A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DAS CRISES ECONÔMICO-FINANCEIRAS

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO*

1 — Introdução. 2 — As emergências econômicas na experiência vigente. 3 — A experiência brasileira anterior à Constituição vigente. 4 — A Constituição em vigor. 5 — Um estado de sítio econômico?

1. *Introdução*

1. Toda e qualquer tentativa de limitar o Poder, a fim de, impedindo-lhe os abusos, assegurar a liberdade e outros direitos fundamentais, esbarra sempre num problema: a organização limitativa do Poder própria para momentos de normalidade é inadequada para os períodos de grave crise.[1]

Isto, na verdade, já foi visto pelos romanos. De fato, no período republicano, em que existia uma divisão do Poder entre cônsules, Senado e povo (que participava do governo nos *comitia*), tal organização limitativa do Poder logo se revelou incapaz de superar as graves crises decorrentes, seja da guerra com inimigo estrangeiro, seja da insurreição provocada internamente por facção descontente.

Entretanto, aperceberam-se bem cedo os romanos de que a superação de tais crises, caso não se fizesse sob um sistema disciplinado pelo direito, que desse poderes maiores à autoridade incumbida de restabelecer, ou manter, a ordem constitucional, mas ao mesmo tempo lhe impusesse alguns limites mínimos, levaria ao perecimento da própria ordem constitucional que se almejava salvaguardar. Isto é, conduziria à tirania.

* Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP.

1 Ver, do autor, *O Estado de Sítio*. São Paulo, 1963, p. 11 e segs.

Procurando a solução, veio o direito republicano a prever a instituição da ditadura. A sua decretação, de que participavam os cônsules e o Senado e era ratificada pelo povo, redundava na concentração do poder nas mãos de um só, o ditador, cuja regra de conduta era *salus reipublicae suprema lex esto*, o qual, por um período de tempo limitado (no máximo, seis meses), podia tomar todas as providências que a situação exigia, salvo revogar as leis.

A ditadura romana é, na verdade, o primeiro sistema de emergência inventado na História com o fito de preservar as instituições estabelecidas. Constitui, portanto, antecedente dos sistemas que prevêem as constituições modernas para a preservação da ordem institucional, quando é esta gravemente ameaçada: lei marcial, poderes de emergência (Constituição Francesa de 1958, art. 16), estado de sítio, etc.

2. Até este século XX, porém, as graves crises com que se preocupava o Estado eram essencialmente políticas. Reduziam-se a duas hipóteses: comoção intestina grave, invasão, ou ameaça, resultante de guerra externa. Tendo em mira essas duas eventualidades é que o direito constitucional projetou, como ainda hoje projeta, os seus "sistemas de emergência". Nas Constituições vigentes, segundo aponta o direito comparado, não se prevêem mecanismos extraordinários senão para debelar as crises do tipo acima assinalado.

2. *As emergências econômicas na experiência estrangeira*

A) *Em caso de guerra*

3. Na verdade, foi ao ensejo da Primeira Guerra Mundial que os Estados europeus se aperceberam de que a superação de graves crises, como a guerra, reclamava medidas sistemáticas no plano econômico-financeiro (e não meras providências episódicas como requisição de alimentos e outras que já se admitiam como decorrência do estado de sítio, ou sistema equivalente). Isto, porém, principalmente dentro de uma perspectiva de mobilização econômica, que a guerra total tornava imperativa.

Tal ocorreu em países beligerantes, como a Grã-Bretanha, a Alemanha, a Áustria, a Itália, mas também em países neutros como Suíça.[2] Fez-se, de modo geral, pela atribuição, por via de lei, de "plenos poderes" ao Governo.[3]

[2] V. Paul Leroy. *L'organisation constitutionelle et les crises*. Paris, Lib. Générale de Droit e de Jurisprudence, 1966, p. 70 e segs.

[3] Suíça, lei de 31 de julho de 1914; Grã-Bretanha, *Defense of the Realm Act*, de 8 de agosto de 1914; Alemanha, lei de 4 de agosto de 1914; Áustria, lei de 10 de julho de 1917; Itália, lei de 22 de maio de 1916.

Entretanto, na França, onde era vivo o princípio da indelegabilidade do poder delegado pela Constituição a qualquer dos Poderes, não ocorreu essa atribuição de plenos poderes. O Governo, todavia, não tergiversou em editar o que Duguit denominou de "regulamentos de necessidade" ("leis" editadas com fundamento no poder regulamentar do Executivo, submetidas à ratificação convalidatória por parte do Parlamento).[4] Neste contexto, veio a difundir-se a tese de que haveria um "estado de necessidade" em direito constitucional.[5]

Por uma lei, todavia, de 10 de fevereiro de 1918, o gabinete presidido por Clémenceau recebeu uma delegação para regular o suprimento de alimentos.[6]

Nos Estados Unidos, igualmente a guerra provocou delegações de poder em favor do Executivo. A principal foi estabelecida pelo *Lever Act*, de 10 de agosto de 1917, o qual habilitou o Presidente a, diretamente ou por meio de autarquias ("agencies") que estabelecesse, regular a "importação, manufatura, armazenamento, mineração e distribuição de bens necessários à vida". Para este fim, poderia requisitar alimentos, combustível, etc.; poderia comprar, armazenar e vender determinados alimentos; fixar e garantir preço mínimo para o trigo; tabelar o carvão; assumir a operação de indústrias, minas, oleodutos, etc.[7]

4. Situação semelhante se registra por ocasião da Segunda Grande Guerra. Quer dizer, recorreu-se de novo à outorga de "plenos poderes".

É o que assinala Leroy, a propósito da Suíça, da Grã-Bretanha, etc.[8]

E a própria França cedeu à prática, adotada que tinha sido, em julho de 1938, lei sobre a organização da nação em tempo de guerra, cujo art. 36 importava na concessão ao Governo de plenos poderes. De fato, ela o autorizava a tomar, em tempo de guerra, "as medidas impostas pelas exigências da Defesa Nacional", por meio de decreto.

Nos Estados Unidos, a máquina intervencionista estatal, montada no *New Deal* (como se verá adiante), serviu de instrumento para a mobilização econômica do País. É de se acrescentar, porém, que o Executivo se auto-habilitou com plenos poderes, por meio, primeiro, da proclamação de uma "emergência nacional limitada", em 8 de setembro de 1939, e de um estado de emergência "ilimitado", a 27 de maio de 1941, reiterado em 7 de dezembro do mesmo ano, após o ataque a Pearl Harbour. Na verdade, o Congresso aceitou essa situação e consagrou-a nas amplas delegações de poderes contidas nos chamados *First* e *Second War Powers Acts*, de 18 de dezembro de 1941 e 27 de março de 1942,

[4] *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, Lib. Générale, 3ª ed., 1930, p. 752 e segs.
[5] V. Geneviève Camus. *L'état de nécessité en démocratie*. Paris, Lib. Générale, 1965.
[6] Ob. cit., loc. cit. (Suíça, lei de agosto de 1939, Grã-Bretanha, *Emergency Powers (Defence) Act*, votado pelo Parlamento em 24 de agosto de 1939).
[7] Clinto Rossiter. *Constitutional Dictatorship*. Nova Iorque, Harcout, Brace World, 1ª ed., 1948, 2ª (a consultada), 1963, p. 243.
[8] Leroy, ob. cit., p. 120.

respectivamente, delegações essas que já tinham precedente no *Lend-Lease Act* de 11 de março de 1941, bem como no *Emergency Price Control Act*, de 30 de janeiro de 1942."[9]

B) *Em tempo de paz*

5. Foi, todavia, logo após o final da Primeira Grande Guerra, que o mundo se conscientizou da gravidade das crises econômico-financeiras, mesmo desvinculadas da guerra e até da comoção intestina (que evidentemente essas crises podem propiciar). Por isso, Clinton Rossiter, registra um terceiro tipo de crise a reclamar uma resposta extraordinária: a econômica.[10]

6. A Alemanha, sob a Constituição de 1919, usou, em tempo de paz, dos instrumentos de emergência para superar grave crise econômica. Isto ocorreu, pela primeira vez, em 12 de outubro de 1922 quando, invocando o art. 48 da Constituição,[11] o Presidente da República editou normas proibindo a especulação com divisas estrangeiras. E assim iniciou uma série de medidas emergenciais destinadas a combater a inflação e outros problemas econômico-financeiros, tomadas em 1923/1924.[12] De fato, os poderes de emergência serviram de fundamento, por exemplo, para que, entre 13 de outubro e 2 de novembro de 1923, fossem promulgadas trinta e seis "ordenações" (decretos-leis), abrangentes de todo o campo econômico, inclusive para o saneamento do marco e a reorganização do sistema tributário federal, mas também estendendo-se à simplificação dos serviços sociais do Reich, ao aprimoramento do sistema de saúde, etc.[13]

Novamente, em 1930, voltou o art. 48 a servir de base para medidas no plano econômico, instituidoras do que Rossiter chamou de "ditadura econômi-

[9] Rossiter, ob. cit., p. 266 e segs. Deve-se observar, no entanto, que o Congresso guardou sua independência, nem sempre seguindo a vontade presidencial. Assim, rejeitou vetos presidenciais (por exemplos, ao *War Labor Disputes Act* de junho de 1943), derrubou norma que limitava os salários a $25.000, depois das deduções tributárias, etc.

[10] *Id.*, p. 6.

[11] Assim dispunha o art. 48 da Constituição de Weimar, na alínea 2:

"Quando a segurança e a ordem públicas estiverem gravemente perturbadas ou ameaçadas, o presidente da República poderá tomar as medidas necessárias para o restabelecimento da segurança e da ordem públicas, se necessário com o auxílio da força armada. Para esta finalidade, ele pode suspender, no todo, ou em parte, os direitos fundamentais estabelecidos pelos arts. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153."

Tais direitos fundamentais eram a liberdade pessoal, a inviolabilidade do domicílio, o segredo da correspondência, a liberdade de opinião, a liberdade de reunião e a propriedade privada.

E a alínea 3 acrescentava:

"Todas estas medidas devem ser imediatamente comunicadas pelo presidente da República ao *Reichstag*. Elas deverão ser revogadas se o *Reichstag* o solicitar."

[12] V. Michel Fromont. "Le problème de l'état de crise". *Revue du Droit Public*, Paris, Lib. Générale, 1969, p. 201.

[13] Rossiter, ob. cit., p. 41 e segs.

ca".[14] De fato, entre 16 de julho de 1930 até 30 de janeiro de 1933, quando Adolfo Hitler ascendeu ao Poder, o art. 48, afora suas aplicações para debelar manifestações agudas da discórdia civil que se apossara da Alemanha, foi freqüentemente utilizado no campo econômico-financeiro. Foi, por exemplo, invocado pelo Chanceler Bruening, em 16 de julho de 1930, para promulgar o orçamento que havia sido rejeitado pelo *Reichstag*. Mais tarde, foi utilizado para a promulgação de medidas de combate à depressão, aí incluídas medidas relativas a finanças, impostos, tarifas alfandegárias, mas também referentes ao comércio, às empresas tanto públicas quanto privadas ameaçadas de insolvência. Sem olvidar-se as de estímulo à agricultura, as relativas ao arbitramento de conflitos entre empregados e empregadores. E também para medidas de reforma da organização governamental e judiciária.

7. No início de 1924, era grave a situação financeira da França, estando o franco a sofrer uma violenta queda de valor.

Depois de solicitar infrutiferamente medidas legislativas que cabia ao Parlamento adotar, o gabinete Poincaré, alegando que o Legislativo estava preocupado demais com "suas paixões políticas e preocupações eleitorais",[15] solicitou uma delegação do poder de legislar, para cortar despesas governamentais, aumentar impostos, etc. E obteve a aprovação de lei que estabelecia essa delegação, em 22 de março, pelo prazo de quatro meses.[16]

Estava aberto o precedente, a partir do qual novas delegações ocorreram.

Assim, por uma lei de 3 de agosto de 1926, o gabinete recebeu delegação para efetivar reformas administrativas e realizar ajustes nas tarifas alfandegárias "no interesse da economia nacional". Em 28 de fevereiro de 1934 nova delegação ocorreu para a tomada de medidas contra a especulação; em 8 de junho de 1935, para prevenir a especulação e defender o franco; em junho de 1937, estando no poder o Front Populaire, para desvalorizar o franco, aumentar tributos e estabelecer o controle cambial; logo após, já derrubado o gabinete Blum, para promover a recuperação econômica, estabelecer o controle de preços, impor o equilíbrio orçamentário, preservar as reservas em ouro do Banco de França, etc.

E outras delegações, com o objetivo de recuperação econômica e financeira do País, se deram em abril de 1938, outubro do mesmo ano, afora as que visavam à defesa do País, em face da iminência da guerra.

8. Foi, contudo, a Grã-Bretanha a primeira a prever uma legislação aplicável às situações de crise resultantes de greve.

[14] Ob. cit., p. 51 e segs.
[15] "Ses passions politiques et ses préoccupations électorales."
[16] Rossiter, ob. cit., p. 120 e segs.

Estabeleceu o Emergency Powers Act de 1920 a possibilidade de proclamar-se um "estado de emergência" quando ocorresse, por força da conduta de qualquer pessoa ou grupo de pessoas, uma "interferência no suprimento ou na distribuição de alimentos, água, combustível, eletricidade, ou nos meios de locomoção, que privasse a comunidade, ou substancial parcela desta, do essencial para a vida" (*"essentials of life"*).[17]

Foi ele aplicado quando da grande greve dos mineiros de carvão em 1921; também em 1924 ao eclodirem sérias greves em vários setores da indústria; e por ocasião da greve geral de 1926.

Por sua vez, a grande depressão dos anos 30 tornou freqüente a delegação de poderes ao Governo para a tomada de medidas econômico-financeiras. Assim, em 1931, para a defesa da moeda e abandono do padrão-ouro; ainda nesse ano para a redução "drástica" de despesas nos campos da educação, saúde, seguro-desemprego, polícia e obras públicas, bem como para a diminuição da remuneração dos servidores públicos. Mais tarde, para medidas protecionistas, em favor da agricultura, e outros setores, com a proibição, ou ao menos a restrição de importações, etc.

9. O New Deal de Roosevelt foi, sem dúvida, a mais ousada tentativa de debelar pela intervenção do Estado a depressão econômica dos anos 30.

Logo após sua posse em 4 de março de 1933, tomou Roosevelt medidas de impacto. Proclamou, em 6 de março, uma "emergência nacional", e, invocando como base norma do Trading with the Enemy Act, de 6 de outubro de 1917, decretou um feriado bancário, proibiu a exportação de ouro e prata, bem como transações com moeda estrangeira.

Depois, obteve do Congresso a aprovação de numerosa legislação de intervenção na economia: o Emergency Banking Act, de 9 de março; o Economy Act, de 20 de março; o Unemployment Relief Act, de 31 de março; o Agricultural Adjustment Act, de 12 de maio, mesma data do "inflation amendment", do Emergency Farm Mortage Act e do Federal Emergency Relief Act; o Home Owners Loan Act, de 13 de junho; o Farm Credit Act, de 16 de junho; o Emergency Railroad Transportation Act, da mesma data; e o abrangente National Industrial Recovery Act, também de 16 de junho, sempre de 1933.[18]

Estas leis importavam em ampla delegação de poderes ao Presidente, ou a agências do Executivo. Tiveram, por isso, a sua constitucionalidade contestada, em razão de violarem o princípio, decorrente da separação dos poderes, *delegata potestas delegari non potest.*

[17] *Id.*, p. 172 e segs.
[18] Leroy, ob. cit., p. 51.

Tal inconstitucionalidade foi, em numerosos casos, decretada pela Corte Suprema (oito vezes entre 1935 e 1936).[19] Disto decorreu entrar ela em choque com o Presidente, choque este que apenas se solucionou quando, por força de aposentadorias, pôde aquele nomear para a Corte ministros de convicções intervencionistas.

Na verdade, veio a Corte Suprema a admitir, depois de 1936, uma distinção entre "abdicação" do poder de legislar e "delegação" desse poder. A diferença estaria na inexistência, no primeiro caso, de padrões, *standards*, que guiassem e limitassem a atuação das agências regulatórias criadas pelas leis impugnadas, o que configuraria irremissível inconstitucionalidade, e a existência de tais padrões, de que resultaria constitucional a atribuição de poderes a essas instituições, ou à própria administração centralizada.[20] Com isso cessou o apontado conflito.

C) *A banalização dos poderes econômicos emergenciais na experiência estrangeira posterior a 1945*

10. Assinala um autor francês, Robert Savy, que, após a Segunda Guerra Mundial, chegou-se a uma "banalização" dos poderes econômicos emergenciais.[21]

De fato, na França, desde 1945, pode-se dizer que goza o gabinete de uma habilitação permanente para intervir sobre preços, controlar as importações e exportações, as relações financeiras com o estrangeiro, regular o crédito e o mercado financeiro, dispor sobre o emprego, a concorrência, o consumo de energia, etc.[22] Isto, evidentemente, dispensa o recurso a poderes extraordinários.

E ajunta que essa situação não é restrita à França mas, "sob formas e graus diversos", encontra-se nos países do Mercado Comum e do mundo inteiro.

Aponta, ademais, que "as intervenções são freqüentemente discricionárias" e escapam a qualquer controle. De fato, "o controle jurisdicional tem muita dificuldade para se adaptar ao intervencionismo econômico".[23]

Observe-se, por outro lado, que as reformas econômico-financeiras feitas na Alemanha Ocidental, em 1948, não encontraram a barreira de uma Consti-

[19] Rossiter, ob. cit., p. 255 e segs.

[20] V. Edward S. Corwin. *The President — office and powers.* Nova Iorque, New York University Press, 4ª ed., 1957, p. 130, onde se lê:

"É geralmente aceito que a máxima de que a legislatura não pode delegar seus poderes significa que a legislatura não pode abdicar de seus poderes."

V. também Bernard Schwartz, *Direito Constitucional Americano,* trad. port., Rio de Janeiro, Forense, 1966, p. 350 e segs. Igualmente, o meu *Do Processo Legislativo,* São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1984, nº 96.

[21] Robert Savy. "Les pouvoirs économiques exceptionnells", em *Pouvoirs* nº 10, *Les Pouvoirs de crise,* 1979, p. 83.

[22] Art. cit., p. 84 e segs.

[23] *Id.*, p. 25.

tuição. De fato, foram elas adotadas antes da promulgação da Lei Fundamental da República Federal Alemã, em 23 de maio de 1949.[24]

Essas reformas, vale recordar, primeiro estabeleceram uma conversão do *Reichsmark* para uma nova moeda, o *Deutsche Mark*, à base de dez por um, com o congelamento da metade do produto da conversão (18 de junho de 1948). Depois, numa segunda etapa (1º de outubro de 1948), setenta por cento da importância congelada foi simplesmente extinta; dez por cento continuaram retidos para investimento compulsório; e os remanescentes vinte por cento foram liberados.

3. *A experiência brasileira anterior à Constituição vigente*

11. Vale, de início, registrar que, no Brasil, o Estado jamais deixou de influir ativamente no plano econômico. Isto de 1822 a nossos dias.

Sem dúvida, a Carta de 1824 implicava num sistema econômico liberal. Inclusive, expressamente repudiava o sistema corporativo no art. 179, nº 25[25] e afirmava a plena liberdade de trabalho, indústria e comércio nesse mesmo artigo, nº 24.[26]

O atraso da economia nacional, entretanto, não dava condições para a liberalização da economia, que era essencialmente agrária e baseada no trabalho escravo.

Justamente, aponta Raymundo Faoro que, no período imperial, houve um "neomercantilismo, dourado pela doutrina liberal". E observa: "O empresário quer a indústria, mas solicita a proteção alfandegária e o crédito público. Duas etapas constituem o ideal do empresário: na cúpula, o amparo estatal; no nível da empresa, a livre iniciativa".[27] E, descrevendo a intervenção do Estado na economia, observa: "A intervenção do governo não se circunscreve às finanças e ao crédito. Ao contrário, desse centro ela se irradia sobre todas as atividades, comerciais, industriais e de melhoramentos públicos."[28]

[24] Em 25 de maio de 1947, em curso a "guerra fria", foi criada na bizona anglo-americana um Conselho Econômico alemão. Em 9 de fevereiro de 1948, foi promulgada a Carta de Frankfurt, com base na qual se estabeleceu na bizona referida um "governo" econômico alemão, compreendendo um Executivo e um Legislativo, ao qual, depois, se submeteu também a zona de ocupação francesa. Foi este que adotou as reformas de 1948. Cf. Alfred Grosser, *La démocratie de Bonn — 1949/1957*. Paris, A. Colin, 1958, p. 21 e segs.

[25] "Ficam abolidas as corporações de ofício, seus juízes, escrivães e mestres."

[26] "Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e à saúde dos cidadãos."

[27] *Os donos do poder*, Porto Alegre, Globo, 2ª ed., 1973, p. 433.

[28] *Id.*, p. 434.

Não é por outra razão que o Manifesto Republicano de 1870 denunciava estar "a liberdade econômica suprimida por uma legislação restritiva".[29]

Com o advento da República, atenuou-se um pouco essa ingerência econômica do Estado, que, no plano federal, circunscreveu sua atuação aos planos do câmbio e das tarifas alfandegárias, de modo geral. Atuação esta essencialmente ditada por motivos financeiros.

Registre-se que Ruy Barbosa, no Governo provisório, tentou uma política de industrialização, que não vingou, inclusive por não haver sido, na época, compreendida.[30] Ademais, uma economia liberal era, sem dúvida, pressuposta pela Constituição, como se sabe inspirada no exemplo norte-americano.

Contudo, foi na primeira República que se iniciaram, por iniciativa dos Estados, as políticas visando à defesa dos preços, ou à valorização destes, em relação a determinados produtos de grande importância para a economia nacional: é o caso do café.[31] Ou apenas para economia dos próprios Estados: é o caso da erva-mate.[32]

A) *Em tempo de guerra*

12. A Primeira Guerra Mundial provocou no Brasil uma importante experiência de controle de preços. Visava ela, sobretudo, o comércio de gêneros de primeira necessidade.

Assim, o Decreto nº 13.069, de 12 de junho de 1918, instituiu o Comissariado da Alimentação Pública. Foi seguido pelo Decreto nº 13.167, de 19 de agosto de 1918, que fixou os preços de varejo dos gêneros de primeira necessidade. Tais Decretos foram editados com fundamento no poder administrativo de polícia.[33]

E, logo depois, a Lei nº 3.533, de 3 de setembro de 1918, veio permitir a requisição de mercadorias necessárias ao abastecimento da população.

13. Por ocasião da Segunda Guerra Mundial, a economia brasileira já sofria uma ampla e profunda intervenção por parte do Estado, decorrente espe-

[29] Cf. Paulo Bonavides e R. A. Amaral Vieira, *Textos políticos da História do Brasil.* Fortaleza, Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, s.d., p. 540.

[30] Cf. Alberto Venâncio Filho, *A intervenção do Estado no domínio econômico.* Rio de Janeiro, FGV, 1968, p. 28.

[31] Cumpre registrar que a política de "valorização" do café foi iniciada pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, os quais, por proposta do primeiro, firmaram, em 26 de fevereiro de 1906, o convênio de Taubaté. Data de 1921 a primeira intervenção do Governo Federal nesse campo. Apenas em 1932, pelo Decreto nº 4.548, é que este criou o Instituto de Defesa Permanente do Café.

[32] Em fins de 1927, tomou o estado de Santa Catarina e, em 1928, o do Paraná medidas de valorização da erva-mate, sendo que este último estado criou, pela Lei nº 559, de 24 de abril de 1928, um Instituto de Propaganda e Defesa da Erva-Mate.

[33] Cf. Venâncio Filho, ob. cit., p. 225 e segs. V. José Cretella Júnior, *Direito Administrativo no Brasil,* vol. IV, *Poder de Polícia.* São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1961, p. 324.

cialmente das normas estabelecidas em razão da crise iniciada em 1929 (v. *infra*). Todavia, não escapou de medidas emergenciais derivadas da necessidade de combater os reflexos do conflito.

Assim, depois de suspensa a vigência de vários artigos da Carta de 1937 pelo Decreto-lei nº 10.358, de 31 de agosto de 1942, foi editado o Decreto-lei nº 4.750, de 28 de dezembro de 1942, a chamada *"lei" de Mobilização Econômica.*

Por este Decreto-lei, "foram mobilizados a serviço do Brasil todas as utilidades e recursos econômicos existentes no Território Nacional, qualquer que fosse a sua origem, caráter, propriedade ou vínculo de subordinação, sendo designado pelo Presidente da República um Coordenador da Mobilização Econômica que lhe era diretamente subordinado".[34]

Entre as competências deste Coordenador, estavam as de fixar os preços máximos, mínimos e básicos, ou os limites de preços pelos quais as mercadorias ou matérias-primas deviam ser vendidas, ou os serviços deviam ser cobrados", etc. Podia ele, igualmente, "requisitar mercadorias ou serviços, promovendo a distribuição daquelas pelo custo de produção, ou retendo-as para a formação de estoques, e promovendo a aquisição, empréstimo ou locação de materiais ou equipamentos necessários à instalação de novas indústrias ou a manutenção ou expansão de outras".[35]

B) *Em tempo de paz*

14. A grande crise econômica iniciada em 1929 atingiu gravemente o Brasil. Certamente está entre os fatores que influenciaram a eclosão do movimento de 1930 e seu triunfo. Assim, não é de surpreender que o Governo provisório presidido por Getúlio Vargas se tenha empenhado na luta contra os seus efeitos, mormente sobre a agricultura nacional. Longa seria a exposição das medidas então adotadas para a defesa dos produtos nacionais de exportação, como o café, o açúcar, etc., inclusive com a criação de autarquias destinadas à sua defesa e valorização.

Vale salientar, porém, um rol de medidas emergenciais que se tornaram conhecidas como as *"leis" de Reajustamento Econômico.*[36]

Assim, em 7 de abril de 1933, foi promulgado o Decreto nº 22.626, conhecido como "lei contra a usura", o qual, entre outras disposições, fixava os juros dos empréstimos garantidos por propriedades agrícolas em 8%, os destinados a negócios agrícolas em 6%, além de estabelecer uma moratória de dez

[34] Venâncio Filho, ob. cit., p. 228 e segs.
[35] *Id., ibid.*
[36] *Id.*, p. 114.

anos para o pagamento das dívidas vencidas de agricultores, que seriam amortizadas em prestações anuais.

Entretanto, este benefício era assegurado apenas às dívidas que estivessem garantidas integralmente. Em conseqüência, ficavam excluídos do benefício os agricultores mais necessitados de proteção. Isto levou à edição do Decreto nº 23.533, de 1º de dezembro de 1933, conhecido como *"lei" do Reajustamento Econômico*. Foi ele seguido por outros que o completaram: Decretos n.os 23.981, 24.056, 24.203, todos de 1934, e finalmente pelo Decreto nº 24.233, de 12 de maio de 1934, que consolidou as disposições anteriores.

Tal legislação estabelecia, entre outras medidas, "a redução de 50% dos débitos dos agricultores, contraídos antes de 30 de junho de 1933, quando tivessem garantia real"; indenizações sob a forma de apólices para os credores; e, enfim, um órgão especial para a execução das disposições dessa regulamentação, a Câmara de Reajustamento Econômico, composta de três membros, todos nomeados pelo Presidente da República. As decisões deste órgão eram terminativas, sendo insuscetíveis de reexame pelo Judiciário.[37]

15. As medidas acima referidas não provocaram, de modo geral, manifestações significativas do Judiciário.

Na verdade, como a maior parte delas foi tomada em períodos de Governo arbitrário (1930/34, 1937/1945), nem havia viabilidade na sua contestação.

Entretanto, sob a Constituição de 1934, levantou-se perante o Supremo Tribunal Federal, em mandado de segurança, a questão da fixação de preços para a aquisição de sacas de café. Estes preços haviam sido fixados pelo Departamento Nacional de Café, com base no Decreto nº 22.121/32 e foram contestados por produtores. Entendeu, então, por maioria, o Supremo Tribunal Tribunal, em 9 de dezembro de 1936, sendo relator o Min. Laudo de Camargo, que "não pode, no entanto, ser esse preço fixado *ad libitum* do Departamento, mas sim com prévio acordo do produtor; a decisão que obriga a alienação compulsória ao preço fixado é confisco, ou expropriação; na primeira hipótese é contrária à Constituição e na segunda deve o produtor receber justa indenização". Em conseqüência, foi concedido o mandado de segurança para garantir o direito de propriedade violado.[38]

O advento do Estado Novo, porém, cortou o seguimento dessa posição judicial.

16. Por outro lado, já sob a Constituição de 1946, discutiu-se a licitude de tabelamento de preços feito pelo Executivo em decorrência de delegação

[37] *Id., ibid.*
[38] *Id.*, p. 87.

legislativa (assim considerado o Decreto-lei nº 9.125, de 4 de abril de 1946). Em *habeas corpus* relatado pelo Min. Castro Nunes, entendeu o Supremo Tribunal Federal, em 21 de julho de 1948, que "a proibição da delegação de poderes não é absoluta; deve ceder quando houver necessidade de assegurar a execução de outro preceito constitucional". Em conseqüência, não reconheceu a inconstitucionalidade.

Tal orientação foi mantida em numerosas decisões posteriores tomadas já sob o império da Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951, que autorizava o Executivo a intervir no domínio econômico para assegurar a distribuição dos produtos necessários ao consumo popular.[39]

Por outro lado, sob a Constituição de 1946, o art. 146 era invocado como fundamento para uma larga atuação interventiva do Estado no plano econômico. Com efeito, esse artigo é expressamente referido no preâmbulo da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962 (que autoriza o tabelamento de preços, o racionamento de bens e serviços nos casos de guerra, calamidade ou necessidade pública, a disciplina da produção, distribuição e consumo de matérias-primas, etc.). A esta — recorde-se — seguiu-se a de nº 5, de 26 de setembro do mesmo ano (que criou a Superintendência Nacional de Abastecimento — SUNAB), destinada a aplicar a legislação de intervenção no domínio econômico.

Tal entendimento era sufragado pela doutrina. Pontes de Miranda, ao analisar o referido art. 146, aceita, sem sequer discutir a questão, que ele autoriza a fixação de preços, o controle do abastecimento, etc.[40]

17. A Constituição de 1967 instituiu o decreto-lei, com o qual podia o Presidente da República editar normas com força de lei, "em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa", em matéria de "segurança nacional" e "finanças públicas". Tal decreto-lei produziria efeitos desde a sua promulgação e, se não fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias de seu recebimento, estaria definitivamente aprovado (art. 58).

A Emenda nº 1/69 o manteve no art. 55, acrescentando outra matéria a seu campo.[41]

Criava-se desse modo um instrumento, pelo qual o Presidente da República, chefe do Poder Executivo, se tornava também legislador. E, na verdade,

[39] *Id.*, p. 234 e segs.
[40] *Comentários à Constituição de 1946*, Rio de Janeiro, Borsoi, 3ª ed., 1960, tomo V, p. 467 e segs. (particularmente, p. 472).
[41] Estendeu-lhe também ao campo da "criação de cargos públicos e fixação de vencimentos".

a experiência mostra que, no período 1967/1988, o decreto-lei foi, conquanto abusivamente, o método "normal" de legiferação.

Foi por meio dele que se encetaram numerosas medidas econômicas e, sobretudo, os *Planos Funaro* e *Bresser*.[42]

Tais planos visavam a uma profunda reforma econômica e financeira, buscando deter a inflação, sanear as finanças públicas, fortalecer a moeda (criando-se até uma, nova: o cruzado, pelo primeiro dos planos mencionados) e sustar a inflação. Com o nítido caráter de resposta a uma grave crise econômica, envolveram medidas de constitucionalidade duvidosa, tomadas não só mas também devido a empecilhos que as normas constitucionais então vigentes opunham a esses planos de intento saneador.

4. *A Constituição em vigor*

18. Na Lei Magna promulgada em 5 de outubro de 1988, inexiste, como nas anteriores, a previsão de normas emergenciais de caráter econômico-financeiro.

Prevê-se, sim, a possibilidade de empréstimo compulsório "para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência" (art. 148, I), assim como a da instituição, pela União, de impostos extraordinários no caso de guerra externa, ou sua iminência (art. 154, II), o que aliás era admitido no direito anterior.[43]

Por sua vez, substituiu ela o decreto-lei pelas "medidas provisórias". Com base no art. 62 da Constituição, o Presidente da República pode, "em caso de relevância e urgência", estabelecer normas "com força de lei". Estas são imediatamente eficazes. Deverão, todavia, ser aprovadas, dentro de trinta dias, pelo Congresso Nacional, sob pena de perderem essa eficácia.[44] Pela experiência que já se tem, são elas o modo "normal" de legiferação nesta novíssima República, inclusive com a admissão de sua reiteração, quando, decorrido o prazo de trinta dias para a sua conversão em lei, o seu texto não foi rejeitado pelo Congresso Nacional.[45]

[42] Respectivamente, Decretos-leis n.os 2.283, de 28 de fevereiro de 1986, e 2.335, de 12 de junho de 1987.
[43] Emenda nº 1/69, art. 22.
[44] V. sobre as medidas provisórias meu artigo "As medidas provisórias com força de lei", em *Repertório IOB de Jurisprudência*, primeira quinzena de março de 1989, nº 5/89, p. 89 e segs.
[45] A hipótese de reiteração de medida provisória rejeitada parece superada em face da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal em 7 de junho de 1990.

Como se vê, não há limitação quanto às matérias que podem ser reguladas por meio das medidas provisórias, ao contrário do que ocorria com o decreto-lei.[46]

Tais medidas provisórias constituíram o meio pelo qual se implantou o chamado *Plano Verão*,[47] no qual se criou o cruzado novo e agora recentemente o *Plano Collor*.[48]

Exatamente este último Plano, dado o fato de que suas normas atingiram profundamente o direito de propriedade, a garantia de justicialidade, etc., tem provocado dúvidas quanto à sua constitucionalidade, embora não se discuta a necessidade de medidas drásticas para o reequilíbrio econômico-financeiro do País. Seria certamente melhor, para a eficiência das medidas e para a preservação da ordem jurídica, mormente do império da Constituição, que houvesse, no Brasil, um sistema prefixado de ações de resposta a crises econômico-financeiras, como há, em relação à comoção interna grave e à guerra, o estado de sítio.

5. *Um "estado de sítio" econômico?*

19. O exame sumário acima feito demonstra claramente a importância e a freqüência das crises econômico-financeiras nos Estados contemporâneos. Quanto ao Brasil, vive-se o ápice de um quarto Plano de combate drástico a uma crise que persiste, mais aguda, menos aguda, há muitos anos.

A gravidade de tais crises também está cabalmente reconhecida, inclusive na doutrina estrangeira. Ela não é menor do que a decorrente das comoções intestinas, ou da ameaça destas, que enseja o estado de sítio. Na verdade, elas são, muitas vezes, fatores propiciadores, quando não provocadores, dessas comoções internas.

Reclama a sua solução, dada exatamente essa extrema gravidade, medidas radicais que não são compatíveis com a normalidade constitucional. Daí as entorses à Constituição, justificadas, mal e mal, por teses como a do estado de necessidade.

Não é, portanto, excessivo, nem despropositado, compará-las às crises que justificam situações e providências emergenciais.

[46] Certamente há matérias sobre as quais não cabem medidas provisórias (as de competência privativa do Congresso Nacional, de cada uma de suas Casas, etc.). E outras como as enumeradas no art. 68 como indelegáveis por parte do Congresso Nacional.
[47] Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989.
[48] Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, essencialmente.

20. Pode-se dizer que a previsão de um "estado de sítio econômico", para empregar a analogia feita pelo Prof. Celso Lafer, seria a resposta adequada a tais crises, num Estado de Direito.

Neste, o próprio combate às anormalidades deve sujeitar-se a normas preordenadas, excepcionais é certo, mas condicionadas a determinadas exigências formais e limitadas no seu alcance. Somente assim se haverá de evitar o arbítrio que é o inimigo por excelência do Estado de Direito.[49]

Ademais, a constitucionalização de tal estado de emergência evitaria que as medidas de saneamento ou recuperação econômica sofressem, nos países de constituição rígida, com controle de constitucionalidade eficaz, as dificuldades acarretadas pela declaração de inconstitucionalidade de algumas delas. Isto, por exemplo, ocorreu nos Estados Unidos durante o *New Deal,* segundo se apontou.

21. Caberia, pois, prever na Constituição que, em situações de grave crise econômica ou financeira, seria possível a aplicação de determinadas medidas de emergência. Isto se daria no quadro de um *estado de crise econômica.*

A declaração de tal estado seria feita em lei de iniciativa do Presidente da República. Excepcionalmente, poderia ser decretada pelo Chefe de Estado, mas submetida necessariamente à aprovação pelo Congresso Nacional. Em ambos os casos, deveria constar do ato o prazo durante o qual caberiam as medidas emergenciais.

Caberia ao Presidente da República designar, e eventualmente destituir, o executor dessas medidas, o qual, findo o estado de crise econômica, responderia pelos atos que praticasse de modo abusivo.

22. Durante o estado de crise econômica, poderiam ser editadas normas com força de lei (decretos-leis ou medidas provisórias), as quais apenas vigorariam durante o período da emergência.[50] Estas normas poderiam, no curso da

[49] Segue-se nisto o conselho de Maquiavel nos *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio,* Livro I, cap. 34, no qual ele observa, depois de analisar a ditadura romana que "numa república onde não há tal sistema e onde todas as formalidades legais são respeitadas, a queda do Estado é certa, a não ser que se busque a salvação no desrespeito àquelas formalidades. Seria desejável que nunca ocorressem circunstâncias que exigissem remédios extraordinários, pois não há dúvida de que, embora as vias extralegais sejam úteis, o seu exemplo é sempre perigoso. Começa-se por atingir as instituições existentes com o propósito de servir o Estado e logo se usa esse pretexto para perdê-lo. Assim, uma república não será perfeita se a sua legislação não tiver previsto todos os acidentes que podem ocorrer, com os respectivos remédios" (trad. port., Brasília, Ed. da UnB, 1979, p. 118).

[50] A meu ver, fora de circunstâncias manifestamente excepcionais, como as graves crises: guerra, insurreição, crise econômico-financeira, descabem "medidas provisórias", ou "decretos-leis", ou regras legisladas pelo Executivo, seja qual for o nome que tenham, exceto as "leis delegadas", pois neste caso haverá a prévia autorização do Legislativo.

própria emergência, ser revogadas pelo Legislativo. Só continuariam em vigor após finda a emergência se convertidas em lei pelo Congresso Nacional.

Admitiria esse estado de crise fossem tomadas as medidas extraordinárias que a Constituição previsse, no plano tributário, no plano do crédito público, no plano administrativo.

Direitos fundamentais poderiam sofrer restrições quanto a seu exercício ou garantias. Assim, poderia ser suspenso ou limitado o exercício do direito de greve, como poderiam ser impostas limitações ao direito de propriedade (ao direito de usar e dispor de bens especialmente móveis), estabelecidas requisições de bens, propiciadas desapropriações com indenização fixada na base de outros critérios que não o do "justo" valor.

Poderiam ser reduzidos alugueres, juros, rendas, mas também salários.

Admitir-se-iam restrições à liberdade de contratar, com tabelamento de preços (dentro de limites que não refletissem confisco). Proibir-se-iam demissões sem causa legalmente admitida, etc.

Neste rol exemplificativo estão, sem dúvida, medidas drásticas. São as que habitualmente são tomadas. Entretanto, haveria na Constituição os padrões e limites a serem observados. Com esta prefixação, estariam mais bem preservados os direitos individuais e haveria um mínimo de segurança jurídica.

Não seria fora de propósito que se previssem duas modalidades de estado de crise econômica, uma atenuada, outra qualificada. Isto permitiria uma diferenciação quanto às medidas possíveis num e noutro caso.

23. Evidentemente, o estado de crise econômica não afastaria o controle político por parte do Congresso Nacional. A este caberiam poderes investigatórios acrescidos.

Também não se excluiria o controle dos aspectos jurídicos, e particularmente dos aspectos constitucionais, das medidas tomadas, por parte do Judiciário. Certamente não se toleraria a supressão do recurso a esse Poder, nem a suspensão de liminares ou cautelares, entretanto, seria útil que se admitisse uma avocação das questões litigiosas pelo Supremo Tribunal Federal, a pedido do executor das medidas emergenciais. Com isto, evitar-se-ia que decisões de instâncias inferiores pudessem perturbar a aplicação da emergência, sendo mais tarde corrigidas por sua ilegalidade quando fosse tarde demais. Por outro lado, impedir-se-ia que normas inconstitucionais, ou ilegais, ficassem por muito e muito tempo sem correção judicial.

24. Evidentemente, adotar-se-ia a regra de ouro: cessada a emergência, cessa a eficácia das medidas tomadas durante ela.

25. Cumpre, ao concluir, enfatizar, inspirado em Rossiter,[51] alguns pontos:

1. Nenhum Poder, nenhuma autoridade, deverá ser autorizada a decretar o estado de crise econômica sem o crivo de outro, ou outra.

2. Não se autorizará a instauração desse estado emergencial sem a fixação de seu *termo ad quem.*

3. As medidas tomadas durante o estado de crise não deverão permanecer restabelecida a normalidade. Quanto a medidas com força de lei, será indispensável a sua conversão pelo Congresso Nacional.

4. A emergência não importará em irresponsabilidade em favor de seu executor, ou subordinados.

5. Jamais poderá ser alterada a Constituição durante o estado de crise.

Com essas limitações, afora as anteriormente apontadas, o estado de crise econômica poderá servir à estabilidade do regime, não à sua deturpação, ou subversão.

[51] Ob. cit., p. 297 e segs.