

A nova Constituição e a ordem econômica

ALBERTO DO AMARAL JÚNIOR

A análise do capítulo da ordem econômica da nova Constituição permite formular indagações a respeito dos fatores sociais e políticos que poderão influir na eficácia de alguns dos seus principais dispositivos. Em primeiro lugar, o artigo 170, ao estabelecer os princípios gerais da ordem econômica, procurou consagrar tanto as idéias básicas do liberalismo econômico, como a garantia da propriedade privada e da livre concorrência, quanto alguns dos principais valores do Estado Assistencial, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente. Isto sem falar na presença de uma clara vocação nacionalista ao se conceder tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional e de pequeno porte.

O problema prático que se coloca consiste na conciliação de pontos de vista que representam correntes de pensamento muito diferentes. Este fato tem repercussão no nível constitucional com a criação do mandado de injunção, que poderá ser ajuizado para fazer cumprir as normas constitucionais. Neste caso, o problema que surge, cuja solução envolverá uma batalha entre interesses e posições políticas diferentes, como atualmente ocorre com a questão da auto-aplicabilidade do dispositivo que fixa os juros reais em 12% ao ano, está em saber se a norma do artigo 170 é um mero convite ao legislador ordinário para respeitar os princípios ali previstos, ou se tem eficácia imediata, vinculando a todos os seus destinatários.

Se esta for a posição vitoriosa, como quer grande parte da doutrina jurídica mais recente, então uma política econômica que provoque a recessão e o desemprego poderia ser questionada, alegando-se a violação do texto constitucional. O inverso, ou seja, a prática de uma política intervencionista que vise à obtenção do pleno emprego poderia, igualmente, ser impugnado sob o argumento de violar o dispositivo constitucional que garante a livre concorrência. Teoricamente, em ambas as situações, o mandado de injunção poderia ser invocado para salvaguardar a Constituição. Porém, a solução final somente viria com a vitória política quer de uma, quer da outra posição, que serviria de base para a interpretação do texto constitucional.

Em segundo lugar, o artigo 171, ao lado da empresa brasileira, criou a empresa brasileira de capital nacional, definida como sendo aquela cujo controle efetivo deve estar em caráter permanente sob titularidade direta ou indireta de pessoa física domiciliada e residente no Brasil ou de entidade de direito público interno. Por controle efetivo, entende-se a titularidade da maioria do capital votante e o exercício, de direito ou de fato, do poder decisório para gerir as atividades. Aqui é preciso perguntar se a expressão maioria do capital votante será interpretada como sendo 50% mais uma das ações com direito a voto, ou se a interpretação será feita nos termos da lei das sociedades anônimas, que não requer maioria absoluta para caracterização do controle.

O primeiro entendimento favoreceria as empresas brasileiras, dificultando as coisas para as empresas "estrangeiras" que atuam no setor

de informática. Como essa interpretação será feita na esfera do Executivo, pois o objetivo deste artigo é a concessão de benefícios e privilégios especiais às empresas brasileiras de capital nacional, o ponto decisivo será quais interesses prevalecerão em cada momento histórico.

Em terceiro lugar, chama a atenção o artigo 174, ao determinar que, "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". Quando a Constituição afirma que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, diferentes interpretações podem ser discutidas a propósito da expressão setor público contida nesse dispositivo.

Se a expressão setor público abrangente, normalmente, à administração direta, o governo e os ministérios e a administração indireta, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, nada impede que, durante a vigência da nova Constituição brasileira, ao se reservar ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, a expressão setor público venha a abranger também as atividades privadas consideradas essenciais para o planejamento econômico.

Além, situação semelhante já ocorreu sob a Constituição de 67. Em seu artigo 55 a Constituição conferia ao Executivo competência para baixar decreto-lei em matéria de segurança nacional e finanças públicas. Inicialmente, a expressão finanças públicas tinha um sentido razoavelmente preciso, não compreendendo medidas como a alteração da política salarial. Com o tempo, devido à sua importância para as estratégias de combate à inflação, admitiu-se a competência do Executivo para alterar a política salarial mediante a edição de decretos-leis.

Em quarto lugar, é preciso saber como o Estado brasileiro procurará compatibilizar a intervenção no domínio econômico reclamada por vários setores para reduzir as desigualdades sociais e regionais com as restrições institucionais impostas pela Constituição. Em outras palavras, é preciso saber se o Estado, ao procurar atender às reivindicações dos vários grupos sociais, assumindo uma atitude crescentemente finalística, não será obrigado a lançar mão de um instrumental jurídico como as resoluções, regulamentos e portarias, que, ao romperem com o princípio da hierarquia das leis, darão o horizonte interpretativo das normas constitucionais.

Como a Constituição é sobretudo uma prática, que depende das relações de poder e interesse entre o governo, os partidos políticos e os diversos grupos sociais, é pouco provável que, diante das diferentes interpretações possíveis, a nova Constituição realmente sirva como balizamento da ordem jurídica no tocante à legislação econômica, o que certamente acabará dando origem a uma legalidade paraconstitucional que, a pretexto de explicar a Constituição, terá a finalidade de servir como centro de referência para compreensão do sistema jurídico-brasileiro.

Alberto do Amaral Júnior é advogado.

8861 OUT 1966

ESTADO DE SAO PAULO