

ESTADO DE SÍTIO ECONÔMICO

Hugo José de Oliveira Agrassar¹

Luciano Cavalcante de Souza Ferreira²

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999) as crises econômicas, via de regra, geram comoção interna. A fim de combatê-las, o legislador constitucional previu mecanismos de reestruturação do *status quo*, quais sejam: o empréstimo compulsório e o imposto extraordinário. Ambos, quando manejados, geram efeitos restritivos às liberdades individuais. Nesse esteio, o professor, citando a semelhança com o Estado de Sítio, questiona se é possível falar em Estado de Sítio Econômico. A resposta a tal indagação é o que se pretende no desenvolvimento do presente artigo.

1. ESTADO DE NÃO-DIREITO E ESTADO DE DIREITO

J. J. Gomes Canotilho (1999), vislumbrando a dificuldade de se definir o que é viver em um Estado de Direito, preferiu demonstrar o que não comporta um Estado dessa espécie.

Diz o professor português que:

- onde existirem leis arbitrárias, cruéis e desumanas, que deixam sem defesa jurídica eficaz o indivíduo (as minorias), não há Estado de Direito.

- onde os atos do Estado e o direito estiverem umbilicalmente ligados, isto é, tudo que o Estado faz deve ser considerado direito, não Estado de Direito.

- onde o Estado, utilizando-se de um discurso socialmente protetor, salvador do bem comum, justifica “campos de concentração, pavilhões psiquiátricos e mesmo genocídios colectivos para adversários políticos ou para os povos a que estes pertencem” (1999: 13) não há Estado de Direito.

¹ Acadêmico do 4º ano do Curso de Direito da Universidade da Amazônia – UNAMA e bolsista do Programa de Iniciação Científica da mesma instituição, vinculado ao Projeto de Pesquisa “Teoria Geral do Estado: uma abordagem pós-moderna”, sob a coordenação do prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha.

² Acadêmico do 5º ano do Curso de Direito da Universidade da Amazônia – UNAMA e bolsista do Programa de Iniciação Científica da mesma instituição, vinculado ao Projeto de Pesquisa “Teoria Geral do Estado: uma abordagem pós-moderna”, sob a coordenação do prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha.

- onde houver radical injustiça e desigualdade na aplicação do direito, por exemplo: “um acto idêntico é sancionado criminalmente com penas desumanas se praticado por adversários políticos, mas merece o encobrimento se praticado ou até o beneplácito político quando seja cometido por um correligionário ou por elementos das polícias secretas contra o *outro*, seja ele um simples adversário político, um idealista defensor dos direitos humanos ou um lutador pela democracia” (1999: 13), não há Estado de Direito.

A presença desses predicados em um Estado significa o despojamento deste seu carácter democrático, social e de direito, pois seus atos não estarão domesticados pela lei, a qual deve ter por base a legitimidade democrática, a fim de garantir o respeito às necessidades mínimas dos indivíduos.

Os Estados absolutistas, formatação estatal típica da época anterior às revoluções liberais ocorridas nos séculos XVII e XVIII, são exemplos de Estado de não-direito, assim como os de ideologia nazi-fascistas do século XX.

A transformação de Estado de não-direito para Estado de direito ocorreu juntamente com o surgimento do Estado moderno, no qual o povo insuflado, vez que utilizado como massa de manobra da burguesia, derrubou sangrentamente o arbítrio do poder estatal impondo limitação deste. A Revolução Francesa é o ícone dessa modificação de panorama.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, assinada em 26 de agosto de 1789, na França, é documento capaz de demonstrar, em seu preâmbulo, a recaptura, por parte dos indivíduos (ex-súditos), de direitos desprezados pelo poder do *Ancien Régime*.

“Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral”.

No Estado de não-direito o poder estatal estava limitado apenas aos poderes divinos, mas como o monarca era tido como o representante de Deus na Terra, seu único e legítimo intérprete, pode-se dizer que nada limitava o poder.

Nessa nova conjuntura liberal, destacou-se Montesquieu, com o *Espírito das Leis*, ao apresentar uma forma de autolimitação do poder estatal, segundo o qual o próprio poder estatal se controla a partir da divisão funcional de ingerência mútua.

“Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder. Uma constituição pode ser feita de tal forma, que ninguém será constringido a praticar coisas que a lei não obriga, e a não fazer aquelas que a lei permite” (2002: 164-165).

O importante, portanto, na transformação do Estado de não-direito para o Estado de direito é a limitação do poder do Estado, garantindo uma “esfera individual intocável sobre a qual, a princípio, não poderia dispor o poder do Estado” (ZIPPELLIUS, 1997: 386). Por exemplo: o direito à vida, à propriedade, à liberdade.

O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2004: 6) apresenta esse controle do poder estatal de forma a preservar a esfera individual intocável acima mencionada como a primeira geração dos direitos fundamentais, as *liberdades públicas*.

As revoluções liberais e as movimentações políticas ocorridas no século XVIII trouxeram uma contribuição importante para a garantia das *liberdades públicas*, qual seja: a sistematização da organização do Estado e a limitação do poder estatal por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais em textos constitucionais escritos e rígidos. Tal fenômeno foi chamado de constitucionalismo.

Assim, passou-se a encontrar no bojo das constituições garantias à liberdade de ir e vir, de expressão, à vida, à propriedade, como forma de limite ao poder do Estado.

Levar as *liberdades públicas* ao texto da norma suprema de uma sociedade como forma de evitar o arbítrio é reconhecer aos direitos humanos o caráter de valores supremos, pois são eles os limites ao poder do Estado.

Sendo assim, onde as garantias individuais conseguem impedir o arbítrio do poder estatal, pode-se falar em um estado de normalidade. Entretanto, a normalidade existente, com o respeito às garantias individuais, pode ser abalada, necessitando o Estado agir para a restabelecer. Para tanto, vezes é preciso que a ação do poder estatal

seja mais abrangente com vistas ao retorno à normalidade, quer-se dizer que o Estado poderá ir além dos limites a ele impostos por meio das *liberdades públicas*. Trata-se de regime excepcional que precisa estar previsto na própria constituição.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2004: 37) diz que:

“Na verdade, a sua decretação não institui o arbítrio, mas uma legalidade excepcional, e transitória, sob a qual a autoridade tem amplos poderes para proibir o exercício de liberdade, ou ao menos restringi-lo quanto lhe parecer adequado”.

Assim, havendo o abalo à situação de normalidade, por meio, por exemplo, de guerras, comoções intestinas, pode o Estado lançar mão do regime excepcional de solução de crises.

2. ESTADO DE ANORMALIDADE

2.1. LEGALIDADE E OS SISTEMAS EMERGENCIAIS DE CRISES

Os sistemas emergenciais, ou sistemas constitucionais de crises são um conjunto de normas excepcionais aplicáveis em caso de instabilidade institucional, conforme estatuem os arts. 136 a 141 da Constituição Federal de 1988. Constituem o Estado de defesa e o Estado de Sítio. Outrossim, sob ótica sistemática da Lei Maior, conforme §1º, do art. 60, o qual trata da limitação circunstancial às Emendas Constitucionais, a intervenção federal (arts. 34 e 35 da Constituição) também se apresenta no rol das soluções constitucionais à instabilidade.

Esses sistemas produzem como efeito imediato a suspensão de algumas garantias constitucionais. Assim, estando presentes as hipóteses definidas na Constituição e preenchidos os requisitos ali também estabelecidos, é autorizada, sempre de forma provisória, a suspensão dos direitos elencados constitucionalmente.

O Estado de Defesa e o de Sítio são instituídos por decreto presidencial, após terem sido ouvidos os Conselhos da República e de Defesa Nacional e, no caso do estado de sítio, depois ter sido aprovado o ato pelo Congresso Nacional. O decreto instituidor do sistema emergencial deve fixar o prazo de vigência desse, a área a ser abrangida e as medidas coercitivas que poderão ser aplicadas, além de conter a nomeação dos executores, quando for o caso.

Toda legalidade presume e projeta uma normalidade. Nesse sentido, o direito é um dever-ser condicionado pelo ser. Contudo, nem sempre é possível que se mantenha um estado de normalidade dentro da sociedade. Por isso, o Estado de Direito deve procurar estabelecer normas aplicáveis em tempo de grave crise, isto é, normas que tenham por função restabelecer a ordem, a normalidade presumida e projetada, quando isso não puder ser realizado pelos meios ordinários. Maquiavel (2002: 110) afirma que “uma república não será perfeita se a sua legislação não tiver previsto todos os acidentes que podem ocorrer com os respectivos remédios”.

2.2. REMÉDIOS CONTRA ANORMALIDADES

A Constituição brasileira de 1988 prevê alguns mecanismos para solucionar os problemas de grave comoção interna. Temos como exemplo o Estado de defesa e o Estado de Sítio. Entretanto, para melhor adentrar no tema em questão, faz-se necessário analisar apenas a figura do Estado de Sítio, pois este é o sistema mais célere e eficaz no combate à anormalidades atingindo o eixo do fato gerador da crise.

Estado de Sítio é, pois, a suspensão temporária das garantias constitucionais em sentido estrito, tendo por base um regime estritamente legal, estando obrigada a respeitar rigorosamente o princípio da legalidade. É, mais precisamente, o remédio através do qual são suspensas algumas garantias constitucionais para a manutenção ou restabelecimento da paz social. Normalmente, a causa do Estado de Sítio é uma situação crítica que indica a necessidade de se fazer frente à anormalidade manifestada. Para José Afonso da Silva (2002: 744), “o Estado de Sítio consiste, pois, na instauração de uma legalidade extraordinária por determinado tempo em certa área, objetivando preservar ou restaurar a normalidade constitucional”. Nota-se, assim, que o primeiro efeito do Estado de Sítio é a substituição da legalidade constitucional comum por uma legalidade constitucional extraordinária. Com isso, a Constituição impõe algumas medidas coercitivas previstas em seu art. 139:

Na vigência do Estado de Sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

- I - obrigação de permanência em localidade determinada;
- II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;
- III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;
- IV - suspensão da liberdade de reunião;

- V - busca e apreensão em domicílio;
- VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;
- VII - requisição de bens.

De acordo com o art. 141 da Constituição Federal de 1988, os efeitos do Estado de Sítio suspendem-se no momento em que cessam os fatos que lhe deram causa. Se houver abuso de poder dentro do Estado de Sítio, os ofendidos deverão recorrer ao Judiciário. Por isso, o controle do Estado de Sítio será estritamente jurisdicional, para evitar que se cometam arbitrariedades em sua vigência e fazer com que se cumpra com o determinado para que se retorne à normalidade constitucional.

Há também o controle por parte do Legislativo, o chamado controle político exercido pelo Congresso Nacional, visto que é o responsável pela autorização prévia para a decretação do Estado de Sítio (controle prévio), sendo também responsável pela fiscalização do que se faz dentro do Estado de Sítio através de uma comissão de cinco membros do Congresso (controle concomitante), e pela verificação dos efeitos posteriores à finalização do Estado de Sítio.

Dessarte, o Estado de Sítio sempre foi o sistema emergencial mais utilizado pelos governos brasileiros devido seu caráter célere e objetivo. Contudo, por ser o mais utilizado, por vezes foi realizado com abuso de autoridade por parte do Estado, infringindo o princípio da legalidade, indo além do que era previsto em seu decreto de autorização.

3. ESTADO DE ANORMALIDADE ECONÔMICA

3.1. ANORMALIDADE ECONÔMICA E ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.

Na seara econômica, é permitido ao Estado atuar como agente normativo e regulador, exercendo o papel de fiscalizar, incentivar e planejar. Como agente regulador, o Estado atua fazendo pressão sobre a economia para que esta volte a seu estado de normalidade, através de um conjunto de medidas legislativas e executivas que intentam restabelecer a livre concorrência.

Na vigência do Estado neoliberal, onde o poder público tem diminuído sua atuação nos setores de prestação efetiva de diversas atividades, fica mais fácil a

regulamentação e fiscalização por parte dos órgãos públicos para a realização de planejamentos econômicos e controles de verbas públicas. Ou seja, a fiscalização tem a idéia de um simples acompanhamento com a verificação da observância das normas cabíveis. É o que se chama de controle de juridicidade.

Como exemplo desse poder de fiscalização e regulamentação tem-se o planejamento e planificação econômicos. Para Eros Roberto Grau (2002: 161), “o planejamento econômico apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta (...) resulta mais racional”. O planejamento nada mais é do que metas traçadas para arrecadação e gastos públicos através de medidas de caráter racionalizador. Nesse sentido, os planos econômicos têm por objetivo analisar as probabilidades de evolução da economia e definir orientações para esta evolução. Entretanto, planos econômicos não possuem caráter vinculativo ou impositivo em sua origem, contudo, por diversas vezes já se viu no Brasil o contrário, ou seja, o Estado e seus órgãos impondo planos econômicos ao setor privado, sem levar em consideração sua liberdade de iniciativa. Todavia, o Estado sempre foi responsabilizado, ainda que tardiamente, por tais imposições de planos econômicos.

Em contrapartida ao avanço econômico, a ineficiência do Estado como agente regulador permite a distorção do mercado e causa graves e pesados prejuízos para o setor econômico e produtivo. Não é incomum o Estado brasileiro intervir na economia promovendo com dinheiro público operações de salvamento de instituições financeiras em situações de risco no mercado, evitando a quebra em massa dessas empresas e o caos econômico³. No Brasil, passou-se a evitar o caos econômico atuando diretamente no aumento do caos social. Exemplos de planos econômicos que geraram caos social e que até hoje repercutem na sociedade brasileira: Plano Collor, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Cruzado, Plano Real, entre muitos outros.

Assim, a intervenção indireta (ou seria direta?) na economia passou a ser a dinâmica do estado brasileiro nos últimos governos, suspendendo algumas garantias constitucionais dos cidadãos. A contrário senso, existem duas figuras, previstas expressamente na Constituição Federal de 1988, que permitem a atuação do Estado na economia em determinadas situações através da suspensão (temporária) de algumas

³ O PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional) foi criado em 1995 para garantir a calma e a estabilidade no sistema financeiro nacional, além de assegurar os baixos índices inflacionários, que poderiam ser revertidos se o dinheiro depositado nas instituições fosse jogado no sistema.

garantias fundamentais. Trata-se, assim, do que a doutrina constitucionalista chama de Estado de Sítio Econômico, ou seja, situações de extremada “comoção econômica” que necessitam de imediatos remédios para a volta à normalidade econômico-constitucional.

3.2. ESTADO DE SÍTIO ECONÔMICO NA CF DE 1988.

3.2.1. EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO

As crises econômicas, via de regra, acabam gerando comoção interna. Essas comoções são combatidas por normas constitucionais preexistentes. A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional prevêm duas hipóteses de remédios para essas crises econômicas: o empréstimo compulsório e o imposto extraordinário.

Empréstimo compulsório nada mais é do que um ingresso temporário de recursos nos cofres públicos, caracterizado pela urgência, conforme se vê da transcrição do art. 148 da Constituição e de seu parágrafo único e do art. 15 do CTN, também com seu parágrafo único, respectivamente:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 15. Somente a União, nos seguintes casos excepcionais, pode instituir empréstimos compulsórios:

I - guerra externa, ou sua iminência;

II - calamidade pública que exija auxílio federal impossível de atender com os recursos orçamentários disponíveis;

III - conjuntura que exija a absorção temporária de poder aquisitivo.

Parágrafo único. A lei fixará obrigatoriamente o prazo do empréstimo e as condições de seu resgate, observando, no que for aplicável, o disposto nesta Lei.

A crítica que aqui se faz é em relação ao inciso II do art. 148, pois o caráter de emergência é contraditório em relação ao princípio da anterioridade do tributo previsto no art. 150, III, b, da CF/1988. Em se tratando de empréstimos compulsórios,

as circunstâncias autorizadoras da instituição constam atualmente na Constituição. No entanto, os eventuais fatos geradores não são mencionados na Carta, mas deverão ser definidos pela respectiva lei instituidora.

O empréstimo compulsório atuou de três campos principais no sistema econômico brasileiro: a) taxaçoão em 28% no álcool e na gasolina; b) taxaçoão nas viagens ao exterior e c) taxaçoão sobre as compras de dólares.

3.2.2. IMPOSTO EXTRAORDINÁRIO

A instituição de imposto extraordinário, segunda hipótese de remédio, está prevista no art. 76 do Código Tributário Nacional no capítulo correspondente a impostos especiais e tem a seguinte previsão:

Art. 76. Na iminência ou no caso de guerra externa, a União pode instituir, temporariamente, impostos extraordinários compreendidos ou não entre os referidos nesta Lei, suprimidos, gradativamente, no prazo máximo de cinco anos, contados da celebração da paz.

Esse imposto extraordinário também corresponde a uma possibilidade de atuação do Estado na economia, suspendendo alguns direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, para, em caráter de urgência, solucionar graves crises econômico-financeiras.

Entretanto, essas medidas somente terão eficácia se o Estado atuar empenhado em apenas solucionar o mais rápido possível as graves crises que deram origem a tal intervenção, devendo, para tanto, observar os seguintes pontos:

- a) O Poder Executivo não pode decretar essas medidas emergenciais sem a autorização do Legislativo e a fiscalização, através do controle de constitucionalidade, pelo Judiciário;
- b) Deve-se fixar o termo ad quem;
- c) As medidas tomadas na crise não deverão permanecer restabelecidas na normalidade;
- d) A emergência jamais acarretará em irresponsabilidade por parte de seu executor ou seus subordinados.
- e) Será defeso alterar a constituição nos momentos de crise.

4. CONCLUSÃO

O Estado de Direito segundo J. J. Gomes Canotilho é o Estado fundamental para a plena realização dos direitos e garantias dos cidadãos. Contudo, a história está repleta de Estados de não direito, ou seja, de Estados que não levam em consideração tais direitos, desrespeitando as previsões legais da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e outras.

O constitucionalismo moderno prevê que situações de anormalidades sejam resolvidas por previsões expressamente legais, como os institutos do Estado de Sítio e do Estado de Defesa. Esses institutos ao funcionarem em caráter temporário, ou seja, enquanto durar a situação de anormalidade, devem atuar na estrita solução do fato gerador das crises, suspendendo alguns direitos fundamentais.

Toda crise é gerada por algum tipo de desequilíbrio. A economia vive em constante desequilíbrio e, portanto, em constante crise. O ordenamento econômico-constitucional para superar essas crises expressamente prevê a suspensão de algumas garantias através dos institutos do empréstimo compulsório e do imposto extraordinário, ficando limitado a solucionar o problema econômico.

Assim, respondendo ao inicial questionamento do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho posto em seu livro “Estado de Direito e Constituição”, nota-se que é possível a existência de um ESTADO DE SÍTIO ECONÔMICO com a suspensão temporária de direitos e garantias constitucionais referentes à questões de anormalidade econômica.

REFERÊNCIAS

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. **A ordem econômica e a constituição de 1988**. Belém: CEJUP, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Coleção Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 10ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA MARTINS, Ives Gandra (coordenador). **Comentários ao Código Tributário Nacional (arts. 1ª a 95)**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. 3ª ed. Trad. por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian: 1997.