

# A fundamentalidade dos direitos e deveres econômicos na Ordem Constitucional

Sergio de Andréa Ferreira\*

1. A Carta da República Brasileira identifica, expressamente, o Direito Econômico, ao fazê-lo, em seu art. 24, I, objeto da competência legislativa concorrente da União e dos Estados Federados (e do Distrito Federal); o que também se dá com '*produção e consumo*', consoante o inciso V do mesmo artigo.

Assim como dispõe sobre a ordem social (Título VIII), a CF trata da ordem econômica e financeira, em seu Título VII, sendo que a legislação identifica a ordem tributária,<sup>1</sup> que a Constituição caracteriza como sistema tributário nacional (Capítulo I do Título VI); assim como o faz com o sistema financeiro nacional (art. 192).

Expressivamente, a Constituição da República Portuguesa, em sua Parte II, cuida da Organização Econômica, enumerando, seu art. 80º, os princípios em que assenta a organização econômico-social.

Não obstante ser a livre iniciativa um dos fundamentos da própria República Federativa do Brasil, indicado, desde logo, no art. 1º da CF, e repetido no art. 170, já agora como fundamento da ordem econômica; embora seja a livre concorrência um dos princípios dessa mesma ordem (inciso IV do mesmo artigo); apesar da garantia constitucionalmente assegurada do livre exercício de qualquer atividade econômica (p. único do citado art. 170); e mesmo reconhecendo a legitimidade do poder econômico (art. 173, § 4º), a economia brasileira se submete, juridicamente, a um sistema, principiológico e normativo, que constitui uma ordem, a formar um complexo de diretrizes e preceitos dispostos 'com o fim de fixar as bases da economia'.<sup>2</sup>

2. A designação *poder econômico* comporta um sentido sociológico e, outro, jurídico, indissolúvelmente ligados entre si.

No primeiro, é uma das formas ou divisões do poder nacional, '*expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação*,

---

\* Professor Titular de Direito Administrativo. Desembargador Federal, aposentado. Ex-membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro.

1 cf. Lei nº 8.137, de 27.12.90

2 *Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, 7ª ed., p. 602, verbete '*Ordem econômico-social*'.

*numa época considerada*'. Ao lado do poder político, do poder psicossocial, do poder militar, está o poder econômico. A potencialidade de produção de bens e serviços dimensiona o referido segmento do poder nacional, condicionando a ação dos outros fatores componentes do mesmo. Esse poder projeta-se no campo internacional.

Juridicamente, cabe considerar que nossa ordem econômica se funda na liberdade de iniciativa, na concorrência nos mercados, com o objetivo de lucro; na propriedade privada dos meios de produção, na liberdade do exercício de trabalho, ofício ou profissão.

Todas essas liberdades e garantias asseguram, a cada um, poderes, direitos e faculdades materiais, e impõem deveres, vedações, sujeições, imposições, que compõem o estatuto da situação jurídica de cada partícipe da atividade econômica. Sob o ângulo do Direito, o poder econômico, decomposto em direitos, poderes e faculdades, os têm institucionalizados como quaisquer outros, em termos de limites de conteúdo e de limitações de exercício.

Verifica-se que as já citadas liberdades econômicas não são absolutas, mas institucionalizáveis, e a própria CF, em numerosos de seus dispositivos, dá início a essa institucionalização, prescrevendo, inclusive, a necessidade de autorização de órgãos públicos, nos casos previstos em lei, para o exercício de determinadas atividades econômicas (p. único do art. 170). Ademais, fundamentos, princípios e ideologia dão o sentido profundo da ordem econômica.

O que se está institucionalizando, já na área do Direito Social, são os direitos de propriedade, ou seja, os direitos de conteúdo econômico, os direitos patrimoniais (e não, apenas, o domínio, o direito real máximo, que é o direito de propriedade em sentido estrito).

Neste significado largo, é que a CF Brasileira garante o direito de propriedade (arts. 5º, *caput*, e inciso XXII, e 170, II); e, consoante este significado amplo, pode dizer-se que, ao invés de um direito de propriedade, existem direitos de propriedade.

3. Os direitos constitucionais, de índole econômica, são fundamentais, na medida em que o art. 5º, *caput*, da Carta Magna Nacional, enumerando aqueles direitos que têm tal natureza, elenca o de propriedade, assegurando sua inviolabilidade, no mesmo patamar do direito à vida, à liberdade e à segurança.

Por seu turno, o inciso XXII, do mesmo art. 5º, assegura o direito de propriedade em sentido amplo, a abarcar todos os direitos patrimoniais, ou seja, economicamente relevantes, pecuniariamente mensuráveis. A garantia constitucionalmente estabelecida, corresponde a uma vedação de procedimento

atentatório aos mesmos, por parte do Poder Público, e ostenta um aspecto objetivo, na medida em que proíbe a extinção do instituto do patrimônio, do direito patrimonial; e um outro, subjetivo, pois que impede que um titular de um bem patrimonial possa ser simplesmente privado do correspondente direito subjetivo, senão mediante desapropriação (CF, art. 5º, XXIV).

Em vários outros dispositivos a Carta Política Nacional volta a temática do domínio, como direito constitucionalmente assegurado e protegido.

Assim, no mesmo art. 5º, inciso XXVI, estabelece meios de defesa e de fomento a pequena propriedade rural; nos incisos XXVII, XXVIII e XXIX, atribui aos autores o direito exclusivo sobre suas obras, inventos e criações industriais, a propriedade das marcas, a proteção aos nomes de empresas e outros signos distintivos; nos incisos XXX e XXI, garante o direito de herança e regula a sucessão de bens de estrangeiros situados no país; no de nº LIV, veda-se a privação de bens, sem o *'devido processo legal'*.

No Título da *'Ordem Econômica e Financeira'*, o art. 170 elege a propriedade privada, a função social da propriedade e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, como princípios da ordem econômica.

No Capítulo específico sobre a *'Política Urbana'*, preceitua o art. 182, § 3º que *'as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro'*; e arrematando o art. 183, e §§, que aquele que possuir como sua área urbana em certas condições, adquirir-lhe-á o domínio. Já no Capítulo *'Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária'*, os artigos 184 e 185 tratam da desapropriação por desinteresse social, para os fins dessa última; aduzindo o art. 191 que aquele que, não sendo proprietário rural de imóvel urbano, possua, como sua, área de terra, e zona rural, atendidos certos requisitos, passará o respectivo domínio.

§ 2º, que *'a propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor'*

Outrossim, a combinação, dentre outros, dos arts. 170, 173 e 174, com o preâmbulo e os arts. 1º, 3º, 5º; XXXII, 6º, 193 e 219, que enunciam fundamentos, princípios e objetivos da ordem econômica brasileira, resulta a fixação de cinco pilares da mesma, que se desenvolve no espaço social, que é o mercado:

a) quanto ao capital e à empresa, a legitimidade do poder econômico e do lucro;

b) no que tange ao mercado interno, sua integração no patrimônio nacional, e o dever de ser ele incentivado, a fim de viabilizar, dentre outros fins, o

desenvolvimento sócio-econômico e o bem-estar da população e a autonomia tecnológica;

c) no tocante ao trabalhador, o primado e a valorização do trabalho humano, a busca do pleno emprego e a subjetivação dos direitos sociais;

d) no que concerne ao consumidor, sua defesa;

e) sob o aspecto social geral, os citados comprometimentos com o bem-estar, e com o desenvolvimento nacional; com a luta contra as desigualdades, a pobreza, e a marginalização; com a assistência aos desamparados, com a preservação de valores e bens, como o meio ambiente, tudo a objetivar a justiça social.

A ordem econômica nacional brasileira consagra, fundamentalmente, o sistema de economia capitalista, na medida em que se funda na propriedade dos meios de produção (CF, arts. 170, II, e 5º, XXIII), no trabalho livre (art. 5º, XIII), na organização da empresa e na atividade do empresário, com preferência, em favor da empresa privada, para a exploração da atividade econômica, sendo princípios básicos seus, o da liberdade de iniciativa, da livre concorrência e o da lucratividade.

Cuida-se de economia de mercado, calcada, em tese, na competição, com reconhecimento do poder econômico, não podendo haver, porém, a dominação daquele primeiro, nem o abuso do último; nem, tampouco, a eliminação da segunda, ou o aumento arbitrário dos lucros.

4. Mas é inquestionável que a CF dá um sentido social á atividade econômica, ao proclamar: (a) como um dos objetivos fundamentais da própria República Brasileira, a garantia do desenvolvimento nacional (preâmbulo e art. 3º; II); (b) como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, da ordem econômica e da ordem social, o primado e a valorização do trabalho, com plena garantia dos direitos trabalhistas e outros de natureza social, e a busca do pleno emprego (arts. 1º, IV, 6º a 11, e 170, caput e VIII); (c) como direito público subjetivo, a garantia da proteção do consumidor (arts. 5º, XXII; e 170, V); (d) como princípio da ordem econômica, a defesa do meio ambiente, bem comum de todos (art.170, VI, e 225, e §§); (e) como dever individual e coletivo e princípio da ordem econômica, o atendimento à função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III); e (f) como fim último, dessa mesma ordem econômica, a justiça social (arts. 170 e 193).

A CF Brasileira, pelos motivos expostos, é socialmente vinculada.

Destaquemos, por sua relevância, a clausulação da propriedade '*lato sensu*', dos direitos patrimoniais, com a função social.

As Constituições brasileiras de 1824 (art. 179, nº 22) e de 1891 (art. 72, § 17) garantiam o direito de propriedade em toda a sua plenitude. As Constituições de 1934 (art. 113, nº 17), de 1946 (art. 141, § 16) e de 1967 (art. 150, § 22; 153, § 22, pela Emenda Constitucional nº 1/69) limitaram-se a aludir ao direito de propriedade, sendo que a de 1937 (art. 122, nº 14) ressaltava que 'o seu conteúdo e os seus limites' seriam os definidos nas leis que lhe regulassem 'o exercício', ressalva essa considerada desnecessária, e subentendida, dada a natureza institucional dos direitos de propriedade.

Conteúdo, exercício e limites dos direitos de propriedade são, portanto, estabelecidos pela Constituição e pelas leis e, conseqüentemente, modificáveis, com a mudança da legislação.

O Direito Constitucional Brasileiro, a partir da CF de 1934, tem dado uma função social à propriedade, o que traduz o sentido global do seu conteúdo e exercício, e dos respectivos limites. A CF de 1934, em seu art. 113, nº 17, prescrevia não poder o direito de propriedade ser exercido '*contra o interesse social ou coletivo, na forma, que a lei determinar*'. O art. 147 da Carta de 1946 estatuiu que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar social. A Constituição de 67 (art. 157, III, da redação original; art. 160, III, pela Emenda Constitucional nº 1/69) tinha, na função social da propriedade, princípio básico da ordem econômica e social, que, por seu turno, possuía por fim realizar a justiça social.

A função social da propriedade leva, especificamente, a que o titular do direito seja obrigado a fazer; a valer-se de seus poderes e faculdades, no sentido do bem-comum.

A função social da propriedade corresponde a uma concepção ativa, comissiva do uso da propriedade.

O Direito Brasileiro sempre ostentou limitações comissivas, omissivas e passivas da propriedade. Mas há uma grande distância, foi dado um gigantesco passo, entre as limitações em favor de vizinhos, como se vê no Código Civil, e aquelas em benefício da comunidade em geral, em nome do bem-comum, do interesse social.

A Carta vigente desenvolveu esse dever individual e coletivo:

(a) repetindo (art. 5º; XXIII) que 'a propriedade atenderá a sua *'função social'*';

(b) erigindo (art. 170, III), como princípio da ordem econômica, a *'função social da propriedade'*;

(c) prevendo a desapropriação por interesse social (arts. 5º, XXIV, e 184);

(d) estabelecendo (art. 182, § 1º), que *'a propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor'*;

(e) facultando ao Poder Público Municipal (art. 182, § 4º) *'exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento'*; sob a pena, dentre outros gravames, de *'parcelamento ou edificação compulsórios'* (inciso I);

(f) prescrevendo (art. 186) os requisitos a serem simultaneamente atendidos, para que se reconheça o cumprimento da função social da propriedade rural, dentre os quais o *'aproveitamento racional e adequado'* (inciso I), sob a cominação da desapropriação por interesse social (art. 184).

A função – e, como toda função jurídica, a envolver a obrigação de consecução de um fim – social da propriedade é, portanto, base para farta instrumentação da legislação e regulação econômicas.

5. Os direitos patrimoniais encerram poderes jurídicos, como o de alienar, no caso do domínio; o de ceder, no caso do direito obrigacional; e faculdades, que traduzem, faticamente (fato – facto – e faculdade são cognatos, derivando ambos do mesmo étimo *fac*), a satisfação do interesse, a que, juridicamente, atende o direito. Referindo-se ao domínio, o art. 1.196 do CC alude a *'poderes inerentes'* à propriedade.

O conteúdo do direito marca a sua extensão, define seu objeto e compõe-se desses poderes e faculdades. Os atos e fatos praticados pelo seu titular, de acordo com tal conteúdo, dentro dessa extensão, são o exercício do direito. O exercício dá-se, portanto, através de fatos, quando se trata de faculdades, como no caso da construção de um edifício, pelo proprietário, no imóvel de seu domínio; ou por atos jurídicos, quando se trata de poderes, como o de dispor.

Em verdade, os direitos de propriedade, embora básicos em nosso sistema de direitos individuais econômico-sociais, não é um direito fundamental, no sentido em que o é a liberdade pessoal, porquanto, reitera-se, é institucionalizável: a propriedade é um instituto jurídico, uma instituição, que, em razão da garantia constitucional, não pode ser abolida, mas cujo conteúdo não é único, cabendo à lei, dentro do que a Constituição Federal dispõe, definir tal conteúdo, regular seu exercício, estabelecendo os respectivos limites.

Os direitos institucionalizados, como os patrimoniais, têm, portanto, limites, que circunscrevem seu conteúdo, seu complexo de poderes e faculdades;

bem como limitações a seu exercício; sendo, por outro lado, balizados por tangencionamentos, as incursões, intromissões e ingerências que terceiros podem fazer.

Há, com efeito, um conteúdo positivo, circunscrito pelos chamados limites positivos, que fixam o elenco de poderes e faculdades do titular do direito, e o alcance do respectivo exercício, ou seja, até onde aquele pode ir na realização de tais poderes e faculdades.

Mas há um conteúdo e um alcance ditos negativos, circunscritos pelos limites e limitações negativos, que estabelecem até onde podem ocorrer ingerências e tangencionamentos de terceiros em relação ao direito alheio; quais os poderes e faculdades de que não dispõe seu titular, e aonde não pode ir esse no exercício do direito.

6. O exercício irregular dos poderes e faculdades; a contrariedade às proibições, imposições e sujeições caracterizam o abuso de direito, e, no que nos diz de perto, do poder econômico, dizendo respeito à produção de bens e serviços, à atividade financeira e outras; e tendo, este abuso, por objetivos ilícitos, o domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros, o que corresponde à subversão dos princípios básicos de nossa ordem econômica (CF, art. 173, § 4º).

O exercício de qualquer atividade, traduzida na fruição de poderes e faculdades, tem, pois, de ser regular, porquanto, do contrário, haverá abuso ou excesso, caracterizando-se o ato ilícito absoluto (art. 168, I, do CC). As limitações ao exercício dos direitos hão de ser respeitadas, para que não ocorra a irregularidade danosa ilícita: aos brocardos *'qui iure suo utitur neminem laedit'* e *'nemo iniuria facit qui iure suo utitur'* opõe-se, com vantagem, a máxima *'summum ius, summa iniuria'*.

7. Mas, conforme já salientado, a ordem econômica não se compõe, apenas, do capital, da empresa, do empresário, e de seus direitos e interesses; enfim, do poder econômico: a própria CF Brasileira, no Título respectivo, foca o trabalho e a figura do trabalhador; a personagem do consumidor; e bens e valores que têm de ser preservados em face da atividade econômica, como o meio ambiente.

O Direito Econômico é o Direito da Ordem Econômica, abrangendo: (a) a institucionalização do poder econômico; de direitos de propriedade; (b) a valorização do trabalho humano; e (c) a defesa do consumidor. Têm imbricações com outros valores, as chamadas externalidades sociais, como a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais, o desenvolvimento nacional equilibrado, o pleno emprego, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e da propriedade rural, o desenvolvimento do mercado in-

terno, inclusive objetivando a autonomia tecnológica do País, tudo com vistas à realização da justiça social (CF, arts. 1º, IV; 3º, II a IV; 6º; 170, e seus incisos; 182, 186 e 219), a partir de raízes e contornos inscritos na Constituição Federal (Título VII).

Tem por objeto as situações jurídicas, as relações jurídicas, os poderes, direitos, faculdades, deveres, obrigações, pretensões, ações, de que participam o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica (CF, art. 174) e como explorador desta (art. 173), e dos demais sujeitos econômicos, do setor público e do setor privado, com um espaço social, que é o mercado.

Conforme salientado, a Carta Política Nacional conferiu identidade ao Direito Econômico, em face do Direito Financeiro, do Direito Tributário, do Direito Administrativo, e dos demais ramos jurídicos, eis que referido, nominalmente, no art. 24, I, da CF.

Assinale-se, uma vez mais, que o dispositivo coloca o Direito Econômico como matéria da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

É no campo do Direito Econômico que nos encontramos. Mas outros ramos jurídicos (como o Direito Civil, o Comercial, o Direito Societário, o Direito da Propriedade Intelectual e Patentes, o Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor, os já citados Direitos Financeiro, Tributário, o Direito Administrativo), que com ele se inter-relacionam, o fazem em moldura contextualizada.

O poder econômico tem, dentre os poderes sociais, realce e força especiais, oferecendo para aqueles que tentam controlá-lo, fiscalizá-lo ou criticá-lo, o chamado 'risco de captura' e, até mesmo, de destruição.

Daí, ser fundamental que o Direito Econômico tenha os agentes e instrumentos adequados para sua efetivação.

Assim, um Estado fraco, o '*Estado mínimo*', o '*Estado nanico*' ser incapaz, inclusive, de assegurar as condições, adequadas, da economia de mercado.

Por isso, é precisa a enumeração, pela Constituição Portuguesa, dentre os princípios da organização econômico-social, o da '*subordinação do poder econômico ao poder político democrático*' (art. 80º, *a*) eis que o ato político é a síntese dos demais atos e fatos sociais, e há de existir uma orientação axiológica (e, portanto política) que consulte aos interesses da sociedade.

Negrita JORGE MIRANDA<sup>3</sup> que o citado dispositivo constitucional luso é uma das intenções primordiais em que, juntamente com a garantia dos direi-

3 *Manual de Direito Constitucional*, 3ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2000, IV: 520



tos dos trabalhadores, se alicerçam as normas sobre a iniciativa privada, cujas regras demonstram *'um alcance mais restritivo'*.

8. Identificam-se, como sub-ramos, dentre outros, o Direito Econômico Regulador (Regulativo ou Regulatório) e o Direito Econômico Institucional; o Direito Econômico da Empresa e da Atividade Econômica; o Direito do Consumidor.

O primeiro compreende as modalidades – normativa e operativa – de intervenção, de ingerência do Estado na ordem econômica, no comportamento dos agentes econômicos, e que, em sua forma extrema, caracteriza o dirigismo total, cujo oposto, também em sua modalidade radical, é o absteísmo estatal completo, do *'laissez-faire, laissez-passer'* absoluto.

O segundo corresponde à estruturação organizacional do Estado, enquanto, ele próprio, agente econômico, e que, em sua configuração-limite, caracteriza o coletivismo global; e, no sentido contrário, o Estado inteiramente ausente da prática de atos econômicos.

É claro que não há uma separação absoluta entre os dois sub-ramos, mas uma interpenetração e uma interação necessárias, dado que, a par dos órgãos ordinários de sua estrutura, que atuam no campo do Direito Econômico, existem aqueles que são específicos na normatização, na regulação concreta e na atuação nos mercados econômico, financeiros, de capitais.

Por outro lado, ocorre nítida conjugação, em muitos casos, entre a regulação concreta e a atuação mercadológica.

O terceiro sub-ramo compreende a empresa, como pólo econômico e jurídico, a desenvolver, na qualidade de *'microcosmos econômico'*, como estrutura organizacional e agente, e com o titular do capital, o empresário, o executivo, o empregado, a atividade econômica, compreendendo a prática dos atos econômicos de produção, de comercialização, de prestação de serviços; a atividade financeira e no mercado de capitais.

O Direito do Consumidor é o da defesa e proteção deste, da afirmação de seus direitos e garantias.

Dentre outras divisões, realce-se a do Direito Econômico Internacional, com as normas de Direito Interno sobre matéria econômica, e que têm conexão com elemento fático-jurídico estrangeiro; e o Direito Internacional Econômico, que tem assento nos tratados, convenções e atos jurídicos de Direito Internacional, envolvendo, inclusive, as entidades internacionais não-estatais. Identifica-se o Direito de Integração Econômica e consolidou-se, outrossim, o Direito Comunitário, a ordem jurídica comunitária.

São segmentos jurídicos básicos em época de economia globalizada e integrada, em que os mercados, os agentes econômicos, a regulação se institucionalizaram, se transacionalizavam, se supranacionalizaram.

Assumem relevância o Direito Econômico Penal (Punitivo), que caracteriza ilícitos jurídico-econômicos e comina as respectivas sanções; e o Direito Penal Econômico, parte, do Direito Criminal, que tipifica delitos, com as respectivas penas, em área que tem, como bem jurídico tutelado a ordem econômica, os direitos e interesses nela envolvidos.

9. A autonomia de um ramo jurídico assume vários patamares:

(a) a autonomia didática, quando um segmento do Direito pode ser objeto de ensino sistematizado em disciplina independente;

(b) a autonomia legislativa, que se traduz na existência de diplomas normativos específicos sobre a matéria; e

(c) a autonomia científica, esta sim, constituindo a plenitude autonômica, e que exige duas modalidades:

(I) a autonomia dogmática, atribuída por princípios próprios; e

(II) a autonomia estrutural, que traduz a existência de institutos específicos.

O Direito Econômico está expressamente identificado como ramo jurídico, pela CF, em seu art. 24, I, ao lado do Direito Tributário, do Direito Urbanístico, que são ramos autônomos também modernos; e todos sob a competência legislativa concorrente da União e das unidades federativas que são os Estados-membros e o Distrito Federal; não se podendo olvidar, outrossim, da competência supletiva municipal, no que couber, em relação à legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I.

O que resta saber é até que grau chega, na atualidade, a autonomia do Direito Econômico Brasileiro, inclusive seja em seu sub-ramo Regulatório.

As autonomias didática e legislativa são inquestionáveis. Analisemos a questão referente à autonomia científica.

Esta, segundo entendemos, existe e reflete a própria autonomia da Ciência Econômica, sob as formas da Economia Positiva e da Normativa, e da Política Econômica; e a identificação de uma ordem econômica, com seu espaço social, o mercado.

Quanto à principiologia própria, é a CF que nos fornece a mesma, quer, especificamente no art. 170, quer em outros dispositivos, como nos arts. 1º, IV; 3º, II; e 5º, XXIII.

No tocante à presença de institutos jurídicos específicos, encontramos as próprias figuras da Economia, institucionalizadas; a do incentivo, do fomento, do plano, do programa e do projeto econômicos; e as do mercado, do produtor, do consumidor; da atividade econômica enquanto instituto jurídico diverso do serviço público (art. 175 da CF), e assim por diante.

Conforme indica a doutrina, o Direito Econômico Regulativo desenvolve-se a partir do alargamento da área de abrangência do poder de polícia administrativa, já agora sob a forma de poder de polícia econômica.<sup>4</sup> Existente a diferença entre o poder de polícia e a regulação, a isso se soma a presença, no Direito Econômico, de princípios e institutos próprios; de uma organização, seja na estrutura estatal regulativa, seja empresarial, no setor público e no setor privado, a conferir-lhe, este conjunto, inquestionável autonomia.

O Direito Econômico é ramos do Direito Social, e este dispõe sobre os interesses dos espaços sociais, dos bens comuns de todos, dos grupos e classes sociais e de outros segmentos comunitários; da Nação; e dos indivíduos e instituições como integrantes da sociedade, com seus direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos.

Mantém estreitas relações, conforme já salientado, com os ramos do Direito Público, pela presença do Estado no campo que é seu objeto; e com os do Direito Privado, que tratam das situações e relações jurídicas individualizadas também de cunho econômico.

10. O exposto permite-nos concluir que a Constituição Federal Brasileira proclama a fundamentalidade do direito à propriedade, ao patrimônio, aos direitos patrimoniais, com seus desdobramentos no exercício da livre iniciativa, da atuação empresarial e profissional no mercado, em regime de concorrência e com o objetivo de lucro.

Mas são, esses, direitos institucionalizáveis, sujeitos a limites de conteúdo e à limitações de exercício, segundo a cláusula geral da função social da propriedade.

Por seu turno, o Direito Econômico, como ramo de Direito Social, busca o equilíbrio, entre o exercício desses direitos, não só no inter-relacionamento entre seus agentes, mas também desses com os trabalhadores e consumidores.

É que nem todo direito fundamental é direito absoluto, como o é à vida, à liberdade (que não se confunde com as '*liberdades*'), do que decorrem a necessidade e a legitimidade das regras limitativas e protectivas em tela.

---

4 cf. ALBERTO VENANCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, Rio de Janeiro, FGV, 1968, p. 75; BERNARD CHENOT, '*Dictionnaire des Sciences Économiques*', Paris, Presses Universitaires, 1958, verbete '*Droit Public Économique*', I: 420