégicos ou socialmente relevantes.

Exemplos práticos incluem programas de financiamento a pequenas empresas (como o PRONAMPE), incentivos à economia verde, e subsídios à agricultura familiar.

4.2 Intervenção Regulatória: Agências Reguladoras

A regulação econômica é uma das formas mais relevantes de atuação do Estado-regulador. Ela se concretiza por meio de agências reguladoras, autarquias especiais dotadas de autonomia técnico-decisória, responsáveis por estabelecer regras, fiscalizar serviços públicos delegados e regular setores estratégicos (energia, telecomunicações, saúde suplementar, etc.).

Tais entidades, como a ANATEL, ANEEL e ANVISA, operam sob o princípio da legalidade e da supremacia do interesse público, zelando pelo equilíbrio entre liberdade econômica e os direitos fundamentais.

4.3 Intervenção Repressiva: Defesa da Concorrência e Controle de Abusos

O Estado também exerce papel repressivo no domínio econômico, especialmente por meio da atuação de órgãos como o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Este tem por função investigar, coibir e punir práticas anticompetitivas, como formação de cartéis, o abuso de posição dominante e a concentração econômica sem a devida análise prévia.

Nesse sentido, a repressão a condutas abusivas é uma forma de garantir a livre concorrência, protegendo tanto os consumidores quanto os agentes econômicos menores. Coibir práticas anticompetitivas é essencial para manter um mercado equilibrado e eficiente, em conformidade com os princípios constitucionais que regem a ordem econômica.

5 ABUSO DO PODER ECONÔMICO

O acúmulo de riquezas, quando leva à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência ou ao aumento arbitrário de lucros, configura abuso do poder econômico. A Constituição Federal, em seu art. 173, § 4º, estabelece que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico”. Portanto, já fora estabelecido constitucionalmente que precisa ser combatido pelo Estado-Regulador.

A repressão ao abuso está prevista em normas como a Lei nº 12.529/2011, que organiza o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), e a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), além da Lei nº 8.137/1990, que tipifica crimes contra a ordem econômica.

O papel do Estado nesse contexto, é proteger o funcionamento saudável do mercado, impedindo práticas lesivas à livre concorrência e ao consumidor.

6 CONTROLE DO ABASTECIMENTO E TABELAMENTO DE PREÇOS

Durante crises econômicas, o controle do abastecimento torna-se medida essencial para evitar a escassez de bens e serviços. Em situações desta natureza, o acúmulo de produtos ou não prestação de serviços por parte das empresas, é uma clara prática especulativa que configura abuso econômico (FILHO, 2024).

A atuação estatal neste contexto, inclui medidas coercitivas para assegurar a regularidade do fornecimento de produtos essenciais. Trata-se de uma função de polícia administrativa, com aplicação de medidas preventivas e repressivas.

O tabelamento de preços, por sua vez, visa evitar aumentos abusivos e desproporcionais. No entanto, deve respeitar o equilíbrio entre os interesses públicos e o direito constitucional das empresas à livre iniciativa. Como destaca José dos Santos Carvalho Filho, “é ilegítima a atuação estatal pela qual sejam tabelados preços privados sem obediência à natural lei da oferta e procura”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A partir do estudo realizado e diante da complexidade das relações econômicas contemporâneas, o papel do Estado como regulador se revela não apenas legítimo, mas essencial para garantir o equilíbrio entre os interesses públicos e privados. A atuação estatal no domínio econômico, moldada por preceitos constitucionais e orientada pelos princípios da justiça social, da livre iniciativa e da valorização do trabalho, configura-se como instrumento de promoção do bem-estar coletivo e de preservação da ordem econômica.

Ao longo do tempo, os meios de intervenção do Estado foram se aperfeiçoando, incorporando mecanismos normativos, institucionais e fiscais capazes de prevenir abusos, corrigir falhas de mercado e mitigar desigualdades estruturais. Assim, a regulação estatal não se opõe à liberdade econômica, mas a complementa, criando um ambiente mais seguro, competitivo e justo para todos os agentes envolvidos.

Nesse sentido, a atuação do Estado no domínio econômico é marcada por uma complexa tensão entre a liberdade de mercado e os imperativos da justiça social. O Estado-Regulador emerge como agente equilibrador, buscando, por meio da

fiscalização, planejamento e incentivos, assegurar que o sistema econômico opere de forma justa, sustentável e compatível com os princípios constitucionais.

Portanto, o Estado-Regulador, ao exercer suas funções com transparência, eficiência e respeito aos direitos fundamentais, reafirma seu compromisso com a construção de uma economia que, além de produtiva e inovadora, seja inclusiva e solidária, capaz de atender às demandas da coletividade e sustentar os ideais de justiça e desenvolvimento sustentável previstos na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS:

ALVES, Felipe D. **Manual de Direito Administrativo** - 1ª Edição 2024. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.275. ISBN 9788553620760. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620760/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito econômico**. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo** - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.771. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **A intervenção do Estado na ordem econômica e a Constituição de 1988**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 18 out 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/25247/a-intervencao-do-estado-na-ordem-economica-e-a-constituicao-de-1988>. Acesso em: 15 abr. 2025.