

O papel do Direito econômico diante da crise da Covid-19



Gilberto Bercovici
Professor e advogado

Na presente crise da pandemia da Covid-19, o papel de organização do

processo econômico do direito econômico se torna evidentemente fundamental. Essa importância não se deve a uma situação que muitos equiparam, equivocadamente, à chamada “economia de guerra”. Afinal, a “economia de guerra” exige a mobilização total dos fatores de produção para o esforço de derrotar o inimigo.

No entanto, paradoxalmente, como já perceberam alguns autores, como James Meadway e Adam Tooze¹, a atual crise sanitária exige justamente a desmobilização de vários setores da economia, como vários segmentos da prestação de serviços, enquanto outros, como o setor industrial, por exemplo, devem ser não só mobilizados, como até ampliados. Tornou-se imprescindível ter que garantir a renda das pessoas, independentemente de estarem empregadas ou não, o abastecimento de produtos básicos e o funcionamento contínuo dos serviços essenciais exigindo a suspensão da lógica mercantil que vem dominando as relações econômicas e sociais nas últimas décadas. Como muito bem afirma Victor Marques, a mobilização dos poderes públicos trata, na atual conjuntura, “da necessidade de uma desmobilização massiva, racional e planejada”². O planejamento e a estruturação do processo econômico exigem, no entanto, uma atuação mais presente e intensa do Estado por meio do direito econômico.

Nos Estados Unidos, o Presidente Donald Trump, após proclamar Emergência Nacional em virtude da pandemia da Covid-19, baixou a Ordem Executiva 13.909 em 18 de março de 2020, atribuindo os poderes inscritos no Título I do *Defense Production Act* de 1950 ao Secretário de Saúde (*Secretary of Health and Human Services*) para que possa priorizar e alocar todos os recursos médicos e sanitários necessários para combater a pandemia nos Estados Unidos. Foram baixadas, ainda, a Ordem Executiva nº 13910, em 23 de março de 2020, atribuindo ao Secretário de Saúde autoridade para impedir a acumulação excessiva de produtos médico-hospitalares ou a sua aquisição visando a revenda acima dos preços de mercado, e a Ordem Executiva 13.911, de 27 de março de 2020, delegando a mesma autoridade e poderes também ao Secretário de Segurança Interna (*Secretary of Homeland Security*). O *Defense Production Act* de 1950 confere ao Presidente (ou às autoridades a quem ele delegar

expressamente) uma série de poderes e competências para reestruturar e mobilizar a economia, dirigir e incentivar as indústrias norte-americanas no interesse da defesa nacional³.

No Brasil, havia a previsão expressa na nossa legislação de inúmeros instrumentos, similares às medidas presentes no *Defense Production Act* de 1950, que possibilitariam ao Governo ser capaz de lidar com as situações de crise, como a da atual pandemia da Covid-19. Neste sentido, destaca-se a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, elaborada no período parlamentarista do Governo João Goulart, que tinha por objeto regular como o Governo poderia atuar para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo⁴. Tratava de medidas excepcionais para o caso de crises de abastecimento.

O Poder Público Federal⁵ tinha o poder de comprar, armazenar, distribuir e vender, entre outros produtos, medicamentos, artigos sanitários e artefatos industrializados de uso doméstico e produtos e materiais indispensáveis à produção daqueles bens (artigo 2º, I, ‘e’, ‘i’ e ‘k’ da Lei Delegada nº 46). Ficava o Poder Executivo autorizado a fixar preços e controlar o abastecimento, incluindo produção, transporte, armazenamento e produção, desapropriar ou requisitar bens e serviços necessários, sempre mediante indenização⁷, e promover estímulos à produção (artigo 2º, II, III e IV da Lei Delegada 48), podendo, inclusive, adquirir bens e serviços no estrangeiro, caso necessário (artigo 2º, §1º da Lei Delegada 49). A Lei Delegada 4/1962 ainda autorizava aos órgãos responsáveis pelo controle do abastecimento a regulação e disciplina da produção, distribuição e consumo de matérias-primas (artigo 6º, II), a regulação e disciplina da circulação e distribuição dos bens, podendo proibir a circulação ou estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento (artigo 6º, I), instituir o tabelamento de preços máximos (artigo 6º, III e IV), manter estoque de mercadorias (artigo 6º, VII), entre outras medidas a serem empregadas em caso de necessidade ou em atendimento ao interesse público¹⁰.

Percebe-se, assim, que a Lei Delegada 4/1962 dotava o governo de instrumentos fundamentais, muitos deles inspirados na legislação norte-americana, para poder agir em caso de graves crises, como a pandemia atual. No entanto, por motivos puramente ideológicos, o Brasil ficou sem a possibilidade de empregar as medidas previstas pela Lei Delegada 4/1962, tendo em vista a sua revogação expressa pelo artigo 19, I da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a chamada “Lei da Liberdade Econômica”¹¹.

Com a revogação da Lei Delegada 4/1962, perderam-se os parâmetros legais para a atuação do Estado em momentos de graves crises econômicas e sociais¹². As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas a serem tomadas no enfrentamento da emergência sanitária causada pela pandemia da Covid-19 não têm a mesma abrangência e não conferem a mesma possibilidade de atuação para o Estado, particularmente no que diz respeito à requisição de bens e serviços (artigo 3º, VII¹³).

Como é fácil perceber, o papel do Estado e do direito econômico são essenciais para o combate à pandemia e aos efeitos negativos das crises econômica e sanitária. Mas o direito econômico, em um Estado capaz de planejar e reestruturar os fatores de produção, é ainda mais importante para a reorganização do processo produtivo brasileiro no período pós-crise. E isto é ainda mais fundamental se levarmos em consideração a afirmação do historiador alemão Reinhart Koselleck, de que uma das principais características do Estado moderno em seu processo de formação foi a de se arrogar o monopólio da dominação do futuro¹⁴. Um Estado, como o atual Estado brasileiro, que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão de uma das características fundamentais da sua própria estatalidade.

¹ James MEADWAY, “The Anti-Wartime Economy”, *Tribune*, 19 de março de 2020, <<https://tribunemag.co.uk/2020/03/the-anti-wartime-economy>> e Ezra KLEIN, “What Both the Left and the Right Get Wrong about the Coronavirus Economic Crisis: Financial Historian Adam Tooze on the Lessons Policymakers Need to Learn, and Fast”, *Vox*, 28 de março de 2020, <<https://www.vox.com/2020/3/28/21195207/coronavirus-covid-19-financial-crisis-economy-depression-recession>>.

² Victor MARQUES, “Do Keynesianismo de Coronavírus à Antiguerra Permanente”, *Autonomia Literária*, 4 de abril de 2020, <<https://autonomialiteraria.com.br/do-keynesianismo-de-coronavirus-a-antiguerra-permanente>>.

³ Para uma análise do *Defense Production Act* de 1950, vide Gilberto BERCOVICI, “COVID-19, o Direito Econômico e o Complexo Industrial da Saúde” in Walfrido WARDE & Rafael VALIM (coords.), *As Consequências da COVID-19 no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2020, pp. 253-257.

⁴ Vide o percurso histórico em Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1968, pp. 117-119, 225-239 e 364-365 e Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)*, Brasília, Binagri Edições, 1979, pp. 89-117 e 156-173.

⁵ As competências normativas da Lei Delegada nº 4/1962 eram atribuídas exclusivamente à União, cabendo aos Estados, quando fosse o caso, a sua execução, conforme determinava expressamente seu artigo 10: “*Compete à União dispor normativamente, sobre as condições e oportunidade de uso dos poderes conferidos nesta lei, cabendo aos Estados a execução das normas baixadas e a fiscalização do seu cumprimento, sem prejuízo de idênticas atribuições fiscalizadoras reconhecidas à União.*”

§1º – *A União exercerá suas atribuições através de ato do Poder Executivo ou por intermédio dos órgãos federais a que atribuir tais poderes.*

§2º – *Na falta de instrumentos administrativos adequados, por parte dos Estados, a União encarregar-se-á dessa execução e fiscalização.*

§3º – No Distrito Federal e nos Territórios a União exercerá tôdas as atribuições para a aplicação desta lei”.

6 Artigo 2º, I da Lei Delegada nº 4/1962: “A intervenção consistirá: I – na compra, armazenamento, distribuição e venda de: a) gêneros e produtos alimentícios; b) gado vacum, suíno, ovino e caprino, destinado ao abate; c) aves e pescado próprios para alimentação; d) tecidos e calçados de uso popular; e) medicamentos; f) Instrumentos e ferramentas de uso individual; g) máquinas, inclusive caminhões, "jipes", tratores, conjuntos motomecanizados e peças sobressalentes, destinadas às atividades agropecuárias; h) arames, farpados e lisas, quando destinados a emprêgo nas atividades rurais; i) artigos sanitários e artefatos industrializados, de uso doméstico; j) cimento e laminados de ferro, destinados à construção de casas próprias, de tipo popular, e as benfeitorias rurais; k) produtos e materiais indispensáveis à produção de bens de consumo popular”.

7 Artigo 7º da Lei Delegada nº 4/1962: “Os preços dos bens desapropriados, quando objeto de tabelamento em vigor, serão pagos previamente em moeda corrente e não poderão ser arbitrados em valor superior ao do respectivo tabelamento.

Parágrafo único. Quando o bem desapropriado não fôr sujeito a prévio tabelamento, os preços serão arbitrados tendo em vista o custo médio nos locais de produção ou de venda” ([redação alterada pelo Decreto Lei nº 422, de 20 de janeiro de 1969](#)).

8 Artigo 2º, II, III e IV da Lei Delegada nº 4/1962: “A intervenção consistirá: II – na fixação de preços e no contrôle do abastecimento, neste compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização; III – na desapropriação de bens, por interesse social; ou na requisição de serviços, necessários à realização dos objetivos previstos nesta lei; IV – na promoção de estímulos, à produção”.

9 Artigo 2º, §1º da Lei Delegada nº 4/1962: “§1º – A aquisição far-se-á no País ou no estrangeiro, quando insuficiente produção nacional; a venda, onde verificar a escassez”.

10 Artigo 6º da Lei Delegada nº 4/1962: “Para o contrôle do abastecimento de mercadorias ou serviços e fixação de preços, são os órgãos incumbidos da aplicação desta lei, autorizados a: I – regular e disciplinar, no território nacional a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime desta lei, podendo, inclusive, proibir a sua movimentação, e ainda estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento, sempre que o interesse público o exigir; II – regular e disciplinar a produção, distribuição e consumo das matérias-primas, podendo requisitar meios de transporte e armazenamento; III – tabelar os preços máximos de mercadorias e serviços essenciais em relação aos revendedores; IV – tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares; V – estabelecer o racionamento dos serviços essenciais e dos bens mencionados no art. 2º, inciso I, desta lei, em casos de guerra, calamidade ou necessidade pública; VI – assistir as cooperativas, ligadas à produção ou distribuição de gêneros alimentícios, na obtenção preferencial das mercadorias de que necessitem; VII – manter estoque de mercadorias; VIII – superintender e fiscalizar através de agentes federais, em todo o País, a execução das medidas adotadas e os serviços que estabelecer”.

11 Para uma análise das inúmeras inconstitucionalidades e decisões equivocadas da “Lei da Liberdade Econômica” vide Gilberto BERCOVICI, “Parecer sobre a Inconstitucionalidade da Medida Provisória

da Liberdade Econômica (Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019)”, *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* nº 15, março/agosto de 2019, pp. 173-202 e Gilberto BERCOVICI, “As Inconstitucionalidades da ‘Lei da Liberdade Econômica’ (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019)” in Luís Felipe SALOMÃO; Ricardo Villas Bôas CUEVA & Ana FRAZÃO (coords.), *Lei da Liberdade Econômica e seus Impactos no Direito Brasileiro*, São Paulo, RT, 2020, pp. 123-152.

12 Vide, por todos, Leonardo CORREA, “O Dogmatismo do Livre Mercado, a Pandemia e Direito”, *Portal Disparada*, 20 de março de 2020, <<https://portaldisparada.com.br/direito-e-judiciario/lei-delegada>>.

13 Artigo 3º, VII da Lei nº 13.979/2020: “Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: VII – requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa”.

14 Reinhart KOSELLECK, “Vergangene Zukunft der frühen Neuzeit” in *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, 4ª ed, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 2000, pp. 25-26.

Date Created

07/06/2020