

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – DOSSIÊ TEMÁTICO – ESTADO
E POLÍTICAS PÚBLICAS - 2020**

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2020.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

REGULAÇÃO ECONÔMICA, POLÍTICAS DE FOMENTO E COVID-19: ANÁLISE DO PAGAMENTO DE BENEFÍCIO DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA INSTITUÍDO PELAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 935 E 936

ECONOMIC REGULATION, PROMOTION POLICIES AND COVID-19: ANALYSIS OF THE BENEFIT PAYMENT OF THE EMERGENCY EMPLOYMENT PRESERVATION PROGRAM AND INCOME INSTITUTED BY PROVISIONAL MEASURES 935 AND 936

Emerson Affonso da Costa Moura¹

Data da submissão: 01/11/21

Data da aprovação: 20/11/21

RESUMO: A atuação da Administração Pública durante a pandemia do COVID-19 capaz de conformar através de políticas de fomento o exercício da atividade econômica de modo a atender a realização dos fins sociais protegidos pela ordem jurídico-constitucional é o tema posto em debate. Para tanto, analisa-se de forma conjunta as políticas públicas adotadas pelo governo federal através das medidas provisórias 935 e 936, de modo a verificar, se as medidas adotadas relativas ao pagamento de benefício são capazes de proteger os princípios liberais, mas igualmente, de atender os valores sociais da ordem econômica.

PALAVRAS-CHAVES: Regulação econômica; política pública; fomento; programa emergencial; medida provisória.

ABSTRACT: The performance of Public Administration during the pandemic of COVID-19, capable of shaping the exercise of economic activity through policies to foster the achievement

¹ Professor do mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professor da pós-graduação *latu sensu* da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros. Co-idealizador, co-fundador e diretor do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro.

of social ends protected by the legal-constitutional order is the topic discussed. To this end, the public policies adopted by the federal government are jointly analyzed through provisional measures 935 and 936, in order to verify whether the measures adopted regarding the payment of benefits are capable of protecting the liberal principles, but also, of meet the social values of the economic order.

KEYWORDS: Economic regulation; public policy; promotion; emergency program; provisional measure.

I. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 reflete a tensão entre o influxo ideológico *liberal* - exteriorizado na persecução do desenvolvimento econômico com a consagração da livre iniciativa - e *social* - materializado na exigência de superação das desigualdades sociais e na consecução de uma existência digna para todos.

Com as reformas estatais neoliberais que subtraíram a exclusividade do Poder Público no exercício da atividade econômica e na prestação dos serviços públicos permitindo a expansão da iniciativa privada em atuações de interesse da coletividade, torna-se necessária uma intervenção estatal que conduza a realização dos valores socialmente almejados.

Isto porque embora consagre um regime liberal de exploração da atividade econômica, que será exercida precipuamente pela iniciativa privada em atenção aos princípios da livre iniciativa e do direito de propriedade, igualmente previu a Constituição Federal de 1988 o atendimento pela busca dos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana.

Busca o presente trabalho, investigar em que medida a atuação da Administração Pública em tempos da pandemia do COVID-19 é capaz de conformar através de políticas de fomento, o exercício da atividade econômica de modo a atender a realização dos fins sociais protegidos pela ordem jurídico-constitucional.

Para tanto, analisa-se de forma conjunta as políticas públicas adotadas pelo governo federal através das medidas provisórias 935 e 936, de modo a verificar, se as medidas adotadas relativas ao pagamento de benefício são capazes de proteger os princípios liberais, mas igualmente, de atender os valores sociais da ordem econômica.

II. REGULAÇÃO ECONÔMICA

Não obstante alcance relevo com o fenômeno de transformações que notabilizam o Estado Gerencial Brasileiro², a atividade regulatória antes de nova atribuição da Administração Pública constitui conhecido instrumento de intervenção estatal no domínio econômico e social inerente ao dever de *boa administração* exercido antes mediante atuação precipuamente fiscalizatória de órgãos subordinados³.

Isto envolveu a redefinição dos papéis dos atores sociais e estatais na gestão do interesse público, através da dissociação do espaço público da esfera estatal e a coordenação de suas atuações, voltando à sociedade a atividade de promoção dos bens e o Estado à função de mediador do serviço, da competitividade e dos conflitos⁴.

Neste tocante, a Constituição da República de 1988 instituiu uma ordem econômica baseada na livre iniciativa, garantindo a livre concorrência, a proteção da propriedade, bem como, a exploração direta pela iniciativa privada da atividade produtiva, assumindo o Estado um papel de agente regulador e executor direto excepcional⁵.

Na regulação, portanto, o Estado intervirá nas relações dentro de uma opção de política econômica⁶, utilizando instrumentos capazes de conformar o funcionamento das instituições

² Situa-se por um lado no movimento de redimensionamento da imperatividade estatal que buscando um ajuste de equilíbrio entre a *coerção* e o *consenso* produz um conceito do público não-estatal em um fenômeno de *desmonopolização do poder*. Por outro engloba a passagem de uma Administração monista e monorganizada para uma Administração Pública Pluralista e Pluriorganizada em razão da *fragmentação e despublicização do interesse público*. Sobre o tema, vide: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 385-391.

³ Podemos citar dentre os órgãos estatais e comissões de fiscalização que exerciam funções reguladoras, o Conselho Nacional de Telecomunicações e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Todavia, enquanto que o Estado era o responsável direta ou indiretamente pela execução desta tarefa a função fiscalizatória não era desempenhada com eficiência, uma vez que inexistia interesse em expor as próprias falhas ou deficiência da administração. MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes* in: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). *Direito Administrativo Econômico*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 80-82.

⁴ Após uma concepção de Administração detentora do interesse público emerge o entendimento que essa atribuição deve ser compartilhada com a sociedade, que passa não apenas executar as atividades necessárias à fruição desses interesses, mas também a desenvolver e estabelecer a ordem e prioridade. MEDEAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 181.

⁵ Em contraponto, volta-se a ordem econômica à tutela dos direitos fundamentais coletivos, encontrando seu fundamento também na valorização do trabalho humano e na garantia da existência digna dos indivíduos, observando os princípios de proteção da defesa do consumidor e do meio ambiente e orientando o exercício da atividade econômica aos ditames da justiça social com a busca da redução das desigualdades regionais e sociais, como forma de permitir a realização plena do desenvolvimento do homem e da sociedade.

⁶ Trata-se, portanto, de característica de um modelo econômico e não de certa família jurídica, que busca superar o dirigismo estatal garantindo a livre iniciativa privada com a intervenção enfática no mercado utilizando instrumentos de autoridade, capaz de conformá-la aos objetivos eleitos. SUNDFELD, Carlos Ari. *Serviços Públicos e Regulação Estatal* in: *Direito Administrativo econômico*. SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2000. p. 23-24.

estatais e não estatais aos objetivos colimados pela ordem constitucional, conforme o programa de ação governamental⁷.

Propõe o modelo, todavia, não apenas a inserção na atividade econômica privada buscando sua adequação à política macroeconômica estatal com fins à realização dos princípios da ordem econômica, mas a intervenção também nos serviços públicos com a participação da iniciativa privada no oferecimento de bens e utilidades essenciais.

Nesta faceta, a atividade regulatória abrange uma intervenção com fins a realização de certos valores de natureza social, de forma que a disciplina da prestação dos serviços públicos não compreende apenas a regulamentação do mercado, mas a sua adequação aos interesses da própria coletividade⁸.

Sua finalidade não se identifica, portanto, apenas com aquelas de ordem econômica - proteção da competitividade, fortalecimento do mercado e ampliação do investimento da iniciativa privada - mas alcança aqueles objetivos de natureza social na garantia de atendimento dos interesses da coletividade⁹.

Isto ocorre através de medidas de naturezas distintas – como a regulamentação, a fiscalização e o fomento – que buscam resguardar os interesses controversos e legítimos culminando com a proteção dos valores sociais e econômico e atendendo, portanto, os princípios e objetivos da ordem econômica brasileira.

O tema será visto a seguir.

III. POLÍTICAS DE FOMENTO

⁷ O plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 alinhou os seguintes princípios básicos: autonomia e independência decisória; ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; celeridade processual e simplificação as relações entre consumidores e investidores; participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares em audiência pública; e, limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito Regulatório...* Op. cit. p. 169.

⁸ O modelo regulatório não é norteado apenas pela proposta de atenuar ou eliminar os defeitos do mercado, mas na disciplina de prestação de serviços públicos, onde há relevância dos interesses coletivos envolvidos tem por finalidade impedir a prevalência da pura e simples busca do lucro privado, em detrimento da sociedade. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 451.

⁹ Torna-se necessário, portanto, não identificar a regulação enquanto fenômeno jurídico com a regulação da atividade econômica pública e privada, uma vez que orientada também por fins sociais, importa construir um conceito de regulação como o complexo de normas que regulam a atividade econômica e social com a finalidade de proteger o interesse público. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Realidade* in: *Direito Regulatório: temas polêmicos*. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 30.

O Estado intervêm nas atividades econômicas e sociais, de forma diretiva ou indutiva mediante a utilização de instrumentos de natureza regulatória, concorrencial, monopolista e sancionatória, com fins de conformar e coordenar a atuação pública e privada à conforme a diretiva política adotada pelo governo e a ordem econômica e social e princípios instituídos pela lei fundamental¹⁰.

Sua atividade compreende, portanto, o complexo de atribuições normativas, gerenciais, negociais e sancionatórias, exteriorizadas nas funções de regulamentação, gestão, negociação, fiscalização e fomento do ordenamento social e econômico, exercida mediante programas ou planos de ação governamental que permite orientar a atividade da iniciativa privada aos fins almejados¹¹.

Isto ocorre através das políticas públicas, ou seja, da articulação pelos poderes públicos de ações estatais que coordenam os meios colocados à disposição para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, a saber, exteriorizadas na regulamentação, gestão, negociação, fiscalização e fomento ou fomento do ordenamento social e econômico¹².

Compreende o fomento, uma dessas modalidade de intervenção indireta do Estado na economia que busca influenciar a atividade dos particulares mediante a oferta de benefícios e estímulos, de modo a induzí-los a desempenharem atividades tidas como necessárias para a persecução do interesse público seja através de meios de natureza honorífica, jurídica ou econômica¹³.

¹⁰ Abrange os mecanismos e técnicas estatais exteriorizados precipuamente em normas e regulamentos dispositivos, que buscam conformar a atividade individual à consecução do interesse econômico e social almejado pela ordem constitucional. Sobre o tema, vide: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 305-307.

¹¹ Desta forma, não se limita apenas as funções normativas, porém, compreende as de conciliação, mediação e arbitragem, bem como, de fiscalização e fomento, desde o planejamento até o controle do setor ou atividade com fins de propiciar o máximo de eficiência na solução de problemas. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 107-109.

¹² Abrange um ciclo que compreende planejamento - delimitação das metas e prioridades - execução - a adoção das medidas necessárias à operatividade - e avaliação - dos impactos da ação governamental. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Políticas Públicas, Controle Social e Orçamento Participativo**. Revista de Direito Tributário (São Paulo), v. 114. 2011. p. 154-182, 2011. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241-244.

¹³ Deste modo, a atividade de fomento tem natureza instrumental, prestando-se a satisfação do interesse público, de sorte que o Estado estimula a atuação do particular de cooperar voluntariamente na persecução daquele fim. MELLO, Rafael Munhoz de. **Atividade de Fomento e o Princípio da Isonomia**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, fevereiro/março/abril, 2010. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-RAFAEL-MUNHOZ-DE-MELLO.pdf> Acesso em 12.03.2013. p. 5-6.

Envolve a não obrigatoriedade de participação com a inexistência de qualquer tipo de coerção para que se realize a adesão, não se tratar de liberalidade pública, ser seletivo embora não fira injustificadamente a isonomia, unilateral, uma vez que inexistente sujeito ativo para exigir a execução da atividade fomentada e possui, em princípio, caráter transitório¹⁴.

No prisma econômico abrange as vantagens patrimoniais de natureza *real* – cessão de uso de bem público para exploração dos particulares – ou benefícios de ordem *financeiro* – abrangendo a transferência *direta* de recursos financeiros através das subvenções ou empréstimos, ou a transmissão *indireta* de benefício pecuniário por meio de isenção fiscal ou simples redução de alíquota em tributos.

Neste viés, em razão da pandemia do COVID-19 no ano de 2020, o governo federal tem adotado inúmeras medidas em variados campos – financeiro, administrativo, econômico – que buscam minimizar os efeitos na ordem econômica e social promovidos pelo isolamento social necessário à contenção do contágio e proliferação da doença.

No que tange as medidas econômicas, foi adotada através do decreto nº 10.305 de 2020 a isenção do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) para determinadas operações de crédito contratadas no período entre 3 de abril de 2020 e 3 de julho de 2020.

Houve alteração na forma de contribuição para PIS/Pasep, para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins) que incide sobre a receita das empresas e da contribuição previdenciária patronal que precisa ser paga pelas empresas e pelos entes públicos por dois meses.

Determinou pelo Decreto nº 10.285 ampliado depois pelo Decreto nº 10.302 de 2020 isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para materiais como artigos de laboratório ou de farmácia, luvas e termômetros clínicos garantindo a redução do custo tributário de produtos utilizados na prevenção e tratamento do coronavírus.

Além destas medidas de fomento estatal, destaca-se a edição das medidas provisórias nºs 935 e 936 que garantem a complementação de salários para os trabalhadores que terão suas cargas horárias e remunerações reduzidas por até três meses, que tem por objetivo instituir o benefício emergencial de preservação do emprego e da renda.

O tema será visto a seguir.

¹⁴ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista**, in Revista de Direito da Procuradoria-Geral, Volume 65, Rio de Janeiro: CEJUR, 2010, p. 135.

IV. O PROGRAMA EMERGENCIAL DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA INSTITUÍDO PELAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 935 E 936

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6 de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) da Lei nº 13.979 de 2020.

Tal referida política pública de fomento editada pelo governo federal tem como finalidade preservar o emprego e a renda, garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais e reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública.

Isto envolve medidas positivas como o pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, que decorrerá da aplicação de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, bem como, da definição da suspensão temporária do contrato de trabalho.

O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda é um fomento custeado com recursos exclusivamente da União sendo devido para o empregado a partir da data do início da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho.

Para atendimento da política pública, foi editada em 01 de abril de 2020, a medida provisória de nº 935 que abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, que busca atingir 24,5 milhões de trabalhadores, inclusive, os domésticos.

O valor é definido a partir da base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito e será pago ao empregado independentemente do cumprimento de qualquer período aquisitivo, do tempo de vínculo empregatício e do número de salários recebidos.

Neste viés, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6363 pelo partido Rede Sustentabilidade relativa a redução da jornada de trabalho e do salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho por meio de acordos individuais em razão da pandemia do novo coronavírus, independentemente da anuência dos sindicatos da categoria.

Embora tenha sido deferida medida cautelar pelo ministro Ricardo Lewandowski, no julgamento em plenário virtual, o Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência, para sustentar que a previsão de acordo individual é razoável, pois garante uma renda mínima ao trabalhador e preserva o vínculo de emprego ao fim da crise.

Segundo ministro, a exigência de atuação do sindicato para negociação coletiva ou não se manifestando no prazo legal geraria insegurança jurídica e aumentaria o risco de desemprego, portanto, não havendo inconstitucionalidade, uma vez que garante a proteção constitucional à dignidade do trabalho e à manutenção do emprego.

A par da controvérsia trabalhista acerca da negociação coletiva – ao qual se adere aos votos do ministro Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Edson Fachin, uma vez que a Constituição assegura que a redução salarial só pode ocorrer mediante negociação coletiva – a referida medida provisória aponta uma intervenção regulatória importante diante do quadro.

A ordem econômica brasileira é pautada pelo influxo ideológico liberal – pautada precipuamente na proteção dos princípios da livre iniciativa, livre propriedade e livre concorrência – e social – na valorização do trabalho humano, na existência digna e na justiça social – que marcam a dialética da natureza plural da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, a adoção de uma política pública de fomento com a transferência de recursos públicos, de forma a garantir a manutenção do pleno emprego e a valorização do trabalho – independente da controvérsia acerca da negociação coletiva – garante a proteção do exercício da atividade econômica e dos valores sociais que devem ser perseguidos.

Compete ao Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica exercer a função de incentivo¹⁵, que envolve a adoção de políticas econômicas que sejam adequadas a cada respectivo campo de atuação permitindo o atendimento aos objetivos esperados na sua atividade regulatória.¹⁶

Na ausência de quadro normativo bem definido para o fomento público, parece que a adoção deste tipo de medida regulatória deverá ser considerada à partir de juízos de razoabilidade e proporcionalidade, que permitam considerar efetivamente que tais benesses estão ligadas ao fomento da atividade econômica e não a interesses privados.

¹⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988. Art. 174.

¹⁶ NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 2ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 639.

Assim, parece que considerados os critérios de sua concessão e sua intensidade e duração¹⁷, o programa emergencial de preservação do emprego e da renda instituído pelas MPs 936 e 937, no que se refere ao pagamento de benefício, encontram critérios objetivos e isonômicos¹⁸ e com prazo razoável¹⁹.

Atende a proteção aos princípios fundamentais do Estado Brasileiro – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa – e da ordem econômica – na valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna e justiça social – se adequando à competência estatal de agente regulador exercendo a função de incentivo.

IV. CONCLUSÃO

Em sociedades pluralistas, a ordem constitucional tende a refletir sob as convergências e divergências das forças políticas e sociais, uma carta compromissória que veicula sob o manto de um pluralismo ideológico, aparentes conflitos entre interesses inicialmente tidos como inconciliáveis.

A atuação da Administração Pública permite garantir uma justa medida no exercício do fomento de forma a garantir a proteção à livre propriedade, livre iniciativa e livre concorrência, bem como, os valores e objetivos da ordem social, na proteção e valorização do trabalho, na busca do pleno emprego e das condições dignas do homem.

Não se ignora as dificuldades em compatibilizar os interesses legítimos da iniciativa privada na exploração da atividade exteriorizada no lucro e no crescimento, com as expectativas sociais na realização do pleno emprego e realização dos valores sociais previstos pela ordem jurídico-constitucional.

Todavia, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda no que tange a concessão do benefício àqueles sujeitos à redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, bem como, a suspensão temporária do contrato de trabalho parece ter encontrado uma medida que permite garantir os interesses liberais e a proteção dos valores sociais.

Isto reforça o papel do fomento público como uma das atividades regulatórias, que devem ser assumidas pelo Estado como forma de proteção de iguais interesses legítimos –

¹⁷ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista**, in Revista de Direito da Procuradoria-Geral, Volume 65, Rio de Janeiro: CEJUR, 2010, p. 116.

¹⁸ BRASIL, Medida Provisória 936 de 1 de Abril de 2020. Art. 6.

¹⁹ BRASIL, Medida Provisória 936 de 1 de Abril de 2020. Art. 10.

liberais e sociais – atendendo uma ordem constitucional plural e permitindo alcançar uma verdadeira justiça social.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. O marco regulatório dos serviços públicos. *Interesse Público*. n. 27, v. 5, 2004.

AMARAL, Azevedo. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito. O Triunfo Tardio no Direito Constitucional no Brasil in: SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Orgs). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BEDJAOU, Mohammed. The right to Development in: BEDJAOU, Mohammed (org.) *Internacional Law: Achievements and Prospects*. Paris: Martinus Nijhoff Publisher e UNESCO, 1991.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BORGES, Alice Gonzalez. *A Implantação da Administração na Emenda Constitucional 19/98*. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. n 24.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial* in: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

CAIELLA, Pascual. Regulación de los Servicios Públicos e Concurrencia in: Revista de Direito Administrativo e Constitucional A&C. vol. 12. 2003.

CARBONELL, Miguel. Nuevos Tiempos para el Constitucionalismo in: CARBONELL, Miguel (Org). Neoconstitucionalismo(s). 1 ed. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

CASTANHEIRA, Maurício (Org). Gestão do Conhecimento: Logística, Cadeia de Suprimentos e Arranjos Produtivos. Volume 1 e 2. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Realidade in: Direito Regulatório: temas polêmicos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. 15 ed. São Paulo: Editora Globo, 2000.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. O Papel do Poder Judiciário na Concretização de um Modelo Social de Desenvolvimento. Mimeografado. 2012.

FERRAJOLI, Luigi. Derechos e Garantias: La ley del mais débil. 1 ed. Madrid: Trotta, 1999.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande e Senzala. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Redefinição do Papel do Estado na Prestação de Serviços Públicos: Realização e Regulação diante do Princípio da Eficiência e Universalidade in: Revista Interesse Público. Ano 8. Nº 40, novembro/dezembro de 2006.

_____. O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Teoria dos serviços públicos e sua Transformação In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. Malheiros: São Paulo, 2000.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. prefácio de Antônio Cândido. 17. ed. Rio de Janeiro: Olympio. 1984.

JUSTEN, Mônica Spezia. A Noção de Serviço Público no Direito Europeu. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. O Direito Administrativo de Espetáculo. Fórum Administrativo Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n 100 jun. 2009.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista de Serviço Público. Ano 49. N. 2. Abr-Jun 2008.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A Proteção dos Usuários de Serviços Públicos. in: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). Direito Administrativo Econômico. 1 ed. São Paulo, Malheiros, 2002.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: Causas e Consequências da mudança no Modod e Governança in: MATTOS, Paulo Todescan L. (Coord). Regulação Econômica e Democracia: o debate europeu. São Paulo: Editora Singular, 2006.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 117, n2, set./dez 1998.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes in: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). Direito Administrativo Econômico. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDEAUAR, Odete. O Direito Administrativo em Evolução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista, in Revista de Direito da Procuradoria-Geral, Volume 65, Rio de Janeiro: CEJUR, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Direito Administrativo da Economia e a Atividade Interventiva do Estado Brasileiro in: OSÓRIO, Fábio Medina e SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord). Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos Sobre a Reforma Administrativa. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: Legitimidade, Finalidade, Eficiência, Resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. Globalização, Regionalização, Reforma do Estado e da Constituição in Revista de Direito Administrativo n 215. Jan/mar 1998.

_____. Mutações do Direito Administrativo. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. Direito Regulatório. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORENILLA, José Maria Souvirón. La Actividad de la Administración y el Servicio Público. Granada: Comares, 1998.

NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 2ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, Jose Carlos Ferreira de. O Estado regulador nas concessões de serviços públicos. Revista de Informação Legislativa. n. 129, v. 33, 1996.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90 in: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: 2002.

SCHIRATO, VITOR Rhein. A Regulação dos Serviços Públicos como Instrumento para o Desenvolvimento. In: Interesse público. Belo Horizonte, v. 7, n. 30, mar. 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços Públicos e Regulação Estatal in: Direito Administrativo econômico. SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo Regulatório. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

TÁCITO, Caio. A Reforma do Estado e a Modernidade Administrativa in Revista de Direito Administrativo. 215. Jan/mar 1999.

_____. Direito Administrativo Participativo. Carta Mensal. CNC V. 43. Ago/1997.

_____. Os Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Revista de Direito Administrativo. n. 178. Out-dez. 1989.

TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico. São Paulo: Método, 2003. p. 68.

TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p 54-62. BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy in TORRES, Ricardo Lobo (Org). Legitimação dos Direitos Humanos. Rio de Janeiro, Renovar, 2002.

VALLE, Vivian Lima López. Serviço público, desenvolvimento econômico e a nova contratualização da administração pública: o desafio na satisfação dos direitos fundamentais. Fórum Administrativo. n. 132, v. 12, 2012

WAHRLICH, Beatriz. A Reforma Administrativa da Era de Vargas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.