AS RESTRIÇÕES À LIBERDADE DE COMÉRCIO NAS ZONAS INDISPENSÁVEIS À DEFESA NACIONAL

OSCAR BARRETO FILHO

SUMÁRIO: — Segurança e polícia das fronteiras — O art. 180 da Constituição e sua regulamentação — Antecedentes legislativos no Império e na República — Crítica dos projetos apresentados ao Congresso Nacional — Conclusões.

1. Para produzir a segurança necessária ao convívio dos cidadãos, de acôrdo com a doutrina de Orlando, tem o Estado como fim primacial a tutela do Direito, que se desdobra em quatro classes atividades: a) fazer a lei; b) manter a ordem pública interna; c) defender a sociedade contra o inimigo externo e d) distribuir justiça.

Um dos principais aspectos da defesa externa é o atinente à segurança e polícia das fronteiras, matéria de que trata a Constituição de 1946 em diversos passos, atribuindo-a à competência privativa da União (art. 5, itens IV, VII e XII; art. 34, item II; art. 180 e seus §§).

A defesa e segurança das fronteiras territoriais processa-se, em nosso país como nos demais, pela manutenção de fôrças militares nos pontos considerados estratégicos e, ainda, pela adoção de várias medidas restritivas, no que concerne à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação, à instalação de meios de transporte, ao estabelecimento de industrias, à exploração do comércio e à residência de estrangeiros, na zona fronteiriça.

Compete ao Conselho de Segurança Nacional, nos têrmos do art. 180 da Constituição, exercer essas funções de contrôle e de fiscalização.

2. Interessa-nos, no momento, examinar o assunto em face das restrições introduzidas ao livre exercício do comércio e da indústria nas zonas indispensáveis à defesa do país. Em tais zonas, estabelece o art. 180, inciso III, da Constituição, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, revogável a qualquer tempo, o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país. A lei especificará, reza o § 1.º do art. 180, as zonas que assim devam ser consideradas, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

Essas severas limitações ao direito de propriedade e ao princípio da liberdade de comércio são estatuídas pela Magna Carta, no desempenho de um legítimo poder de polícia, e no cumprimento de uma função essencial do Estado.

"Constitucionalmente assegurado", escreve Temístocles Brandão Cavalcânti, "êsse direito do Estado se apresenta como verdadeira servidão, por isso que inerente à ação de polícia, exercida de forma constante e tôda vez que esteja presente o interêsse da defesa nacional". [1]

De qualquer forma, convém não perder de vista a recomendação de J. X. Carvalho de Mendonça, ao se referir às limitações do comércio exigidas pelo bem público:

"Certo é que, a par dessas restrições, devem a União e os Estados esforçar-se por proteger a liberdade de comércio, não criando por qualquer forma embaraços ao seu desenvolvimento normal". [2]

Estabeleçam-se, pois, restrições ao normal exercício das atividades econômicas no interêsse da segurança nacional, porém, tão sòmente na medida exata em que êsse interêsse o exija. O mais será demasia, e trará efeito contraproducente, entravando o desenvolvimento de atividades produtoras da Nação, com reais prejuízos, certo que, na guerra moderna, é na frente interna que se trava uma das principais batalhas — a batalha da produção.

3. Objetivando regulamentar o preceito do art. 180 da Constituição, seja através da adequação da legislação ordinária existente sôbre a chamada "faixa de fronteira", seja através da elaboração de novas normas relativas à especificação e à regulação das atividades exercidas nas zonas imprescindíveis à defesa nacional, vários foram os projetos de leis oferecidos ao estudo da Câmara dos Deputados.

O primeiro dêles, projeto n.º 1.316-48, de autoria do deputado *Raul Pilla*, visa à revogação pura e simples da legislação vigente sôbre concessões de terras e vias de comunicação e exercício de comércio e indústria na faixa de fronteira (*Diário do Congresso* de 4-12-48, pág. 12.928). Desarquivado na presente legislatura, o referido projeto, em regime de urgência, foi distribuído na Comissão de Constituição e Justiça, em 22 de outubro de 1951, ao deputado *Antonio Balbino*.

Nesta legislatura, duas foram as proposições oferecidas ao exame da Câmara dos Deputados, para a complementação do art. 180 da Constituição: o projeto n.º 871-51, de autoria do ex-deputado *Osvaldo Vergara* e reapresentado pelo deputado *Adroaldo Mesquita da Costa*, que regula a exploração de indústrias e exercício de comércio que interessem à segurança nacional e define as zonas indispensáveis a esta (*Diário do Congresso* de 19-7-51, pág. 5.393), e o projeto n.º 1.235-51, do deputado Celso Peçanha, que estabelece zona indispensável à defesa do país e regula as atividades econômicas nessa zona (*Diário do Congresso* de 10-10-51, pág. 9.227). Êste último, em reunião de 6 de dezembro de 1951, da Comissão de Constituição e Justiça, foi anexado ao projeto n.º 871-51, por versar matéria idêntica, deixando, pois, de constituir proposição autônoma.

Finalmente, o projeto n.º 1.540-51, de autoria do deputado Sylvio Echenique, considera zona indispensável à segurança e defesa nacionais, a fronteira marítima, em tôda a sua extensão (*Diário do Congresso* de 15-12-51, pág. 13.066).

4. A matéria referente a faixas ou zonas de fronteira recebeu diverso tratamento, no suceder de nossos sistemas constitucionais e legislativos.

---

1 *A Constituição Brasileira Comentada*, vol. IV, p. 118.
2 *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, vol. I, p. 299.

No Império, a lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que constituiu a primeira legislação sôbre terras devolutas, reservou uma zona de dez leguas contíguas aos limites do Brasil com países estrangeiros, para o estabelecimento de colônias militares.

Com a advento da República, a Constituição de 1891, declarou, no art. 64, caber à União a porção do território que fôr necessária à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Embora várias controvérsias surgissem em tôrno da subsistência das leis, que atribuiam o domínio pleno da União sôbre uma faixa ao longo de nossas divisas, prevaleceu afinal, o entendimento de que a porção do território mencionada no art. 64 da Constituição era a mesma zona de dez leguas de que falava a lei n.º 601, de 1850. [3]

A Constituição de 16 de julho de 1934 não se referiu à primitiva faixa de dez leguas, declarando apenas pertencerem ao domínio da União aquêles bens a ela atribuidos pelas leis ordinárias (art. 20, n.º I).

Inovou, todavia, a Constituição de 1934, em relação à matéria, estabelecendo limitações à propriedade particular, numa faixa de cem quilômetros ao longo da fronteira. Assim, no art. 166, dispôs que, dentro dessa faixa, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuaria sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo êste o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais. Proceder-se-ia do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, de interêsse para a defesa nacional, devendo ser organizada a relação das mesmas pelo Conselho, o qual a todo tempo poderia revê-la e modificá-la (§§ 1.º e 2.º do art. 166 cit.).

A Carta de 1937, no art. 165, elevou a faixa para cento e cinquenta quilômetros, nenhuma outra modificação introduzindo no que dispunha a Constituição anterior. No regime dessa Carta, foram promulgados os decretos-leis que regulamentaram a matéria, a saber: o decreto-lei n.º 1.164, de 18 de março de 1939, o decreto-lei n.º 1.968, de 17 de janeiro de 1940, o decreto-lei n.º 2.610, de 20 de setembro de 1940 e o decreto-lei n.º 6.430, de 17 de abril de 1944.

5. A Constituição de 18 de setembro de 1946, no art. 34, n.º II, incluiu entre os bens da União, classificados como de uso especial, a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro. Sôbre essa faixa, que é, como foi dito, de dez leguas ou sessenta e seis quilômetros (decreto-lei n.º 7.724, de 10 de julho de 1945, art. 1.º,), exerce a União o seu domínio pleno, absoluto, irrestrito. [4]

No art. 180 da Constituição, não se limitou, porém, a fiscalização exercida pela União à zona de 100 quilômetros, criada pelo art. 166 da Magna Carta de 16 de julho, ampliada para 150 quilômetros pela Carta de 1937. As exigências e restrições, inerentes às faixas de fronteira, estenderam-se a tôdas as porções do território nacional que, pela lei ordinária fôssem definidas como zonas essenciais à defesa do país.

---

3 Temístocles Brandão Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, p. 435 e ss.

4 Os acórdãos do Supremo Tribunal Federal *apud* Orosimbo Nonato, *Arquivo Judiciário*, vol. 28, p. 158; *Diário da Justiça*, de 25-6-1935, *apud* Temístocles B. Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, p. 442.

Nem por isso, conforme acentuou o deputado Afonso Arinos "podemos deixar de reconhecer que, entre as porções do território nacional precìpuamente indispensáveis à sua defesa, se encontram, em primeiro lugar, as faixas de fronteiras. Esta é a tradição da legislação brasileira, que vem desde o Império". [5]

Possibilitou-se ao Estado estender, a outras regiões do país, as limitações que já existiam para a faixa de fronteira, caso assim o exija a defesa nacional. Êste é o entendimento que se deve emprestar ao texto constitucional, e não, como se chegou a afirmar, que, em face do art. 180, abolida estaria a faixa de fronteira e, consequentemente, revogada a legislação respectiva.

Em mensagem enviada ao Congresso Nacional, na anterior legislatura, propôs o Poder Executivo fôsse fixada a faixa de 150 quilômetros ao longo de nossas fronteiras como zona imprescindível do país.

Cumpre, portanto, ao Congresso regulamentar o art. 180 da Constituição, alequando às necessidades atuais o texto da legislação especial sôbre faixa de fronteira.

6. O projeto n.º 1.316-48, desarquivado nesta legislatura, propõe a revogação dos decretos-leis ns. 1.164, de 18 de março de 1939 (já revogado, aliás, pelo art. 41 do decreto-lei n.º 1.968), n.º 1.968, de 17 de janeiro de 1940 e n.º 2.610, de 20 de setembro de 1940, que constituem a legislação especial sôbre faixas de fronteira.

E' admissível e mesmo conveniente que se revoguem êsses dispositivos legais, anteriores à Constituição vigente, que dela se afastam em alguns pontos, embora, de um modo geral, a Magna Carta se tenha orientado no mesmo sentido de adotar cuidados especiais com a defesa e segurança das fronteiras.

Isto, porém, não significa a desnecessidade de editar novos preceitos regulando a matéria, em consonância com o texto constitucional.

Em boa técnica, a revogação dessa legislação deve fazer-se no artigo derradeiro da nova lei que fôr elaborada para complementar o art. 180 da Constituição, com a atualização requerida pelas circunstâncias.

Impossível, todavia, fôrça, é convir, face à letra e ao espírito da Constituição, é suprimir "tout court" tôda a disciplina legislativa da zona de fronteira, equiparando-a às demais regiões do território nacional, sem atender às necessidades impostas pelo bem comum.

A leitura dos projetos de lei ns. 871-51 e 1.235-51 convence-nos de que é perfeitamente admissível a regulamentação das atividades econômicas nas zonas necessárias à defesa do país, sem que isso acarrete gravame de maior monta.

Basta lembrar que, hoje em dia, a presença do Poder Público se faz sentir em inúmeros ramos e setôres da atividade privada, editando normas especiais para seu estabelecimento e exercício, de modo a atender aos interêsses da coletividade.

Que se regulamente o preceito constitucional, de maneira a facilitar ao máximo a iniciativa privada nas faixas de fronteira; não é possível contudo, por inconstitucional e inconveniente, a não sujeição das atividades particulares

---

5 Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados, *Diário do Congresso Nacional* de 15-11-1951, p. 11.270. V. ainda o parecer do Consultor Geral da República, *Carlos Medeiros Silva*, no *Diário Oficial* (Seção I), de 1-8-1951, p. 11.399.

exercidas nas zonas que interessam à segurança nacional, entre as quais se compreendem as fronteiras, a um mínimo de restrições fixadas em lei especial.

Desde que sejam resguardados os interêsses da defesa nacional, deve vigorar o princípio da liberdade de comércio. Essa solução não será obtida, porém, com a simples revogação da legislação existente, como pretende o projeto n.º 1.316-48, e sim com a sua substituição por nova lei, que não entrave as atividades legítimas da indústria e do comércio estabelecidos na fronteira, como sugerem os projetos ns. 871-51 e 1.235-51.

A elaboração de nova lei ordenando o assunto, expurgada de algumas restrições, que ferem os direitos e garantias individuais assegurados pela Constituição, seria, pois, a nosso ver, a melhor solução.

7. Tanto o projeto n.º 871-51, como o de n.º 1.235-51, que foi anexado àquele, têm por objetivo regulamentar o art. 180 da Constituição, retirando as peias que entravam o desenvolvimento do comércio e da produção na zona fronteiriça.

O projeto n.º 871, no art. 1.º, declara livre, nas zonas de fronteira, a instalação de qualquer indústria e a exploração de todo gênero de comércio que não interessem à defesa do país. São considerados de interêsse para a segurança nacional, nos têrmos do art. 2.º: a) o fabrico e o comércio de armas; b) as indústrias extrativas de carvão e de petróleo; c) a exploração de energia elétrica; d) o fabrico e o comércio de explosivos e de qualquer substância que entre em sua composição; e) as emprêsas de navegação aérea e fluvial. Sòmente o estabelecimento ou exploração dessas atividades, dentro nas zonas definidas como indispensáveis à defesa do país, dependeria do prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, o qual poderia ser, a qualquer tempo, modificado ou cassado. Não dependem de autorização as indústrias instaladas e exploradas diretamente pelos Estados e Municípios.

O art. 4.º do projeto n.º 871, repetindo o disposto no art. 16 do decreto-lei n.º 1.968, de 1940, faz independer do assentimento do Conselho de Segurança Nacional, o funcionamento das emprêsas concessionárias de serviços públicos, sujeitando-as apenas ao envio, àquele Conselho, dentro do prazo de cento e cinquenta dias do início de suas atividades, de certidões referentes à sua conformidade com as leis do país, no tocante à sua constituição e funcionamento, da relação nominal dos sócios, e dos atos oficiais e contratos relativos às respectivas concessões. As mesmas emprêsas deverão assegurar a predominância de brasileiros na sua administração, ficando ainda sujeitas à fiscalização do aludido Conselho e podendo ser a qualquer momento desapropriadas ou interditado o seu funcionamento, desde que essas providências convenham aos interêsses nacionais. O projeto, como se vê, não faz depender da autorização federal as concessões dadas pelos Estados e Municípios, dentro da zona de fronteira.

Define, o art. 5.º do projeto, como zonas indispensáveis à defesa do país:

a) uma faixa de cem quilômetros de extensão ao longo da fronteira do território nacional;

b) as margens dos rios que sirvam de limite ao Brasil;

c) os portos marítimos existentes na faixa referida na letra *a*.

A utilização dessas zonas, declara o art. 8.º, obedecerá às normas que o Conselho de Segurança Nacional estabelecer.

Nas indústrias e no comércio de exploração permitida nas zonas essenciais à segurança do país, reza o art. 6.º do projeto n.º 871, deverá sempre existir predominância de sócios, de capitais e de trabalhadores brasileiros, constituídos êstes de dois têrços do quadro do pessoal. A gerencia ou administração de tais emprêsas sòmente poderá ser exercida por brasileiro nato.

Não poderão, diz o art. 7.º do projeto em exame, sob pena de nulidade, entrar em função, nem praticar vàlidamente ato algum, as indústrias e o comércio que se organizarem, exclusivamente ou não para operar nas zonas definidas no art. 5.º, senão depois de arquivados no Registro de Comércio a cópia autenticada do ato de autorização e os atos constitutivos e publicados êstes nos *Diários Oficiais* da União e do Estado e nos jornais de maior circulação do Município da sua sede. De igual modo deverão proceder, quando fizerem a reforma do contrato ou alteração dos estatutos sociais. As ações dessas emprêsas revestirão sempre a forma nominativa.

8. Do estudo comparativo entre o que dispõe o projeto n.º 871 e a legislação vigente, no tocante ao regime jurídico das emprêsas industriais e comerciais estabelecidas na faixa de fronteira, o que se infere é que a principal modificação, apoiada aliás no texto constitucional, é a que se refere à sujeição ao prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional apenas das *atividades que interessam à segurança do país*, assim consideradas as que o art. 2.º do projeto n.º 871 enumera, excluídas tôdas as demais emprêsas dessa restrição.

Contra êsse absurdo de erigir-se a exceção em regra, fazendo a legislação especial abranger indistintamente quaisquer atividades econômicas exercidas na faixa de fronteira, é que se levantou a justificada grita das classes produtoras dos Estados fronteiriços.

O projeto, sem descurar do interêsse nacional, e atendendo à letra da Constituição, regulamenta satisfatòriamente a matéria, abrangendo apenas certas e determinadas, atividades libertando o comércio e a indústria normais das peias criadas pelo simples fato de serem exercidos na região lindeira.

As indústrias e o comércio estabelecidos na faixa de fronteira, cujo objeto não seja de interêsse para a segurança nacional, ficarão sujeitos apenas ao registro e publicidade de seus atos constitutivos e modificativos, na forma do art. 7.º do projeto. Êste é o entendimento que emprestamos aos textos combinados dos arts. 2.º e 7.º do projeto n.º 871-51, cuja redação não prima, aliás, pela clareza.

Deveria, aliás, o projeto, ter previsto o modo de se processarem os pedidos de autorização dirigidos ao Conselho de Segurança Nacional, as penalidades cabíveis pela infração de seus dispositivos e, ainda, regular a utilização das zonas imprescindíveis à defesa nacional.

Com efeito, face ao disposto no § 1.º do art. 180 da Constituição, que declara expressamente *"a lei... regulará a sua utilização"* (de tais zonas), não pode ser cometido ao Conselho de Segurança Nacional o encargo de estabelecer normas a respeito, como pretende o art. 8.º do projeto, pois isto importaria uma delegação de atribuições específicas do Poder Legislativo, a qual é terminantemente vedada pelo art. 36, § 2.º, da Magna Carta.

Não convém, em assunto que de perto diz respeito aos direitos individuais, deixá-lo para regulamentação por parte do Poder Executivo, o qual poderá introduzir restrições e exigências que não estavam na mente do legislador.

9. Por sua vez, o projeto n.º 1.235-51, do deputado Celso Peçanha, regulamentando alguns pontos não contemplados pelo projeto n.º 871-51, deixa de lado, porém, aspectos essenciais da matéria. Foi boa, portanto, a orientação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, deliberando examinar em conjunto as duas proposições.

A extensão da faixa de fronteira, não determinada pelo art. 180 da Constituição, que deixou sua fixação para a lei ordinária, é prevista no art. 1.º do projeto n.º 1.235-51, que a delimita em 150 quilômetros ao longo de nossos limites territoriais.

O projeto consubstancia, no § 1.º do art. 3.º, uma medida interessante, qual seja a dispensa da audiência do Conselho de Segurança Nacional nas modificações de contratos que não importem inclusão de novo sócio estrangeiro, modificação de proporção de capital pertencente a estrangeiros, ou da natureza das ações, ou, ainda, alteração das finalidades da emprêsa ou dos poderes dos administradores e gerentes.

O art. 4.º do projeto atribui ao Conselho de Segurança Nacional a organização da relação das indústrias que interessem à segurança do país e a elaboração de instruções para orientar os trabalhos da Comissão Especial da Faixa de Fronteira, órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional.

A especificação das indústrias que interessam à defesa do país, desde que envolvam limitações à sua exploração, parece-nos matéria de competência legislativa, e não pode ser, portanto, delegada a um órgão administrativo, como pretende a proposição em exame (art. 36, § 2.º, da Constituição).

Por outro lado, tendo a Constituição outorgado ao Conselho de Segurança Nacional "uma soma de poderes e um arbítrio que sòmente se justificam pela gravidade da matéria e pela alta investidura dos membros do Conselho," não nos parece possa ser cometido à Comissão Especial da Faixa de Fronteiras o encargo de "dar os assentimentos previstos na lei e modificar ou cassar as autorizações concedidas". O art. 5.º do projeto n.º 1.235-51, é pois, inconstitucional.

A Comissão Especial de Faixa de Fronteira, diante do disposto no preceito constitucional, sòmente poderá ter funções de instrução e informação, nunca de deliberação. Nem se argumente com a existência da Comissão Especial de Fronteira, disciplinada pelos arts. 17 a 23 do decreto-lei n.º 1.968, de 1940, pois o objetivo declarado do projeto n.º 1.235-51 é justamente o de adaptar a atual legislação de faixa de fronteira ao texto constitucional.

Quanto à faculdade concedida ao Poder Executivo, pelo art. 10 do projeto de regulamentar matéria constitucional, já deixamos atrás consignada a nossa opinião contrária.

10. O projeto n.º 1.540-51, finalmente, de autoria do deputado Sílvio Echenique, procura alargar o âmbito de aplicação das restrições constantes do art. 180 da Constituição, incluindo entre as zonas consideradas indispensáveis à segurança e à defesa nacionais, a fronteira marítima, em tôda a sua extensão.

Adotada que seja, todavia, a orientação de eliminar, na medida do possível, as restrições que gravam as atividades econômicas exercidas na faixa de

---

6 Temístocles Brandão Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. IV, p. 119.

fronteira terrestre, cujas condições geográficas e estratégicas são outras, não seria aconselhável, como é óbvio, a sua extensão à faixa litorânea, na qual estão situados os principais centros de nossa vida política, administrativa e econômica.

Há uma distinção relevante a fazer em relação à matéria: nas lindes terrestres existe a contiguidade e a imediatidade de populações estrangeiras, estabelecidas em caráter permanente, o que não sucede nas fronteiras oceânicas, nas quais os contactos com o estrangeiro são imediatos e esporádicos, através da navegação.

Nada obsta a que a lei ordinária, nos têrmos do art. 180, § 1.º, da Constituição, declare certas zonas da faixa litorânea necessárias à defesa nacional, como, por exemplo, as bases ou portos militares, medida aliás, proposta pelo art. 5, letra *c*, do projeto n.º 871-51. Essa providência deverá porém, ser estudada e aplicada com a maior discrição, e não da forma ampla como sugere o projeto n.º 1.540-51, que, conforme nos parece, vai muito além dos objetivos que colima.

11. Tratam, os projetos acima estudados, de matéria de relevante interêsse para o país e que não mais comporta delongas, devendo, pois, de logo, ser promovido o trabalho de complementação do preceito constitucional, para o incremento das atividades produtoras das regiões de fronteira.

Não se percam de vista, porém, nos trabalhos legislativos, os princípios jurídicos a que nos referimos, para que, como se espera, o Congresso Nacional produza obra à altura de sua missão.