

Título Competência Legislativa Municipal e Direito Urbanístico

Autor Affonso H. M. C. da Motta Barboza

Ano

**Resumo
da
Monografia**

Introdução

Aqueles que se arriscam a estudar o Direito Econômico pátrio percebem que a matéria é em grande parte negligenciada pela doutrina que se aventura nessa seara que, aliás, é incipiente se comparada àquela especializada nos ramos clássicos da Ciência Jurídica. Tal assertiva comprova-se pelo fato de que muitos de seus mais relevantes temas não são devidamente debatidos no meio acadêmico, deixando os que pretendem iniciar-se nessa disciplina perplexos diante da falta de subsídios para uma pesquisa profunda.

Um analista apressado poderia chegar à conclusão de que o motivo de aparente descaso é a pequena importância prática de seu estudo no cotidiano dos operadores do direito, o que levaria a crer que sua problemática estaria afeta apenas às Ciências Econômicas. A realidade, no entanto, mostra-se distinta.

Em tempos de globalização, num contexto em que as mudanças impostas pelo mercado internacional implicam numa grande reestruturação do papel do Estado como agente econômico, é de suma importância saber-se quais são os parâmetros e os limites que lhe são impostos quanto à possibilidade de ordenação de sua economia interna.

A despeito dessa exigência histórica, a doutrina não logrou responder satisfatoriamente as dúvidas que surgiram. Mas os tribunais, ao contrário, freqüentemente enfrentam questões relativas à matéria e, na medida em que não encontram respaldo doutrinário para proferir suas decisões, vêem-se obrigados a traçar seus próprios rumos. E é exatamente com base na jurisprudência que se pretende desenvolver o presente ensaio.

Um dos aspectos mais nebulosos referentes ao Direito econômico, já que aparentemente nunca sistematizado a fundo, é o que diz respeito à competência dos entes integrantes da Federação Brasileira para legislar sobre dita matéria, cuja previsão consta do art. 24, I da Constituição Federal. Como não poderia deixar de ser, o assunto não teve desenvolvimento científico suficiente. Coube ao Supremo Tribunal Federal, no seu mister de interpretar a Carta Magna, resolver o problema.

Durante a elaboração do projeto sobre poder de polícia no âmbito do STF, levado a cabo pelos alunos da Escola de Formação da SBDP – Turma de 2002, foram examinados inúmeros acórdãos, aos quais se juntaram outros posteriormente colhidos, cuja principal discussão girava em torno da competência atribuída ao município para regular o funcionamento e a disposição geográfica do comércio local. Esse ponto gerou em juízo uma série de controvérsias, envolvendo desde o princípio federativo e a repartição de competências dele decorrente, até os princípios norteadores da ordem econômica (título VII, capítulo I da CF).

A partir daquelas decisões, a Corte Constitucional, ao entender a atuação do município quanto à ordenação do mercado local como legítima, nuns casos, e inconstitucional, noutros, enveredou por um campo que repercute enormemente sobre as possibilidades de atuação do Estado no domínio econômico, na medida em que tal atuação confere poderes para uma alteração do jogo concorrencial do mercado no círculo local. Essa admissão, ainda que restrita, significa conferir implicitamente ao município a competência para legislar sobre direito econômico.

Considerando-se o fato de que tais acórdãos não foram objeto de uma análise específica por parte daquele grupo acadêmico, serão eles o sustentáculo da hipótese que ao longo desta pesquisa será defendida, qual seja a de que o Supremo admitiu a competência legiferante municipal sobre aquela matéria, dando, portanto, novo alcance ao aludido dispositivo constitucional.

1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Antes de desenvolver o objeto central deste ensaio, cumpre analisar, em linhas gerais e sem a pretensão de esgotar o assunto, como foi estruturada a Federação sob o prisma da repartição de competências legislativas na Constituição.

Ao dispor sobre a distribuição de competências federativas, o constituinte originário procurou garantir certa autonomia a cada um dos entes federados, atribuindo-lhes o exercício e o desenvolvimento de atividade legislativa própria. Para tanto, adotou o critério da Teoria da Predominância de interesses, segundo a qual está legitimado para editar normas o ente integrante do sistema federativo que tiver, em relação às demais entidades, interesse predominante sobre a matéria a ser objeto de regulamentação. Destarte, de acordo com essa teoria, “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local”, como salienta José Afonso da Silva .

Há, pois, com base naquela teoria, a competência material, que pode ser exclusiva (art. 21) e comum (art. 23), e a competência legislativa, que por sua vez pode ser exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º), privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar (art. 24, § 2). Vale lembrar que essa é apenas uma das possibilidades de se classificar as competências no âmbito da Lei Maior. Conforme o propósito perseguido pelo estudioso, podem ser escolhidos outros critérios de procedimento, tais como a forma, o conteúdo, a extensão ou a origem, para reiterar a lição do autor supracitado.

A competência legislativa sobre Direito Econômico, que é a que interessa a esta dissertação, está prevista no art. 24, I:

Art. 24. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Para a doutrina, essa é espécie de competência concorrente, entendida como aquela que é conferida concomitantemente aos diversos entes no que tange à possibilidade de editar legislação ordinária. Confere-lhes a faculdade de legislar sobre uma mesma matéria, com a ressalva de que as normas da União prevalecem sobre as demais no que tange à edição de normas gerais.

De acordo com esse dispositivo, são dotados de competência a União, os estados e o Distrito Federal, tendo sido excluídos da relação os municípios, embora a Carta da República tenha mencionado-os como entidades de terceiro grau, integrantes e necessárias ao nosso sistema federativo. Se for entendido literalmente, o art. 24, ao excluir os municípios, afastou a possibilidade de que os mesmos legissem sobre quaisquer das matérias ali enumeradas, mesmo que sejam eventualmente revestidas de interesse local. É o que sustenta Carlos Ari Sundfeld, para quem é impossível “de serem havidos como de interesse local – e, portanto, integrados na competência legislativa do município – os temas cujo tratamento legislativo a Constituição tenha atribuído à União ou aos estados (de forma privativa ou concorrente)”. E segue, “de fato, poderia parecer que, nos temas de competência concorrente, os estados fariam suas normas suplementares (com base no § 2º do art. 24) e os municípios as suas (com base no art. 30, II). Não é assim”.

Adotado esse entendimento, estaria mitigada a autonomia político-administrativa que o art. 1º da Carta Magna, ao declarar ser a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, procurou atribuir ao município, alçado que foi à posição de entidade federada. Seria o suficiente para lhe retirar a faculdade, isto é, o dever de elaborar sua lei de diretrizes orçamentárias e arrecadar tributos, o que é determinado pelo mesmo diploma no art. 30, uma vez que são eles institutos de direito financeiro e tributário, ambos presentes no inciso I do art. 24. No mesmo sentido, seria muito reduzido o alcance do que é interesse local, o que acabaria por suprimir grande parte de sua titularidade de competências supletivas previstas no art. 30, II, situação que não é desejável pelo sistema federativo brasileiro, visto que o art. 18 fez sobressair que tanto a União, quanto os estados e municípios são, todos, autônomos.

Mas não foi esse o objetivo do constituinte. De fato, ao dispor que as matérias arroladas naquele artigo são de competência concorrente, pretendeu que coubesse à União determinar e estabelecer as normas gerais, sem entrar em detalhes, que são da alçada dos estados e do Distrito Federal. Contudo, ao não excluir os municípios, que apenas não foram citados, não quis usurpar-lhes, em prejuízo de sua autonomia, aquelas matérias que são de predominante interesse local, como, por exemplo, a elaboração de seu plano diretor, instituto de direito urbanístico. E foi por esse motivo que o inc. II do art. 30 previu a sua competência supletiva relativamente às leis federais e estaduais naquilo que couber. Destarte, não há incompatibilidade alguma em admitir que os municípios possam suprir as atividades legiferantes federal e estadual no tocante ao direito econômico.

Não é outro o entendimento sufragado pela Suprema Corte. Como explicitado no início deste ensaio, aquele Tribunal viu-se obrigado a julgar um sem número de casos em que eram apreciadas leis municipais que tinham como escopo a regulamentação do mercado farmacêutico varejista, ora limitando o horário de funcionamento daqueles estabelecimentos durante o horário de plantão, cabendo à secretaria de higiene e saúde determinar quais as farmácias que deveriam funcionar durante o plantão, ora estabelecendo uma distância mínima entre duas drogarias. Tal foi a quantidade de casos semelhantes que o assunto mereceu ser objeto de uma súmula, que revelou a orientação definitiva para os casos análogos, qual seja:

Súmula 419. Os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas.

Como se pode perceber, esse entendimento corrobora o que foi dito acima quanto à convivência de normas federais, estaduais e municipais no que concerne às matérias dispostas no art. 24 e, principalmente, dá a entender que é facultado ao município intervir nas condições concorrenciais do mercado quando houver manifesto interesse local o que, portanto, atribui àquela entidade competência para legislar sobre direito econômico. É essa posição que será explorada nas próximas páginas.

2. DIREITO ECONÔMICO E DIREITO DA CONCORRÊNCIA

O Supremo Tribunal Federal, após admitir que o município poderia determinar o horário de funcionamento do comércio local, permitiu que este estabelecesse regras de preservação das condições benéficas de concorrência no mercado, ou seja, entendeu que “a fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando o interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio” (grifos acrescentados), nos termos do RE-274.028/SP, de 05.06.2001, da lavra do Ministro Moreira Alves, conhecido e unanimemente provido pela 1ª Turma. Admitiu, reiterando-se, a competência municipal para legislar sobre direito econômico, mas especificamente sobre direito da concorrência.

Tendo em vista que alguns autores não consideram a proteção à concorrência como parte integrante do direito econômico, posição que se for aceita comprometerá a tese aqui defendida, cumpre esclarecer melhor o enfoque dado ao assunto, a fim de que não surjam controvérsias.

O direito econômico, em face de sua juventude científica, vem sendo conceituado de diversas maneiras, consoante se enxerga seu campo de abrangência ou os objetivos a que visa alcançar. Aqui, essa disciplina será entendida tal como o fez Luís S. de Cabral Moncada, uma vez que sua teoria é a que melhor condiz aos propósitos buscados. De acordo com o autor português, “o direito econômico afirma-se fundamentalmente como o direito público que tem por objetivo o estudo das relações entre os entes públicos e os sujeitos privados, na perspectiva da intervenção do Estado na vida econômica. (...) O termo deve ser visto em sentido amplo. (...) O cerne do direito econômico passa a ser constituído por normas jurídicas de direito público. Aquele passa a configurar-se como direito público da economia”.

Levando-se em consideração essa premissa, isto é, a de que o critério que identifica este ramo do direito é a intervenção do Estado no domínio econômico, as normas que objetam a proteção à concorrência se enquadram em seu âmbito, porquanto se convertem em modalidade de interferência estatal, cujo escopo é viabilizar uma dada política econômica - a chamada “concorrência instrumento”.

Mas a preservação da livre concorrência é mais que um instrumento de política econômica. É um dos princípios norteadores da ordem constitucional econômica, como indica o art. 174, IV, c/c o 173, § 4º, segundo o qual “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. Logo, as regras da concorrência servem à organização do mercado, inclusive o municipal, pressupondo-se que do seu livre funcionamento nascem as melhores condições de acesso tanto para a oferta quanto para a procura, quer dizer, “ao Governo Municipal, nos limites de sua competência legislativa e administrativa, cumpre não apenas garantir a oferta da mercadoria ao consumidor, mas, indiretamente, disciplinar a atividade comercial (...)”, conforme assevera o Relator Maurício Corrêa no RE-174.645-9/SP, provido por unanimidade pela 2ª Turma, em 17.11.1997, impetrado por Raia e Cia. Ltda contra lei e respectivo Decreto

Municipal de nº 28.058/89, ambos do Município de São Paulo, que impediram sua abertura por não estar escalada para o cumprimento do plantão obrigatório.

Cabe à lei, por conseguinte, determinar certos limites à liberdade empresarial a fim de que se crie uma concorrência mais eficaz. Para tanto, deve combater as posições dominantes, entendidas como as que controlam parte significativa ou apreciável do mercado, aptas a permitir ao empresário exercer influência negativa naquele. Como o § 3º do art. 173 falou genericamente em “lei”, pode uma lei municipal, como a de nº 8.794/78 do Município de São Paulo, impugnada no recurso acima mencionado, fazer valer o preceito constitucional.

3. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL E A ORDEM ECONÔMICA

Convém, agora, passar a uma análise sistemática do papel do município à luz da ordem econômica expressa no capítulo I do título VII da Carta Magna, tomando como ponto de partida a ressalva contida no voto do Ministro Relator Marco Aurélio no julgamento do RE-267.161-4/SP, não conhecido pela 2ª Turma do STF em 17.04.2001, quando também foi apreciada a fixação de horários de estabelecimentos comerciais, industriais e similares pela norma municipal supramencionada. Segundo sua percepção :

“No mérito, tem-se que o que decidido conflita com a liberdade de atuação assegurada constitucionalmente, implicando até mesmo, quanto àquelas farmácias indicadas para funcionar em plantão, verdadeira reserva de mercado, tem-se o prejuízo, com a norma aludida, do próprio consumidor. Poderia a Municipalidade impor funcionamento de farmácias e drogarias, mas jamais proibir que algumas delas abrissem em certos dias. (...) Nem se diga que a seleção de farmácias e a obrigatoriedade de abrirem em feriados, decorrem, necessariamente, de uma certa reserva de mercado no que, sem dúvida alguma, é estimulante. De duas uma: ou a administração, em prol do interesse coletivo na área de saúde, pode compelir ao funcionamento, distribuindo o sacrifício de abrir em certo dia no qual normalmente isso não ocorreria, ou não pode e, aí, neste caso, a recíproca teria que ser observada, ou seja, à administração não caberia proibir a abertura!”.

E segue tecendo considerações sobre os novos ares adquiridos (princípios) pela Carta Federal, que teriam sido ignorados pela corte de origem, lembrando também que o planejamento econômico do Estado (gênero) é apenas indicativo para o setor privado. Como visto, a Corte a que pertence o Ministro não compartilha da opinião por ele exposta quanto ao mérito do caso em questão.

Realmente, a Constituição garantiu a liberdade de iniciativa no art. 170. Todavia, não é um princípio absoluto, mas, apenas, um dos princípios diretores da atividade econômica. Ela somente será legítima quando exercida de acordo com os ditames da justiça social, fundamento da ordem econômica, e na medida em que não impeça a observância dos demais valores ali previstos, dentre eles, a função social da propriedade, a livre concorrência e a defesa do consumidor.

Da liberdade de iniciativa podem, assim, resultar atitudes excludentes, postas em prática pelo agente econômico com o fito de eliminar rivais, para que, então, possa monopolizar segmentos ou atividades. Daí que “a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (...) não pode significar mais do que a liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidades de submeter-se às

limitações postas pelo mesmo”. Destarte, aquela “será ilegítima, quando exercida com o objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário”, como preleciona José Afonso da Silva, cujos ensinamentos foram reproduzidos no voto do Ministro Maurício Corrêa na oportunidade do julgamento do RE-199.517/SP, conhecido e não provido pelo Plenário no dia 04.06.1998. Por esse motivo, ao legislador foi admitida a possibilidade de delimitar o conteúdo do princípio em tela, embora com a ressalva de que as restrições devem respeitar o seu núcleo essencial, de acordo com a melhor expressão do princípio da proporcionalidade.

É o que diz Moncada, para quem “em matéria de direitos fundamentais de conteúdo econômico a necessária previsão constitucional dos limites não institui uma moldura rígida de situações consentidas, limitando-se quase sempre a remeter de modo genérico para a liberdade do legislador. (...) Os limites implícitos são vistos não na ótica da restrição, mas na coexistência dos direitos e princípios constitucionais”.

Por conseguinte, o legislador municipal deve fazer a ponderação entre ditos valores enquanto estiver no seu âmbito de atuação, vale dizer, dentro dos seus limites territoriais, dentro de seu interesse local. Posto isso, deve-se ter em mente o seguinte: foi admitida pelo art. 30, II, a legislação supletiva do município relativamente aos temas de competência concorrente dispostos no art. 24, o que torna viável que ele legisle sobre responsabilidade por dano ao consumidor (inc. VIII) e sobre a imposição de sanções administrativas, decorrentes do seu poder de polícia, quando produzidos possíveis danos àquele bem difuso.

A lei municipal, já tantas vezes mencionada, impõe multa aos empresários que desrespeitem o rodízio de plantões obrigatórios. Observa-se, conseqüentemente, que o poder legislativo municipal pode limitar a liberdade de empresa se tal constrição for benéfica para o mercado consumidor local, isto é, de modo que atenda às necessidades da população, segundo prescreve o Min. Relator Néri da Silveira no AGRAG-310.633-5/SP, ao qual a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal negou provimento por unanimidade no dia 12.06.1992. Diz: “Ao governo Municipal, nos limites de sua competência legislativa e administrativa, cumpre não apenas garantir a oferta da mercadoria ao consumidor, mas, indiretamente, disciplinar a atividade comercial...”. E continua, dizendo que a multa é admitida, a não ser que seja vinculada ao valor do salário-mínimo, o que é vedado pela Carta Magna. Posteriormente, no já exposto RE-174.645-9/SP, relatou-se que fora “interposto o presente recurso, em que se alega ser fato incontroverso que o funcionamento das farmácias e drogarias constituem serviço de relevância pública, mas, nem por isso, a exploração dessa atividade deixa de caracterizar-se como comércio, no qual se busca a maximização dos lucros, muitas vezes em detrimento da qualidade dos serviços prestados (grifos acrescentados). (...) Assevera que o sistema de rodízio disciplinado pela legislação municipal não viola o princípio do livre exercício de atividade econômica ou da isonomia”, com base na súmula 419. A câmara municipal está, então, legitimada a criar lei que puna os comerciantes que não conduzam suas atividades respeitando os interesses do consumidor, nos termos do art. 170, V.

3.1 A PROTEÇÃO ÀS PEQUENAS EMPRESAS

Como visto, o município deve ter em conta que é de sua responsabilidade promover a defesa do consumidor, conquanto para isso veja-se obrigado a colocar barreiras à atividade privada. Há, porém, outro valor consagrado pela ordem econômica, que é o ponto culminante da ordenação do mercado pela autoridade local e, por isso mesmo, apto a condicionar a livre iniciativa: o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, cuja previsão consta do inc. IX do art. 170.

O constituinte considerou esse enunciado tão essencial para o desenvolvimento do país que, não satisfeito,

tratou de reiterá-lo no art. 179. E desta vez não deixou dúvidas quanto à função municipal, pois delegou tanto à União, quanto aos estados, Distrito Federal e municípios o encargo de dispensar àquela classe de empreendimentos tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-la através, dentre outros meios, da simplificação de suas obrigações administrativas por meio de lei.

Ora, novamente fica patente a necessidade da intervenção do poder local no domínio econômico, agora para assegurar o desenvolvimento dos micro e pequenos empresários. Essa proteção também incumbe àquela esfera de poder, se bem que em caráter suplementar, porquanto o mercado foi erigido à posição de patrimônio nacional.

É verdade que, em nome da livre concorrência e da livre iniciativa, não pode ser estatuída espécie alguma de vantagem (ou desvantagem) que redunde em acúmulo de poder econômico, ou ainda em restrição ao acesso no mercado por parte de qualquer empreendedor, garantida que deve estar a competição. Nenhum agente deve gozar de supremacia em virtude de prerrogativas jurídicas. No entanto, ensina Manoel Jorge e Silva Neto que existem dois sistemas quanto à defesa da concorrência: o da proibição e o do abuso. No primeiro, são vedados todos os comportamentos que a restrinjam de modo significativo. No segundo, a conduta pode deixar de ser punida quando se demonstre que os efeitos são compensados por vantagens para a economia ou para os consumidores. É evidente que a defesa dos pequenos estabelecimentos só se dá em favor de um desenvolvimento que beneficie tanto a economia, que vê mais um agente (que passa a ter certa garantia de sobrevivência) competindo pelo mercado, quanto os consumidores, que vêem crescer sua gama de opções de compra. Não é outra a missão do município.

Conjugada a proteção à pequena empresa e a defesa do consumidor, pode o município limitar a livre iniciativa, de acordo com o assentado nos outrora mencionados RE-174.645/SP e AGRAG-310.633-5/SP, onde se lê que para proteger o interesse do consumidor “cabe ao administrador (...) disciplinar a atividade comercial, não apenas garantindo a oferta de mercadoria, mas, indiretamente, evitando a dominação do mercado por oligopólio, possibilitar ao pequeno comerciante retorno para as despesas decorrentes do plantão obrigatório”.

3.2 LIMITES À ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO

Até o momento, somente foram analisados acórdãos que entenderam ser permitida ao município a fixação do horário de funcionamento do comércio local, dando-lhe ampla margem de liberdade quanto ao tema. Não obstante, a escolha do modo de intervir no mercado não fica ao sabor do seu próprio critério de conveniência e oportunidade. Da mesma maneira que os princípios aqui enumerados servem de parâmetro para a sua intervenção, também o informam em relação à sua abstenção.

O Estado apenas pode interferir na livre concorrência e na livre iniciativa enquanto esses mesmos princípios estiverem ameaçados, ou seja, com base neles próprios, o que significa que eles não podem ser violados em seu núcleo, ainda que com fundamento na repressão ao abuso do poder econômico, porque eles podem ser considerados como liberdades fundamentais (art. 5º, § 2º).

Juízo semelhante perfaz o Supremo Tribunal Federal. Da mesma forma que permitiu a fixação de horário para o comércio impediu que fossem impostas condições que não servissem ao propósito de favorecer o consumidor ou proteger o microempresário, tais como limitações geográficas à instalação de farmácias, como se verá a

seguir.

Foi interposto pelo Município de Joinville o RE-203.909-8/SC, visando ao reconhecimento da legitimidade da Lei municipal 2.072/85, que proibia a instalação de “sociedade exploradora do comércio de medicamentos a menos de quinhentos metros de distância de casa do ramo já em funcionamento”, com fundamento no art. 30, I da Lei Maior. A lei foi considerada ilegítima pelo Tribunal de Justiça do Estado. Proferido o julgamento no dia 14.10.1997, a 1ª Turma da Corte Constitucional não conheceu do recurso e confirmou a decisão estadual, nos termos do voto do Ministro Relator Ilmar Galvão. Segundo ele:

“Trata-se de orientação que não pode ser vista como ofensiva à competência do município, competência essa que decorre do texto constitucional (art. 30, I) e que o habilita a ordenar física e socialmente a ocupação do solo (...). É que essa competência para o zoneamento, capaz de levar à interdição do exercício de certas atividades na zona urbana, não pode chegar ao extremo de impedir a duplicidade, ou até mesmo a multiplicidade de estabelecimentos do mesmo ramo, numa mesma área, o que redundaria em reserva de mercado, ainda que relativa, e, conseqüentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Carta da República (art. 170 e parágrafo, da CF)”.

A mesma orientação seguiu o já discutido RE-199.517/SP, que declarou a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 6.545/91, do Município de Campinas, que estabelecia limitação idêntica. Ele traz na ementa o seguinte argumento:

“1. A limitação geográfica à instalação de drogarias cerceia o exercício da livre concorrência, que é uma manifestação do princípio constitucional da liberdade de iniciativa econômica privada (...). 2. O desenvolvimento do poder econômico privado, fundado especialmente na concentração de empresas, é fator de limitação à própria iniciativa privada à medida que impede ou dificulta a expansão das pequenas iniciativas econômicas”.

Essa posição confirma o que foi explicitado acerca das possibilidades de limitação da livre iniciativa. De fato, não basta haver a previsão constitucional de proteção ao consumidor e ao pequeno empresário para que qualquer sorte de barreira seja colocada à expansão de outras iniciativas, inclusive com relação aos grandes grupos, que não podem ser a priori considerados perigosos para o mercado. Os valores norteadores da atividade econômica devem ser sempre conservados na sua essência pelo Estado e, conseqüentemente, pelo município. Do contrário, a ordem erigida pela Constituição se verá ameaçada.

4. CONCLUSÃO

O escopo deste trabalho foi conhecer o papel do município no âmbito da ordem econômica estatuída pela Constituição Federal de 1988. Para que tal propósito fosse alcançado, foram analisadas algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, escolhidas dentre aquelas que melhor tratavam do tema, na tentativa de delimitar com um mínimo de precisão técnica os contornos da competência que possui aquele ente.

De fato, não foi uma tarefa fácil, uma vez que os poucos autores que se imiscuíram no assunto não abordaram-

no por inteiro, deixando diversas questões a serem resolvidas, para as quais não havia respostas certas, mas apenas indícios, que por vezes levavam a incertezas. O melhor caminho encontrado, como falado nas páginas iniciais, foi o traçado pela jurisprudência.

Há de se ressaltar que, muito embora os acórdãos não tivessem como qualidade a riqueza que faltou à doutrina, foram neles que a Lei Maior deste País foi interpretada. E foi de acordo com essa interpretação que se chegou às conclusões necessárias para uma melhor compreensão da proteção à concorrência e do direito econômico.

O direito da concorrência adquire, a cada dia que passa, importância estratégica no contexto de um Estado preocupado com a dinamização e a modernização de suas atividades produtivas. Mas esse objetivo não é levado adiante se sua política econômica não leva em consideração as peculiaridades locais, especialmente em se tratando de Brasil, cujas diferenças são deveras acentuadas. E é aí que surge o município.

Em uma Federação que é integrada também pela esfera municipal, dotada de autonomia política e administrativa, são de extrema relevância os rumos que a administração local toma para proteger os interesses dos cidadãos, sejam esses consumidores, produtores ou prestadores de serviços. Vale dizer, o mercado local depende dessa atuação para que consiga desenvolver-se e beneficiar a todos. E apenas dela, pois as demais esferas de poder – estados e União - não estão presentes em todas as etapas que compõe o desenrolar da atividade produtiva, preocupados que estão com campos mais abrangentes.

Cientes de sua posição, os municípios passaram a interferir na atividade econômica. Não numa tentativa de voltar ao Estado centralizador, que tudo controla e determina através de planos econômicos, mas no pressuposto de que as autoridades locais devem agir, ainda que indiretamente, de forma a assegurar as condições de competição que garantam a sobrevivência dos pequenos comerciantes, que não são alcançados pelas políticas de proteção à concorrência postas em práticas pelos órgãos federais, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, além de preservar a liberdade de escolha do consumidor. Abrigado pela competência que lhe foi conferida pelo art. 30, I, o município procurou cumprir com sua tarefa, legislando sobre aquilo que era de seu predomínio interesse, a saber, a organização e a proteção do mercado dentro de suas fronteiras, legislando, pois, sobre direito econômico.

É certo que matéria de tamanha complexidade não pode ser resolvida globalmente num ensaio dessa magnitude, e nem foi essa a pretensão que orientou sua elaboração. No entanto, o que se buscou foi entender uma disciplina que é pouco explorada e que ainda está em plena construção, com a qual, finalmente, espera-se ter contribuído.

BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1a. ed, v. 3, t. 2, 1993.

BARROSO, Luis Roberto. A Ordem Constitucional Econômica e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços, in Fórum Administrativo, Belo Horizonte: Editora Fórum, pp. 711 a 723, v. 6. agosto de 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 14. ed. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 26. ed. 2001.

MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito Econômico, Coimbra: Coimbra Editora, 3. ed. 2000.

Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 167, 1999.

SILVA, Américo Luís Martins da. A Ordem Constitucional Econômica, Rio de Janeiro: Editora Lumen Lures, 1. ed. 1996.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 21. ed. 2002.

SILVA NETO, Manoel Jorge. Direito Constitucional Econômico, São Paulo: LTR, 1. ed. 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional de Competências, in Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, pp. 272 a 281, n. 1.