Aspectos econômicos e jurídicos dos decretos-leis 2.283 e 2.284/86

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

Desde o último dia 28 de fevereiro, tem o Brasil uma nova disciplina legal para sua macroeconomia, que não significa necessariamente um ideal regime jurídico, em face das limitações do instrumental legislativo utilizado e dos arranjos à Magna Carta, inúmeros de resto, que sua aparição provocou.

Poder-se-ia dizer, em gráfica síntese, que o autóctone projeto foi um sucesso político, uma esperança econômica e um desastre jurídico.

Do ponto de vista político, o governo Sarney, desgastado por uma inflação descontrolada, que, por omissão, ajudou a acelerar, na medida em que não enfrentou a causa maior encastelada no próprio Estado, incapaz de controlar suas despesas, e desestruturado no apoio político, mormente após a reformulação do Ministério, conseguiu, de um só golpe, unificar a frágil sustentação parlamentar, solidificar seu prestígio popular, como nunca, na história recente do País, um presidente da República obtive e lançar sólidas bases para compor o futuro Congresso Nacional, que terá também funções de Constituinte, como Poder Derivado, que efetivamente é.

A estratégia política, que parece vinha sendo longamente elaborada pelo Chefe da Nação, revelou-se, na prática, excepcionalmente bem-sucedida, descortinando uma das características mais admiráveis do 1º Mandatário do País, que é a sua reconhecida habilidade no trato das questões governamentais. Em verdade os governos mudam, mas não o presidente Sarney, que é sempre governo. Não se veja na afirmação uma demeritória referência a um oportunismo fisiológico, mas, contrariamente, o que mais fica realçado na figura presidencial é que suas mudanças sempre estão alicerçadas em densa postura ética, como, no momento em que deixou a presidência do PDS, por motivos amplamente justificáveis.

O sucesso político poderá ser acompanhado do sucesso econômico.

O plano é uma esperança, mas por enquanto nada mais do que uma esperança.

A inflação zero almejada pela equipe, que a imaginou, é meta imediata e possível, mas só será meta mediata, se for complementada por algumas outras medidas necessárias.

Têm as autoridades econômicas alardeado a afirmação de que zeraram o "déficit" público, não pelo controle das despesas, mas pela maciça transferência, após o acentuado aumento da carga tributária em 1985, de recursos do segmento privado, de notória eficiência, para o segmento público, que segundo o ministro Aluisio Alves, é inadministrável e absolutamente caótico.

O que as autoridades econômicas conseguiram de rigor, foi zerar o "caixa", momentaneamente, mas terão de fazer muito mais do que já fizeram para zerar o "déficit" público. O primeiro grande desafio, portanto, da equipe econômica é dar eficiência à máquina estatal, reduzindo sensivelmente suas dimensões para que não venha o próprio Estado a ser a causa fundamental do fracasso do denominado Plano Tropical.

As armadilhas não se encontram apenas aí.

A Economia nacional só se recuperará, em nível de competição internacional, se o segmento criativo da Nação, ou seja, a livre iniciativa aderir plenamente ao plano, passando a ser, como pretendia o presidente Tancredo Neves e afirmou o presidente Sarney, o carro chefe da Economia.

A fim de que isto aconteça necessário é que o governo controle seu consumismo exagerado, surgido após o choque da ciranda financeira, assim como deixe de acuar o empresariado, posto que, após o dia 28 de fevereiro, teiman os meios de comunicação em colocá-lo como constituído dos delinquentes maiores de nossa história. Empresário acuado não investe, mesmo que diga que o fará para evitar perseguições dos amestrados consumidores, que se mantêm vivos pela injetada propaganda oficial.

Os dois perigos são evidentes. O consumismo exagerado reflete, em parte, uma certa descrença no governo. Apesar de se desejar que a inflação venha a ser zero, vale mais a pena comprar hoje, à falta de estímulo à poupança, do que guardar capital não remunerado para comprar amanhã um produto eventualmente mais caro, se o governo fracassar.

O consumismo exagerado, se não gera inflação de demanda pelo severo controle de preços, desestimula a competição e enfraquece a poupança. A inexistência de recessão imediata retarda, todavia, a evolu-

ção tecnológica, sobre eliminar as raízes que permitem aos grandes países neocapitalistas seu desenvolvimento, qual seja a poupança popular.

O tratamento emprestado ao empresário, aos moldes daqueles utilizados para os marginais, por outro lado, arrefece o ânimo, mormente porque o próprio governo nem sempre dá o melhor exemplo, como em relação ao benefício que se outorgou de considerar o cruzeiro igual ao cruzado no concernente aos tributos, assim como permitir que o preço da energia elétrica para a indústria não fosse congelado.

Parece-nos que fundamental se torna a reformulação de mentalidade, seja pela adoção de mecanismos que voltem a estimular a poupança, seja pelo tratamento de dignidade humana que se deve dar exatamente àqueles de quem o governo espera se obtenha a recuperação econômica e que têm permitido a evolução do País, mesmo nos momentos mais difíceis.

Por outro lado, o plano laboratorial, no primeiro mês, encontrou dificuldades práticas de implantação, na medida em que as categorias foram atingidas, de forma variada, no congelamento, grande parte estando com seus preços desatualizados. Como as indústrias não se beneficiaram das mesmas benesses auto-outorgadas pelo governo de não congelamento da energia elétrica industrial, algumas delas se não merecerem rápido tratamento diferencial começarão a cerrar suas portas.

Apesar de a inflação ser elevada, a economia nacional se adaptara à ela e evoluía harmonicamente. O projeto tropical quebrou sua espinha dorsal, mas não apresentou ainda alternativa válida para recompensar uma economia que se descompôs com o pacote de fevereiro.

De uma sensibilidade mais psicossocial do que econométrica terá necessidade a equipe governamental, para superar o impasse.

Por outro lado, o congelamento de preços é a própria negação da livre iniciativa e só é admissível como medida temporária. Se o governo rapidamente não se encaminhar para o descongelamento, correrá o risco de retirar da livre iniciativa seu elemento de maior relevância que é a liberdade de atuação, cabendo à competição o controle natural dos preços.

Sendo o próprio governo o principal causador da inflação, necessário é que não combata os efeitos, tomando-os por causa, pois que correrá o risco de socializar de tal forma a economia, que diferença não haverá daquelas dos países supervisionados pela União Soviética.

O choque era necessário para quebrar o ímpeto inflacionário acelerado pelo próprio governo. Mas que seja curto para que o doente não morra, não da doença, mas das infecções hospitalares não devidamente tratadas.

Do ponto de vista econômico, portanto, o plano é uma esperança e se souber a equipe governamental enfrentar os problemas acima enunciados será tão bem-sucedida quanto o fora a estratégia política.

Sob o aspecto jurídico pouco há a falar. O projeto é um desastre. Os dois decretos-leis são inconstitucionais do primeiro ao último artigo.

De início, não se poderia cuidar de reforma monetária por decreto-lei, visto que nem por lei delegada está o presidente autorizado a legislar sobre a matéria (1).

Por outro lado, o conceito de segurança nacional que justificou a utilização de decreto-lei para legislar sobre locações, economia e salários não é aquele albergado pelo Supremo Tribunal Federal, mas exclusivamente o enunciado pela Escola Superior de Guerra (2).

Como o conceito de segurança nacional para justificar o decreto-lei é categoria jurídica e não política, o veículo utilizado é imprestável para cuidar da matéria.

Por outro lado, ofendeu o decreto-lei o direito adquirido, na medida em que adotou uma "ficcção econômica", índice inflacionário de 400%, para confiscar sem indenização salários, aluguéis, rendas e preços, visto que se 01 cruzeiro valia 01 cruzado em 28 de fevereiro, nenhuma redução seria possível, a partir de março. Nem mesmo a título da singela confissão de que a inflação não seria nem de 160%, previstos pelo governo para 1986, nem de 255%, conforme os últimos 12 meses, mas de hipotéticos 408% albergados pelos índices projetados (3).

A confissão do fracasso governamental futuro não invalida a garantia presente que

a Carta Magna assegura a todos os brasileiros.

Por outro lado, tal confisco afetou também o princípio da patrimonialidade garantido pela Carta Magna, na medida em que o Estado devedor se beneficia dos índices que projeta para pagar menos do que deve, a custa dos que lhe emprestaram, acreditando que seriam reembolsados nos valores pactuados (4).

Afetou ainda o princípio da anterioridade, na medida em que, ao pagar o Estado suas dívidas em cruzeiro desvalorizado e receber seus tributos em cruzado valorizado provocou aumento, para o próprio exercício, de todos os tributos, o que a Carta Maior proíbe para a maior parte deles (5).

Inúmeras outras violações contaminaram os diplomas mencionados, inclusive aquela do artigo 6º do D.L. 2.283/86 e que teve eficácia até 10 de março, quando pretendeu o governo dar efeitos pretéritos, considerando que a OTN de 28 de março de 1986, valendo 106,40, não mais valeria 106,40 naquela data, mas a partir de 3 de março, sem perceber que a eficácia do D.L. 2.283/86 foi plena durante 11 dias.

O certo é que se o projeto vingar, somente, em nível de filosofia do Direito, encontrar-se-á justificativa para a quebra da ordem institucional, ou seja, no Direito Natural, que permite a ruptura da ordem jurídica, se houver legitimidade popular.

Se não vingar, todavia, o mal causado ao Direito Pátrio repercutirá durante muitos anos na estrutura jurídica nacional, visto que a futura Constituição já nascerá sob o signo da desobediência, posto que aqueles que desrespeitam, da forma como o fazem, a atual lei perderão autoridade em fazer a próxima lei também respeitada.

Para que a ruptura legal se justifique, necessário é que o projeto econômico seja bem-sucedido e o povo assim o considere, única forma capaz de encontrar, no Direito Natural, as raízes dos ideais de Justiça, que devem nortear o ordenamento jurídico de qualquer país.

(1) Art. 52: As leis delegadas serão elaboradas pelo presidente da República, comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas. §

único. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional nem os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem a legislação sobre:

- I. a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura;
- II. a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos e o direito eleitoral; e
- III. o sistema monetário".

(1) Aliomar Baleeiro no RE 62.731 do S.T.F. cuja ementa foi publicada no D.O.U. de 28/6/1968, pg. 2460, declara: "O conceito de segurança nacional não é indefinido e vago, nem aberto ao discricionarismo do presidente ou do Congresso. Segurança Nacional envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, nas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial, próximo ou sensato", restringindo aquele exposto pela Escola Superior de Guerra: "O grau relativo de garantia, que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito de antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais" ("Revista Brasileira de Estudos Políticos", vol. 21, pg. 79).

(3) "Art. 153:

§ 3º: A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

(4) "Art. 153:

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao apropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior".

(5) "Art. 153:

§ 29: Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre Produtos Industrializados e outro especialmente indicado em lei complementar, além do imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição".

O autor é professor titular de Direito econômico da Faculdade de Direito da Universidade e presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo