FAIXA DE FRONTEIRA — SOCIEDADE POR AÇÕES

— A faixa de fronteira, delimitada em lei anterior à Constituição, deve prevalecer, para os efeitos nela previstos.

— A exigência legal de serem nominativas as ações de uma sociedade de capital, não é matéria que possibilite conflito com a Constituição.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P.R. N.º 37.390-51

E. M. n. 109, de 20 de julho de 1951, encaminhando parecer sôbre a exigência de serem nominativas as ações do capital de sociedades com estabelecimento na faixa de fronteiras, junto a processo em que é interessada Lundgren Irmãos Tecidos S. A. “Aprovado. 30-7-51” (Restituído o proc. à C. E. F. F. em 1-8-51).

I

PARECER

N.º de referência: 35-T.

1. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República determinou a audiência desta Consultoria Geral sôbre

a exposição que lhe foi submetida pelo Presidente da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, a propósito de um requerimento da empresa Lundgren Irmãos Tecidos, S. A.

2. Do expediente se verifica que a aludida sociedade se tornou passível da multa de Cr\$ 500,00 por não haver cumprido, no prazo marcado, uma decisão da Comissão relativa à transformação de suas ações ao portador em “nominativas” como o exige o decreto n. 1.958, de 17-1-1940, art. 14, n. I. Contra esta penalidade reclamou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, alegando não haver funda-

mento legal para a exigência da modificação de seus estatutos, com obrigatoriedade de serem “nominativas” as ações de seu capital. Assim pensa porque o art. 180 da Constituição alude “às zonas indispensáveis à defesa do país” e não mais à faixa de 150 quilômetros demarcada na Constituição de 1937, art. 165. Tal “zona” não foi ainda delimitada por lei posterior à Constituição de 1946, não devendo prevalecer a fixação anterior, diz a requerente. Sustenta, ainda, que tem sede nesta Capital e não na zona fronteira onde mantém, apenas, estabelecimentos para venda de mercadorias de sua fabricação, os quais se encontram, aliás, sob a orientação de brasileiros. Por tudo isto conclui que a exigência de transformação das ações de seu capital não tem base legal.

3. Informa o Presidente da Comissão que o texto constitucional vigente tem objetivos mais amplos do que os anteriores, possibilitando à lei ordinária estender a fiscalização do Conselho de Segurança Nacional e da Comissão, a qualquer região do país onde o interesse da defesa nacional o reclame. A ausência de delimitação de zonas não invalida a feita anteriormente que deve subsistir até que lei ordinária estabeleça outra mais adequada. A exigência de serem as ações nominativas não é só da lei especial (decreto-lei n. 1.968), mas, também, da geral (decreto-lei n. 2.627, de 26-9-40, art. 60, parágrafo único). Finalmente, não aproveita à reclamante a existência de precedente, porque no caso invocado a empresa já funcionava como sociedade anônima quando foi baixado o decreto-lei n. 1.968, que no art. 36 admitiu a continuação de funcionamento nas bases antigas, a critério do Conselho, o qual entendeu de dar-lhe permissão neste sentido. A reclamante, entretanto, constituiu-se, como sociedade por ações após a vigência do aludido texto, o que torna diversa a sua posição.

4. Há duas questões jurídicas a elucidar. A primeira, relativa à falta de delimitação, em texto posterior à

Constituição de 18 de setembro de 1946, das “zonas indispensáveis à defesa do país” e, a segunda, concernente à exigência de serem nominativas as ações de empresas de capital, que ali tenham estabelecimento.

5. A Constituição de 1934, no art. 166, demarcava a zona de segurança como sendo de 100 quilômetros ao longo das fronteiras; a de 1937 aumentou para 150 quilômetros dita extensão; a de 1946 não fixou limites, deixando a tarefa ao legislador ordinário. Deve prevalecer até que outra prescrição seja editada a respeito, a que a lei comum estabeleceu, em consonância com o regime constitucional anterior? Penso que sim, porque não há contradição entre o que a anterior dispôs e o texto constitucional vigente. Em verdade não existe obstáculo em face do art. 180 da Constituição de 1946, para que o legislador ordinário elabore um texto novo, aceitando aquele critério da faixa fronteira, de 150 quilômetros, como sendo o mais conveniente à defesa do país, ou, além da referida zona, se referir a outras como sujeitas ao mesmo regime. E, se o legislador pode editar, hoje, uma lei, reproduzindo o que a antiga prescrevia, é porque ela não contradiz a Constituição. Vale, portanto, a especificação feita no decreto-lei n. 1.968, e o processo dá notícia da existência de várias filiais da sociedade, na zona fronteira.

6. A exigência legal de serem “nominativas” as ações de uma sociedade de capital não é matéria que possibilite conflito com a Constituição. Na espécie há dois textos de lei ordinária, uma geral e outra especial, vedando as ações ao “portador”. Ainda que não houvesse na Constituição o art. 180, a lei comum poderia estabelecer a obrigatoriedade das ações nominativas, às empresas que tivessem atividade em zonas fronteiriças, por motivo de segurança nacional ou outro qualquer, igualmente relevante.

7. Para cumprimento do art. 180, parágrafo 1.º, que manda assegurar a predominância de capitais brasileiros,

torna-se imprescindível a regra de serem nominativas as ações das sociedades deste tipo, que operem nas zonas discriminadas. Poder-se-á dizer que o preceito constitucional ficaria satisfeito com a exigência de simples maioria de ações individuais, ficando livre à empresa criar as demais, em número minoritário ao portador. Mas este temperamento a legislação vigente não acolhe e enquanto não fôr revogada por outra lei, já que não contraria a Constituição, hão de vigorar integralmente os seus preceitos quanto à exigência de serem nominativas as ações (art. 14, I, do decreto-lei n.º 1.968; art. 60, parágrafo único, do decreto-lei n. 2.627).

8. Convém, ainda, acentuar que o vocábulo "indústria" foi empregado, nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, em sentido amplo, podendo compreender, nos termos da lei ordinária, as atividades mercantis em geral. Assim se tem entendido pacificamente na forma do art. 13 do decreto-lei n. 1.968.

9. A circunstância de estarem identificados os possuidores da maioria das ações da empresa não deve impressionar, porque sendo elas todas ao portador, a qualquer momento poderão ser transferidas a terceiros, voltando ao anonimato.

10. *Em conclusão*: a empresa recorrente deve pagar a multa e cumprir a determinação da Comissão, uma vez que as razões de sua recusa não convencem.

E' o que me parece.

S. M. J. — Rio de Janeiro, 20 de julho de 1951. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.

II

PARECER

N.º de referência — 74 T

1. Em parecer anterior, n. 35 T, de 20-7-51, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado *in Diário Oficial* de 1-8-51, pág. 11.399, sustentei que continua em vigor a exigência legal de serem nominativas as ações do capital das so-

ciedades anônimas, que tenham atividade nas zonas fronteiriças.

2. O disposto no art. 180 da Constituição não revogou o decreto-lei n. 1.968, de 17-1-40, uma vez que deixou ao legislador ordinário a faculdade de dispor sobre o assunto, com mais amplitude do que as Constituições anteriores de 1937 e 1934. A discriminação feita na lei anterior à Lei Magna, a esta não contradiz, porque, na sua vigência, prescrições idênticas ou mais drásticas poderão ser editadas. A circunstância de não haver a Constituição de 1946 delimitado a extensão da faixa de fronteira não importa em anulação da demarcação constante da lei ordinária anterior.

3. Este ponto de vista, esposado no aludido Parecer n. 35 T, é, também, o que sustentam ilustres juristas, o Prof. Darci Azambuja, em parecer publicado na *Revista Forense*, vol. 135, pág. 389, e Teodoro Arthou em trabalho transcrito no artigo "Faixa de Fronteiras", inserido no *Correio da Manhã* de 18-12-48.

Diz o primeiro:

"E' de se perguntar se a faixa de 150 quilômetros, a que se refere o decreto-lei acima citado, pode ser considerada como "zona indispensável à defesa nacional", de que cuida o § 1.º do art. 180.

Parece deva ser afirmativa a resposta, apesar de aquêle decreto não fornecer elementos cabais. Numa interpretação ampla, a faixa de fronteira, objeto da regulamentação, merece ser considerada como a zona indispensável à defesa nacional, que a Constituição vigente mandou fôsse especificada por lei ordinária. Do fato de a Constituição de 1946 dizer que "a lei especificará" aquelas zonas, não se conclui, forçosamente, que o já disposto por lei anterior esteja revogado, por não declarar ser a faixa de fronteira a zona indispensável à defesa nacional. Apenas, o constituinte de 1946 preferiu deixar à lei ordinária a especificação que as Constituições de 1934 e 1937 fizeram expressamente".

Para o segundo:

“No caso em exame, porém, a Constituição determinou que a delimitação da “zona de segurança” fôsse regulada pela lei ordinária. Com isso, não pretendeu modificar o que a anterior estabelecera, mas, tão somente, dar maior flexibilidade à regra até então vigente, permitindo que a zona anteriormente fixada fôsse restringida ou ampliada, de acôrdo com as conveniências mais imediatas da segurança do país.

Que a intenção do legislador constituinte não foi abolir a faixa de fronteira (mas somente permitir que fôsse abolida ou ampliada), bem se verifica pelo fato de — excetuada a não fixação da zona — ser o dispositivo do art. 180 da Constituição de 1946 reprodução quase *ipsis litteris* do art. 165 da Carta de 1937”.

4. A propósito da exigência de serem nominativas as ações de seu capital, obrigação a que a empresa interessada no processo — Lundgren Irmãos, Tecidos S. A. — se obstina em não cumprir, disse que a matéria não comportava indagação de inconstitucionalidade. E’ que a lei ordinária pode impor esta forma de ações a qualquer ramo de empresas, seja em atenção à sua localização, seja em relação ao seu gênero de atividades.

Assim é que o art. 177 da lei de sociedade por ações (decreto-lei n. 2.627, de 26-9-40) determina que “revestirão sempre a forma nominativa as ações das sociedades que têm por objeto a compra e venda de propriedade imóvel ou a exploração de prédios urbanos ou edifícios de apartamentos”, preceito este destinado a defender o fisco (Trajano de Miranda Valverde, *Sociedade por Ações*, vol. II, pág. 277; Filadelfo Azevedo, *Lei de Sociedades Anônimas e Fisco Estadual*, in “*Revista Forense*”, vol. 85, pág. 15).

Recentemente discutiu-se na Câmara dos Deputados um projeto de lei com o mesmo objetivo — a obrigatoriedade das ações nominativas como meio de obstar à evasão do Impôsto de Renda, de autoria do Deputado Lúcio Bitten-

court (*Diário do Congresso Nacional* de 7-4-51, pág. 1.886 e 27-6-51, pág. 4.466; 7-7-51, pág. 4.915). A sua rejeição foi motivada por outras razões que não a inconstitucionalidade (*Diário do Congresso Nacional* de 10-7-51, pág. 4.996).

5. Ainda que outros dispositivos do decreto-lei n. 1.968 se pudessem considerar em contradição com a Constituição, o que só se admite para argumentar, o art. 14, n. I, que exige a forma nominativa das ações, não poderia sofrer tal impugnação, porque a matéria nêle tratada não tem categoria constitucional. Cabe à lei ordinária, de acôrdo com a conveniência pública, dispor soberanamente sôbre o assunto.

No Parecer n. 30 T, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no D. O. de 2-8-45, pág. 11.460, a propósito das empresas de seguro, acentuei que a exigência de serem nominativas as ações de certa empresa independe da aplicação do princípio nacionalizador; outro poderá reclamar a sua adoção.

6. A despeito da clareza de tais argumentos a firma atingida não se conformou com as conclusões do Parecer 35 T e pediu reconsideração ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República do despacho que o aprovou, motivo pelo qual voltou o processo a esta Consultoria Geral.

7. Nenhum argumento novo foi trazido ao debate. Repete-se que a Constituição de 1946, não havendo demarcado a faixa de fronteira, a lei anterior que o fêz, está revogada. O art. 180 para obrigar, estaria na dependência de regulamentação nova, expedida após a sua vigência. “Qualquer ato da Administração pública com fundamento em leis anteriores é inconstitucional, porque ainda não foi devidamente regulado o preceito constitucional”, afirma a recorrente.

8. A regra, a propósito da vigência das leis ordinárias, após o advento de nova ordem constitucional, é diversa da que pretende a impugnante. Elas “continuam em vigor” desde que

não sejam *contrárias* à Constituição nova.

“Em tôdas as Constituições está subentendida essa disposição”, proclamou Rui Barbosa (*Comentários* col. por H. Pires, vol. 6, pág. 406) e com êle pensam os Tribunais e os doutrinadores.

9. O fato de haver a Constituição se referido a certa matéria, convocando o legislador ordinário a regulamentá-la, não representa a condenação genérica do que antes foi objeto de lei.

No art. 157, por exemplo, a Constituição de 1946 traçou os rumos da legislação do trabalho; jamais se entendeu que as abundantes normas decretadas anteriormente e não contra-

riadas expressamente pelo texto novo, perderam a sua validade, porque o legislador constituinte deu ênfase ao assunto. O art. 141 e seus vários desdobramentos enseja idênticos exemplos. Parece-me, entretanto, desnecessário repetir normas elementares de hermenêutica cujo alcance os próprios leigos não desconhecem.

10. Em face do exposto opino pela manutenção do despacho anterior, que aprovou o Parecer n. 35 T desta Consultoria Geral.

E' o que me parece.

S. M. J. — Rio de Janeiro, 3 de dezembro de 1951. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República. *

* NOTA: Pelo ofício ref. P.R. 81.528, de 7-12-51, o Sr. Secretário da Presidência comunicou que, a respeito dêste parecer, o Excelentíssimo Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: “Aprovado. Em 6-12-51.”