

# Federalismo e Direito Econômico

DUCIRAN VAN MARSEN FARENA

Procurador do Estado de São Paulo. Doutorando em Direito Econômico pela USP.

## SUMÁRIO

1. *O federalismo e a evolução do papel do Estado. O princípio federativo.*
2. *O Direito Econômico. O intervencionismo.*
3. *A Federação como problema econômico. A teoria regional.*
4. *Delimitação da competência do Estado para legislar sobre Direito Econômico.*
5. *Conclusões.*

### 1. *O federalismo e a evolução do papel do Estado. O princípio federativo*

A Carta constitucional de 1988, ao definir como concorrente entre Estados federados e União a competência para legislar sobre Direito Econômico, não só explicitou o que já se continha no regime anterior, como também acresceu uma nova dimensão ao tema concernente às relações entre federalismo e Direito Econômico, que há de ser levada em conta pelo estudioso e intérprete.

A compreensão prévia do que significa Direito Econômico, imprescindível para uma análise como a que se vai encetar, nos reconduz à evolução histórica das funções do Estado e o papel do Direito face à ordem econômica material.

A relação entre Estado e Direito evoca a sempre presente questão da limitação do poder do Estado pelo Direito, derivada do contraste entre Sociedade Civil e Estado. O Direito nascido da Revolução Francesa funcionava como mecanismo de limitação do poder, como um estatuto de segurança para os integrantes da sociedade civil, postos num único plano de igualdade, visualizados de forma atomizada.

Sob esse prisma, a função do Estado era essencialmente abstencionista, visto como sua atuação circunscrevia-se à preservação da soberania e à manutenção da ordem pública, de resto, atividades precípuas do Estado e indispensáveis para o livre desenvolvimento da atividade dos particulares.

A tradução jurídica dessa ideologia estava cristalizada na noção de Estado de Direito, aí identificada com a idéia de Estado Burguês de Direito tal como exposta por SCHIMITT. Essa noção consagrava um Direito essencialmente limitador da ação estatal ou ações individuais que atentassem contra a paz, a segurança ou os direitos individuais, estes direcionados para a liberdade de atividade econômica.

Sobressaem, nessa concepção, o princípio da separação dos poderes, e o princípio da legalidade da ação do Estado, realizada através do Poder Executivo e velada por um Judiciário independente incumbido da declaração do Direito.

Nesse contexto emerge a doutrina federalista, como uma limitação a mais ao poder absoluto em favor das coletividades locais. O poder, quer por via de centrifugação, quer pela via de dissociação, resulta descentralizado, mantendo-se a autonomia dos entes componentes.

Assim é que OSWALDO BANDEIRA DE MELLO definia o Estado Federal como "O Estado descentralizado por via de Constituição rígida, em que os Estados Federados são *collectividades* administrativa e constitucionalmente autônomas, e participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União" (1).

Sobreleva-se no sistema federativo o elemento contratual, de coalizão entre os membros, presente mesmo no federalismo por descentralização, tornando imperiosa a participação destes nas decisões do poder central, o que representa uma distribuição de poderes, realizada em linha vertical. Nesse sentido, pois, completando a técnica da separação horizontal preconizada por MONTESQUIEU. O que não implica um compromisso de qualquer desses mecanismos com um Estado abstencionista, mas apenas reflete o caráter histórico de seu surgimento e impõe a necessidade de sua transformação, para acompanhar o evoluir da sociedade.

Com o advento do Estado Social, o Estado toma a si tarefas que forçam a uma revisão das noções e institutos nascidos sob a égide do liberalismo clássico, não deixando, como óbvio, de produzir seus reflexos na doutrina federalista.

A intervenção constante e massiva do *Welfare State* na ordem econômica, principalmente após a Segunda Guerra, e a generalização de políticas públicas de natureza essencialmente centralizadora, como a planificação, pareciam requerer um poder forte e centralizado. A tendência pelo fortalecimento do Poder Executivo e da União, em detrimento da autonomia dos Estados-Membros, conduziu o sistema federal à crise.

Conforme observa ROSAH RUSSOMANO, "à medida, porém, que se foi alterando a concepção liberal da economia, tendeu-se ao fortalecimento dos poderes da União, que passou a intervir no domínio econômico.

(1) BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo — *Natureza Jurídica do Estado Federal*, São Paulo, Empresa Graphica, Revista dos Tribunais, 1937, pág. 128.

Buscou-se, ao mesmo tempo, impedir que aqueles interesses econômicos prejudicassem o reconhecimento dos direitos sociais, que informam a organização constitucional hodierna" (2).

Essa realidade foi identificada como uma prova da incompatibilidade entre federalismo e um Estado intervencionista, cuja ação, dinâmica e globalizante não se coadunaria, à primeira vista, com o mecanismo de partilha de poderes ou mesmo com o processo de participação das coletividades interessadas.

Houve quem vislumbrasse na emergência do Estado Social a falência do federalismo. Assim LOEWENSTEIN assinalava que "exigem os imperativos econômicos do Estado Tecnológico, medidas unificadas, senão uniformes, em todo o território, e não se conciliam com essa espécie de fragmentação econômica peculiar à soberania dos Estados-Membros" para afinal concluir que "a planificação econômica é o DDT do federalismo" (3).

Contudo, inexistente qualquer contradição entre federalismo e Estado Social de feições democráticas.

Compadecendo-se o Estado Social com regimes políticos antagônicos, como a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo, na advertência precisa do Prof. PAULO BONAVIDES, é lícito dizer que o federalismo só não se compatibiliza com a configuração autoritária desse tipo de Estado (4).

Pois existe uma nítida relação entre o federalismo e o princípio democrático, consoante lembra o Prof. FÁBIO KONDER COMPARATO: "é inegável a vinculação do sistema federal ao princípio democrático de que a legitimidade do poder depende do consentimento majoritário dos governados e do respeito aos interesses essenciais das minorias. A fórmula estatal unitária tende, mui facilmente, a servir de quadro institucional às tiranias, mesmo de base majoritária, como se tem visto no jacobinismo revolucionário, tanto o clássico, da Revolução Francesa, quanto o contemporâneo, dos movimentos de libertação nacional em países subdesenvolvidos" (5).

A tendência moderna, presente na Constituição de 1988, é exatamente a construção de um Estado Social avesso à centralização de poderes, sempre perigosa para o regime democrático. Para isso, é preciso que os Estados tenham também poderes de decisão e execução no campo

(2) RUSOMANO, Rosah — *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro e São Paulo, Freitas Bastos, 1965, pág. 68.

(3) *Apud* ANHAIA DE MELLO, José Luis — *O Estado Federal e as suas novas perspectivas*, São Paulo, Max Limonad, 1960, pág. 97.

(4) BONAVIDES, Paulo — *Do Estado Liberal ao Estado Social*, Rio de Janeiro, Forense, 1980, pp. 205/6.

(5) COMPARATO, Fábio Konder — *Planejar o Desenvolvimento: Perspectiva Institucional*, in *Revista de Direito Público*, nº 88, outubro-dezembro de 1988, pág. 38.

econômico, naquilo que lhes concerne, a fim de que possam cumprir com seus objetivos como partes integrantes do Estado brasileiro.

Trata-se, pois, de conciliar o intervencionismo do Estado Social com o princípio federativo, o que evidencia a necessidade de reformulação dos elementos do federalismo — num processo similar ao que sofreram os elementos do Estado de Direito liberal.

A Constituição de 1988, tendo em vista a experiência da intervenção autoritária que marcou as décadas passadas, firmou como definição fundamental da República Brasileira não meramente um Estado Social, mas um *Estado Democrático de Direito*. Essa concepção se contrapõe tanto ao Estado Social de cunho autoritário quanto à centralização de poderes em torno da União.

A íntima conexão entre federalismo — como fórmula de descentralização do poder e de soberania popular — e Estado Democrático foi acolhida pela Constituição Brasileira, à luz da qual o Estado Democrático de Direito brasileiro se estrutura de forma federal.

Assim, ao lado do Estado Democrático de Direito, o federalismo é previsto no primeiro artigo da Constituição como um princípio fundamental do Estado brasileiro, ou, na expressão de CANOTILHO, de um “princípio político constitucionalmente conformador”.

Princípios assim considerados representam “o cerne político de uma Constituição política, não admirando que 1 — sejam reconhecidos como limites do poder de revisão; 2 — se revelem os princípios mais directamente visados no caso de alteração profunda do regime político” (6).

Donde conclui CANOTILHO que esses princípios são “princípios normativos, directrizes e operantes, que todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, seja em actividades interpretativas, seja em atos inequivocamente conformadores (leis, atos positivos)” (7).

## 2. O Direito Econômico. O intervencionismo

Surge o Direito Econômico no momento em que o Estado abandona a função de mero guardião e arvora-se em conformador da ordem econômica, tendo em vista a concretização da democracia econômica — conceito no qual nos deteremos adiante.

Segundo penetrante reflexão de FÁBIO KONDER COMPARATO, “a transformação substancial do modo de vida em sociedade, provocada pelo industrialismo, acarretou uma alteração não menos essencial na concepção dos fins do Estado, tal como eles eram definidos pela ideologia liberal: a função primordial do Estado já não é a produção do direito, mas a

(6) CANOTILHO, José Joaquim Gomes — *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 4ª edição, 1986, pág. 121.

(7) CANOTILHO, José Joaquim Gomes — *op. cit.*, pág. 122.

realização de políticas. A atividade normativa — incluindo as leis veras e próprias, mas não se limitando apenas a elas — tornou-se, em grande parte, não um objetivo em si, mas um instrumento operacional da realização de programas de ação estatal” (8).

O terreno ideal no qual floresceram os institutos e instrumentos de política econômica foi o Estado Social, voltado para a promoção do desenvolvimento e bem-estar da coletividade. Preleciona EROS GRAU que esse tipo de Estado caracteriza-se “pelo exercício, de parte do setor público, de uma ação sistemática sobre a economia: nele, há uma estreita correlação entre os planos político e econômico e justiça social e desenvolvimento passam a ser perseguidos como ideais sociais. É nesse ponto, precisamente, que surge a disciplina jurídica da atividade econômica” (9).

Isso não significa, porém, que o Estado Liberal não desenvolvesse políticas públicas — o que é uma característica de toda e qualquer organização política. Resignava-se ele a uma política de mera prestação de segurança formal, visto como seus fins convergiam com os benefícios da auto-regulação espontânea do mercado — benefícios esses cuja realização, naqueles moldes, resultou ilusória. A atuação do Estado na economia, ditada pelo *laissez-faire*, *laissez-passer* rendeu ensejo a uma ordem, por assim dizer, comissiva por omissão — comissiva quanto à manutenção das condições necessárias à autonomia dos agentes privados, omissiva, porque neutra diante dos desequilíbrios que essa ordem espontânea acarreta.

É indiscutível que o Estado desempenha papel preponderante no campo econômico. Mesmo a desregulamentação e as restrições à intervenção estatal em voga em vários países são claramente políticas públicas, que exigem instrumentos próprios de ação e planejamento a longo prazo. Nesse particular, de todo oportuna a assertiva do Prof. FÁBIO KONDER COMPARATO, de que “qualquer governo decidido a aplicar políticas duradouras e coerentes é obrigado a planejar” (10).

Vê-se, pois, que é um pseudoproblema o de se saber se o Estado deve ou não intervir. Posta a questão em seus exatos termos, deve ela cifrar-se em se saber em que sentido deve ser orientada essa intervenção.

A transformação na natureza do intervencionismo, dos primórdios da sociedade industrial até os dias atuais, corresponde a uma mudança na concepção das relações Estado-Sociedade Civil, no que concerne ao processo econômico. Na expressiva lição de HÉCTOR CUADRA:

“Así, pues, en los países occidentales, es la democracia económica la que traza una línea de demarcación irreversible entre

(8) COMPARATO, Fábio Konder — op. cit., pág. 39.

(9) GRAU, Eros Roberto — *Elementos de Direito Econômico*, São Paulo, RT, 1981, pág. 19.

(10) COMPARATO, Fábio Konder — op. cit., págs. 29-30.

las intervenciones económicas tradicionales y el intervencionismo económico nuevo. Las primeras no eran sino excepciones a la regla de la separación de lo político y de lo económico, regla que constituía la base de la democracia política y abstencionista. El intervencionismo moderno representa una acción y una organización sistemáticas, racionales y coherentes con el fin de realizar la democracia económica. La diferencia no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa." (11)

Uma vez reconhecida a necessidade da regulação jurídica desse novo intervencionismo, tornou-se imperativa a criação de uma sede constitucional para a matéria — o capítulo da Ordem Econômica. As Constituições evoluíram da mera asseguuração das liberdades públicas e da declaração dos princípios da liberdade política para cuidar também da Democracia Econômica, Social e Cultural.

O Direito Econômico é, assim, a tradução jurídica da inafastável necessidade de ação do Estado sobre a estrutura econômica, mediante políticas econômicas, na busca do objetivo da Democracia Econômica (12) — conceito que vem completar o de Democracia Política.

O intervencionismo estatal pode manifestar-se sob três modalidades diversas, na lição de EROS GRAU:

a) intervenção (ou ação) por absorção ou participação: que ocorre quando a organização estatal assume — parcialmente ou não — ou participa do capital de unidade econômica que detém o controle patrimonial dos meios de produção e troca;

b) intervenção (ou ação) por direção: que ocorre quando a organização estatal passa a exercer pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica;

c) intervenção (ou ação) por indução: que ocorre quando a organização estatal passa a manipular o instrumental de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado (13).

A primeira modalidade intervenção por absorção ou participação expressa atuação do Estado no processo econômico; as demais modalidades, correspondendo a atuação do Estado sobre o processo econômico, ressaltam a função ordenadora que o Estado desempenha sobre a vida econômica. A intervenção por direção caracteriza-se por normas cogentes para os agentes econômicos; já a intervenção por indução é representada por estí-

(11) CUADRA, Héctor — Reflexiones sobre el Derecho Económico in *Estudios de Derecho Económico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977, pág. 33.

(12) Cf. CUADRA, Héctor — op. cit., pág. 33.

(13) GRAU, Eros Roberto — op. cit., pág. 65.

mulos ou incentivos (como os incentivos fiscais) à adoção de uma determinada conduta pelos agentes econômicos<sup>(14)</sup>.

O planejamento, capítulo importantíssimo do Direito Econômico não é modalidade de intervenção, consoante lembra EROS GRAU, mas sim uma racionalização dessas técnicas intervencionistas. A respeito, aduzira o mestre em trabalho anterior que “enquanto não se tenha presente a distinção que existe entre planejamento e intervenção corre-se o risco de afirmar, singelamente, que a concentração do poder de decisão política, ao nível federal, decorrente da busca de racionalização global da ação política no território nacional, conflita com os princípios definidores das autonomias regionais e locais, consagradores da solução federativa”<sup>(15)</sup>.

O planejamento, a nível nacional, tem em vista coordenar as políticas econômicas, expressas em atos de intervencionismo, quer sejam da própria União, ou das demais entidades federadas. Seu caráter global não se confunde, assim, com a concentração dos atos de intervenção num órgão central, característica dos modelos unitários.

### 3. A Federação como problema econômico. O federalismo regional

Tecidas essas considerações, cumpre, para uma análise da intervenção no domínio econômico no sistema federal, não perder de vista a advertência do Prof. WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA, de que os elementos participação e autonomia que deverão integrar uma teoria do federalismo, estão imbuídos de um rico colorido econômico, não devendo este aspecto ser descurado quando se tenha em mira estabelecer os princípios gerais federativos<sup>(16)</sup>.

O espaço federal comporta uma pluralidade de ordens econômicas, da mais à menos extensa, cada qual com características próprias, sobre as quais incidem políticas públicas econômicas federais, regionais, locais, metropolitanas, municipais etc., sendo que a capacidade de legislar sobre essa ordem econômica é fundamental ao federalismo.

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro adotado nas últimas décadas fez com que o poder dos Estados-Membros de interferir nessa ordem econômica fosse diminuído em prol do intervencionismo da União — o que deu lugar a várias distorções de natureza econômica e política, dentre as quais o quase desaparecimento da já frágil estrutura federal brasileira.

Priorizando metas quantitativas, o processo de desenvolvimento brasileiro impulsionado pela União exacerbou o contraste entre riqueza e mi-

(14) Cf. GRAU, Eros Roberto — *op. cit.*, pág. 65.

(15) GRAU, Eros Roberto — *Planejamento e Regra Jurídica*, publ. avulsa, s/d., pág. 48.

(16) ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso — *O Federalismo sob o Prisma Econômico*, in *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958, pág. 124.

séria, proporcionando um quadro de concentração de riqueza e desigualdades sociais e regionais cuja reversão foi elevada pela Carta de 1988 como um dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro.

Essa tarefa não pode prescindir de um federalismo real, no qual tanto a União quanto as demais entidades possam exercer políticas públicas tendentes à conformação da ordem econômica, segundo suas próprias competências.

A primeira resistência a vencer é a da tradição centralizadora brasileira, fenômeno que concebeu o federalismo *sui generis* nacional, e seu reflexo doutrinário sob a forma do "federalismo cooperativo", expressão, segundo PAULO BONAVIDES, "confortável mais ingênua e nem sempre bem arrazoada com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais" (17).

Costuma-se argumentar, contra a possibilidade de o Estado-Membro desenvolver suas próprias políticas, que a multiplicidade delas, cada qual com uma orientação diversa, poderia levar ao descontrole e a ineficácia de uma política econômica de âmbito nacional. A afirmação, contudo, se desvanece se considerarmos que esse é o risco de qualquer descentralização do processo decisório — característica arraigadamente democrática. Adequadamente articuladas, tais políticas seriam um fator de reforço do sistema federativo e, via de consequência, do regime democrático.

Bem a propósito, preleciona o Prof. ROQUE CARRAZA:

"Nem se diga — como querem alguns — que os Estados-Membros e os Municípios não podem intervir no domínio econômico, porque, do contrário, poderiam, eventualmente, destruir a economia nacional. Ora, é princípio elementar de direito que a possibilidade de abuso de uma competência não impede seu uso. Desmandos, se houver, serão anulados, em última instância pelo Poder Judiciário, que, dentre outras relevantíssimas funções, desempenha o papel de guardião supremo da constitucionalidade dos atos normativos." (18)

Outra razão, de ordem prática, não houvesse para justificar a possibilidade de intervenção do Estado federado na economia, sempre pertiniria lembrar que, em face das peculiaridades das ordens econômicas dos Estados e regionais as políticas públicas da União atingem-nas de modo diferenciado. A mesma política pode ser extremamente proveitosa para um Estado ou danosa para outro, como exemplifica o processo de desenvolvimento brasileiro.

(17) BONAVIDES, Paulo — *Política e Constituição — Os Caminhos da Democracia*, Forense, Rio de Janeiro, 1985, pág. 55.

(18) CARRAZA, Roque Antonio — *Lesão ao Consumidor — Responsabilidade Administrativa — Competência Estadual para Disciplinar a Matéria* (Parecer) in *Revista de Direito Público*, nº 93, julho/setembro de 1987, págs. 95 a 105.



Dessa sorte, é uma exigência da própria natureza do federalismo que o Estado possa exercer o intervencionismo para adaptar-se à política econômica nacional ou contrabalançar os efeitos prejudiciais eventualmente por esta produzidos, e que venham repercutir de forma diferenciada em seu território.

A virtual exclusividade que a União sempre tem gozado no que concerne à política econômica nem sempre tem produzido os melhores resultados, e é responsável por muitas das distorções do processo de desenvolvimento brasileiro atual.

Trata-se, apenas, de se cumprir a Constituição, facultando ao Estado sua real atribuição e limitando-se a União àquelas políticas que realmente lhe cabem, pela Constituição e pela sua necessária abrangência.

Abre-se, assim, um grande campo onde o Estado Federado pode e deve legislar em matéria econômica, no exercício de políticas como as de desenvolvimento regional, de adaptação e ajuste de políticas nacionais à realidade econômica estadual, agrícolas, de infra-estrutura, fomento ao associativismo e à pequena e média empresa, defesa do consumidor e meio ambiente, podendo nesses casos aplicar sanções administrativas etc.

De tudo isso depreendemos que a autonomia do Estado-Membro só faz sentido se ele tem capacidade de realizar políticas públicas — sem o que não há falar em sistema federal, reduzido à mera retórica. A possibilidade de intervenção do Estado Federado na economia, plasmada no texto constitucional, é assim complementar à ampliação de sua competência tributária e corolário da autonomia política ínsita ao ente federal.

Ademais, tendo o Estado-Membro obrigações constitucionais no sentido da consecução dos objetivos da República, na sua órbita, será de rigor a conclusão pela possibilidade de intervir no domínio econômico, agora explicitada pelo texto constitucional quanto enumera o Direito Econômico entre as competências legislativas concorrentes — assunto que será abordado na seqüência.

Outra ilação de relevo que se segue a essas considerações é a da obrigatoriedade de a União, no exercício de sua competência para editar normas gerais de Direito Econômico respeitar a autonomia dos Estados-Membros, podendo sua normatividade ser considerada inconstitucional quando usurpar a competência legislativa destes sobre a matéria, o que consubstanciaria verdadeira intervenção federal.

Na determinação da esfera de atribuições do Estado-Membro em matéria de Direito Econômico incide um critério de peculiar interesse estadual, na expressão do Prof. ROQUE CARRAZA<sup>(19)</sup>, que corresponde, enquanto fato social, a tudo aquilo que é diretamente pertinente à ordem econômica própria dos Estados-Membros. Esse critério, sobre o qual nos demoraremos adiante, obviamente não pode se coadunar com o esquema de imobilidade e a rigidez típico de uma repartição de competência liberal.

(19) CARRAZA, Roque Antonio — *op. cit.*, pág. 100.

Uma vez assentado que o federalismo é sobretudo um problema econômico, não pode prescindir o seu estudo do exame da realidade fática, para que não se resvale no mero discurso teórico, de escassa valia para a mudança social.

Essa constatação nos obriga também a levar em conta a *efetividade* do poder de intervenção do Estado-Membro, face às competências que lhes são atribuídas.

Assim é de se ver que, sobre serem poucas as atribuições dos Estados Federados no âmbito econômico, aqueles menos favorecidos sequer têm condições de desenvolver um intervencionismo eficaz, por sua absoluta dependência econômica.

A crise do federalismo brasileiro não é só decorrência da evolução do papel do Estado ante a economia no século XX, mas também é agravada pela histórica tendência centralizadora e pela natureza desarmoniosa do processo de desenvolvimento nacional.

Dentre as propostas apresentadas para solucionar esta crise, está a do federalismo de regiões, como forma de superar as disparidades regionais que somente se agravaram com as práticas centralizadoras.

Sob o prisma do Direito Econômico, a proposta de criação de um federalismo regional pode ser vista como uma forma de possibilitar aos Estados mais fracos um desenvolvimento internamente impulsionado pela união dos seus interesses e reivindicações no órgão regional.

Elemento de renovação do federalismo, as regiões permitiriam aos Estados mais pobres superar a dependência a que estariam condenados, propiciando ainda autonomia nas relações com a União e equitatividade nas relações com outros Estados, economicamente desenvolvidos.

Com base na experiência do planejamento regional, realizado pela SUDENE, propugna o constitucionalista PAULO BONAVIDES pela criação de instâncias políticas regionais, inseridas na estrutura federativa, aglutinadora de Estados economicamente debilitados, que compartilhem de uma mesma realidade econômica, como é o caso dos Estados do Nordeste.

A partir da falência do chamado federativo cooperativo brasileiro, vazado em caracteres centralizadores e autoritários, diametralmente opostos àqueles que permitem medrar a autonomia dos Estados-Membros, concebe um federalismo de bases regionais, no qual a região representaria um terceiro nível de estabilidade na estrutura federal, com um estatuto de autonomia próprio, definido a nível constitucional<sup>(20)</sup>.

Sendo a região, assevera o mestre cearense, já uma realidade sociológica e geoeconômica, perfeitamente delineada em termos de planejamento para o desenvolvimento regional, reconhecer politicamente a existência desse

(20) BONAVIDES, Paulo — Política e Constituição, op. cit., pág. 114.

ente seria mero complemento da institucionalização econômica já em curso com os planos de desenvolvimento regionais.

Nesse modo de pensar, a reordenação da estrutura federal em bases regionais corresponderia a uma exigência da realidade econômica:

“O problema federativo em âmbito econômico se deslocou por inteiro do velho dualismo União-Estados para esfera nova e mais elevada, a saber, União-Região, cabendo ao poder federal a tarefa básica de operar a *composição política* dos interesses discrepantes. A *composição econômica*, esta já se alcançou teoricamente desde o advento do planejamento econômico, concebido em bases regionais, ao passo que a *composição política* com participação regional só se alcançará mediante uma reforma profunda da carta constitucional, que coloque o País em dia com as suas novas dimensões e realidades no campo federativo.”<sup>(21)</sup>

Não resta dúvida que a desconsideração pelos aspectos econômicos do federalismo praticamente reduziu a experiência federal brasileira a mera formalidade. Daí porque conferir expressão jurídica institucional à tendência dos Estados-Membros, especialmente os mais fracos, de articularem sua ação numa dimensão regional, permitir-lhes-ia a efetivação de uma política de desenvolvimento autodeterminada, orientada em função de suas próprias necessidades, compensando-se, desse modo, a debilidade dessas unidades isoladamente consideradas.

Não foi essa, contudo, a solução aventada pela Constituição de 1988, que apenas cingiu-se a deixar expressa uma faculdade de que a União Federal dispõe e tem utilizado, nas últimas décadas, com eficácia discutível.

Assim, toda a tarefa do desenvolvimento regional, de decisão e execução, permanece centralizada no Executivo Federal, sem que haja qualquer previsão de participação dos Estados interessados.

A opção constitucional veiculada pelo art. 43 reflete a tendência brasileira de concentrar ao máximo no Executivo federal o poder de decisão econômica, fenômeno que tem sido um grande responsável pela crise política e de legitimidade que vai se prolongando no País. A política econômica, por um viés formalmente liberal — que resume a democracia na representação política — mas materialmente autocrático, é encarada como prerrogativa de tecnocratas alheios à realidade social, com isso ensejando o assistencialismo e a frustração de expectativas que reacendem a todo instante a crise social.

O reconhecimento político da realidade econômica das regiões talvez encerre a chave de um princípio de solução para o grave problema social das disparidades regionais.

#### 4. *Delineamento da competência do Estado para legislar sobre Direito Econômico*

(21) BONAVIDES, Paulo — Política e Constituição, op. cit., pág. 74.

A faculdade de intervenção do Estado-Membro no domínio econômico, conforme já fizemos sentir, deriva da própria natureza do sistema *federal*, na medida em que evita a centralização, aproximando as decisões econômicas da realidade de cada um dos entes participantes.

É intuitivo que determinadas medidas de intervenção, sem embargo de seu eventual caráter global, envolvem interesses que concernem mais de perto às comunidades locais (Estados ou Municípios).

Num Estado Federal, a realização de uma política econômica envolve participação em sua elaboração e coordenação, por parte das entidades federais. Não estão elas, assim, meramente sujeitas às decisões centrais; dentro de sua órbita específica, podem afeiçoar essas decisões às suas peculiaridades locais, bem como, respeitados os mesmos parâmetros, exercer seu intervencionismo próprio.

Delineia-se, assim, a autonomia econômica do Estado-Membro, idéia que permeia toda a teoria federalista e autoriza por parte deste a capacidade legiferante sobre Direito Econômico.

O Estado-Membro, como contrapartida de sua capacidade tributária, tem a obrigação de promover, dentro da sua esferas, políticas, econômicas, a fim de cumprir com seus objetivos constitucionais, que são os objetivos e finalidades do *Estado Brasileiro*.

Assim, por exemplo, o Estado-Membro — desde que, no plano da realidade fática, tenha capacidade econômica para tanto — poderá planejar e executar um programa de intervenção no domínio econômico, condicionando-o ou dele participando, visando adaptar sua realidade a uma conjuntura recessiva causada por uma política de âmbito nacional.

A questão, pois, é se saber até onde vai essa possibilidade do Estado, no plano constitucional. E isso reconduz à técnica da repartição de competências.

A técnica da competência representa, na autorizada lição de *Rosah Russomano*, “a medida dos poderes políticos do Estado”<sup>(22)</sup>. É a amplitude do interesse em jogo que fornece o critério próprio para a repartição das competências, como demonstra a autora, e prossegue:

“A União, dirá respeito tudo quanto concernir ao país em sua totalidade, abrangendo-se, sob este prisma genérico, o âmbito de suas relações internas e o domínio de suas relações externas. Aos Estados-Membros, dirá respeito tudo quanto se vincular a seu próprio território e aos interesses preponderantemente regionais.

Evidente, porém, é que as esferas, dentro das quais atuam aquelas pessoas de Direito Público, não podem permanecer as mesmas, no espaço e no tempo. Antes, variam sensivelmente. Assim, v.g., interesses que, ontem, eram regionais, devendo ser atendidos pelos Estados-Membros, hoje, se revestem de um cunho

(22) RUSSOMANO, Rosah — op. cit., pág. 58.

de generalidade, que exige e justifica sua incorporação ao setor específico da União.” (23)

A complexidade do intervencionismo econômico moderno fez com que o problema da compatibilização dos poderes dos entes federais desbordasse o mero campo das técnicas de distribuição de competência, ganhando relevância também problemas como o da decisão político-econômica e as formas de execução, da capacidade normativa de conjuntura, exercitada fora do âmbito legislativo por agências governamentais etc.

Observa, a respeito, o Prof. FÁBIO COMPARATO que “se a questão é fazer leis, as competências podem ser partilhadas e separadas em esferas autônomas. Mas quando se trata, antes de tudo, de desenvolvimento de políticas, nada indica que a eleição de objetivos e a execução de programas devam ser sempre atribuídas, em conjunto, à mesma unidade estatal — União, Estado Federado, ou Município, ou que não possa haver a colaboração de várias, senão de todas essas unidades, na execução dos programas nacionais de ação, comportando até mesmo a competência normativa da execução”. Dessa sorte, a questão da repartição de competências não é eliminada, mas adquire um sentido mais dinâmico e funcional (24).

Inobstante tenham os Estados-Membros competência normativa de execução no que diz respeito às políticas gerais, a tanto não se limitam suas atribuições. O Estado não é mero executor de ordens da União; não se trata de delegação de poderes. Pode inovar também, desde que não ultrapasse a esfera do interesse peculiar estadual, donde a importância do estudo desta.

Visto isso, passemos ao estudo da competência. O sistema da Constituição de 1988 basicamente centra-se nas seguintes linhas mestras: a) enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22) e Municípios (art. 30); b) atribuição dos poderes remanescentes aos Estados (art. 25, § 1.º); c) atribuição de competência comum às entidades federativas (art. 23); d) atribuição de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24 e incisos), cabendo à União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1.º); e) atribuição de competência suplementar aos Estados-Membros e também aos Municípios (art. 24, §§ 2.º e 3.º, e art. 30, II).

Cuidaremos aqui da competência concorrente, verdadeira sede da competência legislativa do Estado em Direito Econômico, uma vez que pouco ou nada resta no que tange aos poderes remanescentes do Estado-Membro. Está ela prescrita no art. 24 da Constituição Federal, que reza:

“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I — Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(23) RUSSOMANO, Rosah — op. cit., pág. 58.

(24) COMPARATO, Fábio Konder — *Planejar o Desenvolvimento: Perspectiva Institucional* — op. cit., pág. 40.

§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á estabelecer regras gerais.

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

A competência concorrente, como assinala o Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, compreende dois elementos: a) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; b) primazia da União no que tange à fixação das normas gerais (art. 23 e seus parágrafos) <sup>(25)</sup>.

Ora, não se concebe a competência concorrente sem um elemento limitativo para a capacidade legiferante da União, como o expresso no parágrafo primeiro do artigo em questão. Do contrário, não haveria falar em competência concorrente, mas em mera competência suplementar, que admite até, em favor da União, a exclusão total do poder de legislação dos demais entes federativos.

Configura-se a competência concorrente pela possibilidade de disposição legislativa pelos Estados-Membros. Onde se permite que o Estado-Membro seja completamente despojado dessa possibilidade, não temos competência concorrente, mas sim de uma hipótese de complementariedade, como no caso do parágrafo único ao art. 22, da Carta Magna.

A primazia da União é para editar normas gerais, as quais somente podem ser supridas pelo Estado-Membro na hipótese de ausência de legislação federal.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO discorre sobre esse tópico com a precisão de sempre:

“Do exame destes parágrafos (os quatro parágrafos do art. 24) resulta que, em princípio, a competência concorrente prevista no art. 24 com seus 16 itens não é cumulativa. A União é dado estabelecer, tão-somente, “normas gerais” (§ 1.º). Mas a falta da lei federal de normas gerais dá aos Estados a competência de suprir tal ausência (§ 3.º), quer dizer, ocorrendo tal falta, a competência se torna cumulativa. Contudo, a superveniência de normas gerais pro lei federal importa na perda da eficácia de eventuais normas estaduais com ela incompatíveis (§ 4.º). Note-se que perdem eficácia as normas gerais que o Estado houver editado com base no art. 24, § 3.º, como as normas específicas que ele houver estabelecido se conflitarem com as normas gerais postas pela nova legislação federal.” <sup>(26)</sup>

(25) AFONSO DA SILVA, José — *Curso de Direito Constitucional Positivo*, RT, São Paulo, 6ª edição, 1990, pág. 415.

(26) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves — *Finanças Públicas. Aspectos da Repartição de Competências. Comentários aos arts. 163 e 164. (Parecer)* in *Direito Constitucional Económico*, São Paulo, Saraiva, 1990, pág. 163.

Vejamos como a Lei fundamental da República Federal da Alemanha cuidou da questão da legislação concorrente, cotejo que há de ser tomado com as cautelas de praxe quanto às diferenças de sistemas constitucionais:

*Artigo 72 (legislação concorrente da Federação, definição)*

(1) No domínio da legislação concorrente, cabe aos Estados a *faculdade de legislar*, desde e na medida em que a Federação não faça uso da sua faculdade legislativa.

(2) Cabe à Federação, neste domínio, o direito de legislação, desde que haja necessidade de uma regulamentação por lei federal, em virtude de:

1. um assunto não poder ser regulamentado satisfatoriamente pela legislação dos diversos Estados;

2. a regulamentação de um assunto pela lei de um Estado poder *prejudicar os interesses* de outros Estados ou os interesses gerais; ou

3. o exigir a manutenção da unidade jurídica e econômica, especialmente a manutenção da uniformidade das condições de vida para além do território de um Estado.

A vista do exposto, podemos concluir que uma norma não é “geral” simplesmente por ser editada pela União, nem essa generalidade se define em termos de *âmbito de validade pessoal da norma*. Além disso, não pode a União, discricionariamente, definir o que pode ser considerado “norma geral”, nos termos do § 1.º ao art. 24, constitucional, sem vulnerar a repartição de competências constitucional.

Donde resultam duas conclusões de relevante porte:

a) será inconstitucional qualquer legislação que discipline exaustivamente — se isso é possível — qualquer matéria no âmbito do art. 24 não deixando qualquer espaço para a necessária legislação estadual — salvo, é claro, se a hipótese consistir em competência exclusiva da União;

b) incondizente com o princípio federativo, também, qualquer interpretação que afirme essa exaustividade para qualquer norma federal, concluindo pela impossibilidade de o Estado federado expedir legislação específica sobre a matéria.

Um critério de peculiar interesse calcado na pertinência à ordem econômica Estadual, contribuirá, também, para desenhar com mais nitidez os contornos da competência legislativa estadual em matéria de Direito Econômico.

Oportuno salientar que essa pertinência não implica em interesse exclusivamente estadual, coisa inconcebível, uma vez que as causas em matéria econômica não são localizadas, e por menor que seja sempre há repercussão dos fatos econômicos em termos nacionais.

Em vista do exposto, parece indubitoso que o Estado pode intervir sobre o domínio econômico, nas modalidades por direção e indução, sempre naquilo que for seu interesse econômico específico, mas poderá intervir no domínio econômico, dele participando ou mesmo monopolizando?

Boa parte da doutrina, sob o regime anterior, inclinava-se no sentido da inconstitucionalidade da exploração de atividade econômica pelos Estados-Membros, isto é, da intervenção por absorção ou participação.

Opiniões dissonantes faziam-se ouvir, a nosso ver com acerto, admitindo a constitucionalidade dessa exploração. EROS GRAU, concluindo pela afirmativa — excluído o monopólio, jungido à lei federal — EROS GRAU (“Empresas Estatais no Estado de São Paulo”, *RDP*, 49-50, págs. 267 segs.) e CARLOS AYRES BRITTO, (“Exploração da Atividade Econômica por Estados-Membros e Municípios — Constitucionalidade”, *RDP* 70, págs. 269/70).

Exemplifica a atuação do Estado nas três modalidades o professor da Universidade de São Paulo:

“Assim teremos, no campo das intervenções por participação, nos Estados-Membros e nos Municípios, a constituição de sociedade, cujos objetivos não configuram uma verdadeira prestação de serviço público, visto como, v. g., voltadas ao exercício de atividades financeiras (nos Estados-Membros) e da realização de obras públicas e de estudos técnicos (nos Estados-Membros e nos Municípios), em regime de franca concorrência com o setor privado. Exemplo marcante a referir, além desses, é o da desapropriação, pelo Estado de São Paulo, das ações do capital da Sanderson do Brasil S/A — Produtos Cítricos (Decreto Estadual n.º 6.085, de 2-5-1975), do que resultou a Frutesp S/A — Agro Industrial, sociedade que durante alguns anos ficou sob o seu controle acionário, sendo posteriormente privatizada. . . Nas áreas das intervenções por indução, mencionam-se as políticas de incentivo e estímulo, setorial e regional, estaduais e municipais, ao desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, instrumentadas por via tributária, econômica e financeira. E, por derradeiro, no setor de intervenções por direção mencionem-se, como exemplos marcantes, as políticas, estaduais e municipais referidas à localização de atividades econômicas, que configuram, nitidamente, ação cogente sobre o comportamento dos agentes econômicos. De resto, cumpre também observar que são motivações distintas daquelas consignadas no art. 163 as que justificam a prática, pelos Estados-Membros e Municípios, de tais ações de intervenção.” (27)

Na mesma direção, merece destaque a lição do Prof. ROQUE ANTONIO CARRAZA, que, examinando o sistema anterior a propósito da competência para legislar sobre produção e consumo, preleciona:

(27) GRAU, Eros Roberto — Elementos de Direito Econômico, op. cit., págs. 73/74.



“A União, nestes campos, é defeso anular a competência do Estado, reduzindo-o a simples *satrapia*. As disposições do art. 13 da Lei das Leis — que prevêem, embora implicitamente, a aptidão dos Estados para disporem sobre produção e consumo — não podem ser transformadas em expressões vazias, nem pela lei, nem pela interpretação. Isto faria perigar o próprio princípio federativo.

Daí porque, mesmo tendo a União competência para legislar sobre produção e consumo (art. 8.º, XVII, *d*, da CF), ela só pode fazê-lo com cautela, justamente para que não reste ferido o princípio federativo. Melhor explanando, tais leis só são válidas se *enquanto* veicularem “normas gerais de produção e consumo”.

É imperioso enfatizar, ao propósito, que apenas a legislação nacional que respeitar as exigências decorrentes do princípio federativo poderá ocupar-se com esse tema.

Inquestionável, deste modo, que só o que configurar *interesse nacional* (e. g., política nacional de preços, planejamento global da produção e do consumo, direitos genéricos dos consumidores etc.) é que haverá necessariamente de repercutir no âmbito dos Estados (quando, por evidente, lei federal cuidar do assunto). O mais será matéria de “peculiar interesse estadual” (ou, conforme o caso, de “peculiar interesse municipal”) e só o Estado poderá discipliná-la, seja criando competências vinculadas (a serem exercitadas estritamente pelo Executivo estadual), seja estabelecendo competências discricionárias, utilizáveis ao grado dos interesses de momento, captados pelo administrador público local. Num e noutro caso, porém, a legislação federal estará impedida de interferir em tais negócios típicos do Estado. Por outro giro verbal, será juridicamente vedado, à União — ainda que a pretexto de legislar sobre produção ou consumo ou mesmo, sobre direitos do consumidor — invadir áreas privativas da legislação dos Estados. Esta proibição — convém que se realce — não será fruto de uma reles liberalidade, mas, pelo contrário, decorrerá do princípio federativo, que, não há negar, sobrepara o precipitado art. 8.º, XVII, *d*, da CF.” (28)

Diametralmente oposta a esse entendimento, a Procuradora do Estado da Bahia ALICE GONZALES BORGES em trabalho à RDP 70, embora admitindo a “participação direta do Estado-Membro em atividades de exploração econômica, desde que se contenha nas balizas postas pelo art. 170 da Constituição Federal (então em vigor) e se resguarde o seu caráter não competitivo”, negava a possibilidade de intervenção por direção, dando-a por vedada.

(28) CARRAZA, Roque Antonio — *op. cit.*, pág. 100.

*De lege ferenda*, a autora propõe que esta competência seja partilhada com o Estado-Membro, afirmando que a dependência exclusiva de medidas federais vem neutralizando a aplicação dos princípios da ordem econômica como defesa do consumidor, controle do abastecimento, abusos contra a economia popular etc. “manietando a ação dos poderes estaduais, tornando-os virtualmente impotentes para a solução de problemas graves, cujos aspectos peculiares, regionalmente diversificados, jamais puderam ser satisfatoriamente resolvidos por órgãos de porte nacional como a Sunab, a CIP ou o CADE”<sup>(29)</sup>.

Contudo, o sentido da inserção entre as competências estaduais do Direito Econômico é exatamente o mencionado pelo Prof. CARRAZA. O Estado-Membro pode legislar sobre essas matérias, observados os princípios da Ordem Econômica e determinadas pela lei federal as linhas gerais dessa legislação. Se havia dúvida, dissipou-a a nova Constituição, explicitando essa competência em seu art. 24, I. Consoante a lição do Prof. EROS GRAU:

“O Direito Econômico que a Constituição de 1988 refere, no seu art. 24, I, como matéria a respeito da qual compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, concorrentemente legislar: ramo do Direito que se destina a, como observa FÁBIO COMPARATO, “traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado”<sup>(30)</sup>.

É sobre sua própria ordem econômica, consistente nos interesses prevalentemente locais, que o Estado mobilizará os instrumentos jurídicos de política econômica admitidos pelo ordenamento positivo nacional.

A interpretação da Ordem Econômica estabelecida pela Constituição de 1988 também conduz ao entendimento em questão. Apesar da discussão que lavrava na doutrina anteriormente, a Constituição, tratando da disciplina da intervenção, não se referiu à espécie de lei — federal ou estadual — que a autoriza.

A exploração pelo Estado de atividade econômica inscreve-se no art. 173, que dispõe:

“Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

Trata-se de lei federal ou estadual? Anota EROS GRAU que no tocante à segurança nacional, sem dúvida nenhuma há de ser lei federal<sup>(31)</sup>.

(29) GONZALEZ BORGES, Alice — A Autonomia dos Estados Federados e a Ordem Econômica e Social, in *Revista de Direito Público*, nº 70, pág. 142, abril/junho 84.

(30) GRAU, Eros Roberto — *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, São Paulo, RT, 1990, pág. 169.

(31) GRAU, Eros Roberto — *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* .. op. cit., pág. 274.

Mas, em se tratando do outro critério, relevante interesse coletivo, a situação muda de figura: ao contrário do que ocorre com a segurança nacional, trata-se agora de matéria de *Direito Econômico*. “Ora, as matérias de *Direito Econômico*”, ensina o mestre, “estão atribuídas à competência legislativa concorrente da União e dos Estados-Membros (art. 24, I). E, sem dúvida, estamos, na hipótese, diante de matéria de *Direito Econômico*. De resto, o Estado agente normativo mencionado pelo art. 174 não é apenas a União; Estados-Membros são também albergados no vocábulo “Estado”, no contexto deste art. 174”.

Dai a conclusão de que essa lei, que definirá relevante interesse coletivo, tanto poderá ser lei federal quanto lei estadual. A esta cumprirá defini-lo desde a perspectiva do interesse (coletivo) predominantemente estadual” (32).

Com maiores dúvidas nos depararemos ao analisarmos a disciplina da exploração da atividade econômica em regime de monopólio na Constituição Federal. Aqui incursionamos sobre terreno minado. Mesmo com relação à União Federal há quem, como o Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, não admita o monopólio fora das hipóteses estritamente indicadas no art. 177 (33). EROS ROBERTO GRAU debate longamente o tema, chegando à conclusão oposta de que o texto constitucional não é refratário a essa possibilidade (34). No que tange aos Estados-Membros, vale apenas notar que dificilmente se poderá sustentar o caráter específico ou local da monopolização de determinada atividade econômica.

O art. 174, disciplinador da intervenção sobre o domínio econômico, dispõe:

“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.”

É ainda na doutrina do Prof. EROS GRAU que iremos buscar o exato sentido desse dispositivo:

“Do exame da regra verifica-se que o Estado — União, Estados-Membros e Municípios — há de atuar dispondo sobre e regulando a atividade econômica, expressão aqui tomada em sentido amplo. Competência normativa para tanto, em matéria de *Direito Econômico*, à União e aos Estados-Membros atribui o art. 24, I; ademais, no mesmo sentido, inúmeros outros preceitos constitucionais, entre os quais os do parágrafo único do art. 170, dos incisos VII e VIII do art. 22, etc. Além disso, também os

(32) GRAU, Eros Roberto — *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* ... op. cit., pág. 275.

(33) AFONSO DA SILVA, José — op. cit., pág. 676.

(34) V. GRAU, Eros Roberto — *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* op. cit., item 130, págs. 276/78.

Municípios, como União e Estados-Membros, dispõem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica.”<sup>(35)</sup>

Uma consideração derradeira se impõe. A questão do exercício da competência legislativa em matéria econômica pelos Estados-Membros não é só jurídica, mas também — e talvez principalmente — política. Não devem os Estados-Membros se esquivar dessa responsabilidade, pois, assumindo-a, que poderão contribuir para os resultados sociais colimados por toda organização política, pondo por terra de vez a equivocada acusação de que são meros “entes inflacionários”.

## 5. Conclusões

Alcançado este ponto da exposição, oferece-se o momento para sumariar as seguintes conclusões, lançadas para estimular o debate e a discussão sobre o tema:

1. A autorização constitucional para a intervenção do Estado-Membro no domínio econômico deflui da própria concepção fundamental do Estado Brasileiro — Estado Democrático de Direito e do princípio federativo que alberga.

2. A intervenção do Estado-Membro no Domínio Econômico balizar-se-á pelo critério do peculiar interesse estadual — isto é, aquilo que é diretamente pertinente à ordem econômica estadual — de conformidade com a norma geral editada pela União e, em última instância, os cânones da Ordem Econômica consagrados pela Constituição Federal.

3. A instrumentalização jurídica das políticas públicas federais não poderá, sem vulnerar a Constituição, suprimir o espaço da autonomia econômica dos Estados-Membros ou torná-lo inoperante pelo excesso de legislação federal, repelindo-se qualquer interpretação nesse sentido como incondizente com o princípio federativo. Esse espaço, ademais, não se resume à mera execução, mas envolve inovação, desde que concernente às necessidades e peculiaridades locais.

4. Assim, goza o Estado-Membro de competência para legislar sobre Direito Econômico, (art. 24, I, CF), realizando intervenção em qualquer das modalidades desta, tudo isso como resultante de sua autonomia constitucional.

5. A realidade econômica brasileira, marcada por profundas desigualdades de desenvolvimento entre os Estados, aponta no sentido da necessidade de viabilização institucional das regiões, que, congregando os estados mais pobres, poderiam contrabalançar a sua dependência de fato, contribuindo para o equacionamento do grave problema das desigualdades regionais.

(35) GRAU, Eros Roberto — A Ordem Econômica na Constituição de 1988 ... op. cit., pág. 280.