

## A ORDEM ECONÔMICA NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Prof. Oldegar Franco Vieira

### I — NAS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES

#### 1 — *Na Constituição de 1824*

De conformidade com o pensamento liberal que dominava no século passado nos países ocidentais, o Brasil não incluiu na sua Constituição de 1824, nenhum dispositivo de ordem econômica, além da garantia do direito de propriedade “em toda a sua plenitude”, com a “única exceção” da exigência do bem público, para o seu “uso” pelo Estado, devendo o cidadão ser “previamente indenizado do valor dela” (art. 179. XXII).

#### 2 — *Na Constituição de 1891*

Quase no mesmo sentido, a Constituição republicana de 1891 também se limita a dizer que “o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia”. Já agora, surge a figura da desapropriação por duas formas, e a preocupação com a propriedade das minas, as quais pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei, a bem de exploração deste ramo da indústria” (art. 72 § 17). Além disto, surge a referência ao “comércio internacional”, que o Congresso Nacional deve privativamente “regular”, modificada a redação deste dispositivo (art. 34 § 5ª), pela emenda de 1926, para: “legislar sobre o comércio exterior. e interior,

podendo (grifemos algumas palavras) *autorizar as limitações exigidas pelo bem público* e sobre o alfandagamento de portos, e a criação ou supressão de entrepostos”.

### 3 — Na Constituição de 1934

Estas transcrições parecem-nos suficiente para que se conclua do sentido crescentemente econômico que o nosso direito constitucional vai assumindo, até que, em 1934, em consequência da revolução de outubro de 1930 — revolução que imprimiu à sociedade brasileira novas orientações sociais e políticas, e que criou logo após a sua vitória o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — na Constituição então promulgada, se inclui novo Título, sob denominação inteiramente inédita: “Da Ordem Econômica e Social”.

Ai, 28 artigos são dedicados a esta matéria, instituindo-se, entre outras disposições:

- a organização da ordem econômica em conformidade com “os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (art. 115);
- o monopólio “por motivo de interesse público” — autorizada a União em lei especial — de determinada indústria ou atividade econômica (art. 116);
- “o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito”, e “a nacionalização das empresas de seguro” (art. 117);
- “a propriedade das minas e riquezas do sub-solo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo” (art. 118);
- “a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água” (art. 119 § 4º);
- “o reconhecimento dos sindicatos e associações profissionais” (art. 120);
- todos os atuais direitos dos trabalhadores, em longo artigo de oito parágrafos (art. 121);

- “a justiça do trabalho, desvinculada do poder judiciário, e constituídos os tribunais e comissões de conciliação, por eleição das associações de empregados e empregadores (art. 122);
- assistência social em larga escala;
- e, finalmente, no capítulo “Dos direitos e das Garantias Individuais”, o direito de propriedade “que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo”, passível de “desapropriação por necessidade ou utilidade pública” e sujeita a propriedade, “em caso de perigo iminente” ao uso, pela autoridade, “até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior” (art. 103, § 17).

Não ficou, porém, o economismo da Constituição de 1934 no que acima se transcreve, mas foi muito além ao instituir a representação política dos grupos profissionais (lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos) na proporção de um quinto da representação popular (art. 22).

#### 4 — Na Constituição de 1937

De duração precária, logo depois, a referida Constituição era sucedida pela Carta de 1937, outorgada pelo chamado Estado Novo, fortemente intervencionista, que acentua, em consequência, o sentido econômico da ação governamental. Além do capítulo sobre a ordem econômica (arts. 135 a 155), encontra-se aí, como colaborador do poder legislativo, o Conselho da Economia Nacional, de “competência consultiva” (art. 38) e composto “de representantes dos vários ramos da produção nacional, designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregados e empregadores” (art. 57).

## II — NA CONSTITUIÇÃO EM VIGOR

### 1 — *Sua característica principal: o ecletismo*

A queda do Estado Novo, sob a atmosfera de renovação democrática propiciada pela derrota do nazismo, deu lugar

a que a atual Constituição de 1946 apresente um certo recuo neste processo de acentuação do sentido econômico do Estado. Mas este revigoramento dos ideais democráticos, em verdade não foi suficiente nem teve por efeito a eliminação de todas as disposições do economismo anterior. Com efeito, muitas daquelas disposições correspondiam efetivamente ao sentido dos novos tempos, e é assim que a Constituição de 1946 se caracteriza por um certo ecletismo, produto que é de duas mentalidade em ação na Constituinte que a elaborou. Defrontaram-se então a tendência liberal-democrática (a confundir a vitória da democracia com vitória do individualismo burguês) e a tendência dominante nos anos anteriores, preocupada com a questão social e com a necessidade de orientar-se a organização do Estado para novos rumos. Por outro lado, já as antigas ideias intervencionistas e trabalhistas se haviam disseminado, em leis e até em código, numa farta legislação que produzira os seus efeitos. Dentre esta, destacava-se a “Consolidações das Leis do Trabalho” (decreto-lei n. 5452, de 1º de maio de 1943) que desdobrava todo o anterior direito constitucional do trabalho, e em cuja base se estabelecera toda uma estrutura de agrupamentos profissionais corporativos. Foi, aliás, neste sentido, que a Constituição de 1946 mais se apresentou reacionária em relação às Constituições anteriores, pois eliminou a representação profissional de finalidade política, situando ainda a Justiça do Trabalho entre os órgãos do poder judiciário, como a desaprovar o sentido corporativo que, a partir do estabelecido no art. 122, a Constituição de 1936 lhe atribuíra.

## 2 — *Sentido econômico da Constituição em vigor*

Contudo, apesar de todas estas observações, mister se faz reconhecer o acentuado sentido econômico da Constituição em vigor, dominante:

- a) naqueles dispositivos de caráter geral, a que se refere o art. 5, comuns às Constituições anteriores, quando se diz competente a União para legislar sobre o direito civil (patrimonial), comercial, do trabalho, fi-

- nanceiro, de seguros e previdência social, produção e consumo etc.;
- b) nos aspectos de mais acentuado intervencionismo (ainda de caráter geral e doutrinário), ao manifestar o legislador preocupações relativas à “justiça social” (art. 145), ao “interesse social” (art. 146), ao “bem (estar social)” (art. 147) e à repressão ao “abuso do poder econômico” (art. 148);
  - c) na instituição, como elemento da estrutura constitucional, do Conselho Nacional de Economia, constituído por nomeações do Presidente da República, aprovada a escolha pelo Senado Federal, de “cidadãos de notória competência em assuntos econômicos” com a incumbência de “estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias” (art. 205).

No que se refere ao item *c*, é de notar, de imediato, que a Constituição defere à lei ordinária a organização deste Conselho, o que foi feito, em 16 de dezembro de 1949, com a lei nº 970, que “dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento” deste órgão. De início, timidamente, não quiz o legislativo dar, nesta lei, ao C. N. E., maior significação, limitando-o a nove conselheiros, de investidura por cinco anos, “incompatível com o exercício de qualquer outra função pública”. Órgão eminentemente técnico, o Conselho tem obrigação de apresentar, anualmente, até o dia 1º de dezembro, ao Presidente da República, uma exposição geral da situação econômica do país, não podendo, com expressa autorização legal, exercer outras atribuições, o que o afasta do sentido que têm, noutros países, Conselhos idênticos, de constituição mais diretamente representativa dos grupos econômicos nacionais, e de atuação junto o poder legislativo. No Brasil, o legislador quiz limitar-se à constituição de um simples órgão consultivo, mais ou menos decorativo, longe, portanto, da importância que se lhe poderia atribuir, face à categoria que desfruta pela sua figuração no próprio texto constitucional. Seja, porém, como for, nada impede que o mesmo legislador, a qualquer momento se decida a tribuir maior significação ao Conselho Nacional

de Economia, quer vinculando-o mais diretamente à vida econômica nacional, pela participação, nele, de elementos representativos da produção (empregados e empregadores), quer relacionando-o melhor com o poder legislativo (“poder competente”, como diz a Constituição), ao qual também deveria estar ligado, mediante atividades da mais alta significação, como, por exemplo, a elaboração do orçamento federal.

Relativamente aos itens *a* e *b* da última enumeração, e especialmente ao segundo, mister se faz acentuar o caráter intervencionista da Constituição em vigor, contrabalançado — é verdade — pelo que estabelece o art. 141, os limites dentro dos quais o Estado deve agir, condicionado este intervencionismo pelos direitos fundamentais da pessoa humana, direitos gerais (à vida, à liberdade, à segurança individual), mas também direitos econômicos como o direito à propriedade, sempre garantido, “salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 141 § 16).

Respeitados êstes limites, já o intervencionismo a que nos referimos se condensa nos dispositivos do Título V (“Da Ordem Econômica e Social”) aparecidos, aliás, desde a Constituição de 1943 e reforçados na Carta de 1937.

Com efeito, destas disposições, muitas já se haviam consolidado na Legislação do Trabalho, especialmente as que se referem à organização das profissões, fortemente estruturadas as principais federações e confederações de empregados e empregadores, órgãos a que não se atribui expressamente o direito de exercer ação política, mas que, em verdade, a exercem, indiretamente, como elementos condicionantes da opinião pública e das atividades partidárias. Estabelecendo a Constituição vigente que “é livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público” (art. 159), ela não invalida a estrutura estabelecida pela Consolidação das Leis do Trabalho. Pelo contrário, toma corpo, nesta base, o movimento trabalhista brasileiro, não só como força econômica mas também política, não só através dos partidos trabalhistas e representantes

que elegem (verdadeiros deputados econômicos) sob as legendas partidárias, mas também, indiretamente, organizados em “grupos de pressão”, de empregados e empregadores, prestigiosas agremiações que estão constantemente a opinar e a orientar a opinião pública com os seus pronunciamentos e manifestos oficiais sobre os problemas econômicos do país e a respectiva orientação dos governos.

A atuação econômica do Estado brasileiro se encontra, portanto, a esta altura, grandemente condiciona por uma espécie de poder público: poder econômico nacional, poder que se fortalece e se integra, à medida que a Nação brasileira vai adquirindo maior consciência da sua significação econômica.

### 3 — *O Estado como fator econômico*

Deste sentido não se afasta, pois, o texto constitucional, sendo de notar que, além do título relativo à ordem econômica e social, noutros pontos, aqui e ali, com frequência, o Estado se apresenta como fator econômico, a desenvolver ação intervencionista direta ou indiretamente realizada. Temos assim — fator de ação direta — que o Estado não somente institui direito econômico (no art. 5, a que já nos referimos; no art. 141 — normas relativas ao exercício das profissões e direito de propriedade —; 145 a 162: “da ordem econômica e social”), mas também se constitui:

A — Como titular de bens, proprietário que é:

- a) de águas situadas “em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro” (art. 34, II);
- b) de “ilhas fluviais e lacústres nas zonas limitrofes com outros países” (art. 34, I);
- c) da “porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro” (art. 34, II);
- d) do sub-solo e das quedas d’água (art. 152 e 153);

B — Como criador e proprietário de empresas (estatais: empresas públicas; para-estatais: autárquias; e semi-estatais: sociedades de economia mista), mas entidades a que a Constituição não se refere, a não ser, indiretamente, nos seguintes casos:

- a) quando estabelece a competência do Tribunal de Contas de “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas” (art. 77, II);
- b) quando autoriza qualquer cidadão a “pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (art. 141, § 38).

Indiretamente, a ação do Estado se faz sentir por diferentes formas, que consideraremos a seguir, em separado, sob o ponto de vista de cada um dos elementos fundamentais do fato econômico: o homem, a terra e o capital.

#### 4 — O homem — seus direitos como fator econômico

Quanto ao homem, a função econômica do Estado se evidencia:

- na ênfase relativa à educação profissional (art. 169, III e IV);
- na preocupação quanto à justiça social (art. 167);
- na recomendação de medidas de colonização em favor dos nacionais, habitantes de zonas empobrecidas e dos desempregados (art. 156);
- no atendimento às “exigências do interesse nacional” quanto à “entrada, distribuição e fixação de imigrantes” (art. 162);
- na obrigação de “organizar defesa permanente contra os efeitos das secas, das endemias rurais e das inundações” (art. 5, XIII);
- através de medidas particularizadas, de ordem financeira como:

- isenção do imposto de vendas e consignação na primeira operação do pequeno produtor (art. 19, IV);
- condicionamento e graduação da tributação (carater pessoal sempre que possível dos tributos) “à capacidade econômica do contribuinte” (art. 202);
- isenção de todos os impostos diretos relativamente aos direitos de autor e à remuneração de professores e jornalistas (art. 203), pressuposta a importância destas profissões no que tange à orientação cultural do povo, em contraste com os limitados rendimentos que elas propiciam;
- muito especialmente, nos preceitos relativos à legislação do trabalho e da previdência social, enumerados nas 17 alíneas do artigo 157.

Esta legislação, herança da Constituição de 1934, já ao ser promulgada a Constituição de 1946 se encontrava sistematizada na referida Consolidação das Leis do Trabalho e, assim, a nova Constituição nada mais fez que convalidar o que já se encontrava em vigor, por força da Consolidação. Estas disposições, para efeito da síntese que estamos fazendo, embora se incluam quase todas num só artigo, (157) poderíamos talvez classificá-las sob os seguintes pontos de vista:

A — Disposições criadoras de direitos para os trabalhadores:

- a) a salário mínimo de carater regional;
- b) a salário igual por trabalho igual;
- c) a salário noturno superior ao diurno;
- d) a participação obrigatória e direta nos lucros da empresa;
- e) a repouso semanal remunerado;
- f) a férias anuais remuneradas;
- g) a oito horas de trabalho diário;
- h) a estabilidade no emprêgo e indenização em caso de despedida sem justa causa;
- i) a assistência em caso de desemprego;
- j) a celebração de convenções coletivas de trabalho;
- k) a greve (art. 158);
- l) a constituir associações profissionais ou sindicais que, além de representá-los nas convenções

coletivas de trabalho, têm a possibilidade de exercer funções delegadas pelo poder público (art. 159);

B — Disposições que criam obrigações para os empregadores:

- a) de oferecer condições de higiene e segurança no local de trabalho;
- b) de não admitir, em benefício dos trabalhadores brasileiros e da segurança nacional, em certos ramos do comércio e da indústria, e em empresas concessionárias de serviços públicos, mais do que uma determinada porcentagem de empregados estrangeiros, havendo ainda um dispositivo especialmente destinado à navegação de cabotagem, que, sendo privativa dos navios nacionais, terá proprietários, armadores e comandantes brasileiros, e de brasileiros, nunca menos de dois terços dos seus tripulantes (art. 155);

C — Disposições que submetem os empregadores a proibições de caráter social:

- a) não dar trabalho a menor de 14 anos, no pre-suposto de que, antes desta idade, o esforço do menor deve ser inteiramente empregado em sua educação;
- b) não dar trabalho a mulheres e menores de 18 anos “em indústrias insalubres” (assim diz a Constituição, sem cuidar de que há também trabalhos comerciais e agrícolas exercidos nestas condições);
- c) não dar trabalho noturno a menores de 18 anos (admitidas judicialmente certas excessões).

— Cuidados idênticos aos revelados nestas proibições são instituídos ainda pelo art. 157 da Constituição sob a forma de medidas assistenciais que beneficiem aos desempregados, aos enfermos, às gestantes (“especialmente”, diz a Constituição) e aos menores, consubstanciadas estas medidas na organização da “previdência, mediante contribuições da

União, do empregador e empregado em favor da maternidade e contra as consequências das doenças, da velhice, da invalidez e da morte. Acentua ainda a Constituição o dever da assistência educacional, dever que é atribuído às empresas comerciais, industriais e agrícolas, de oferecerem, as duas primeiras, ensino profissional aos seus trabalhadores menores (art. 168, IV) e as três, naquelas em que trabalhem mais de cem pessoas, ensino primário para os seus servidores (art. 168, III).

Mas, ainda que longamente articulada, a preocupação do constituinte com os direitos do trabalhador não se conteve nos artigos que citamos. Antes mesmo, no art. 141 (Dos Direitos e das Garantias Individuais) já aí está dito que “é livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer” (§ 14) e, no primeiro artigo do título que trata da “ordem econômica e social”, que “a todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna” — compreendido aí o trabalho como um direito individual —, mas ao que, no mesmo art. 145, se acrescenta a compreensão do trabalho como um dever, pois corresponde a “uma obrigação social”.

##### 5 — *A terra; organização constitucional do espaço econômico*

No que se refere à organização do espaço territorial e da sua utilização — condição fundamental da produtividade — também a Constituição é pródiga em direitos e recomendações que esquematizaremos:

- combate à seca, pelo que a União se obriga a elaborar um “plano de defesa”, despendendo “anualmente, com obras e serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento de sua renda tributária” (art. 198);
- “valorização econômica da Amazônia”, pelo que se executaria um plano, com aplicação, pela União, “durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, (de) quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária”, e obrigados ainda os Estados, Territórios e Municípios daquela região a re-

- servar, “para o mesmo fim, anualmente, três por cento de suas rendas tributárias”, todos êstes recursos e serem “aplicados por intermédio do Governo Federal” (art. 199);
- interiorização da Capital Federal, que deverá ser “transferida para o planalto central do país”, passando o atual Distrito Federal a constituir o Estado da Guanabara” (art. 4 das Disposições Transitórias);
  - elaboração, pelo Governo Federal, de um “plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias (art. 29 das disposições transitórias);
  - “aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica” sempre dependente, salvo em caso de potência reduzida, de “autorização ou concessão federal” dada sempre a brasileiros ou sociedades organizadas no país, e assegurada ao propretário do solo preferência para exploração” (art. 153);
  - estabelecimento de um plano nacional da viação e exploração direta ou mediante autorização ou concessão, dos serviços de telégrafo, de rádio-comunicação, de rádio difusão, de telefones inter-estaduais e inter-nacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado, constituindo, porém, monopólio do Governo Federal, o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 5, X, XI XII);
  - preservação das riquezas nacionais “do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca” (art. 5, XV, 1);
  - e, finalmente, pelo dever do poder público de colocar, sob a sua proteção “as obras, monumentos (e documentos) de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e locais dotados de particular beleza” (art. 175).

9 — *A propriedade e o capital, fatores da produção*

Relativamente lacônica, esta Constituição — que timbra pelo sentido episódico de tantos dispositivos — não faz maior referência à possibilitação financeira dos empreendimentos, além de estabelecer:

- a criação de “estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária” (art. 150);
- o direito do Estado de dispor “sobre o regime de bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos” (art. 119);
- a disseminação da pequena propriedade através de medidas de proteção financeira (isenção do imposto de vendas e consignação, quando da primeira operação do pequeno produtor — art. 19, IV);
- não incidência do imposto territorial (estadual) “sobre sítios de área não excedente a vinte hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o propretário que não possua outro imóvel” (art. 19 § 1º).

Mais explícita a Constituição se apresenta no que tange ao direito de propriedade, e assim é que, considerando o sentido que tem a propriedade, de um capital potencial, fundamento do crédito e, conseqüentemente, da multiplicação da riqueza, a atual Constituição não se limita a repertir disposições anteriores, mas inova. Confirma-se, é verdade, a noção da propriedade como um direito “individual”, mas atribuída a este direito uma “função social” em favor da qual a desapropriação se poderá fazer — aí a inovação— “por interesse social” (art. 141, § 16). Mas vejamos, em linhas gerais, o que estabelece, sobre o direito de propriedade, a Constituição em vigor:

- em princípio, que o direito à propriedade é assegurado “aos brasileiros e estrangeiros residentes no país” (art. 141), não só o direito à propriedade em geral, mas, em particular, à propriedade das marcas de indústria e comércio, do nome comercial, dos inventos industriais e das obras literárias, artísticas ou científicas (art. 141, §§ 18 e 19);

LIBERDADE D.

- que a disseminação da propriedade é dever do Estado, obrigando-se, em especial, a “facilitar a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento das terras públicas” (art. 156);
- que, porém, aquelas garantias do Estado à propriedade particular não são absolutas mas se apresentam condicionadas ao “bem estar social” (art. 147), assegurado assim o direito de propriedade, não em toda a sua extensão, visto que certas restrições — desapropriação (matéria de legislação privativa da União — art. 5, XV, g) — são admitidas nos seguintes casos (art. 141, § 16):
- desapropriação por utilidade ou necessidade pública, regulada pelo art. 59º do Código Civil e depois pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que esbateu a distinção acima, reduzida à simples utilidade pública, estabelecendo o art. 5 os casos em que esta lei é de ser aplicada: segurança nacional, calamidades, defesa da salubridade, melhoramentos urbanos, exploração de riquezas naturais, assistência pública, funcionamento de transportes coletivos, construção de edifícios públicos etc. e “demais casos previstos por leis especiais”;
- desapropriação por interesse social, sobre a qual se trava amplo debate, inclusive em torno de projetos de lei já apresentados ao Congresso Nacional, objetivando êste novo instituto jurídico, segundo Seabra Fagundes, “solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria das condições de vida, mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais”, base das “expropriações que se façam para atender a planos de habitações populares, à monopolização de indústria ou nacionalização de empresas quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do Governo” (Revista Forense, Vol. 120, pág. 6);
- requisição (art. 5, XV, 1) em caso de perigo iminente (guerra ou comoção intestina) pela autoridade, “se assim o exigir o bem público, todavia assegurado o direito de indenização ulterior” (art. 141, § 16);

- monopólio pelo Governo Federal de determinada indústria ou atividade (art. 146);
- distribuição, com igual oportunidade para todos, da propriedade, mas isto “com observância do disposto no art. 141, § 16 (art. 147).

E' ainda a propriedade objeto de restrições especiais tais como:

- “em zonas indispensáveis à defesa do país”, onde, “sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional” nenhum empreendimento econômico de vulto, relacionado com a defesa, pode ser realizado (art. 180);
- em caso de estado de sítio, quando o Estado poderá intervir nas emprêsas concessionárias de serviços públicos (art. 209, § único, V).

Estas restrições, além de consagradas, algumas delas, no passado (desapropriação por necessidade e por utilidade pública), assumem conitudo maior intensidade nos dias que correm, face à pressão das circunstâncias econômicas, e é de ver que a expressão “abuso do poder econômico” é inserida no texto constitucional, evidenciando-se o reconhecimento de um “poder” que, agindo eventualmente em detrimento da coletividade, mister se faz harmonizá-lo com o interesse público. Com efeito, a Constituição anuncia que “a lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de emprêsas individuais e sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros” (art. 148). Neste sentido, a Constituição combate ainda a usura (art. 164), e sua legislação complementar se tem frequentemente afirmado na proteção da economia popular, definindo e estabelecendo sanções para os crimes contra esta economia (lei nº 1521, de 26-12-951), quer por formas diretas de intervir no domínio econômico — como no caso da legislação do inquilinato que tem ano a ano, congelado os alugueres, — quer por efeito do que estabelece a lei nº 1522, de 26-12-951: “intervenção no domíno econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo do povo, sempre que deles houver carência”.

## 7 — A política econômica do Governo e os seus recursos financeiros

Dentro destes limites constitucionais, livre é o Governo para realizar a sua política econômica. Neste objetivo, porém, encontra-se êle na dependência de recursos financeiros e êstes lhe são assegurados pela Constituição ao discriminar a competência da decretação dos impostos, estabelecendo:

- A — que pertencem à União (art. 15) os impostos sôbre:
- a) importação de procedência estrangeira;
  - b) consumo de mercadorias;
  - e) lubrificantes e combustíveis, minerais e energia elétrica;
  - d) rendas e proventos;
  - e) transferência de fundos para o exterior;
  - f) negocios de sua economia, atos e instrumentos públicos regulados por lei federal;
  - g) os impostos estaduais (art. 19) a serem cobrados pelos Territórios (art. 16);
- B — que pertencem aos Estados (art. 19) os cobrados sôbre:
- a) propriedade territorial rural;
  - b) transmissão de propriedade *causa mortis*;
  - e) transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*;
  - d) vendas e consignações;
  - e) exportação de mercadorias de sua produção;
  - f) atos regulados por lei estadual;
- C — que pertencem aos Municípios (art. 29) os cobrados sôbre:
- a) prédios e terras urbanas;
  - b) licenças;
  - c) industrias e profissões.

Os recursos advindos destes impostos favorecem, como se pode concluir das relações acima, muito mais à União que aos Estados e Municípios. Êste fato confere à União um extraordinário poder econômico-político que está consubstanciado

no seu orçamento, elaborado pelo legislativo, mas — o que é importante — de aplicação conferida ao executivo. E', pois, o poder executivo que tem nas mãos êste efficientissimo instrumento de ação política, e não só êste, vez que outros recursos mais livremente manejáveis êle detém, como resultante das rendas autárquicas e das sociedades de economia mista, a que se acrescenta a renda dos ágios, resultante do controle sôbre o comércio exterior, conforme veremos noutro capítulo.

Todos êstes recursos, e mais o poder de emitir papel-moeda, conferem ao Governo Federal um poder econômico imensamente superior ao dos Estados e Municípios, o que contribui para a quase eliminação das características substanciais do federalismo brasileiro.

Reduzido ao campo do direito positivo, o nosso federalismo, com eleito, não tem correspondência efetiva com a realidade econômico-política do país, pela centralização e pela concentração dos recursos de que dispõe o Govêrno da União. Senhor dêste recursos, o Govêrno Federal, ou melhor, o poder executivo da União, tem oportunidades e facilidades que o aparelham para exercer domínio incalculável sôbre toda a estrutura política, inclusive, em grande parte, sôbre o poder legislativo. Através da execução do orçamento pelo poder executivo, e da movimentação dos poderes e recursos financeiros de que dispõe, o quadro que entre nós se configura é, praticamente, o de uma ditadura econômico-financeira, prevalecendo só a Constituição neste particular como um anteparo de defesa e garantia dos direitos individuais, mas não dos direitos e garantias da sociedade nacional brasileira.

Com efeito, neste particular, a representação popular não funciona, senão, sob certos aspectos, como instrumento de perturbação da política do Governo, assim ainda mais prejudicada. E', por exemplo, o que se verifica no processo de elaboração do orçamento, o qual, antes um ante-projeto do executivo, manipulado muitas vezes por órgãos técnicos de apreciável competência ( dos Ministérios e do DASP), nas mãos do legislativo acaba por desfigurar-se e desorganizar-se, sob a incidência de interesses fragmentários (perdendo assim

a necessária unidade, a organicidade e até a exequibilidade que o definiria como um plano de ação social, econômica e política), simplesmente de inspiração eleitoreira. Isto, em verdade, é o que ocorre em consequência do disposto no art. 65, I que estabelece a votação do orçamento como competência do Congresso Nacional, sujeita à senção do Presidente da República. Um rigoroso enquadramento da matéria orçamentária, nos arts. 73 e 77, não impede, contudo, que o próprio legislativo, muitas vezes, defira, de algum modo, ao poder executivo, a faculdade de modificá-lo, não só através de recursos diretos — autorização ao executivo para realizar “planos de economia” — como indiretos, pela pura e simples inexecução de despesas previstas e autorizadas.

No uso dêste poder extraordinário — resultante mesmo da forma híbrida, digamos assim, nem liberal nem socialista, sem poder dar ao legislativo (um legislativo que se revelasse capaz disto) a atribuição perfeita de governar a economia, mas, por outro lado, sem dever conferir pura e simplesmente ao executivo êste poder extraordinário — verdade é que, embora sob o domínio de uma Constituição democrática, o país se encontra, inegavelmente, dominado por uma grande crise institucional. Esta crise não é somente resultante da despreparação cultural do povo (falta de uma educação política adequada) para o govêrno democrático, mas, inequivocamente, da inadequação das instituições em vigor, relativamente aos fins que os novos tempos vão criando.

E' sobretudo nos domínios da nossa vida política que esta inadequação se evidencia. Em consequência desta evidente inadequação, renunciam, dia a dia, os órgãos legislativos e até judiciários (recordamos os mandados de segurança opostos à elevação dos salários mínimos dos industriários e comerciários), a interferir no govêrno da nossa vida econômica. E, assim, êste govêrno é amplamente deferido aos órgãos do executivo que — por bem ou por mal — há de realizá-lo, executando uma política econômica de tal forma estruturada que, através dela, toda a vida nacional é conduzida para um certo rumo, por certo... nem sempre dos mais acertados.

## INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — Azambuja, Darcy — «Teoria Geral do Estado»; Porto Alegre, Globo, 1953; págs. 305 a 322 (A representação profissional);
- 2 — Baleeiro Aliomar — «Uma Introdução à Ciência das Finanças»; Rio, Liv. Forense, 1955, vol. II; págs. 592 a 607 (Carater político do Orçamento — Aspectos Jurídicos do orçamento).
- 3 — Barreto, Carlos Eduardo — «Carteira do Advogado, Direito Constitucional»; Rio, Max Limonad, 1954.
- 4 — Bielsa, Rafael — «Estudios de Derecho Público, Derecho Constitucional»; Buenos Aires, Arajú, 1952; págs. 649 a 684 (La legislación del trabajo y los principios generales del derecho).
- 5 — Cavalcanti, T. B. — «A Constituição Federal Comentada»; Rio, José Konfino, 1951.
- 6 — Idem — «Quatro Estudos»; Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1954; págs. 11 a 34 (A Ciência Política — O Direito — A Economia).
- 7 — Idem — «Intervenção da União do Domínio Económico», in «Estudos sôbre a Constituição Brasileira»; Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1954.
- 8 — Idem — «A Intervenção do Estado e suas consequências na Estrutura Administrativa», in «Cinco Estados»; Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1955, págs. 39 a 70;
- 9 — Conselho Técnico Consultivo da Confederação Nacional do Comércio «Alguns Problemas Brasileiros»; Rio, 1955; debates sôbre a intervenção estatal com a participação de Seabra Fagundes, Dario de Almeida Magalhães, Hermes Lima, Otavio Gouveia de Bulhões, Temístocles Cavalcanti.
- 10 — Duarte, José — «A Constituição Brasileira de 1943»; Rio, Imprensa Oficial, 1947.
- 11 — Gomes, Orlando — «Direito do Trabalho»; Bahia, 3 a. ed., 1954, págs. 303 a 325 (Antecedentes da Justiça do Trabalho no Brasil), 18 a 29 (A democracia e o direito do trabalho).
- 12 — Idem — «Introdução ao Direito do Trabalho»; Rio, Liv. Forense, 1944, págs. 181 a 209 (A relação de trabalho na legislação brasileira);
- 13 — Medeiros Silva — «Desapropriação por Interesse Social», in «Estados sôbre a Constituição Brasileira», Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1954, págs. 61 a 70.
- 14 — Miranda, Pontes de — «Comentários à Constituição de 1946»; Rio, Max Limonad, 1947.

- 15 — Motta Filho, Candido — «O conteúdo político das Constituições»; Rio, 1950, págs. 190 a 208 (A propriedade — O trabalho).
- 16 — Sampaio Dorea — «Direito Constitucional»; São Paulo, Editora Nacional, 1953, Tomo II, págs. 310 a 340 (Interferência do Estado na produção econômica).
- 17 — Serrano, Jonathas — «Filosofia do Direito»; Rio, Briguiet & Cia. 1942 págs. 97 a 119 ( A propriedade) e 187 a 207 (A ordem econômica).