



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
Euro-Latin American Journal of Administrative Law



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
ISSN: 2362-583X
revistaredoeda@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

TEIXEIRA GONÇALVE, GUSTAVO; KALLÁS FILHO, ELIAS
Direito econômico municipal: a "Constituição econômica" de Pouso Alegre, Minas Gerais
Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 6, núm. 2, 2019, Junho-
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969806002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 6 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2019 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Direito econômico municipal: a “Constituição econômica” de Pouso Alegre, Minas Gerais

Municipal economic law: the “economic constitution” in Pouso Alegre, Minas Gerais

GUSTAVO TEIXEIRA GONÇALVES^{1,*}

¹Faculdade de Direito do Sul de Minas (Pouso Alegre, Brasil)
gutxgoncalves@gmail.com

ELIAS KALLÁS FILHO^{1,**}

¹Faculdade de Direito do Sul de Minas (Pouso Alegre, Brasil)
elias@kallasebeltrao.com.br

Recibido el/Received: 15.09.2019 / September 15th, 2019
Aprobado el/Approved: 17.12.2019 / December 17th, 2019

RESUMO:

O presente estudo avalia a Ordem Econômica descrita na Constituição Federal de 1988 sob a perspectiva ideológica e prática da Constituição Econômica. Isto para averiguar se a Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre - Minas Gerais, ao estabelecer as regras sobre a atividade econômica local, segue as características da Carta Magna, em especial se incorpora a temática da Constituição Econômica. O trabalho encontra sua relevância no papel ativo que o poder público local desempenha no âmbito das relações econômicas desenvolvidas na circunscrição do município. O artigo é produto de pesquisa bibliográfica voltada à compreensão da Constituição Econômica, concentrando a análise na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica do município de Pouso Alegre.

Palavras-chave: Constituição Econômica; Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre; Direito Econômico Municipal; Município; princípios constitucionais.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the economic order as put forward by the 1988 Federal Constitution under the ideological and practical perspective of an Economic Constitution. The main goal is to verify if the Organic Law of the Pouso Alegre city, Minas Gerais state, in establishing rules regarding the local business activities, followed the framework of the Magna Carta, in particular if it incorporated the standards of an Economic Constitution. This paper shows its relevance in regard on the active role the local public power plays within the boundaries of the economic relations that happens within city limits. The paper is the product of a bibliographic research aimed to comprehend the Economic Constitution, focusing the analyses on the 1988 Constitution and the Organic Law of the Pouso Alegre city.

Keywords: Economic Constitution; Organic Law of the Pouso Alegre city; Municipal Economic Law; Municipality; constitutional principles.

Como citar este artigo | *How to cite this article:* GONÇALVES, Gustavo Teixeira; KALLÁS FILHO, Elias. Direito econômico municipal: a “Constituição econômica” de Pouso Alegre, Minas Gerais. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 2, p. 175-187, jul./dic. 2019. DOI: 10.14409/rededa.v6i2.8897.

*Mestrando em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (Pouso Alegre, Brasil). Bacharel em Direito FDSM. Advogado.

** Professor do curso de Graduação e do programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul Minas (Pouso Alegre, Brasil). Doutor em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da USP. Advogado.



SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. A constituição econômica da República Federativa do Brasil; 2.1. Princípios gerais da atividade econômica; 3. A constituição econômica do município de Pouso Alegre; 4. Considerações finais; 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

As primeiras Constituições codificadas do mundo ocidental foram elaboradas tendo como substrato o liberalismo¹. O constitucionalismo liberal do século XVIII pugnava, primordialmente, pelo respeito aos direitos fundamentais de primeira dimensão, ou seja, os direitos concernentes às liberdades individuais.

No cenário econômico, vigorava a livre iniciativa e a não intervenção do Estado no mercado. Conforme salienta Fábio Konder Comparato, a política econômica do Estado liberal era “centralizada juridicamente em torno da propriedade individual e do contrato, e destinada a garantir o máximo de liberdade aos agentes privados da economia”². Acreditava-se que a economia era autorregulável, e que as pessoas poderiam adquirir todos os bens e serviços pela via “mercado/trabalho”. Contudo, esse modelo de Estado Constitucional aos poucos começa a esbarrar em objeções, entre elas a situação de desigualdade social promovida pela economia capitalista do tipo *Laissez-Faire*³.

No início do século XX, o constitucionalismo liberal entra em declínio⁴. A partir de 1910 as Constituições passaram a incorporar uma nova temática, passaram a contemplar os direitos fundamentais de segunda dimensão, ou seja, os direitos econômicos e sociais, que exigiriam uma postura mais ativa do Estado na regulação do mercado e na

¹ No tocante às primeiras Constituições do ocidente, Alexandre de Moraes salienta que: “A origem formal do constitucionalismo está ligada às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a independência das 13 colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal” (MORAES, Alexandre. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 1).

² COMPARATO, Fábio Konder. **O Indispensável Direito Econômico**. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 464.

³ Tavares observa que: “Em verdade, várias foram as críticas dirigidas à doutrina liberal e a alguns de seus dogmas, como o posicionamento que o capitalismo assumia acerca do desemprego e da questão monetária. Não apenas a doutrina socialista, já analisada anteriormente, opunha-se ao liberalismo. Mesmo sem aderir a esta, alguns teóricos procuravam alternativas ao modelo liberal clássico. É nesse contexto que se deve conceber a Encíclica *Rerum Novarum*, bem como a doutrina de Keynes” (TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2011, pp. 48-49).

⁴ Nesse sentido: “A insuficiência do Estado Liberal é intuitiva: ele só interessava à burguesia, a quem já possuía os direitos sociais. Para as pessoas desprovidas de condições mínimas para usufruir a liberdade – e nos países pobres essa classe é a esmagadora maioria – o Estado Liberal é inútil. O avanço foi inevitável: a substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, do Estado de Polícia pelo Estado prestador de serviços” (MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 144-145).



distribuição dos bens e serviços à sociedade. Nesse contexto, surge o movimento constitucionalista de viés social, do qual faz parte a Constituição Econômica⁵.

A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 representam a vanguarda do constitucionalismo social no ocidente⁶.

No Brasil, conforme observa José Afonso da Silva: "a Constituição de 1934 foi a primeira a consignar princípios e normas sobre a Ordem Econômica, sob a influência da Constituição Alemã de Weimar"⁷, e também dos acontecimentos que sucederam a crise norte-americana de 1929⁸, em especial a política social do *New Deal* implantada por Roosevelt em 1932. Todas as Constituições posteriores à de 1934 estabeleceram preceitos concernentes à regulação da Ordem Econômica Nacional (Constituições de 1937, 1946, 1967 e emenda nº 1/1969).

A Constituição Federal de 1988 trouxe a matéria econômica em diversos dispositivos, mas o seu cerne reside no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira. Neste bloco, o constituinte estabeleceu como fundamentos da atividade econômica a valorização do trabalho humana e a livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Em decorrência do princípio da simetria constitucional, a regulamentação da ordem econômica se alastrou pelas Constituições Estaduais, chegando, inclusive, nas Leis Orgânicas Municipais. Neste ponto, reside o objetivo geral do estudo, que é avaliar se a ordem econômica prevista na Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre/MG segue as características da Constituição de 1988 e, em especial, se incorpora o modelo de Constituição Econômica.

⁵ Em nota, Gilberto Bercovici sustenta que "a Constituição Econômica não é uma inovação do "do constitucionalismo social" do século XX, mas está presente em todas as Constituições, inclusive nas liberais dos séculos XVIII e XIX (...). A diferença essencial, que surge a partir do "constitucionalismo social" do século XX, e que vai marcar o debate sobre as Constituições Econômicas, é o fato que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos" (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento Uma Leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, PP. 32-33).

⁶ Em explicação: "O fato é que já em 1917, pela primeira vez na história, uma Constituição, a Mexicana, consagrava direitos sociais, que apareceriam novamente, em 1919, na Constituição de Weimar; e desde então se alastraram pelo mundo, representando um visível progresso para a humanidade" (MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1056).

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 788.

⁸ John M. Keynes ao se referir ao triunfo do liberalismo econômico clássico explica que: "o individualismo e o laissez-faire não poderiam ter garantido seu domínio permanente na conduta dos negócios públicos, se não fosse pela sua conformidade às necessidades e desejos do empresariado da época" (KEYNES, John Maynard. **O fim do laissez-faire in SZMRECSANYI, T (org.). KEYNES**. São Paulo: Ática, 1978, p. 119). Contudo, "A crise de 1929 colhendo de improviso as economias nacionais que mal se recompunham das consequências da grande guerra, e espraiano largamente seus efeitos sobre as economias coloniais periféricas, representou o verdadeiro dobre de finados do clássico laissez-faire" (COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial**. O Indispensável Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 456).



A relevância do trabalho reside no papel ativo que o poder público local desempenha no âmbito das relações econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada na circunscrição do município.

No que tange à metodologia empregada, o estudo utiliza-se de pesquisa bibliográfica voltada à compreensão da Constituição Econômica, em seus aspectos ideológicos e práticos, concentrando a análise na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do município de Pouso Alegre de 1990.

Sendo assim, o artigo está organizado de forma que, na primeira seção, será apresentada a Constituição Econômica e a Ordem Econômica, tal como previstas na Carta Magna de 1988. Na segunda seção, será descrita a ordem econômica positivada na Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre. Para, por fim, verificar o objetivo geral do trabalho, e tecer considerações acerca da importância da atuação do poder público local na regulação/intervenção da atividade econômica como condição para o desenvolvimento sustentável do município.

2. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Em uma concepção estrutural, a Constituição Econômica, ainda que implicitamente, estabelece uma opção por um modelo de Estado. Ao se referir ao paradigma de Estado desenhado na Constituição de 1988, Eros Roberto Grau observa que o constituinte:

Não o afirma como Estado de Direito Social – é certo – mas a consagração dos princípios da participação e da soberania popular, associado ao quanto se depreende da interpretação, no contexto funcional, da totalidade dos princípios que a conformam (a ordem econômica), aponta no sentido dele⁹.

Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta a opção do constituinte por um Estado Social e acresce que:

A Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados¹⁰.

⁹ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 306.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 787



No que concerne ao molde de Constituição Econômica descrito no texto de 1988, há de salientar que a sua roupagem não se restringe aos preceitos concernentes à Ordem Econômica e Financeira (título VII), de modo que a disciplina a ela atinente se alasta em diversos dispositivos constitucionais, entre eles, o artigo 1º, inciso IV, que elenca como fundamento da República Federativa do Brasil "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa"¹¹.

É neste sentido que se afirma "que a constituição econômica não é um compartimento formalmente isolado, mas uma temática incorporada à ideologia constitucional"¹². Corroborado a este entendimento, há de salientar que a Constituição Econômica é fruto de uma decisão política estruturante, tomada no âmbito democrático, o que na concepção de Carl Schmitt representa a Constituição Política¹³.

A compreensão ideológica, e também sistemática, da Constituição de 1988 permite identificar três funções inerentes à Constituição Econômica¹⁴: 1ª) estabelecer as regras atinentes à atividade econômica; 2ª) satisfazer as necessidades sociais; e 3ª) direcionar o processo econômico.

A primeira função da Constituição Econômica é "traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado"¹⁵, estabelecendo os pilares do Direito Econômico Pátrio. A segunda função é distributiva, ou seja, consiste na satisfação das necessidades sociais por meio da implementação de serviços públicos. A última função é que difere a Constituição Econômica da "Ordem Econômica" oriunda do Constitucionalismo Liberal, pois ela não se contenta em descrever a economia existente e sim moldá-la "transformando fins econômicos e sociais em jurídicos"¹⁶.

¹¹ Observa-se: "que não se mencionam simplesmente o trabalho e a livre-iniciativa, mas os valores sociais que neles se incorporam, de forma que a Constituição, sem ser socializante, faz opção por um modelo econômico capitalista livre-concorrencial que busca, por meio da liberdade de iniciativa e do trabalho, enquanto atividades socialmente úteis, promover o bem-estar e a justiça social" (KALLÁS, Elias Filho. A Constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese in: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MAGALHÃES, José Luiz Quadros; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **Constitucionalismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 129).

¹² KALLÁS, Elias Filho. A Constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese in: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MAGALHÃES, José Luiz Quadros; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **Constitucionalismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 128.

¹³ José Afonso da Silva discorrendo sobre as concepções da Constituição salienta que para "outros, como Carl Schmitt, emprestam-lhes sentido político, considerando-as como decisão política fundamental, decisão concreta de conjunto sobre o modo e forma de existência de unidade política, fazendo distinção entre constituição e leis constitucionais" (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 38).

¹⁴ KALLÁS, Elias Filho. A Constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese in: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MAGALHÃES, José Luiz Quadros; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **Constitucionalismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 128.

¹⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **O Indispensável Direito Econômico**. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 471.

¹⁶ KALLÁS, Elias Filho. A Constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese in: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MAGALHÃES, José Luiz Quadros; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **Constitucionalismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 134.



Não obstante a Constituição Econômica se compor por um conjunto esparsos de normas constitucionais, o seu sustentáculo se encontra nos dispositivos que disciplinam a Ordem Econômica e Financeira (título VII). Neste ponto, a Constituição Econômica Brasileira ultrapassa o plano ideológico chegando à regulação da atividade econômica, ou seja, o objetivo explícito do constituinte.

No plano teórico, Eros Roberto Grau propõe uma divisão da atividade econômica em: atividade econômica em sentido amplo e atividade econômica em sentido estrito. A atividade econômica em sentido amplo comprehende os serviços públicos e a atividade econômica em sentido estrito. Entende-se como atividade econômica em sentido estrito “todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de profícuia especulação lucrativa”¹⁷. Compreende-se como serviço público a “atividade indispensável à consecução da coesão social”¹⁸.

A distinção reside no fato de que a “exploração de atividade econômica em sentido estrito e prestação de serviços públicos estão sujeitas a distintos regimes jurídicos (arts. 173 e 175 da Constituição de 1988)”¹⁹. O regime jurídico atinente à atividade econômica propriamente dita é o regime de direito privado²⁰. Já o regime jurídico atinente aos serviços públicos é “o regime peculiar ao Estado. Isto é: o regime de direito público”²¹.

Além da distinção proposta por Eros Grau, há de salientar que a atuação do Estado, enquanto agente normativo e regulador do mercado, fundamenta-se no exercício do poder de polícia da administração pública²². Diferentemente, a atuação estatal na prestação de serviços públicos funda-se no dever de satisfação das necessidades individuais ou coletivas, de modo que “o serviço público existe porque os direitos fundamentais não podem deixar de ser satisfeitos”²³.

Feitas estas considerações acerca da Constituição Econômica e da Ordem Econômica Nacional, a subseção que se segue apreciará os princípios constitucionais norteadores da atividade econômica.

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 107.

¹⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 126.

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 107.

²⁰ Nessa perspectiva, José Afonso da Silva salienta que “a atividade econômica, no regime capitalista, como é o nosso, desenvolve-se no regime da livre iniciativa sob a orientação de administradores da empresa privada. É claro que, consoante já vimos, numa ordem econômica destinada a realizar a justiça social, a liberdade de iniciativa econômica privada não pode significar mais do que a ‘liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo Poder Público’” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivado*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 803).

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço Público e Concessão de Serviço Público*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 73.

²² Dizer, portanto, que: “o Estado está autorizado a exercer fiscalização, é dizer, exercitar o seu poder de polícia para verificar se os agentes econômicos estão cumprindo as disposições normativas incidentes sobre suas respectivas atividades” (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 108).

²³ FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 694.



2.1. PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

O regime jurídico que a Constituição de 1988 confere à atividade econômica nacional busca instrumentalizar uma política econômica de cunho social, voltada à harmonização entre os interesses econômicos e sociais. Pode-se dizer, portanto, que tanto o mercado como a sociedade devem usufruir dos frutos do sistema capitalista de produção. Foi na busca desse equilíbrio que o constituinte elaborou uma Constituição "adaptada à realidade brasileira e aos seus dilemas, problemas e soluções"²⁴.

No âmbito normativo, trata-se do aparato principiológico regulador da atividade econômica, que orienta toda a produção de bens e serviços desenvolvida pela iniciativa privada no país. Em termos teóricos, os princípios gerais da atividade econômica podem ser alocados em três grupos.

O primeiro grupo comprehende o poder estatal. Trata-se, aqui, da soberania nacional. A soberania como princípio orientador da atividade econômica postula que o Estado Brasileiro detém o poder de estabelecer a regulação/fiscalização da produção capitalista no território nacional. A postura estatal deve fazer prevalecer o interesse público em detrimento do interesse de grupos econômicos.

Mesmo demonstrando seu poderio frente à estrutura econômica, seja regulando, fiscalizando ou punindo, o poder público assume uma posição de neutralidade, atuando diretamente na atividade econômica somente nos casos de monopólio público e para assegurar os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

O segundo grupo comprehende os interesses da iniciativa privada, do qual fazem parte os princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país.

No que tange à propriedade, trata-se da propriedade privada dos meios de produção, ou seja, dos bens "que se aplicam na produção de outros bens ou rendas, como as ferramentas, máquinas, fábricas"²⁵.

Contudo, a propriedade privada dos meios de produção deve atender à sua função social²⁶, qual seja, àquela função desempenhada em benefício da coletividade, de modo que "os bens de produção são postos em dinamismo, no capitalismo, em regime de empresa, como função social da empresa"²⁷.

²⁴ CASTRO, Matheus Felipe de; MEZZAROBA, Orides. **História Ideológica e Econômica das Constituições Brasileiras**. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 153.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 815.

²⁶ Vale ressaltar que "a noção de que o uso da propriedade privada deveria também servir ao interesse da coletividade foi, pela primeira vez, estabelecida na Constituição de Weimar de 1919" (COMPARATO, Fábio Konder. **Estado, Empresa e Função Social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 73).

²⁷ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 237.



Quanto à livre concorrência, primeiramente é necessário diferenciá-la da livre iniciativa. Esta é apresentada na Constituição como fundamento da República e como fundamento da Ordem Econômica, sendo um dos pilares do liberalismo político e econômico. Já a livre concorrência é prevista na Constituição como princípio da Ordem Econômica, tendo o escopo de servir de mecanismo de controle da livre iniciativa. Isto, para coibir os abusos do poder econômico como a dominação de mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. Nessa esteira, José Afonso da Silva salienta que:

"A Constituição reconhece a existência do poder econômico. Este não é, pois, condenado pelo regime constitucional. Não raro esse poder econômico é exercido de maneira anti-social. Cabe, então, ao Estado intervir para coibir o abuso"²⁸.

O princípio concernente ao tratamento favorecido às empresas de pequeno porte nada mais é que uma política pública que busca estimular o pequeno empresário, para que este consiga permanecer no mercado. Nesse sentido, como bem observa André Ramos Tavares:

O tratamento favorecido para esse conjunto de empresas revela, contudo, a necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade em relação às grandes empresas e conglomerados, para que dessa forma efetivamente ocorra a liberdade de concorrência (e de iniciativa). É uma medida tendente a assegurar a concorrência em condições justas entre micro e pequenos empresários, de uma parte, e de outra, os grandes empresários. Esse princípio do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte é ainda reforçado pelo art. 179, caput, que também reconhece a existência das microempresas e das empresas de pequeno porte como um fator de diferenciação no tratamento legal (em termos amplos) dos empresários.²⁹.

O terceiro grupo compreende os interesses da coletividade, do qual fazem parte os princípios da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, e o da busca do pleno emprego.

A defesa do consumidor e do meio ambiente tutelam direitos difusos³⁰. O primeiro protege a integridade do consumidor dos riscos oferecidos pelo produto ou serviço posto em circulação no mercado e de propagandas abusivas e enganosas. O segundo tutela um bem essencial à vida, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 797.

²⁹ TAVARES, André Ramos. **Direito Econômico Constitucional**. São Paulo: Método, 2011, pp. 211-212.

³⁰ Doutrinariamente conhecidos como direitos fundamentais de terceira dimensão que correspondem "os chamados direitos de solidariedade e fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos" (MORAES, Alexandre. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007, PP. 26-27).



A redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego são condições para o desenvolvimento da sociedade brasileira, e para a progressiva emancipação social e econômica das classes menos favorecidas.

3. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE

Como já dito, a Constituição de 1988 prescreve um modelo de ordenação da atividade econômica nacional voltado à transformação da realidade social do Brasil, o que a doutrina convencionou chamar de Constituição Econômica. À vista disso, a questão suscitada na parte introdutória do estudo é se a Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre-MG incorporou essa temática.

Para chegar a um diagnóstico seguro, mister se faz identificar os dispositivos da Lei Orgânica e da legislação municipal que fazem alusão à atividade econômica desempenhada no âmbito da circunscrição do município.

A primeira informação que se tem é que a Lei Orgânica do Município dedica um título (VI) exclusivo para a regulação da Ordem Econômica, nele contendo os fundamentos e os princípios gerais da atividade econômica (artigo 193 e seguintes), tal como previstos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Suplementando a matéria, o capítulo II desse título traz regras atinentes ao desenvolvimento econômico, criando a obrigação para as autoridades locais de estabelecer e executar o Plano Pousoalegrense de desenvolvimento integrado, de duração plurianual, para fomentar o seu desenvolvimento econômico e social (artigo 196). Este dispositivo que permite a operacionalização da política econômica descrita na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Neste ponto, há de salientar, que nada mais coerente que a planificação da economia local³¹ ser promovida pela administração pública municipal, uma vez que são os administradores locais que têm contato imediato com as demandas da população e com os anseios dos investidores do mercado no município.

Vale ressaltar, contudo, que o planejamento econômico deve avaliar os potenciais do município, sob a ótica do desenvolvimento sustentável (artigo 5º, inciso I), uma vez que “crescimento sem desenvolvimento é mera modernização, que pode não contribuir para a melhoria das condições de vida da maioria da população”³².

³¹ Por planificação da economia local entende-se o planejamento econômico realizado pelo município, com o fim de harmonizar os interesses da iniciativa privada com os da população, na busca de promover o desenvolvimento sustentável municipal e regional.

³² NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos Gerais de Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas: contratação pública e infraestrutura in: **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Contra Corrente, 2015, p. 92.



Adentrando na esfera econômica propriamente dita, essa planificação deve ser apta a preservar os interesses do empresariado local e incentivar outras empresas, nacionais ou estrangeiras, à instalação de seus empreendimentos no município, na busca da geração de emprego e no desenvolvimento da cidade e região.

Nesta esteira, o Plano Pousoalegrense de Desenvolvimento Integrado, além de operacionalizar a política econômica do município, é meio para que o poder público local alcance os seus objetivos prioritários definidos no artigo 5º da Lei Orgânica, como, por exemplo, proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum (inciso V); e, também, assegurar e aprofundar a sua vocação de centro de cultura e arte, de pólo educacional, agropecuário, comercial, prestador de serviços e industrial (inciso III).

Se não bastasse estabelecer os meios de instrumentalização da política econômica local, a Lei Orgânica prevê a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, órgão ao qual incumbe a tarefa de acompanhar, fiscalizar e avaliar o Plano Pousoalegrense de Desenvolvimento Integrado (artigo 197). Trata-se de órgão encarregado de promover o *accountability* do plano econômico desempenhado pelos gestores do município.

A partir dessas considerações, verifica-se que o município vincula sua atuação ao regime jurídico atinente à atividade econômica, que por meio de legislação própria, encarrega-se: de promover a orientação e defesa do consumidor local por meio da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, órgão integrante do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor – SMDC, nos termos da Lei Ordinária nº 4.932/2010; de conciliar o desenvolvimento econômico da cidade com a preservação do meio ambiente, por meio da Política de Proteção, Conservação e Controle do Meio Ambiente e da melhoria da qualidade de vida no município de Pouso Alegre-MG, de acordo com a lei ordinária nº 5.333/2013; de fiscalizar se a propriedade privada e a propriedade privada dos meios de produção cumprem sua função social³³; de dispensar tratamento diferenciado à microempresa e à empresa de pequeno porte, visando incentivá-las, quer pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias e creditícias, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 194 da Lei Orgânica.

Portanto, o poder público local, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, no âmbito de sua competência, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, atuando: na restrição ao abuso de poder econômico; na defesa, promoção e divulgação dos direitos do consumidor; na fiscalização de qualidade, de preços e de pesos e medidas dos bens e serviços produzidos e comercializados em seu

³³ De acordo com o parágrafo único do artigo 3º da lei ordinária nº 4.707/2008, a propriedade cumpre sua função social quando atende “às exigências fundamentais da ordenação da cidade, assegurando o atendimento às necessidades dos cidadãos, quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas no município”.



território; no apoio à organização da atividade econômica em cooperativa e estímulo ao associativismo; e na democratização da atividade econômica (artigo 194, "caput" da Lei Orgânica de Pouso Alegre).

Essa multiplicidade de atribuições interventivas é que permite aferir o papel de protagonista do poder público local no âmbito da atividade econômica desenvolvida no município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Confrontando a Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre com a Constituição Federal de 1988, em especial, no que tange à temática da Constituição Econômica, constata-se uma conformidade entre os preceitos da legislação municipal com os preceitos constitucionais.

Verifica-se, também, que a matéria econômica disciplinada na Lei Orgânica não se restringe ao título VI que trata da Ordem Econômica, uma vez que o seu conteúdo encontra-se esparsos na legislação, o que demonstra que a Constituição Econômica fora incorporada à lei municipal da mesma forma que fora disciplinada na Constituição da República Federativa do Brasil.

No plano ideológico, a Lei Orgânica Municipal confirma, ainda que indiretamente, aquela opção do Constituinte por um modelo de Estado Social de Direito, voltado à transformação da realidade social, com a progressiva emancipação da população menos favorecida.

Nesse ponto, vale ressaltar, que uma economia forte traz benefícios para toda a comunidade. Beneficia as empresas com o lucro, beneficia o trabalhador com a renda, e beneficia a comunidade como um todo, uma vez que o poder público local, através da arrecadação tributária proveniente da atividade econômica, adquire maiores recursos para investir na infraestrutura dos serviços públicos considerados essenciais, como o transporte, educação e saúde, de modo que o maior legado que o desenvolvimento econômico do município pode deixar para a comunidade é a melhoria da qualidade de vida da sua população.

No plano normativo, a lei municipal apresenta a mesma política econômica que vem desenhada na Constituição de 1988. Apesar de assumir uma postura intervencionista quanto à regulação e fiscalização, o poder público local deve assegurar a livre iniciativa (e também a livre concorrência), diminuindo os obstáculos ao desempenho da atividade econômica para os empresários locais e, também, estimulando a entrada de empresas capazes de gerar mais empregos na cidade e região.

Por fim, pode-se dizer que a Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre estabelece um regime jurídico atinente à atividade econômica (ordenação da atividade econômica) que se operacionaliza através do Plano Pousoalegrense de Desenvolvimento



Integrado (direcionamento do processo econômico), que deve ser apto a conciliar o progresso econômico com o desenvolvimento sustentável da cidade (satisfação das necessidades sociais), o que permite aferir, portanto, que as três funções inerentes à Constituição Econômica encontram-se presentes também na legislação local, caracterizando no bojo de sua Lei Orgânica, a Constituição Econômica do Município.

5. REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, Saraiva, 1990.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento Uma Leitura a Partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

CASTRO, Matheus Felipe de; MEZZAROBA, Orides. **História Ideológica e Econômica das Constituições Brasileiras**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **O Indispensável Direito Econômico. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. **Estado, Empresa e Função Social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

FILHO, Elias Kallás. A Constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese in: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MAGALHÃES, José Luiz Quadros; MONACO, Gustavo Ferraz Campos. **Constitucionalismo e Democracia**. São Paulo: Elsevier, 2012.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014.

KEYNES, John Maynard. **O Fim do Laissez-Faire in: SZMRECSANYI, T. (org.). Keynes**. São Paulo: Ática, 1978.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço Público e Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.



NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos Gerais de Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público Privadas: contratação pública e infraestrutura in: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. São Paulo: Malheiros, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2011.