

As disposições transitórias e testamentárias

JOSAPHAT MARINHO

Disposições transitórias são regras comuns nas constituições, e às vezes integram leis ordinárias de maior extensão. Como a designação indica, tais normas visam a definir ou fixar soluções sobre questões circunstanciais, umas resultantes do novo regime constitucional ou legal, outras relativas a problemas anteriormente surgidos. Assim são adotadas decisões políticas e administrativas, reguladoras da transição da ordem jurídica, ou destinadas a corrigir graves injustiças originárias de ação do poder público. Dessa forma se estabelece o mecanismo de substituição do sistema tributário, concede-se anistia política, disciplinam-se as eleições imediatas à mudança do comando normativo.

Esses exemplos mostram a variedade dos assuntos que podem ser tratados em disposições transitórias. Mas revelam, também, que objeto delas, regularmente, são matérias de ordem pública ou vinculadas a exigências de justiça coletiva. Não há, para tanto, uma relação inflexível, como não prevalece para as disposições permanentes. Se o constituinte, porém, não está sujeito a limitações expressas, deve obedecer a razões morais e políticas. Há de atender aos motivos superiores que o aconselham a não confundir situações anômalas ou de parcialidades com motivações legítimas. A legitimidade que autoriza a decisão certa apura-se objetivamente, pelo exame de fatos excepcionais, e não por critérios sentimentais ou pelo desejo de fazer concessões e liberalidades. Concessões e liberalidades estranhas ao interesse do Estado e à sociedade, ou de parcela relevante dela, são benefícios que não pratica o homem público, à custa do erário, mas o particular, à conta de seu patrimônio.

O Constituinte de 1988, aliás, atesta a distinção dessas situações nas principais regras do Ato das Disposições Gerais e Transitórias. Cuida da primeira eleição para Presidente e Vice-Presidente da República. Fixa o prazo do mandato do atual Presidente da República. Concede anistia política aos que foram punidos com fundamento em atos institucionais e complementares. Dispõe sobre a forma de distribuição gradual do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e do Fundo de Participação dos Municípios. Para resumir a prudente distinção, basta ver que um preceito transitório cria "Comissão de Transição com a finalidade de propor ao Congresso Nacional e ao Presidente da República as medidas legislativas e administrativas necessárias à organização institucional estabelecida na Constituição". Já a destinação precisa das disposições transitórias.

Pena é que o constituinte, subvertendo noções claras, tenha convertido regras constitucionais transitórias em verbas testamentárias. Assumem tal feição de liberalidade de testamento as deliberações concessivas de vantagens funcionais, de benefícios previdenciários, de efetivação de servidores de plano. Reveste-se desse caráter, marcadamente, a dispensa de correção monetária nos empréstimos feitos por bancos e instituições financeiras a pequenos e médios empresários e produtores rurais, entre 1986 e 1987. Ainda bem que emenda aprovada de um deputado comunista, mais atento ao interesse público, reduziu o valor desses empréstimos favorecidos. Todas essas decisões de benefício poderiam ser recomendadas ao legislador ordinário, sob determinadas condições. Deferir sumariamente benefícios tais, em preceito constitucional é transformar a elaboração legislativa maior em procedimento de favores fáceis. E isso não integra a soberania da Constituinte.

O favorecimento, sobretudo, aos empresários e produtores rurais em mora, nos empréstimos referidos, cresce de estranheza, pela desigualdade que encerra. Enquanto os faltosos são beneficiados, os que cumpriram suas obrigações, além de esquecidos, sofrem os ônus de ser corretos, e muitos, de certo, com sacrifício. Ocorre mais, e de modo assinalável, que a Constituição em preparo timbra, nas suas disposições permanentes, em proclamar o princípio de isonomia e em recomendar medidas anulatórias de desigualdades. Prescreve, mesmo, que "a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais". Mas o constituinte, anistando devedores pelos mesmos empréstimos já pagos por muitos, discrimina, desprezando o esforço dos que foram fiéis a seus deveres.

Não é de esquecer-se, também, diante dos comunicados do governo, que os efeitos da anistia financeira serão pagos pela comunidade. Segundo se anuncia, medidas impositivas de tributos e outros encargos serão adotadas pelo governo federal para compensação das liberalidades feitas na Constituição. Assim, os que não contraíram nenhum empréstimo, e que são a maioria do povo, vão sofrer gravames em razão da mora dos devedores e da imprudência do legislador. Numa assembléa, portanto, a Constituinte prejudicou os cofres públicos e particulares, acarretou novas obrigações para o conjunto da população e começou a enfraquecer a Constituição que ainda não entrou em vigor. E confirmou que não tem maior estima a deveres do indivíduo e da sociedade.