

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo.

A lei e o decreto-lei

IGNÁCIO M. RANGEL

Não é por simples formalidade que me oponho ao uso abusivo que vimos fazendo do decreto-lei, especialmente em matéria fiscal e financeira. Se o decreto-lei pudesse ainda ser eficaz, como nos parecia ser por ocasião do Plano Cruzado 1, e como tanta vez o foi, efetivamente, durante os anos de regime militar, eu não me ocuparia da forma do ato legislativo, mas somente do seu conteúdo.



A pergunta da Folha

Você concorda com o uso do decreto-lei para adoção de medidas econômicas e tributárias?

que houvesse, já está comprometida "a priori", como "matière votée".

Mas seria equivocado supor que, já que o Legislativo está impotente para ordenar as contas públicas, o Executivo não se deve eximir de fazê-lo. Seria o império do decreto-lei, o qual, entretanto durou, enquanto durou. "Ex nihilo nihil", como diziam os antigos. Isto é, do nada nada se tira. Enquanto foi possível governar por "ukases", não nos faltaram czares para baixá-los. E não podemos dizer que sua gestão tenha sido estéril. Salvo nos últimos anos, quando, e não por acaso, a pelota foi passada a outras mãos. E, como diz um dos ministros militares, teríamos que pedir-lhes de joelhos que voltassem.

Dizer que do nada nada se pode tirar, é uma super-simplificação do problema. Na verdade, a economia está — como de uso, nos períodos de crise — carregada de capacidade ociosa, cuja mobilização deverá pro-

duzir os recursos que faltam... quando o Legislativo começar a ocupar-se de coisas sérias, em vez de passar todo um ano, para esbarrar em simples questões de regimento.

O que acontece é que, tanto o decreto, como a lei e o acordão — as maneiras clássicas de manifestação dos poderes do Estado — pecam, não pela forma, mas pelo conteúdo. Por outras palavras, desconversamos e fugimos aos problemas postos em pauta pela história. Nossas crises econômicas jamais passam sem que ocorram mudanças institucionais que permitam ao sistema voltar a operar, e essas mudanças não são as mesmas para todas as crises. Nas palavras do poeta maior, "essas mudanças já não mudam mais como soiam".

Ora, enfrentamos atualmente uma dupla crise. Em primeiro lugar, temos a crise do ciclo breve que, como das outras vezes, se exprime

pela acumulação de capacidade ociosa numa área do sistema e de pontos de estrangulamento em outra. Por um lado, as atividades suprem uma fração da produção para a qual foram criadas; por outro as atividades se revelam insuficientes para a demanda em condições de recessão e, "a fortiori", em condições de prosperidade que viesse. Já temos discutido esse assunto; não há como fugir à concessão a empresa privada de serviços ora concedidos a empresa pública. Outras mudanças deverão seguir-se, mas é mister começar por aí, porque a história não resolve problemas não formulados.

Em segundo lugar, como o costumeiro reflexo da crise mundial de ciclo longo, teremos que promover a transição da Terceira para a Quarta Dualidade. A estrutura agrária que foi compatível com a industrialização substitutiva de importações da 3ª Dualidade, não o será com a industrialização orientada para a divisão internacional do trabalho da 4ª. O que supõe uma reforma não centrada no parcelamento do solo, mas no oferecimento ao semiproletário rural — o "bóia-fria" — de condições para a utilização do tempo não usado pela fazenda capitalista. Esta será um latifúndio, mas, afinal, latifúndio também serão as futuras fazendas coletivas e estatais, quando o capitalismo houver passado.

Não há, no nosso horizonte presente, problemas formulados que cubram prazos mais longos. É fácil ver que esses problemas interessam à sociedade como um todo, e não a suas imaginadas esquerda e direita. Também não é fácil prever as formas específicas que tomarão essas mudanças. Já vivi bastante para ver que nós, os revolucionários dos anos 30, nos opusemos à legislação trabalhista do Estado Novo, uma de cujas conquistas — a estabilidade do trabalho, imposta por uma ditadura de direita — surgiria como bandeira de luta daquela mesmíssima esquerda.

Entretanto, quem imaginasse que tais mudanças poderiam resultar de simples decretos-leis — que disso não estão cogitando, aliás — estaria sonhando de olhos abertos. Serão mudanças de fundo, que resultarão da ação da sociedade como um todo. E é mais fácil saber que se deve fazer, que como se deve fazer.

IGNÁCIO M. RANGEL, 74, economista, foi presidente do Conselho Regional de Economia-RJ e é membro do Conselho Federal de Economia.

Atos de governo e legitimidade

ANTONIO DIAS LEITE

Independentemente do nome que se atribua aos atos de governo — lei, lei delegada, decreto-lei, decreto, portaria ou instrução — no fundo, o que se contém nesse elenco é uma divisão básica entre atribuições e responsabilidades dos poderes Legislativo e Executivo, bem como a hierarquia da administração pública. Essa divisão seria bastante nítida se não houvesse o decreto-lei e a lei delegada. A consulta da Folha, hoje, diz respeito, especificamente, ao decreto-lei sobre matérias de natureza econômica e tributária.



São justificativas explícitas e formais do decreto-lei: "Urgência e interesse público relevante" (atual) ou "relevância e urgência" (anteprojeto). Na realidade, há uma parcela de comodismo dos administradores públicos, que defendem o decreto-lei simplesmente por ser um instrumento simples e expedito que requer menor esforço de negociação e debate no Congresso. Na controvérsia sobre o seu mérito e utilidade, há ainda que levar em conta a forte desconfiança recíproca entre os membros do Executivo e do Legislativo.

É inegável a utilidade, e a conveniência de se dispor de um processo legislativo rápido que atenda à urgência de determinadas medidas e é possível que, em alguns desses casos, não será suficiente a simples adoção do processo legislativo especial que assegure os prazos máximos de 45 dias em cada uma das casas do Congresso para sua discussão e votação. Se examinarmos o grande elenco de decretos-leis, é fácil constatar que, na maioria das vezes, a simples urgência não os teria justificado.

Mais importante do que a urgência é o aspecto de não divulgação prévia da medida a ser tomada, em decisões concernentes à moeda, ao câmbio e a condições que afetam o mercado financeiro ou o comércio de produtos básicos para a economia nacional (como sempre foi o café). Está

presente aí, com frequência, o risco de especulação que pode prejudicar ou mesmo anular os efeitos esperados da medida a adotar. O decreto-lei torna-se, então, elemento de ação precioso. Mas também arriscado já que o conhecimento prévio por algumas pessoas pode traduzir-se em benefício privilegiado, e sabe-se que isso tem acontecido. Também nesse domínio a experiência indica que o número de casos em que o sigilo se justifica é bem menor do que o número de vezes em que esse motivo foi alegado.

É bem possível que a razão principal do intenso uso do decreto-lei seja a desconfiança que os membros do Poder Executivo e da Administração Pública em geral tenham em relação aos membros do Congresso Nacional, o que vem acarretando, aliás, a reação recíproca.

De um lado os tecno-burocratas do serviço público, na expressão cunhada pelo professor Bresser Pereira e que acabou por ter sentido pejorativo, preferem enviar ao Congresso instrumento que não possa ser emendado, mas apenas aprovado ou rejeitado. Estes se julgam mais capazes de distinguir com racionalidade o interesse nacional do que os congressistas que, estando constantemente na luta eleitoral pela conquista do mandato popular, tenderiam sempre a optar por emendas ou substitutivos demagógicos.

Seja por um ou outro motivo, é

inegável o uso e abuso do decreto-lei no período recente de predomínio do Poder Executivo e de fraqueza do Congresso Nacional.

Com a abertura política da Nova República, voltaram-se os congressistas e os partidos políticos organizados contra o domínio da "tecnoburocracia", acusando-a, justa e injustamente, de inúmeros erros que teriam sido por ela concebidos no campo econômico, inclusive pelo emprego do decreto-lei. Especificamente quanto a esse abuso do decreto-lei, acredito que os Ministérios da Nova República, escolhidos por critério político e assessorados por economistas de filiação partidária, usaram mais vezes os decretos-leis do que anteriormente se fazia. É fácil verificar que, no lançamento do Plano Cruzado, por exemplo, se havia medidas para cuja adoção era recomendado o decreto-lei, em muitos outros casos ele era desnecessário.

Fala-se agora, quando o país se lança no sexto plano econômico da Nova República, na aprovação de mais um "pacote" tributário de fim de ano via decreto-lei. Provavelmente, se fosse elaborado a tempo e à hora, apenas uma ou outra medida requeriria o decreto-lei.

ANTONIO DIAS LEITE, 67, economista, foi ministro das Minas e Energia (1969-1973), presidente da Cia. Vale do Rio Doce (1967-1968) e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Uso e abusos

WAGNER PIRES DE OLIVEIRA

O uso do decreto-lei está em evidência, no momento, tendo em vista que o governo federal se apresta para expedir um novo "pacote fiscal", pretendendo utilizar a forma prevista no art. 55 da atual Constituição. O tema, de natureza polêmica, é visto, por muitos juristas, como uma forma de predomínio do Poder Executivo, talvez até como medida utilizada pelo Estado de regime autoritário.



de Bem-Estar, os publicistas têm notado o crescimento da atividade legislativa do Poder Executivo, colaborando de forma atuante com o Poder Legislativo. A causa desse fenômeno talvez seja a velocidade imprimida pela evolução tecnológica dos meios de comunicação, ou pelo desenvolvimento dos computadores, certo é que os fatos sociais evoluem e se transformam de forma tão rápida, que é necessário a legislação apta para captá-los e discipliná-los, por via da elaboração de normas de direito.

É evidente que, no Estado de Direito, a lei deve, em regra, ser feita pelos órgãos da representação popular, no caso, pelos Parlamentos. No entanto, excepcionalmente, ao Executivo deve-se conferir o poder de fazer leis materiais, que recebem a designação de decretos-leis. A primeira observação, assinala-se, é no sentido de que esta faculdade é excepcional, porque a atribuição de uma competência é sempre uma autorização e uma limitação.

Lembremos que a regra fixada no art. 55 da atual Constituição inclui-se no Capítulo que cuida do Poder Legislativo, na seção do processo legislativo, e deve, o decreto-lei, ser o resultado da colaboração do Poder Executivo e da ação do Congresso.

Tal como a lei, o decreto-lei resulta da atuação dos dois poderes, enquanto a primeira termina o seu processo de elaboração pela sanção, o segundo teria o seu processo legislativo invertido, terminando pela apreciação pelo Poder Legislativo.

A fonte de inspiração do decreto-lei, como previsto na atual Constituição, reside no sistema constitucional italiano. Pontes de Miranda via, no decreto-lei adotado na Constituição, não propriamente um mero decreto, mas uma verdadeira lei, sob condição resolutive, eis que rejeitável; ou ainda um verdadeiro decreto, com eficácia adiantada em relação a futura deliberação do Congresso Nacional.

A matéria objeto de decreto-lei deve ser restrita, cabendo ao Poder Judiciário a apreciação dos requisitos exigidos para a sua validade. Como o decreto-lei é um ato sob uma condição resolutive, motivo por que a sua rejeição pelo Congresso deve implicar na extinção dos seus efeitos e o restabelecimento do direito anterior.

Matérias há cujo disciplinamento, mediante lei ordinária, teria frustrado seus objetivos, em decorrência do seu prévio conhecimento, eis que poderiam, no prazo de sua elaboração, eventuais interessados fugir ao campo de incidência da norma.

Exemplificando, matéria cambial, algumas normas de tributação e de natureza econômica, justificam a edição de decreto-lei, sem falar em situações de calamidade pública, nas quais a iniciativa deve ser tomada com rapidez e urgência, através, e somente através, desse instrumento apto, porque se atenda presto a tais necessidades públicas, cuja satisfação nada mais constitui, afinal, que o objetivo fundamental do Estado.

Então, consoante deixei bem claro, se o erro está no abuso da edição de decretos-leis, o seu uso, quando inevitável, no momento, a promulgação de leis, seja por que motivo for e sempre dentro dos pressupostos constitucionais, há de merecer franco e decidido aplauso, eis que tal competência exclusiva do Executivo, não só vem conjurar os riscos de situações emergentes, ou melhor compatibilizar matérias que ao Executivo devam pertencer — para desencadear o processo legislativo, mediante tal reserva — mas ainda, e sobretudo, fortalece e amalgama a harmonia dos Poderes Legislativo e Executivo, que no caso vertente, mutuam competências para que mais facilmente se atinjam os objetivos comuns.

WAGNER PIRES DE OLIVEIRA, 55, advogado, é procurador-geral adjunto da Fazenda Nacional.