

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E PRINCIPIOLÓGICA

THE ECONOMIC AND SOCIAL ORDER: A historical and principiological approach

Demétrius Amaral Beltrão*

RESUMO

O presente estudo tem por objeto o direito constitucional econômico e, mais especificamente, a ordem econômica e social, e os princípios diretores do direito público econômico. Faz uma rápida abordagem das bases históricas do econômico nas Constituições, bem como da concepção de Estado adotada pela Constituição brasileira de 1988, no que tange às possibilidades de sua atuação no campo econômico. Ao final analisa os princípios gerais da atividade econômica, dentre eles a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre-iniciativa e a justiça social.

Palavras-chave: Estado e economia; Constituição econômica; Ordem econômica, ordem social e domínio econômico; O Estado Democrático de Direito e a livre-iniciativa; Os princípios gerais da atividade econômica.

ABSTRACT

The object of this study is the economic constitutional law and more specifically, the economic and social order, and the guiding principles of the economic public law. It briefly approaches the historical bases of economic law in the constitutions, as well as the conception of State adopted by the 1988 Brazilian Constitution as to what refers to the possibilities of its operation in the economic field. In the end it analyzes the general principles of the economic activity, among them we have the dignity of human being, the valuation of human labor, free enterprise and social justice.

Keywords: State and economy; Economic Constitution; Economic order; Social order and economic domain; The Democratic State of Law and the free enterprise; The general principles of the economic activity.

* Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Rua da Consolação, 896 – Edifício João Calvino, 8. Andar, Consolação, 01302-000, São Paulo, SP, Brasil. Correspondência para / *Correspondence to:* Rua Afonso Pena, 253, Centro, 37550-000, Pouso Alegre, MG, Brasil. E-mail: demetriusbeltrao@uol.com.br

INTRODUÇÃO

As Constituições desempenham tradicionalmente, desde o surgimento, a função de normatizar o fenômeno político, estabelecendo, dentre outras coisas, a quem cabe o poder e como se ascende aos órgãos supremos do Estado. Com o andar do tempo, as Constituições passaram a contemplar outras áreas, o que se deu, sobretudo, no século XX, quando os princípios gerais e regras fundamentais referentes ao social e ao econômico passaram a compor o seu texto. Isso era inconcebível nas Constituições do século XVIII e XIX por se terem como matérias fora do alcance da intervenção estatal. Naqueles tempos, a ordem econômica e os problemas sociais eram de alçada dos particulares. Após a Primeira Grande Guerra Mundial, ganha corpo a democracia, com forte anseio nas áreas econômica e social. Ela traz em sua essência a consagração dos direitos econômicos e sociais, até então desprezados. Diante do quadro de miséria que assolava a Europa do pós-guerra, os Estados se deram conta dos sérios problemas de ordem social e econômica, o que ensejou o redirecionamento da atenção aos menos favorecidos. Tal preocupação reflete-se claramente na Constituição de Weimar de 1919¹, na Mexicana de 1917, e em outras, que procuraram incluir em seu corpo normas que alargassem os princípios e os mecanismos democráticos nas áreas econômica e social. Esse conjunto de normas de intervenção protetora ou restritiva às atividades econômicas vincula-se à garantia de uma existência digna para todas as pessoas, de acordo com o que se denomina de justiça social. Surge então a Constituição econômica, que é uma especial focalização da matéria relativa à economia dentro da própria Constituição.

Atualmente, ao contrário da economia clássica e a partir de uma realidade econômica de grande concentração empresarial, é que se pode entender a regulamentação pelo Estado da atividade econômica. A livre-iniciativa continua a ser princípio fundamental da ordem econômica, mas a economia passa a ser regulada por princípios constitucionais. Entretanto, o desenvolvimento econômico

¹ Gilberto Bercovici, interpretando a visão de Carlos Miguel Herrera, salienta que este “defende a existência de três níveis na ordem econômica da Constituição de Weimar. O primeiro nível seria dos direitos fundamentais sociais econômicos, como o direito ao trabalho (art. 163), a proteção ao trabalho (art. 157), o direito à assistência social (art. 161) e o direito de sindicalização (art. 159). Outro nível seria o do controle da ordem econômica capitalista por meio da função social da propriedade (art. 153) e da possibilidade de socialização (art. 156). Finalmente, o terceiro nível seria o do mecanismo de colaboração entre trabalhadores e empregados por meio dos conselhos (art. 165). Com esta organização, a ordem econômica de Weimar tinha o claro propósito de buscar a transformação social, dando um papel central aos sindicatos para a execução desta tarefa. Nesse mesmo sentido, Neumann afirmava que os artigos da ordem econômica que tratavam de reforma agrária (art. 155), socialização (art. 156), direito de sindicalização (art. 159), previdência e assistência sociais (art. 161) e democracia econômica (art. 165) representavam a base para a construção do Estado Social de Direito, cujo fim último era a realização da liberdade social.” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 35-36).

também continua a ser o objetivo fundamental que todos os Estados procuram atingir. O próprio desenvolvimento social, cultural, educacional, todos eles dependem de um substrato econômico. Sem o desenvolvimento econômico dos meios e dos produtos postos à disposição do consumidor, aumentando destarte o seu poder aquisitivo, não há maneira para atingirem-se os objetivos, também nobres, de efetivação dos direitos fundamentais sociais, mas que dependem dos recursos econômicos para sua satisfação.

E na medida em que o Estado intervém sobre o domínio econômico, a expressão ordem econômica passa a ter, também, um evidente sentido de transformação da realidade, com o fim de atingir os objetivos pretendidos pelo legislador, que podem ser tanto de incentivo à obtenção de determinado comportamento quanto de coerção sobre o comportamento adotado.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é, claramente, uma Constituição Dirigente, como se percebe da fixação dos objetivos da república no seu art. 3º. Tal dispositivo constitucional, além de integrar a fórmula política do Estado, também é a cláusula transformadora, que explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la, implicando a obrigação do Estado em promover a superação do subdesenvolvimento e a transformação da realidade brasileira.

O presente estudo tem por objeto o direito constitucional econômico e, mais especificamente, a ordem econômica e social, e os princípios diretores do direito público econômico. Em função do objeto de estudo aqui colimado, faz-se imprescindível uma abordagem preliminar da (i) evolução histórica do econômico nas Constituições, do (ii) conceito de Direito Econômico – que será visto como um desdobramento autônomo do Direito Público e que se caracteriza pela existência de princípios jurídicos específicos, não passíveis de aplicação em outros ramos –, bem como da (iii) concepção de Estado adotada pela Constituição de 1988, no que tange às possibilidades de sua atuação no campo econômico. Nesse contexto, serão averiguadas as formas de intervenção admitidas pela Constituição relativamente ao Estado na economia e, ao final, serão elencados e analisados os princípios gerais da atividade econômica, dentre eles a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre-iniciativa e a justiça social.

45

EVOLUÇÃO HISTÓRICA: DO ESTADO LIBERAL AO INTERVENCIONISMO

É unanimidade entre os doutrinadores que a questão econômica sempre esteve ligada à questão jurídico-política; e não se pode negar a umbilical relação entre o direito constitucional e os aspectos econômicos que se apresentaram ao longo da história².

² Nesse sentido, são imprescindíveis as opiniões de Max Weber sobre a relação entre direito e economia, em especial àquelas decorrentes do estudo de sua sociedade econômica, conforme

A gênese dessa relação está ligada às bases do constitucionalismo moderno, que tem seu desencadeamento determinado pela criação das Constituições dos Estados americanos, pela edição da Constituição norte-americana de 1787 e pela Revolução Francesa, em 1789; mais especificamente, na França pré-revolucionária, onde Emmanuel Joseph Siyès³ desenvolveu uma teoria constitucional, fundada em momento histórico extremamente delicado. Com a evolução da crise do Estado francês, os ideais libertários tiveram uma conotação grandiosa, deixando de ser meramente político-jurídicos para alcançar a esfera econômica.

O Estado liberal que emergiu da Revolução Francesa, e que predominou durante o século XIX, operou uma dissociação bem nítida entre a atividade econômica e a atividade política. Alberto Venâncio Filho afirma que “o mesmo movimento doutrinário que ofereceu o molde para o Estado do século XIX, caracterizado por uma posição restrita e limitada, ramificou-se também no domínio econômico por uma atitude que impôs o afastamento do Estado desse setor, regido pelo que foi denominado de “mão invisível”⁴.

assinala Richard Swedberg. Segundo ele, o Estado moderno tem cinco funções básicas, e três dessas funções estão diretamente relacionadas ao sistema legal: “a promulgação de leis (função legislativa)”, “a proteção dos direitos adquiridos (administração da justiça)” e “a garantia da segurança pessoal e da ordem pública (a polícia)”. Além disso, ele acha que, nas sociedades ocidentais, há uma tendência muito pronunciada de que a legitimação tenha uma natureza legal; os líderes políticos são obedecidos principalmente por terem recebido o poder e exercê-lo de acordo com a lei. O direito também desempenha um papel chave na economia moderna, principalmente por causa do contrato. “A vida econômica na atualidade repousa sobre oportunidades adquiridas através de contratos.” Todos os contratos são garantidos, em princípio, pela “ameaça da coerção legal”, que é administrada pelo Estado. Em geral, há necessidade de previsibilidade na economia moderna, o que inclui o sistema legal. Um dos pressupostos do capitalismo racional ocidental, segundo Weber, é “uma lei racional, ou seja, previsível”. SWEDBERG, Richard. *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro, UFRJ, 2005, (Capítulo sobre direito e capitalismo), p. 155. Ressalta ainda o autor, a importância de mostrar a evolução das opiniões de Max Weber sobre a relação entre direito e economia. Todavia, nesse texto, ele restringe-se a discutir basicamente a visão de Weber acerca do direito e da economia da sociologia produzida nos últimos 10 anos de sua vida (1919-1920), já que foi durante esta década que Weber desenvolveu tanto sua sociologia do direito quanto sua sociologia econômica: “Meu foco principal é sobre a contribuição de Weber para a *Grundriss der Sozialökonomik*, isto é, sobre Economia e sociedade. Começo mostrando como Weber via a relação entre direito e economia de um ponto de vista sociológico; em seguida discuto como ele via essa relação nos principais tipos de direito que existiram ao longo da história”, p. 158. E prossegue enfatizando que: “A função básica do direito na vida econômica, vista da perspectiva sociológica, é descrita da seguinte maneira: ‘A validade empírica de uma norma, como norma jurídica, afeta os interesses de um indivíduo em muitos aspectos. Em particular, pode dar a um indivíduo certas oportunidades previsíveis de ter bens econômicos à sua disposição ou de adquiri-los em certas condições no futuro’” (p. 163).

³ Na verdade, a interpretação inicial que se pode fazer de Siyès é a de que idealizou uma proposta política de modernização da sociedade francesa. No entanto, a realidade dos fatos conduziu-o a uma percepção maior (*A Constituição burguesa*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1990. p. 21).

⁴ VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*, Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 4.

Nesse sentido, vale ressaltar que o pensamento que emerge e domina o século XVIII é marcado pelas doutrinas econômicas desenvolvidas por Adam Smith, seguido de perto pelos fisiocratas que, sob a chefia de Nicolas Baudeau, advertem para uma nova imposição: uma legislação de caráter econômico que viria a concorrer para a regulamentação da vida no seio da sociedade, incrementando condições de segurança e afastando a ingerência do Estado. Inaugura-se, destarte, a exigência do que atualmente denominamos “constituição econômica”, expressão que, aliás, Baudeau utiliza em um dos capítulos de sua obra *Première Introduction à la Philosophie Économique*⁵. Para os fisiocratas, os fenômenos econômicos estariam na dependência de leis derivadas da natureza das coisas, impondo a liberalização da circulação das mercadorias na linha do célebre “*laissez-faire, laissez-passer*”⁶.

De acordo com John Maynard Keynes,

Esta é a terceira corrente de pensamento, que pode ser descoberta em Adam Smith, e que, fundamentalmente, estava pronta a permitir que o bem comum repousasse no “natural esforço de cada indivíduo para melhorar sua condição”, ideia que só se desenvolveria completa e conscientemente no início do século XIX. O princípio do *laissez-faire* chega assim para harmonizar o individualismo e o socialismo, e para unir o egoísmo de Hume ao máximo benefício do maior número. O filósofo político poderia ser substituído pelo homem de negócios, pois este conseguia atingir o *summum bonum* do filósofo, simplesmente através da procura de seu lucro pessoal⁷.

47

O individualismo possessivo, enfatizado pela teoria liberal de Adam Smith⁸, inegavelmente teve seu apogeu, mas conheceu muito rapidamente a sua derrocada.

⁵ Para muitos autores, foi Nicolas Baudeau (1730-1792) quem primeiro tratou da “legislação econômica”, afirmando que toda atividade econômica é regida por uma Constituição econômica, o que os leva a afirmar que essa obra teria influído na própria doutrina alemã atual, na qual se confere destaque à Constituição econômica. Outros indicam Proudhon como tendo usado a expressão em meados do século XIX. Para ele, o Direito Econômico sobrepõe-se ao Direito Político, o que não terá sido percebido antes. (SOUZA, Whashington Albino Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 43-44).

⁶ “Tradicionalmente, a máxima *laissez-nous faire* é atribuída à frase que o comerciante Legendre dirigiu a Colbert, por volta do fim do século XVII. ‘O que posso fazer para ajudá-los’ perguntou Colbert. ‘*Nous laissez faire*’ respondeu Legendre. Mas não há dúvida que o primeiro autor a empregar a frase, e usá-la numa clara associação com a doutrina, foi o Marquês d’Argenson, aproximadamente em 1751. O Marquês foi o primeiro homem a se entusiasmar pelas vantagens econômicas de os governos deixarem o comércio livre. Dizia ele que, para governar melhor, é preciso governar menos. (...) Aqui temos, totalmente formulada, a doutrina econômica do *laissez-faire*, com sua expressão mais fervorosa do livre comércio.” (KEYNES, John Maynard. O fim do ‘laissez-faire’. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *John Maynards Keynes*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. p. 111-112 (Coleção Os Grandes Cientistas Sociais).

⁷ KEYNES, John Maynard. O fim do ‘laissez-faire’, p. 108-109.

⁸ A teoria de Adam Smith, desenvolvida no seu livro *A riqueza das Nações*, escrito em 1776, configura o nascimento do liberalismo econômico e da drástica redução do papel do Estado, fazendo

Sieyès, por sua vez, buscou incorporar à França, dentro de sua realidade, “as concepções liberais econômicas de Adam Smith”⁹.

E, caracterizando melhor a posição desse Estado liberal, que vigorou no fim do século XVIII e no século XIX e tinha como traço fundamental o dispensar tanto quanto possível a presença do Estado, tem-se a concepção que decorre de uma dupla influência: (i) o individualismo filosófico e político do século XVIII e da Revolução Francesa, que considerava, como um dos objetivos essenciais do regime estatal, a proteção de certos direitos individuais contra os abusos da autoridade; e (ii) o liberalismo econômico dos fisiocratas e de Adam Smith, segundo o qual a intervenção da coletividade não deveria falsear o jogo das leis econômicas, devendo o Estado abster-se de ingerência na órbita econômica, fazendo prevalecer o princípio da iniciativa privada como propulsor do desenvolvimento econômico.

Para Celso Ribeiro Bastos,

A submissão do campo econômico ao campo político expressava os interesses da burguesia (que era a classe dominante), que se sentia em condições de livremente produzir e prestar os serviços, desde que o estado não lhe incomodasse a atividade. No sistema liberal buscava-se a exclusão do ente estatal do campo econômico, ou seja, evitava-se a sua ingerência nessa área¹⁰.

48

Os resultados desse regime liberal foram, de fato, extraordinários, como assinala Francisco Ayala:

O grande impulso econômico e técnico, em virtude do qual nossa civilização chegou a ser o que é hoje, se cumpriu, com o é sabido, debaixo do princípio da abstenção do Estado nas relações sociais de produção e distribuição de bens. A parte mais característica e intensa desse impulso teve lugar no curso do século XIX: se se compara o tônus médio da vida na Europa e na América antes da Revolução Francesa com o que chegou a adquirir quando, em 1914, estalou a Primeira Guerra Mundial, o resultado da comparação evidenciará uma diferença assombrosa¹¹.

O Estado liberal foi o grande propulsor da civilização moderna, na medida em que foi ele o responsável não só pela revolução tecnológica como pelo aumento sem

prevalecer o princípio da iniciativa privada como elemento essencial do desenvolvimento econômico. Portanto, é evidente que a posição que o Estado assumiu durante esse período caracterizou-se sobremaneira pela ausência do domínio econômico.

⁹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição burguesa*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1990. p. 21.

¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000. p. 80.

¹¹ AYALA, Francisco. El intervencionismo del estado em las actividades económicas. Montevideu, Consejo Interamericano de Comercio y Producción, 1947 (mimeo) p. 2. Apud VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado do domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 6-7.

precedentes da quantidade de bens produzidos. Foi, portanto, sob as leis de mercado que se deu o mais formidável crescimento econômico de todos os tempos. Contudo, não se pode perder de vista que todos esses êxitos não eliminaram a eclosão de uma política obreira e de aspirações de cunho social, que resultaram, em última análise, no intervencionismo do Estado¹².

Nesse momento histórico em que o Estado é chamado a intervir, em face das constantes crises e desalinhamentos sociais provenientes da ausência de regras, de ingerência e de fiscalização, cria-se um ambiente carecedor de planificação normativa de conteúdo constitucional, que diz respeito à ordem econômica e social.

Em meados do século XIX, surge o marxismo, com o manifesto comunista de Karl Marx, que foi a peça teórica que embasou o movimento obreiro no século XX¹³. Ressaltava a preponderância das relações de produção, a sociedade sem classes e a gradual supressão do Estado, porquanto este teria perdido sua razão de existir, uma vez dizimada a classe social em prol da qual fora idealizada sua figura. E não se pode deixar de registrar aqui, que a Revolução Russa foi a materialização da ideologia de Karl Marx.

As Constituições econômicas marxistas eram inspiradas numa nova ideologia em que o coletivo predominava ao individual. Elas tinham como traço

¹² Alberto Venâncio Filho, apoiado em um trecho de André Piette, demonstra que o funcionamento do regime liberal exigiria, no entanto, uma moral de homens honestos e teria como pressuposto uma certa igualdade, requerendo, ademais, uma competição equilibrada. Como esses pressupostos não foram alcançados, surge a crise da liberdade, caracterizada pela crise social do século XIX, a crise econômica do período entre as duas grandes guerras e os desequilíbrios internacionais do presente. PIETTRE, André. *La liberté économique et son évolution*. *Encyclopédie Française* – Tome X L'Eat – Paris, Encyclopédie Française, 1964. p. 100-101. Apud VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado do domínio econômico*, p. 8. Prossegue Alberto Venâncio Filho enfatizando que “durante todo o transcorrer do século XIX, importantes transformações econômicas e sociais vão profundamente alterar o quadro em que se inseria esse pensamento político-jurídico. As implicações cada vez mais intensas das descobertas científicas e de suas aplicações, que se processam com maior celeridade, a partir da Revolução Industrial, o aparecimento das gigantescas empresas fabris, trazendo, em consequência, a formação de grandes aglomerados urbanos, representam mudanças profundas na vida social e política de países, acarretando alterações acentuadas nas relações sociais, o que exigirá que paulatinamente, sem nenhuma posição doutrinária pré-estabelecida, o Estado vá, cada vez mais, abarcando maior número de atribuições, intervindo mais assiduamente na vida econômica e social, para compor os conflitos de interesses de grupos e indivíduos. Por outro lado, o regime político adotado pelo constitucionalismo, aliado a uma extensão bastante ampla das oportunidades educacionais, aumenta cada vez mais a base em que se assentam, com uma participação mais intensa de camadas mais numerosas da população no processo político, trazendo para o debate da vida política seus problemas e suas reivindicações”.

¹³ Considere-se o fato de que, da própria leitura das obras produzidas por Marx e Engels, a finalidade última era responder vivamente à situação, de fato lastimável, em que vivia o operariado e o campesinato na Europa. Os fisiocratas, que pregavam uma mudança nos antigos padrões de controle e protecionismo de mercado, tendo como padrão de futuro a economia industrial, fizeram o Estado dar as costas à classe trabalhadora.

fundamental a estatização da economia e o abandono da mão invisível de Adam Smith, presente nos sistemas liberais. Tudo resultava do plano econômico estatal. A Constituição Soviética de 1918 implantava o sistema de economia coletivista, por meio de normas que aboliam expressamente a propriedade privada da terra e as demais riquezas naturais. Ela se espalhou por diversos países do mundo, sobretudo os do Leste Europeu, após a Segunda Guerra Mundial¹⁴.

Portanto, o intervencionismo tem a sua origem ligada ao advento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), podendo ser considerado um sistema estatal intermediário entre o liberalismo e o marxismo, já que defende o capitalismo industrial e faz concessões na ordem social. O intuito da implantação dessa nova sistemática é evidente: atrair o mundo ocidental para o capitalismo em oposição ao socialismo. Diante do fracasso do Estado Liberal ante os problemas sociais do pós-guerra, principalmente a miséria e o desemprego, e diante do Estado Socialista como titular exclusivo da atividade econômica, sucumbindo por completo com a iniciativa privada e a livre concorrência, surge o Estado Intervencionista. “É dizer, ele surge, em parte, em razão da teoria liberal de Adam Smith, de que o mercado regula-se por si próprio, não ter sido o bastante para conter os abusos da época”¹⁵.

50

Em face disso, surge a necessidade de o Estado intervir na economia por meio do ordenamento jurídico, utilizando-se, para tanto, de normas constitucionais – que dizem respeito às ordens econômica e social, estabelecendo diretrizes a serem seguidas pelo Estado, na condução de políticas públicas de incentivo aos desenvolvimentos econômico e social da coletividade – e infraconstitucionais.

E nesse Estado Intervencionista, o ente estatal assume dupla função na economia, quais sejam, a de suprir as deficiências de mercado e a de implementar objetivos de política econômica definidos em nível político. Nele, a propriedade e a atividade econômica são reservadas à iniciativa privada como instrumento assegurador do bem-estar social, cabendo ao Estado a função de incentivar e regular a economia, com o intuito de manter o bom funcionamento do mercado e dos mecanismos de concorrência. Cria-se, portanto, uma Constituição econômica no sentido mais pleno da palavra, na medida em que se pode encontrar dentro da Constituição um conjunto de prerrogativas para o Estado que perpassam os elementos que tradicionalmente compõem as Constituições liberais, quais sejam:

¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 82-83. Veja a esse respeito o que diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “O desiderato de incluir no corpo da Constituição tanto a disciplina do político quanto a do econômico e do social primeiro se manifestou nas leis fundamentais de inspiração marxista. Assim, ele é patente nas Constituições soviéticas, desde a de 1936, como nas Constituições das ‘democracias populares’ editadas logo nos primeiros anos que seguiram a Segunda Grande Guerra Mundial”. (*Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 5).

¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 84.

(i) a divisão de Poderes – incluindo-se a previsão da estrutura, competências, modo de aquisição, exercício e perda; e (ii) a previsão de direitos e garantias individuais; agregando também os direitos e garantias coletivos e normas de ordens econômica e social.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, houve a afirmação dos Estados Unidos como uma potência industrial. Nessa mesma época, a Europa Oriental e a China tornaram-se socialistas, o que significou um enxugamento no mercado. Da mesma forma, as colônias recém-libertadas voltaram-se para uma maior proteção dos mercados, passando a controlar o nível de importações. Em 1947, dois anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Plano Marshall foi implantado em uma Europa devastada e arrasada em consequência da guerra. A situação era desoladora: indústrias e plantações devastadas e grande parte da população desabrigada. A ajuda norte-americana, que foi considerado o maior plano de assistência jamais visto na história mundial, veio devolver à Europa a posição de destaque no mundo ocidental moderno.

Com o início do movimento da globalização, tudo que no passado foi feito para diminuir a distância existente entre os homens acaba parecendo pouco diante do que foi feito nas últimas décadas por força da aproximação resultante dos avançados processos tecnológicos e do intenso comércio. Com a globalização acabou-se com a reserva de mercado e com as barreiras alfandegárias, limitações à importação e até mesmo à expressa reserva por força de lei de certas áreas da economia aos seus nacionais. Todavia, há de se ter em mente que o processo de globalização, além de não ser uniforme, não atinge todos os países do mesmo modo e também não ocorre apenas na área econômica, ainda que esta seja determinante.

E nesse contexto, finalmente, é importante registrar o objetivo das análises histórica e teórica feita por José Luís Fiori¹⁶, quando ressalta que, nos últimos 25 anos do século XX, ocorreram mudanças que alteraram profundamente a geopolítica do sistema mundial, mas mantiveram e acentuaram as suas divisões, hierarquias e desigualdades econômicas. Em particular, na década de 1990, depois do fim do “mundo socialista” e da Guerra Fria, foi ficando cada vez mais visível que os Estados Unidos haviam assumido um papel novo dentro das estruturas mundiais de poder e de acumulação de capital. Os poderes militar, financeiro e tecnológico, que haviam acumulado no último quarto de século, transferiu-lhes uma capacidade de comando e de penalização sobre o resto do mundo sem precedentes na história moderna. Entretanto, na entrada do novo século, generaliza-se a frustração com a “utopia igualitária”, que prometera um novo tipo de crescimento

¹⁶ FIORI, José Luís. Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino americano. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 39-75.

econômico mundial e convergente, e todos os sinais apontam na direção de uma polarização crescente do poder e da riqueza mundiais.

O CONCEITO DE DIREITO ECONÔMICO

O Direito Econômico surgiu a partir do desenvolvimento de um ordenamento jurídico destinado a regular a intervenção do Estado na economia. Segundo Celso Ribeiro Bastos, “esse desenvolvimento se deu precipuamente a partir da noção de Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), ou seja, após a Primeira Guerra Mundial”¹⁷.

Embora os doutrinadores ofereçam diferentes definições do direito econômico, é fato que todos se dirigem no mesmo sentido de atender à realidade de uma sociedade na qual Estados, indivíduos e diferentes entidades atuam juridicamente, em sede de política econômica, na realização da justiça.

Washington Peluso Albino de Souza conceitua direito econômico como sendo o ramo do direito que tem por objeto a “juridicização” da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e a harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do “princípio da economicidade”¹⁸.

52

A professora Mônica Herman Caggiano, apoiada em autores como André de Laubadère, enfatiza que o direito público econômico tem por objeto

o complexo normativo a incidir sobre formas e mecanismos de intervenção estatal na economia. Não é só isso, contudo; direito público econômico envolve o quadro principiológico que baliza, a partir de uma plataforma constitucional, a atividade econômica, investigação que impõe de imediato, a análise da constituição econômica – Direito Constitucional Econômico – e todo o conjunto de princípios e regras a modelar a inter-relação entre o poder público e o particular no campo da economia, o que vem a constituir o objeto do direito público econômico¹⁹.

Portanto, o direito econômico é um desdobramento autônomo do direito público, que se caracteriza pela existência de princípios jurídicos específicos, não aplicáveis a outros ramos do direito. Cumpre dizer que os princípios específicos diferenciam-se dos princípios gerais na exata medida em que os primeiros têm

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 57.

¹⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*, p. 23.

¹⁹ CAGGIANO, Monica Herman. Direito público econômico: fontes e princípios na Constituição brasileira de 1988. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Mônica Herman (Coord.). *Direito constitucional econômico: uma releitura da Constituição econômica brasileira de 1988*. Barueri: Manole/Cepes, 2007 (Série Culturalismo Jurídico), p. 9.

sua abrangência mais restrita, vale dizer, aplicam-se a um determinado ramo do direito; já os segundos podem ser conformadores de qualquer ramo do direito. E, embora o Direito econômico guarde estritas relações com os Direitos Tributário, Financeiro e Administrativo, deles se destaca, em função da especificidade dos princípios e normas que regem a atividade econômica. Nesse particular, consigna-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia do Direito Econômico, em seu art. 24, I, que estabelece: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”.

Para Celso Ribeiro Bastos, o direito econômico

consubstancia o conteúdo da Constituição Econômica. Essa, por sua vez, vem a ser um sistema ou conjunto de normas jurídicas de ordem constitucional, tendo como caráter unificador o dado econômico ou a regulação da economia. Ela não é, todavia, autônoma. Pelo contrário, só ganha sentido se embutida dentro da Constituição em sentido amplo, em função da qual se torna inteligível e compreensível²⁰.

Em síntese, pode-se afirmar que o Direito Econômico é um ramo do direito público²¹ que tem por objeto o estudo das normas que dispõem sobre a organização

²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 59.

²¹ A esse respeito escreve Luis S. Cabral de Moncada: “O direito econômico assim perspectivado, afirma-se fundamentalmente como o direito público que tem por objectivo, o estudo das relações entre os entes públicos e os sujeitos privados, na perspectiva da intervenção do Estado na vida econômica. O fenómeno da intervenção do Estado na economia manifesta-se em sistemas económicos muito diversos, sejam eles classificados a partir do modo de coordenação económica como quer Eucklen – sistemas económicos planificados de direcção central ou sistemas de economia de mercado mais ou menos puro – ou a partir do critério marxista do modo de produção – apropriação colectiva ou apropriação privada dos meios de produção. A superação do liberalismo económico por via da intervenção estatal fez desta um dado fundamental da vida económica, constituindo-a em critério de diferenciação e unidade do direito económico. O direito económico terá assim por objecto as regras jurídicas que disciplinam a intervenção do Estado na economia. A redução do direito económico ao direito da intervenção do Estado na economia dá-nos do direito económico uma concepção ao menos tendencialmente restrita. É esta a concepção que preside à noção alemã de ‘*Wirtschaftsrecht*’. Avultam os nomes de H. Huber e de Hedemann. O direito económico passa a ser predominantemente direito público, não só pelas finalidades que prosseguem as normas que o corporizam, mas também pelos instrumentos ou meios jurídicos em que se concretizam, expressão do *jus imperii* do Estado. Os meios jurídicos ao dispor das entidades públicas, privadas e mistas que a intervenção económica do Estado tem por destinatárias, não são consequência da sua mera capacidade de direito privado. São, pelo contrário, consequência do conjunto de prerrogativas e especialidades de que o Estado as investe em ordem a mais fácil prossecução das finalidades económico-sociais que norteiam nos nossos dias a sua actividade. O cerne do direito económico passa a ser constituído por normas jurídicas de direito público. Aquele passa a configurar-se como ‘direito público da economia’ ou ‘direito público económico’. É esta a orientação que melhor isola o seu conteúdo específico. O direito económico surge-nos não como direito geral da actividade económica, mas como o direito especial da intervenção estatal” (MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito económico*. 5. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2007. p. 15-16).

econômica de um país, disciplinando o comportamento do Estado relativamente à economia, isto é, à disciplina jurídica da macroeconomia, abrangendo as leis que regem a produção, a distribuição, a circulação e o consumo de riquezas, tanto no plano nacional como no internacional²². Estuda a base da organização jurídico-econômica e está voltado para o controle do poder econômico, daí porque falar-se em intervenção do Estado na economia.

Estabelecida, dessa forma, as bases históricas do econômico nas Constituições, bem como a noção de direito econômico, passamos à análise do ordenamento positivo²³, como tal considerado e, mais especificamente, das normas constitucionais que regem a política econômica estatal.

O DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

Normas econômicas na Constituição

Segundo Vital Moreira, se a Constituição econômica pode ser definida como o conjunto de normas fundamentais que estabelecem juridicamente os elementos estruturais de um determinado sistema econômico; se é, portanto, uma estrutura de relações sociais de produção traduzida em normas jurídicas, então a Constituição econômica, nesse sentido jurídico material, existe em toda e qualquer formação social e isso porque, em todos os Estados, uma determinada ordem econômica é expressamente fixada ou pressuposta como imanente pela ordem jurídica, seja diretamente pela Constituição, seja por institutos fundamentais dos direitos privado e administrativo²⁴.

Nessa linha, pode-se concluir que a Constituição econômica não é uma novidade do século XX; ocorre que as constituições contemporâneas, formalmente, diferenciam-se daquelas cartas oitocentistas, na medida em que trazem, ou em capítulo especial, ou dispersas pelo texto constitucional, um conjunto maior ou menor de disposições expressamente dedicadas à economia²⁵.

Segundo o professor Gilberto Bercovici, as Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm como características comuns:

²² Trata-se, portanto, do estudo das leis econômicas que regem os preços, a moeda, o crédito e o câmbio.

²³ O ordenamento positivo deve ser entendido como sistema, ou seja, conjunto de normas jurídicas que se relacionam entre si de forma harmônica, constituindo um todo unitário, que tem por objeto regular as condutas dos indivíduos em sociedade, nas suas relações recíprocas.

²⁴ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Editora Coimbra, 1974. p. 61. E prossegue o autor, asseverando que “a disposição dos meios de produção, as relações sociais de produção e distribuição do produto social, as relações entre os sujeitos econômicos como tais, são objecto de qualquer ordem jurídica historicamente realizada” (p. 62).

²⁵ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*, p. 69.

a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos. Estas novas Constituições são consideradas parte no novo “constitucionalismo social” que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e em alguns americanos²⁶.

O intervencionismo econômico ganhou realce após o término da Segunda Grande Guerra para reorganização e desenvolvimento das forças produtivas. É fato, porém, que a Constituição Mexicana de 1917²⁷, bem como a Constituição de Weimar de 1919²⁸, já previa a intervenção estatal no domínio econômico.

Antes disso, não existiam nas Constituições normas de conteúdo econômico, mas apenas político, com disposições acerca dos direitos fundamentais e da organização do Estado. As normas de conteúdo econômico, portanto, passaram a ser consideradas como matéria constitucional a partir de 1919, ano em que foi promulgada a Constituição alemã de Weimar, tendo o seu texto ganhado um título exclusivo dedicado à “ordem econômica”.

Sobre a evolução histórica da Constituição econômica, assinala Mônica Herman Caggiano que:

O século XX desponta como o momento em que os reclamos por um direito econômico se oferecem mais eficazes. É nesse período que a trajetória, mesmo de um direito constitucional econômico, sofre sensível aceleração. A Constituição mexicana de 1917 antecipa-se no reconhecimento dos direitos sociais e na previsão da reforma agrária. A Constituição de Weimar,

²⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, p. 11.

²⁷ É o que ressalta José Afonso da Silva ao afirmar que: “A ordem econômica adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições passaram a discipliná-la juridicamente, o que teve início com a Constituição mexicana de 1917” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 760). Entre essas disposições de conteúdo econômico, grande relevância histórica adquiriu o art. 27, que afastou o caráter absoluto da propriedade privada, submetendo o seu uso, incondicionalmente, ao interesse público, criando, dessa forma, o fundamento jurídico para a importante transformação sociopolítica provocada pela reforma agrária ali implantada, a primeira a se realizar no continente latino-americano.

²⁸ Vital Moreira apresenta a Constituição de Weimar como sendo a primeira carta a inserir, numa seção especial, um conjunto de dispositivos relativos à economia. Segundo ele, “era uma seção intitulada ‘A vida econômica’ que a Constituição do reich, de 1919, incluía as disposições que integravam a ordem constitucional econômica. Apesar de prescrever os direitos de liberdade econômica e de liberdade de comércio e indústria, da liberdade contratual e da liberdade de trabalho, a garantia da propriedade e o direito de sucessão, e ainda a liberdade de coalizão para a defesa e melhoramento das condições do trabalho e da vida econômica –, a constituição declarava em contrapartida, como princípio Fundamentais: ‘A ordem econômica deve corresponder aos princípios da justiça tendo por objecto garantir a todos a existência conforme à dignidade humana. Só nestes limites fica assegurada a liberdade econômica do indivíduo’ (art. 151)”. (*Economia e Constituição*, p. 70-71).

de 1919, impacta com a seção “da vida econômica”, transformando-se em modelo a inspirar a Constituição espanhola de 1931, a portuguesa de 1933 e a brasileira de 1934. Por certo, os dois grandes conflitos bélicos, que ocuparam grandes temporadas do século passado, acabaram por consolidar nas democracias ocidentais, com status de verdadeiros princípios, as ideias de: (a) democracia econômica; e (b) administração autônoma da economia. Após a Segunda Guerra Mundial, as constituições não deixaram de incluir, em capítulos próprios ou não, a parte atinente ao domínio econômico²⁹.

E completa a autora:

Em verdade, é clássico o magistério de Vital Moreira no sentido de que o documento constitucional não mais pode ser concebido – como no século XVIII – como um mero “estatuto da estrutura política da formação social”. Isto porque – continua o mestre – “toda a estrutura econômica se constrói a partir da sociedade, isto é, da estrutura econômica como estrutura determinante da formação social”. Daí porque a constituição econômica configura obrigatoriamente, hoje, uma “região da constituição política”³⁰.

No Brasil, a primeira Constituição a trazer disposições sobre a organização da economia foi a de 1934³¹, sob influência da Constituição de Weimar. Essa Constituição fixou o modelo de organização constitucional da atividade econômica seguido pelas Leis Magnas promulgadas anteriormente³².

E, segundo o professor Gilberto Bercovici,

²⁹ CAGGIANO, Monica Herman, *Direito público econômico*, p. 4.

³⁰ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*, p. 181 e ss., apud CAGGIANO, Monica Herman. *Direito público econômico*, p. 5.

³¹ Sobre o surgimento da Constituição econômica formal no Brasil, escreve Manuel Gonçalves Ferreira Filho: “(...) no Brasil, a partir de 1934, em geral se abriu espaço nas constituições para a ordem econômica e social” (*Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, p. 307). Dessa forma: “(...) embora as omissões a respeito das Constituições de 1824 e 1891, desde a Constituição de 1934, o que equivale a uma tradição legislativa de mais de meio século, a matéria atinente à ordem econômica se inclui nas Constituições brasileiras (NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *A ordem econômica e financeira e a nova Constituição*. Rio de Janeiro: Aide, 1989. p. 9).

³² Esse também é o entendimento de José Afonso da Silva, para quem, “no Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a consignar princípios e normas sobre a ordem econômica, sob a influência da Constituição alemã de Weimar” (*Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 764). “Acentua-se que: (...) a repercussão da Constituição germânica foi instantânea e profunda, na Europa e fora dela. E foi ela e não a mexicana que serviu de inspiração e foi copiada, às vezes, pelas Constituições da Europa central e báltica, da Espanha e pela brasileira de 1934” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 300).

a Constituição de 1934 procurou, também, uma nova estruturação para o federalismo brasileiro, que podemos denominar cooperativo, de acordo com o art. 9.º. O art. 10 dessa constituição fixou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a repartição das competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados. Já a cooperação propriamente dita foi inaugurada com os arts. 140 e 177, que tratavam do combate às endemias e às secas no Nordeste³³.

Todas as demais Constituições brasileiras passaram a incluir um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, tendo como disposição a intervenção do Estado na economia e os direitos dos trabalhadores.

Constituição econômica

Dentro dessa mais recente concepção constitucionalista, que leva em conta a existência de inúmeras constituições que dispõem a respeito da vida econômica, passou-se a considerar que as normas constitucionais compõem uma verdadeira *Constituição Econômica*, concomitantemente à *Constituição política*³⁴. Distinguem-se, evidentemente, pelo conteúdo normativo das suas disposições, voltadas que são aquelas normas ao regulamento da atividade econômica, embora inseridas formalmente no corpo da Constituição. Cumpre destacar que a divisão é meramente ilustrativa, já que não se pode admitir a quebra do princípio da unidade constitucional.

57

Daí porque emerge “a ideia de constituição econômica, com a perspectiva de fazer prevalecer, no espectro da economia, a certeza e a segurança jurídica para nortear a multifária variedade de reações que diariamente são ali produzidas”³⁵. E prossegue a autora asseverando que o objetivo básico da Constituição econômica é a instalação de uma ordem econômica que assegure o livre funcionamento do mercado e que, concomitantemente, defina formas de heterorregulação necessárias ao seu equilíbrio.

Para Gilberto Bercovici, a diferença essencial que vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica

é o fato de que as Constituições não pretendem receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas

³³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, p. 17-18.

³⁴ Nesse sentido, leciona José Alfredo de Oliveira Baracho: “A relação entre Constituição e sistema econômico, ou mesmo regime econômico, é frequente nas constituições modernas, que contemplam pautas fundamentais em matéria econômica. Chega-se a falar que ao lado de uma Constituição política, reconhece-se a existência de uma Constituição econômica” (*O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 7).

³⁵ CAGGIANO, Monica Herman. *Direito público econômico*, p. 5.

a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas constituições é ‘programática’ – hoje diríamos ‘dirigente’. A Constituição econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado³⁶.

Ainda para Gilberto Bercovici, a característica essencial da atual Constituição Econômica é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente³⁷.

E prossegue o autor:

A Constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade. Nesse sentido, a Constituição de 1988 é, claramente, uma Constituição Dirigente, como podemos perceber da fixação dos objetivos da República no seu art. 3º: ‘Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV –

³⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, p. 33.

³⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, p. 34. Ainda segundo Gilberto Bercovici, “ao utilizar a expressão Constituição Dirigente”, Peter Lerche estava acrescentando um novo domínio aos setores tradicionais existentes nas Constituições. Em sua opinião, todas elas apresentariam quatro partes: as linhas de direção constitucional, os objetivos determinadores de fins, os direitos, as garantias e repartição de competências estatais e as normas de princípio. No entanto, as Constituições modernas caracterizar-se-iam por possuir, segundo Lerche, uma série de diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes para o legislador, estas diretrizes são o que ele denomina de “Constituição Dirigente”. Pelo fato de ela consistir em diretrizes permanentes para o legislador, Lerche vai afirmar que é no seu âmbito que poderia ocorrer a discricionariedade material do legislador. E prossegue: “A diferença da concepção de Constituição Dirigente de Peter Lerche para a consagrada com a obra de Canotilho torna-se evidente. Lerche está preocupado em definir quais normas vinculam o legislador e chega à conclusão de que as diretrizes permanentes (a Constituição Dirigente propriamente dita) permitiriam a discricionariedade material do legislador. Já o conceito de Canotilho é muito mais amplo, pois não apenas uma parte da Constituição é chamada de dirigente, mas toda ela. O ponto em comum de ambos, no entanto, é a desconfiança do legislador: ambos desejam encontrar um meio de vincular, positiva ou negativamente, o legislador à Constituição. A proposta de Canotilho é bem mais ampla e profunda que a de Peter Lerche: seu objetivo é a reconstrução da teoria da Constituição por meio de uma teoria material da Constituição, concebida também como teoria social. A Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora ao estabelecer um fundamento constitucional para a política. O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Em síntese, segundo Canotilho, o problema da Constituição Dirigente é um problema de legitimação” (p. 34-35).

promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação³⁸.

Acerca dos elementos essenciais da constituição econômica material, Manoel Gonçalves Ferreira Filho enumera: (i) a definição do tipo de organização econômica; (ii) a delimitação do campo entre a iniciativa privada e a pública; (iii) a determinação do regime básico dos fatores de produção, capital e trabalho; e (iv) a finalidade atribuída à atividade econômica³⁹.

Nessa linha, veja-se o magistério clássico de Canotilho e Vital Moreira:

Duas grandes linhas percorrem a constituição econômica, articulando-a à volta de suas preocupações principais: uma, de natureza fundamentalmente econômica, sublinha a ideia do desenvolvimento econômico; outra, de natureza essencialmente política, ilumina a ideia da organização e controle democráticos da economia.

(...) a *constituição econômica* compartilha das normas e princípios constitucionais que presidem à distribuição de competências na definição e condução da política econômica entre as diversas entidades públicas territoriais (Estado, regiões autónomas, autarquias locais) e entre os diversos órgãos de soberania. (...) A constituição econômica está assim estreitamente correlacionada com a constituição “política” e com a ordem constitucional dos direitos fundamentais. O princípio da democracia econômica e social que informa aquela é elemento essencial do princípio democrático e da ordem constitucional dos direitos fundamentais. Pressupõem-se e reclamam-se mutuamente⁴⁰.

59

Por sua vez, Vital Moreira define a Constituição econômica como sendo

o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica⁴¹.

Para André Ramos Tavares, a Constituição Econômica formal pode ser considerada como a parcela da Constituição que disciplina, em suas bases, o sistema econômico adotado pelo Estado que, na sua essência, no caso brasileiro, é capitalista. Ainda segundo o autor, “trata-se do conjunto de normas constitucionais que contemplam os direitos que legitimam a atuação livre dos sujeitos econômicos,

³⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, p. 35-36.

³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*, p. 8.

⁴⁰ CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Editora Coimbra, 1991, p. 152-159, apud CAGGIANO, Monica Herman. *Direito público econômico*, p. 5-6.

⁴¹ MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*, p. 35.

que contemplam os limites desses direitos, bem como a responsabilidade inerente ao exercício da atividade econômica”⁴².

Da ordem econômica e social

A Constituição Federal de 1988, contrariamente às que lhe antecederam, distingue Ordem Econômica e Ordem Social, tratando da primeira no Título VII e da segunda no Título VIII. Todavia, ao englobar no Título da ordem econômica a política urbana, por exemplo, afirma que ela tem “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, demonstrando, antes de tudo, o entrelaçamento dos conceitos de econômico e social (art. 182).

Podemos distinguir na própria Constituição Federal o conceito de ordem econômica como expressão do mundo do ser e do dever ser. No art. 170, *caput*, por exemplo, ele designa realidade do mundo do ser; no art. 173, § 5º, indica um dever ser⁴³. E a distinção faz sentido na medida em que se reconhece no termo “ordem econômica” diversas acepções possíveis: seja como modo de ser de uma determinada economia concreta, seja como conjunto de normas de regulação do comportamento dos grandes agentes econômicos, seja como ordem jurídica da economia.

60

As nossas primeiras constituições apenas recebiam a ordem econômica tal qual ela se encontrava na realidade (mundo do ser), sem nela pretender intervir (mundo do dever ser). Essa é a principal diferença entre a ordem econômica clássica, na qual entendia Adam Smith⁴⁴ que uma mão invisível guiava o mercado (e nesse contexto era suficiente para o Estado que ele se limitasse à defesa da concorrência), e a atual, expressa pelas normas constitucionais.

Atualmente, ao contrário da economia clássica e a partir de uma realidade econômica de grande concentração empresarial, é que se pode entender a regulação pelo Estado da atividade econômica. A livre-iniciativa continua a ser

⁴² Intervenção Estatal no domínio econômico por via da tributação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002 (Série Pesquisas Tributárias), p. 211.

⁴³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 56-58.

⁴⁴ Nesse sentido, leciona Monica Herman Caggiano: “Adam Smith (1723-1790) conquista a simpatia do período setecentista, direcionando as ideias econômicas para a tese da ‘mão invisível’, conduzindo os indivíduos ao alcance de seus objetivos e que, afinal, apresenta-se útil ao interesse social, consubstanciando-se em instrumento de incentivo mais eficaz do que o incremento oriundo da promoção estatal. A teoria de Smith, desenvolvida no seu memorável ‘A riqueza das nações’, escrito em 1776, configura a certidão de nascimento do liberalismo econômico e da drástica redução do papel do Estado, fazendo prevalecer o princípio da iniciativa privada como mola propulsora do desenvolvimento econômico” (*Direito público econômico*, p. 3).

princípio fundamental da ordem econômica, mas a economia passa a ser regulada por princípios constitucionais.

E na medida em que o Estado intervém sobre o domínio econômico, a expressão “ordem econômica”⁴⁵ passa a ter, também, um evidente sentido de transformação da realidade, com o fim de atingir os objetivos pretendidos pelo legislador, que podem ser tanto de incentivo à obtenção de um determinado comportamento quanto de coerção sobre o comportamento adotado.

O conceito de domínio econômico, por sua vez, também não se confunde com o de ordem econômica. Podemos afirmar, com Eros Grau, que “domínio econômico” é precisamente o campo da atividade econômica em sentido estrito, área alheia à esfera pública, de titularidade (domínio) do setor privado⁴⁶; em sentido amplo significa qualquer atividade econômica, inclusive a estatal.

A intervenção no domínio econômico na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, que tem expressamente uma Constituição econômica voltada para a transformação das estruturas sociais, consagrou como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito a livre-iniciativa (art. 1º, IV), sendo que esse princípio é reafirmado no capítulo específico, que cuida dos princípios gerais da atividade econômica, nos seguintes termos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

61

⁴⁵ Escreve Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre a finalidade da organização econômica: “É certo que toda organização econômica visa, em última análise, à satisfação das necessidades da comunidade. Entretanto, podem-se considerar sob a rubrica ‘finalidade’, tomando o termo num sentido lato, tanto os objetivos que se propõe à economia, quanto ao valor atribuído aos móveis da conduta econômica humana. Com efeito, costumam ser impostos à economia objetivos como o poderio do Estado, o bem-estar dos indivíduos (que é mais do que a mera subsistência da comunidade) etc., consoante revela o estudo comparado das constituições econômicas. Por outro lado, encarando-se o móvel dos agentes econômicos, vários posicionamentos constitucionais podem ser distinguidos, como, aliás, na história se revelam. Um se caracteriza por privilegiar o lucro, visto como mola mestra da ação econômica, e, em consequência, pautar a conduta da sociedade no plano econômico *enrichissezvous*. Outro, oposto, proscree o lucro, esperando que cada indivíduo dê de si segundo suas possibilidades ou capacidades, numa atitude altruísta. Esta visão idealista, claramente presente no mundo de hoje, ora deriva da religião (caso de algumas correntes cristãs), ora de ideologia leiga (conquanto de conotação milenarista, como o marxismo). Um terceiro, a procurar um meio termo, propõe que a busca do lucro seja tolerada, desde que compensada por uma redistribuição inspirada na justiça social” (*Direito constitucional econômico*, p. 12-13).

⁴⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 162.

- III – função social da propriedade;
 - IV – livre concorrência;
 - V – defesa do consumidor;
 - VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - VII – redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII – busca do pleno emprego;
 - IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei⁴⁷.

Constata-se, portanto, que a livre-iniciativa é o regime jurídico constitucional em matéria de desenvolvimento de atividade econômica, sendo a livre concorrência a espinha dorsal desse regime. Como é óbvio, esse princípio não é absoluto, sofrendo restrições por outros valores igualmente expressos em forma de princípios. Contudo, deve-se deixar claro que o conceito de livre-iniciativa, que se extrai do Texto Constitucional, pressupõe a prevalência da propriedade privada, na qual se assentam a liberdade de empresa, a liberdade de contratação e a liberdade de lucro.

62

Esses são os marcos mínimos que dão embasamento ao regime de produção capitalista, mas que, no entretanto, sob a óptica intervencionista, sofre interferências do Estado por meio de três instrumentos básicos distintos: poder de polícia (legislando, regulamentando, fiscalizando e atuando em casos concretos), fomento público (promovendo fomento, incentivos etc.), e assunção direta da atividade econômica (atuando diretamente na atividade econômica, se necessário).

A intervenção decorrente do poder de polícia⁴⁸ ocorre, por exemplo, quando o Estado elabora leis de combate ao abuso do poder econômico⁴⁹, de proteção do

⁴⁷ À primeira vista, parece paradoxal ou pelo menos antagônico o elenco de princípios constantes do art. 170 da Constituição Federal. Alguns dispositivos garantem a propriedade e a livre concorrência, ou seja, a plena liberdade na atividade econômica. Outros, entretanto, exteriorizam a vontade do Estado de proteger e de defender as camadas sociais menos favorecidas contra abusos do domínio econômico. A rigor, todavia, não há antagonismo entre os citados preceitos constitucionais. O que estampa o art. 170 da Constituição Federal é a tentativa de conciliação dos interesses econômicos com os interesses sociais. É, em síntese, a proposta de equilíbrio entre o liberalismo econômico e o intervencionismo. Em outras palavras, é o liberalismo condicionado.

⁴⁸ A polícia administrativa é um dos meios mais eficientes, à disposição do Estado, para atuar na defesa da sociedade contra o abuso do poder econômico. No exercício desse poder de polícia, o Estado atua nos campos legislativo, regulamentar e executório. Com a finalidade de instrumentar a atividade de polícia administrativa, diversas leis foram editadas.

⁴⁹ Lei n. 8.884/1994, denominada *lei antitruste*. A apuração das irregularidades tratadas por essa lei depende de prévio processo administrativo a cargo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, com jurisdição em todo território nacional e que é o principal órgão repressor do abuso econômico.

consumidor⁵⁰, de defesa do meio ambiente, leis tributárias de natureza extrafiscal (instrumento regulatório de atividades)⁵¹ ou que previnam desequilíbrios da concorrência (art. 146-A, CF), que institua a tributação progressiva do IPTU (em face do não atendimento da função social da propriedade) etc. Outras vezes, o Estado atua na promoção de fomentos com vistas a estimular as empresas a se desenvolverem, e, conseqüentemente, a desenvolver toda a sociedade⁵². O fomento público materializa-se por meio de vários mecanismos administrativos voltados para a promoção social no sentido lato do termo. Dentre os meios de fomento mais comuns destacam-se: o planejamento para o desenvolvimento⁵³, a concessão de incentivos fiscais⁵⁴ e a política de crédito⁵⁵, com a promoção de financiamentos públicos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e de outros órgãos e instituições⁵⁶. Finalmente, cumpre ao Estado intervir diretamente na economia, isto é, explorar a atividade econômica em caráter excepcional (art. 173, CF)⁵⁷, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou para satisfação de relevante interesse

⁵⁰ Lei n. 8.078/1990, que contém o Código de Defesa do Consumidor.

⁵¹ O art. 151, I, da CF, permite à União conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

⁵² Os arts. 1º e 3º da Constituição Federal são suportes para essas medidas incentivadoras, adotando por fundamentos da República Federativa do Brasil a “dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, garantia do desenvolvimento nacional, etc.”

⁵³ Esse planejamento pode ser nacional, regional e setorial. Os planos têm normalmente prazos definidos, metas a serem alcançadas, previsão de recursos financeiros, públicos e particulares ou financiamentos, cronogramas físico e financeiro. Como exemplo desses planos, pode-se citar: a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, que tinha por finalidade promover fomento com vistas ao desenvolvimento da Região Nordeste do País; a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, que também atuava no fomento do desenvolvimento econômico da Amazônia; a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, cujo objetivo básico é o desenvolvimento socioeconômico da Bacia do rio São Francisco e de seus afluentes etc.

⁵⁴ Por meio dos incentivos fiscais, o governo estimula o desenvolvimento de regiões ou de certos setores da atividade econômica, tanto na área produtiva quanto na comercial. A política fiscal é utilizada também para o controle das importações e exportações, elevando-se ou reduzindo-se as alíquotas do imposto de importação, de acordo com a conveniência do momento, levando-se em consideração o interesse empresarial ou social. E ainda a isenção temporária de impostos entre as vantagens oferecidas a empresas de porte, inclusive as multinacionais, para se instalarem em território brasileiro.

⁵⁵ Conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, cabe à lei de diretrizes orçamentárias, que tem periodicidade anual, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

⁵⁶ Os bancos oficiais são os principais agentes financiadores de programas de desenvolvimento a juros subsidiados e amortização a médio e longo prazos. O Banco do Brasil é o maior financiador de projetos rurais, por exemplo.

⁵⁷ O desempenho de atividades econômicas, nas hipóteses previstas no *caput* do art. 173, dá-se por intermédio de empresas públicas e sociedades de economia mista, reguladas pelas regras dos direitos civil, comercial e do trabalho, vedado qualquer benefício fiscal que não seja concedido às empresas particulares. A norma constitucional quer que as empresas estatais não gozem de nenhum privilégio quando atuem no campo econômico (§§ 1º e 2º do art. 173).

coletivo, ou mesmo por meio de monopólios (art. 177, CF)⁵⁸, ou quando atua por meio de empresas estatais (art. 173). Enfim, exerce atividade paralela à do particular, mas para assegurar o livre exercício desta⁵⁹.

Para Lucia Valle Figueiredo⁶⁰, a grande questão a ser analisada é o limite da intervenção e se seria justificável, à luz do desenvolvimento, da ideia de livre mercado. Em sua perspectiva,

as balizas da intervenção deverão ser, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a *cidadania*, a *dignidade da pessoa humana*, os *valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa*.

E conclui que qualquer interpretação sobre a devida ou indevida intervenção estatal deverá ser tirada à luz desses princípios e dos próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em face do anteriormente exposto, pode-se concluir, em síntese, que a intervenção estatal no domínio econômico pode ocorrer de maneira direta (art. 173 da Constituição) ou indireta (basicamente, art. 174 da Constituição Federal).

Segundo André Ramos Tavares,

Na intervenção direta o Estado participa ativamente, de maneira concreta, na economia, na condição de produtor de bens ou serviços. Trata-se, nesta hipótese, do Estado enquanto agente econômico. A intervenção estatal indireta refere-se à cobrança de tributos, concessão de subsídios, subvenções, benefícios fiscais e creditícios e à regulamentação (âmbito normativo) de atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares. Foi com atenção à referida distinção que a matéria foi disciplinada constitucionalmente. Ao se referir à intervenção direta, a Constituição fala em exploração da atividade econômica pelo Estado e, ao se referir à intervenção indireta, toma o Estado como *agente normativo e regulador* da atividade econômica⁶¹.

⁵⁸ Segundo Edimur Ferreira de Faria, “o monopólio é próprio de Estado intervencionista. Por isso, perde prestígio ou se enfraquece com a adoção do Estado neoliberal. Esse sinal pode ser visto e constatado na Constituição Federal de 1988, com as emendas que lhe foram introduzidas no Título da Ordem Econômica” (*Curso de direito administrativo positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 417).

⁵⁹ O Estado brasileiro reservou a si o desempenho de algumas atividades econômicas com exclusividade (art. 177, CF), elegeu os serviços públicos a serem prestados diretamente ou por particulares, mediante concessão ou permissão (art. 175, CF) e previu a possibilidade de atuar em outras áreas da atividade econômica, concorrendo com a iniciativa privada nas condições e limites previstos no art. 173 da Constituição Federal.

⁶⁰ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Reflexões sobre a intervenção do Estado no domínio econômico e as contribuições interventivas. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 393-394.

⁶¹ Intervenção estatal no domínio econômico por via da tributação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*, p. 219.

O art. 173, *caput*, da Constituição Federal, declara que: “Ressalvados os casos previstos nessa Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”, apenas permitindo, na exploração da atividade econômica, a presença do Estado para atender (i) a interesse coletivo relevante ou (ii) imperativos da segurança nacional.

Por sua vez, o art. 174, em seu *caput*, estabelece que: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Ambas as formas de intervenção têm atuação no (ou sobre o) domínio econômico, portanto, constituem fórmulas pelas quais o Poder Público ordena, coordena e atua na seara econômica, considerando os objetivos maiores, valores básicos expostos pela Constituição. Importa definir o que vem a ser “domínio econômico”. Para tanto, parte-se da ideia de intervenção do Estado para compreender que intervir necessariamente significa o Estado ingressar em área que originalmente não lhe foi cometida.

Fica claro, pois, como ressalta Luís Eduardo Schoueri, que “o domínio econômico há de ser compreendido como aquela parcela da atividade econômica em que atuam agentes do setor privado, sujeita a normas e regulação do setor público, com funções de fiscalização, incentivo e planejamento, admitindo-se, excepcionalmente, a atuação direta do setor público, desde que garantida a ausência de privilégios”⁶².

Dessa forma, não há intervenção nos casos de que trata o art. 175 da Constituição Federal (serviços públicos, que incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão). De intervenção, entretanto, trata o art. 174, que se refere à atividade do Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica”. Esse domínio econômico é, dessa forma, campo estranho ao Estado, que apenas atua diretamente (intervenção por absorção ou por participação) na forma do art. 173. Tal dispositivo constitucional, por sua vez, contemplando a atuação no domínio econômico, impõe, dentre outras condições, “a sujeição ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias” (art. 173, § 1º, II), determinando, ainda, o § 2º que “as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”.

Toda intervenção direta do Estado, portanto, é considerada como uma exceção ao princípio constitucional da livre-iniciativa, que é princípio fundamental de toda ordem econômica.

⁶² SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário e ordem econômica. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Tratado de direito constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 540.

O conseqüência natural desse princípio é que a atuação do Estado na economia é sempre subsidiária. O Estado não está habilitado a retirar dos particulares, transferindo para a responsabilidade da comunidade, as atribuições que aqueles estejam em condições de cumprir por si mesmos. A ação das coletividades públicas no âmbito da economia só se justifica, pois, onde os particulares não possam ou não queiram intervir⁶³.

Finalmente, no que concerne à intervenção indireta, a Constituição de 1988 continua reconhecendo a vertente *regulatória* ou *normativa* da atividade econômica por parte do Estado, ao lado daquela outra, por via da qual se permite a intervenção direta do Estado. A este, portanto, na seara econômica, é permitido atuar como agente *normativo* e *regulador* e, por meio dessas posições, exercer uma tríplice função: *fiscalizadora*⁶⁴, *incentivadora*⁶⁵ e *planejadora*⁶⁶, como visto anteriormente.

OS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

O direito público econômico está subordinado a princípios e regras que derivam diretamente da Constituição ou, ainda, das leis, das normas e das diretrizes fixadas no âmbito internacional⁶⁷. No presente estudo, contudo, o enfoque

⁶³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 114.

⁶⁴ Para André Ramos Tavares: “A fiscalização é a atividade estatal pela qual se realiza o controle da legalidade do exercício econômico pelos particulares. Realiza-se por meio desta função, a fiscalização das práticas do empresariado, de modo a perceber se há adequação entre estas e as normas jurídicas de conteúdo econômico”. (TAVARES, André Ramos. Intervenção estatal no domínio econômico por via da tributação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*, p. 221).

⁶⁵ “O incentivo ocorre quando o Estado estimula, por meio de atos normativos específicos, o implemento de determinada atividade econômica. Essa continua sendo exercida pela iniciativa privada, mas benefícios concedidos pelo Estado direcionam esse exercício.” (TAVARES, André Ramos. Intervenção estatal no domínio econômico por via da tributação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*, p. 221).

⁶⁶ O Planejamento “é um procedimento técnico para direcionar a atuação do Estado sobre a economia em direção à realização de objetivos previamente estabelecidos.” (Cf. TAVARES, André Ramos. Intervenção estatal no domínio econômico por via da tributação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*, p. 221).

⁶⁷ A professora Monica Herman Caggiano, refere-se, por exemplo, no âmbito das fontes externas do direito público econômico, as regras de cooperação econômica e de solução de conflitos estabelecidas em tratados e acordos internacionais. Para ela, as diretrizes estabelecidas por órgãos internacionais, cuja competência é reconhecida, oficial e regularmente pelo Estado, não se revestem de menor importância: “Basta lembrar aqui as diretrizes emanadas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da hoje poderosa Organização Mundial do Comércio (OMC), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento Econômico (BID) e da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em nível regional, temos toda a legislação do MERCOSUL, por exemplo, o Protocolo de Olivos, que instituiu o Tribunal Permanente de Revisão, órgão máximo do sistema de solução de controvérsia deste bloco regional; a Decisão n.º 22/94 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que instituiu a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL e a Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul” (CAGGIANO, Monica Herman. *Direito público econômico*, p. 13-14).

restringe-se aos princípios constitucionais conformadores (ou estruturantes) da ordem econômica, pelo que, impõe-se, desde logo, identificar o que vem a ser princípio e o que é regra constitucional, bem como as diferentes texturas utilizadas na construção das normas constitucionais que compõem a Constituição Econômica.

E, nesse sentido, vale lembrar o escólio de Raul Machado Horta⁶⁸ que adverte para a “pluralidade de princípios” que a Constituição aloja. Para tanto, o autor lança mão da tipologia oferecida por José Joaquim Gomes Canotilho, que identifica: (i) princípios jurídicos fundamentais; (ii) princípios políticos constitucionalmente conformadores; (iii) princípios constitucionais impositivos; (iv) princípios-garantia; (v) princípios estruturantes; e (vi) princípios concretos.

De fato, é na obra de Canotilho⁶⁹ que se verifica acentuada preocupação com a questão dos princípios que preordenam o quadro normativo e, mais do que isso, em estabelecer um critério de discriminação entre princípios e regras constitucionais. Nessa perspectiva, Canotilho registra que tanto o princípio quanto a regra detêm natureza de norma constitucional. São espécies diferentes de normas. Os princípios configuram “normas qualitativamente distintas”, até porque correspondem ao “fundamento das regras”, encontram-se à sua base e “constituem a *ratio* de regras jurídicas”⁷⁰. Para ele, os critérios de distinção sugeridos entre princípios e regras são os seguintes:

67

a) *Grau de abstracção*: os *princípios* são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as *regras* possuem uma abstracção relativamente reduzida.

b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as *regras* são susceptíveis de aplicação directa.

c) *Carácter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os *princípios* são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema de fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do estado de Direito).

d) *“Proximidade” da ideia de direito*: os *princípios* são “Standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.

⁶⁸ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 222.

⁶⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1159 e ss.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1160-1161.

e) *Natureza normogenética*: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante⁷¹.

Atendendo a esses caracteres, os princípios convivem em um clima de conflituosidade, porém coexistem, impondo processos de ponderação e de harmonização; não há possibilidade de antinomia, como ocorre no domínio das regras, fenômeno que conduz à exclusão⁷².

Mais do que isso, adverte Canotilho, não há como interpretar nem mesmo visualizar isoladamente os princípios. Eles se complementam e vêm a se intensificar por intermédio de outros princípios ou mesmo por meio de regras constitucionais:

A articulação de princípios e regras, de diferentes tipos e características, iluminará a compreensão da Constituição como um sistema interno assente em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam em subprincípios e regras constitucionais concretizadores desses mesmos princípios. Quer dizer: a Constituição é formada por regras e princípios de diferente grau de concretização (= diferente densidade semântica)⁷³.

68

Partindo do magistério de Canotilho, poder-se-ia iniciar a apresentação do quadro principiológico que preordena o desenho constitucional da ordem econômica indicando os princípios gerais (ou jurídicos fundamentais) que engloba: o modelo de Estado de Direito (art. 1º, *caput*, CF); a fórmula democrática (art. 1º, *caput*, CF); a soberania nacional (art. 1º, I, CF); a valorização do trabalho humano (art. 1º, IV, CF) etc. Todavia, opta-se aqui pelo exame direto dos princípios estruturantes da plataforma econômica, que, a seu turno, englobam e vêm perfilhados em princípios gerais, especiais e em regras.

Os princípios da ordem econômica e financeira encontram-se no *caput* e incisos do art. 170 da Constituição Federal, no primeiro capítulo do Título VII, denominado “*Dos princípios gerais da atividade econômica*”. No entanto, inúmeros outros princípios catalogados na Constituição têm evidente e direta repercussão econômica, por exemplo, o princípio do Estado de Direito⁷⁴ (CF, art. 1º), que

⁷¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1160-1161.

⁷² CAGGIANO, Monica Herman. *Direito público econômico*, p. 17.

⁷³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1173.

⁷⁴ A ideia de Estado de Direito resultou da doutrina alemã do século XIX, com forte conotação formalista, e se traduziu, originalmente, na conjugação de quatro postulados fundamentais: (i) a supremacia constitucional, (ii) a tripartição dos poderes, (iii) a generalização do princípio da legalidade e (iv) a universalização da jurisdição. A supremacia da Constituição significa afastar a vontade do governante como critério de validade dos atos estatais. A validade deriva da compatibilidade com normas de hierarquia superior. A tripartição de poderes consiste na dissociação da organização estatal, gerando as diversas competências (funções) e respectivas atribuições a órgãos diversos. Isso significou o estabelecimento de mecanismos de limitação do poder por via do modo de sua

confere a necessária e desejável segurança e previsibilidade às relações jurídicas. Também o princípio do Estado federal, do qual decorre a unidade econômica de todo o território nacional, dentre outros arrolados no art. 1º e art. 3º da Constituição Federal.

Os princípios gerais da atividade econômica podem ser considerados “núcleos condensadores de diretrizes”, ligados à apropriação privada dos meios de produção e à livre-iniciativa, as quais se consubstanciam à ordem capitalista. Pela retórica do constituinte, tais princípios serviriam para sistematizar a esfera de atividades criadoras e lucrativas, com vistas à redução das desigualdades sociais. Consignariam, em última análise, um complexo de providências constitucionais efetivadoras da cognominada “justiça social”.

Todavia, o reconhecimento da justiça social, por intermédio dos instrumentos de tutela dos hipossuficientes, quais sejam, os direitos sociais (art. 6º), não têm tido, até o momento, a eficácia social necessária para equilibrar a posição de miséria e pobreza que lhes impede o efetivo exercício das garantias outorgadas. Soma-se a isso a política neoliberal, emergente com a queda do muro de Berlim e a derrocada dos regimes socialistas europeus, em cujo esteio a liberdade de mercado ficou perdida, num clima de globalização desenfreada. Privilegiando a economia privada, o espírito do neoliberalismo não conseguiu estancar as desigualdades sociais, criadas e produzidas pela iníqua distribuição de rendas.

De toda forma, o art. 170 da Constituição Federal traça estrutura geral do ordenamento jurídico econômico, que tem como fundamento a **valorização do trabalho humano** e a **livre-iniciativa**⁷⁵. Aceitos tais fundamentos, a Constituição estabelece a finalidade de toda atuação por meio de políticas econômicas, qual seja, a de **assegurar a todos a existência digna**, conforme os ditames da **justiça social**.

69

estruturação, os chamados freios e contrapesos, evitando que um único órgão concentrasse todos os poderes próprios do Estado. A observância da legalidade insere a atividade estatal no âmbito do direito e exige autorização legislativa para as ações e omissões estatais. A universalidade da jurisdição produz o controle de validade dos atos estatais, permitindo a responsabilização dos sujeitos que atuarem de modo inadequado. Daí se extrai a concepção de que as atividades políticas desenvolvidas dentre dos limites jurídicos, sendo a validade o primeiro critério de legitimação dos atos jurídicos. A compatibilidade com a ordem jurídica é o critério de aceitabilidade da atuação estatal. Antes da afirmação do Estado de Direito, a atividade administrativa do Estado era pouco permeável ao direito e ao controle jurisdicional. Os atos do governante não comportavam controle, sob o postulado de que o rei não podia errar ou que o conteúdo do Direito se identificava com a vontade do príncipe. Vale registrar que a consagração do Estado de Direito refletiu a tendência a eliminar os critérios religiosos e carismáticos como fundamento da legitimação do poder político. Num Estado de Direito prevalecem as leis, e não a vontade do governante.

⁷⁵ Este dispositivo constitucional deve ser analisado em conexão com o conteúdo do inciso IV do artigo 1º, em que se consideram os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa como fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Daí se depreende, portanto, na visão de Celso Ribeiro Bastos⁷⁶, quatro fundamentos, ou princípios diretores do direito público econômico: (i) valorização do trabalho humano; (ii) livre-iniciativa; (iii) existência digna; e (iv) justiça social.

No que concerne a “**valorização do trabalho humano**”, o sentido é que o trabalho deve fazer jus a uma contrapartida monetária que o torne materialmente digno. O trabalho prestado mediante pagamentos vis tangência à servidão e não é compatível com o estágio socioeconômico dos dias atuais.

A “**livre-iniciativa**” é uma expressão fundamental da concepção liberal do homem, que considera como centro a individualidade de cada um. Para o liberal, a livre-iniciativa é necessária para a sua própria expansão existencial, para a sua dignidade enquanto homem, porque cabe-lhe imprimir um destino a sua vida, uma escolha, a expressão da sua capacidade, e isso tudo só é conseguido por meio da liberdade que se reserva a cada um para poder exercer a atividade econômica⁷⁷. A liberdade de iniciativa consagra tão somente a liberdade de lançar-se à atividade econômica sem encontrar peias ou restrições do Estado. Esse princípio conduz necessariamente à livre escolha do trabalho, que, por sua vez, constitui uma das expressões fundamentais da liberdade humana.

Finalmente a referência à “**existência digna**” e à “**justiça social**” oferece um leque muito amplo de significados admissíveis. A primeira delas, também conhecida como dignidade da pessoa humana, está intimamente relacionada ao fim último da atividade econômica do Estado, qual seja, a satisfação das necessidades da coletividade. A **dignidade humana** consiste não apenas na garantia negativa de que a pessoa não será alvo de ofensas ou humilhações, mas também agrega a afirmação positiva do pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo. O pleno desenvolvimento da personalidade pressupõe, por sua vez, de um lado, o reconhecimento da total autodisponibilidade, sem interferências ou impedimentos externos, as possíveis atuações próprias de cada homem; e de outro, a autodeterminação que surge da livre projeção histórica da razão humana, antes que de uma predeterminação dada pela natureza⁷⁸.

⁷⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 108. Essa posição, contudo, não encontra aceitação unânime da doutrina, nem mesmo quanto à consideração dos dispositivos do art. 170 como princípios. Para Washington Peluso Albino de Souza, as disposições do *caput* configuram fundamentos e objetivos da ordem constitucional, não princípios, considerando o autor que, ao “tratar dos ‘princípios gerais’”, o legislador situou, no primeiro artigo (170), a preocupação para com os seus ‘fundamentos’ e os princípios a serem observados. Como fundamentos da ordem econômica nomeia ‘a valorização do trabalho humano e a livre-iniciativa’. Como objetivo indica o de ‘assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social’ (SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de Constituição econômica. *Revista de Informação Legislativa*, n. 102, p. 29-32, abr./jul. 1989).

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 111.

⁷⁸ LUNO, Antonio E. Pérez. *Derechos humanos, estado de derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995, p. 318, apud TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, p. 132.

A segunda – a **justiça social** – consiste na possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazerem às suas necessidades fundamentais, tanto físicas quanto espirituais, morais e artísticas. Para André Ramos Tavares,

Permeia a Constituição, pois, como norte em sua implementação, o objetivo maior da “justiça social”. A própria Constituição associa-a a solidariedade, deixando certo que o conceito envolve não apenas a prevalência do social sobre o indivíduo, como também o compromisso de uma dependência recíproca entre os indivíduos. (...)

A justiça social, em síntese, deve ser adotada como um dos princípios de finalidade comunitarista expressos da Constituição de 1988 a interferir no contexto da ordem econômica, visando ao implemento das condições de vida de todos até um patamar de dignidade e satisfação, com o que o caráter social da justiça lhe é intrínseco⁷⁹.

Fica claro, pois, como ressalta Celso Ribeiro Bastos, que:

Os princípios econômicos são de maior nível de abstração que as meras regras e, nestas condições, não podem ser diretamente aplicados. Mas, no que eles perdem em termos de concreção, ganham no sentido de abrangência, na medida em que, em razão da sua força irradiante, permeiam todo o Direito Econômico, emprestando-lhe significação única e traçando os rumos, os vetores, em função dos quais as demais normas devem ser entendidas. Os princípios são, pois, as vigas mestras do Direito Econômico e que vão ganhando concretização através de uma legislação, que deverá guardar consonância com esses princípios e ir-lhes dando gradativamente uma compreensão cada vez maior⁸⁰.

71

Para que os fundamentos sejam concretizados e para que os fins sejam alcançados, necessário se faz a adoção de alguns princípios diretores da ação do Estado. Surgem, ao lado de princípios já consagrados, alguns outros que decorrem das tendências modernas. Vejamos:

Soberania nacional

Este princípio é uma complementação do princípio da soberania consagrado no artigo 1º, inciso I, da Constituição Federal. A soberania política dificilmente sobrevive se não se completar com a soberania do ponto de vista econômico. As políticas econômicas a serem adotadas devem levar o Estado a firmar sua posição de soberania interdependente perante os demais Estados, principalmente no que se refere à economia e tecnologia estrangeiras. Não se pode perder de vista, todavia,

⁷⁹ TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006. p. 130-131.

⁸⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 61.

que a soberania, seja ela política ou econômica, vem encontrando limites em sua conceituação e extensão a partir da implantação e, principalmente, da solidificação dos Mercados comuns e do movimento da globalização. A soberania é vista atualmente como integrada aos princípios consagrados pela ordem jurídica internacional⁸¹.

Propriedade privada

A propriedade privada é elemento consecutório do regime capitalista, em que a produção é determinada por aquele que detém o poder de realizá-la e dela desfrutar da melhor maneira que lhe aprouver.

Este princípio também já está estabelecido no art. 5º, XXVII, da Constituição Federal, devendo ali ser entendido como garantidor do direito de propriedade atribuído ao indivíduo. É, portanto, direito fundamental, na medida em que se tornou o anteparo constitucional entre o domínio privado e o público. Nesse ponto reside a essência da proteção constitucional: impedir que o Estado, por meio de medida genérica ou abstrata, evite a apropriação particular dos bens econômicos ou, já tendo esta ocorrido, venha a sacrificá-la mediante um processo de confisco. O direito de propriedade individual, por sua vez, é um pressuposto da liberdade de iniciativa. Esta só existe como consequência e como afirmação daquele.

Função social da propriedade

72

O nosso regime é filiado ao primado da propriedade. Todavia a sua fruição tem de compatibilizar-se com fins sociais mais amplos. O princípio da função social da propriedade, também disposto no art. 5º, XXIII, da Constituição de 1988, passou a integrar os textos constitucionais desde 1934, contrariando o direcionamento do liberalismo, impresso nos textos de 1824 e 1891, em que se garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude. É esse princípio que informa as disposições constitucionais insculpidas nos artigos 182 a 191, traçando parâmetros para uma adequada política urbana e uma justa política agrária, constituindo-se em verdadeira limitação à propriedade privada.

Princípio da livre concorrência

A Constituição, afirmando uma opção pelo regime de economia de mercado e assumindo essa postura ideológica, adota como princípio a mola básica que rege aquele tipo de organização econômica. É, portanto, a livre concorrência, um dos fundamentos de qualquer sistema capitalista, ou, nas palavras de Celso Ribeiro Bastos⁸²,

⁸¹ Ressalte-se a discussão que tem gravitado ao redor do instituto da soberania, e que consiste na mudança do panorama internacional, em que as grandes corporações passam a reger as nações, tendo como pano de fundo o caráter econômico e o poder de pressão que o mesmo representa.

⁸² BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 132.

um dos alicerces da estrutura liberal da economia. Sendo livre a concorrência, as leis de mercado determinarão as circunstâncias em que haverá ou não o êxito do empreendedor (livre-iniciativa). Por isso, relaciona-se muito diretamente com a livre-iniciativa. Garante-se a liberdade de concorrência como maneira de alcançar o equilíbrio entre os grandes grupos e um direito de estar no mercado também para as pequenas empresas.

Princípio da defesa do consumidor

Sendo o consumidor um dos elos da economia de mercado, optou o constituinte por impor ao Estado a sua proteção. Para os doutrinadores, a proteção ao consumidor tem duas importantes facetas: de um lado, protege-se o consumidor, dentro de uma perspectiva microeconômica e microjurídica; de outro, interessa ao Estado, como uma das formas de preservar e garantir a livre concorrência, proteger o consumidor por meio da adoção de políticas econômicas adequadas.

Princípio da defesa do meio ambiente

Tal princípio constitui-se numa limitação do uso de propriedade; visa considerar a atividade industrial ou agrícola nos limites dos interesses coletivos. Além do mais, a Constituição Federal assegura, em capítulo específico, o direito que todos têm de viver em um ambiente saudável, determinando ao Poder Público as diretrizes básicas da sua atuação.

73

Princípio da redução das desigualdades regionais e sociais

A redução das desigualdades regionais e sociais constitui-se em um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal. Para Celso Ribeiro Bastos, o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais retoma uma ideia subjacente em outros pontos do capítulo da ordem econômica, qual seja, a de que a economia não pode ser posta a serviço tão somente de um desenvolvimento obtido a qualquer preço, isto é, com o sacrifício inclusive de uma justa retribuição dos benefícios desse processo⁸³.

Princípio da busca do pleno emprego

Esse princípio já era previsto na Constituição anterior, que fazia menção à expansão das oportunidades de emprego produtivo. Na verdade, a preocupação do constituinte se centra na ênfase do desenvolvimento bem como na garantia de aproveitamento adequado de todas as potencialidades do país dentro do princípio

⁸³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*, p. 145.

da eficiência. Tal princípio significa um movimento no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva, consubstanciando uma garantia para o trabalhador, na medida em que está coligado ao princípio da valorização do trabalho humano e reflete efeitos em relação ao direito social do trabalho⁸⁴.

Princípio do tratamento favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte de capital nacional

Nos dias atuais, é muito frequente reconhecer-se a importância desempenhada pelas pequenas e microempresas, principalmente em face do grande número de empregos por elas gerados. A própria globalização possibilitou o desenvolvimento de várias etapas na cadeia de produção, o que abriu espaço para as empresas de pequeno porte com a consequente melhoria na eficiência econômica e aumento na oferta de trabalho, o que antes era próprio das grandes indústrias com inumerável contingente de trabalhadores. A descentralização dessa atividade massificada por unidades de pequeno porte é sem dúvida benéfica, quer do ponto de vista social e econômico, quer do ponto de vista ecológico. O tratamento favorecido outorgado, pela Constituição Federal, às empresas de pequeno porte tem enormes consequências sociais e econômicas. Tal princípio encontra tratamento normativo mais amplo no artigo 179, ao determinar que será dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las.

74

O livre exercício de qualquer atividade econômica

Finalmente, o parágrafo único do artigo 170 assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. O intuito será o de eliminar entraves burocráticos para o exercício de qualquer atividade econômica, porque o conteúdo desse dispositivo já está incluído no *caput* do artigo que assegura a liberdade de iniciativa.

CONCLUSÃO

A ordem econômica é parte integrante da ordem jurídica constitucional (mundo do dever-ser) e compõe-se de princípios estruturantes, que preordena o desenho constitucional da ordem econômica (mundo do ser).

A Constituição econômica integra a Constituição política e como parte integrante desta, presta-se a dar forma e interpretar um determinado sistema econômico, bem como a instituir determinada forma de organização e funcionamento da economia.

⁸⁴ PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica*: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 298.

A característica essencial das Constituições econômicas do século XX é o seu caráter diretivo ou dirigente. A importância da Constituição econômica, segundo Vital Moreira, é a possibilidade que ela abre de se analisar a totalidade da formação social, com suas contradições e conflitos. A Constituição econômica torna mais clara a ligação da Constituição com a política e com as estruturas sociais e econômicas.

Os princípios estruturantes da ordem econômica estão ligados à apropriação privada dos meios de produção e à livre-iniciativa, as quais se consubstanciam a ordem capitalista que, na conformação brasileira, tem sido matizada por variados graus de intervencionismo estatal. Tais princípios serviriam para sistematizar a esfera de atividades criadoras e lucrativas, com vistas à redução das desigualdades sociais. Consignariam, em última análise, um complexo de providências constitucionais efetivadoras da “justiça social”.⁸⁵

Todavia, o reconhecimento da justiça social, por intermédio dos instrumentos de tutela dos hipossuficientes, quais sejam, os direitos sociais (art. 6º), não tem tido, até o momento, a eficácia social necessária para equilibrar a posição de miséria e pobreza que lhes impede o efetivo exercício das garantias outorgadas. O que se verifica, na verdade, é a ineficiência prática de grande parte dessas garantias que, por dependerem da implementação de efetivas políticas públicas, acabam não tendo plena aplicação na realidade. Soma-se a isso a política neoliberal, emergente com a queda do muro de Berlim e a derrocada dos regimes socialistas europeus, em cujo esteio a liberdade de mercado ficou perdida, num clima de globalização desenfreada. Privilegiando a economia privada, o espírito do neoliberalismo não conseguiu estancar as desigualdades sociais, criadas e produzidas pela iníqua distribuição de rendas.⁸⁶

A grande prova da democracia política, e o grande desafio da Constituição Econômica, será conceber e executar políticas públicas que gerem desenvolvimento e, em consequência, reduzam a desigualdade que nos separa e a violência que nos amedronta.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

⁸⁵ Como assinala Eros Grau, “O princípio da justiça social, assim, conforma a concepção de existência digna cuja realização é o fim da ordem econômica e compõe um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III)” (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 203). Salienta ainda o autor que: “Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razão micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar existência de qualquer política econômica capitalista” (p. 204).

⁸⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1259-1260.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*. São Paulo: Celso Bastos Editor/IBDC, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo/Campinas: Ed. Unesp/Instituto de Economia da Unicamp, 2004.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. Contribuições de intervenção no domínio econômico. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*. Pouso Alegre: FDSM, ano XXIII, n. 25, jul./dez. 2007.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAGGIANO, Monica Herman. Direito público econômico: fontes e princípios na Constituição brasileira de 1988. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Mônica Herman (Coord.). *Direito constitucional econômico: uma releitura da Constituição econômica brasileira de 1988*. Barueri: Manole/Cepes, 2007 (Série Culturalismo Jurídico).

76

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Editora Coimbra, 1991.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Reflexões sobre a intervenção do estado no domínio econômico e as contribuições interventivas. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética/Icet, 2003.

FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- KEYNES, John Maynard. O fim do 'laissez-faire'. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *John Maynards Keynes*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994 (Coleção Os Grandes Cientistas Sociais).
- MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética/Icet, 2003.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 8 (Série Pesquisas Tributárias).
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito econômico*. 5. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2007.
- MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Editora Coimbra, 1974.
- NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *A ordem econômica e financeira e a nova Constituição*. Rio de Janeiro: Aide, 1989.
- PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário e ordem econômica. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Tratado de direito constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1990.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de Constituição econômica. *Revista de Informação Legislativa*, v. 26, n. 102, p. 21-48, abr./jul. 1989.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.
- SWEDBERG, RICHARD. *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
- TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

D. A. Beltrão

TAVARES, André Ramos. Intervenção estatal no domínio econômico por via da tributação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002 (Série Pesquisas Tributárias).

TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Tratado de direito constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

WEBER, Max. *História geral da economia*. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

Data de recebimento: 09/06/2009

Data de aprovação: 02/12/2009