

O DECRETO-LEI 2.045/83 E A CONSTITUIÇÃO

RICARDO GEHLING

Juiz do Trabalho Substituto

1. Durante o ano de 1983, o Presidente da República expediu vários e sucessivos decretos-leis, regulando, dentre outras matérias, a forma do reajustamento automático dos salários que fora instituída pela Lei 6.708/79. Através do presente trabalho, questiona-se sobre a adequação ou não de um destes diplomas legais — o Decreto-Lei 2.045, de 13-07-83 — ao dispositivo constitucional invocado para sua instituição (Art. 55, I, da Constituição Federal: "O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I — segurança nacional..."), bem como sobre a possibilidade de apreciação da questão pelo Poder Judiciário.

Não obstante tenha o Congresso Nacional rejeitado o referido decreto-lei, a matéria é relevante em face do disposto no parágrafo segundo do art. 55 da C.F.: "A rejeição do decreto-lei não implicará na nulidade dos atos praticados durante a sua vigência".

2. *A competência do Poder Judiciário para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público.*

Não há a menor dúvida de que o ordenamento jurídico pátrio consagra a competência do Poder Judiciário para declarar a inconstitucionalidade, "como processo normal da atividade judiciária, caso ocorra a manifesta inconstitucionalidade das leis e regulamentos" (THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI). Tal possibilidade está adequada à tradição do nosso Direito, sendo oportuna a invocação do renomado autor à Lei 221, de 20 de novembro de 1894, a primeira lei republicana que regulou o processo judicial federal.

Sobre a forma de apreciação judicial, afirma o jurista que "a apreciação de inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato do Poder Público e a sua decretação ou não, segundo se apure ou não o atrito com a Constituição, pode-se verificar ou em um processo comum, em que a arguição é feita dentro de uma controvérsia ju-

rídica, entre as partes e para decidir determinada relação de direito, ou por meio de arguição direta, visando à apreciação específica da inconstitucionalidade”.

3. *A competência para o exame do motivo invocado para a expedição do decreto-lei.*

Os requisitos de urgência e de interesse público relevante, referidos no “caput” do art. 55 da Constituição, à evidência, deverão se fazer sentir no momento da expedição do decreto-lei, sob pena, é óbvio, de restar o diploma legal ao desabrigo da Lei Suprema, o que poderá ser declarado judicialmente, de conformidade com o que referimos anteriormente.

Tem-se discutido, todavia, sobre a possibilidade de o Judiciário perquirir sobre o objeto mesmo do decreto-lei (ou sobre o motivo invocado para sua instituição). Seria matéria de segurança nacional a versada no Decreto-Lei n.º 2.045/83, pelo simples motivo de que a autoridade da qual se originou assim o quis? Não teria o Poder Judiciário competência para afirmar o contrário do contido na exposição de motivos preambular ao texto normativo? Seguramente, a resposta a tais indagações é negativa. O ato declaratório não é de natureza discricionária. Conclua-se em sentido contrário e estar-se-á na contingência de haver perplexidade frente a situações imaginavelmente absurdas, mas nem por isto despropositadas. Exemplifiquemos de forma extrema, para facilitar o raciocínio e imaginemos determinada lei ordinária, acintosamente contrária ao texto constitucional, que não pudesse ser declarada “inconstitucional” pelo fato de, preambularmente, haver sido declarada a “constitucionalidade”!

4. *O objeto do Decreto-Lei 2.045/83 e o sentido da expressão “segurança nacional”.*

É importantíssimo notar que o art. 55, I, da Constituição Federal não preceitua que, com vistas à segurança nacional, possa o Presidente da República expedir decretos-leis sobre determinadas matérias. O texto legal é bem outro. Admite a expedição de decretos-leis sobre segurança nacional. Não cabe, portanto, perquirir-se a respeito da situação nacional presente e dos efeitos sobre ela da política salarial, para saber-se se o Decreto-Lei 2.045/83 foi instituído visando à segurança nacional. O que se impõe, com atenção ao texto de meridiana clareza, é concluir-se que tratar de reajustamento salarial não significa tratar de segurança nacional!

Mas, desprezemos por um momento a literalidade do dispositivo constitucional, para atermo-nos ao conteúdo teleológico da norma. A Constituição, ao versar especificamente sobre segurança nacional (arts. 86 a 89), empresta ao termo a mais ampla acepção; disto não há dúvida. Basta ler-se o disposto no art. 86: “Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limi-

tes definidos em lei". Tal amplitude, porém, diz respeito, exclusivamente, à *abrangência da responsabilidade* pela segurança, haja vista que esta sequer é conceituada expressamente.

Como entender-se, então, o termo utilizado na Constituição? CELSO RIBEIRO BASTOS e CARLOS AYRES DE BRITO preceituam: "Instrumento inaugural de regulação das vivências coletivas, a Lei Suprema é redigida, em certa medida, à feição de cartilha de primeiras letras jurídicas, incorporando ao seu vocabulário aquelas palavras e expressões de uso e domínio comum. É a primeira voz do direito aos ouvidos do povo, seu principal endereçado normativo, compondo um discurso que será tanto mais recepcionado quanto se utilize de instrumental terminológico já conhecido".

Não é correto, assim, para conceituação do que seja "segurança nacional" no âmbito da Carta Magna, recorrer-se a disciplinas específicas, erigidas à sombra das Forças Armadas, ou por órgão de assessoramento do Presidente da República. Adequado, isto sim, à exegese a que nos propomos, segundo a melhor doutrina, é levar-se em consideração o *sentido imanente* do termo no seio do povo, ao qual é endereçada em última análise a norma e do qual emanou — ou deveria ter emanado — a necessidade de sua edificação. Acaso outro sentido se tenha pretendido dar à expressão em fase excepcional da vida nacional, o fato é irrelevante, na medida em que "podemos dizer que toda a obra humana pode ser apreciada tendo-se em conta, ou o sentido que o seu criador pretendeu transmitir, ou o sentido que dela objetivamente se desprende. Assim, um texto literário pode ser apreciado subjetivamente, perguntando-se o que o autor quis dizer (e então são indispensáveis largos conhecimentos da personalidade do criador e da circunstância histórica) ou objetivamente, perguntando-se o que significa por si, ao ponto de a intenção do autor ficar reduzida a um elemento secundário de interpretação. A obra pode efetivamente ter transcendido a intenção do seu autor, ou pelo contrário ter ficado aquém desta. Também o executante musical pode fazer uma interpretação objetiva ou subjetiva de uma obra... Qualquer destes elementos pode ser tido em conta, devendo apenas observar-se que modernamente, ao menos na generalidade dos casos, a busca do sentido imanente na obra se tende a preferir à do sentido subjetivo do seu autor" (JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO).

Parece não haver dúvida de que no sentimento popular segurança nacional significa, primordialmente, preservação da integridade e da soberania do país, bem como garantia da ordem política e da ordem jurídica internas. Não trata destas questões o Decreto-Lei n.º 2.045, de 13-07-83. É lícito pensar-se, até, que o indigitado decreto-lei *afronta* a segurança nacional, visto que desafia grosseiramente a Lei Maior e põe em risco a paz social, ao dar ao trabalho valorização indigna, em prol de discutibilíssima política econômica. Atente-se ao aspecto de que um dos princípios que devem embasar o desenvolvimento nacional e a justiça social (metas da ordem eco-

nômica e social, segundo a própria Constituição vigente) é exatamente o da "valorização do trabalho como condição da dignidade humana" (art. 160, II). E não se olvide, se se quiser que o povo continue, pelo menos, acreditando em sua Justiça, a ponderação percuciente de HANS REICHEL, oportunamente lembrada por SÉRGIO GISCHKOW PEREIRA: "O juiz é obrigado, por força do seu cargo, a afastar-se conscientemente de uma disposição legal quando esta disposição de tal modo contraria o sentido ético da generalidade das pessoas que, pela sua observância, a autoridade do direito e da lei correria um perigo mais grave do que pela sua inobservância."

5. *A restritividade da interpretação do art. 55, I, da Constituição.*

Fixados os limites da acepção do termo inserido no inciso "I" do art. 55 da C.F., é imperativo lembrar, também, que a interpretação do dispositivo legal, dada a excepcionalidade de que se reveste, deve ser procedida de forma restritiva. Incisivo, neste particular, é o posicionamento de GERALDO ATALIBA, pois afirma que "em se tratando de competência excepcional e exercitada só em caráter extraordinário, a interpretação dos textos normativos conducentes ao conceito há de ser estritíssima. Foi visto que, se se tratasse de lançar o critério para conceituação da matéria a propósito de fixar os limites de ação do Legislativo, nenhum problema haveria, sendo mesmo dispensáveis princípios constitucionais específicos; desde que não afronte qualquer disposição constitucional, o Legislativo é livre e produz norma válida. Daí porque — conclui o doutrinador — o conceito de segurança nacional, para o especial efeito de precisar a matéria que pode ser objeto de ação normativa do Presidente da República, mediante decreto-lei, ser mais estrito do que o conceito constitucional geral de segurança".

6. Portanto, literal ou teleologicamente interpretado o disposto no art. 55, I, da Constituição Federal, infere-se que o Decreto-Lei 2.045, de 13-07-83, não se adequou à permissibilidade constitucional invocada para sua expedição, o que pode ser declarado judicialmente, de forma incidental ou por meio de arguição direta.

OBRAS CITADAS:

- 1) *Do Controle da Constitucionalidade* — Themistocles Brandão Cavalcanti; Ed. Forense; 1966;
- 2) *Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais* — Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres de Brito; Ed. Saraiva; 1982;
- 3) *O Direito — Introdução e Teoria Geral* — José de Oliveira Ascensão; Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa; 1978;
- 4) *Interpretação Jurídica e Aplicação do Direito* — Sergio Gischkow Pereira; Rev. AJURIS n.º 27;
- 5) *O Decreto-Lei na Constituição de 1967* — Geraldo Ataliba; Ed. RT; 1967.