



A DEFESA NACIONAL

A Lei de Requisições, a Mobilização e a Segurança Nacionais¹

Roberto Pereira da Silva*

O artigo aprecia o Decreto-lei 4.812, de 8 de outubro de 1942, a chamada "Lei de Requisições", promulgado para atender à conjuntura da Segunda Guerra Mundial e ainda em vigor. Propõe sua modernização, para atender às necessidades de Mobilização Nacional, não só em tempo de guerra, senão também em tempo de paz, "como instrumento forte e justo que permita coibir atitudes atentatórias à segurança nacional, quando ocorridas em área estratégica".

A doutrina leva-nos sempre ao raciocínio de que a Mobilização Nacional é uma atividade complexa. Expressar essa complexidade é uma tarefa difícil, devido ao volume de recursos redistribuídos, disponíveis pela nação, e ao volume de novos recursos obtidos do potencial nacional, acrescidos dos recursos não-quantificáveis identificados principalmente nas expressões política e psicossocial do Poder Nacional.

Como organizar, coodenar e fazer funcionar esse vigoroso instrumento que constitui

a Mobilização Nacional tem sido o maior desafio das nações envolvidas nos grandes conflitos mundiais, considerados a globalidade dos problemas, a impossibilidade de soluções compartimentadas e a necessidade de orientação normativa, de supervisão técnica e de fiscalização específica.

A Segunda Guerra Mundial foi um exemplo clássico do quanto a admiração é importante na ocasião em que se tem de mexer efetivamente no arsenal de recursos humanos, materiais e tecnológicos de uma nação. Essa ação pode-se concretizar quando apoiada por

* Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Estudos Estratégicos da

Presidência da República.

1. Selecionado pelo PADECEME.

uma forte e racional legislação que determine o que fazer, como fazer e que, ao mesmo tempo, projeta o patrimônio dos que participam do processo, quando cessadas as razões da sua aplicação.

O Brasil, por paradoxal que possa parecer, apesar da reduzida experiência prática no preparo e na execução da Mobilização Nacional, foi pródigo na promulgação de diplomas legais no período de 1942 a 1945, em que participou da guerra. É o que pretendemos apreciar no presente trabalho, considerando que a legislação de apoio às medidas que favorecem a defesa e a segurança nacionais possa ser aplicada desde o tempo de paz.

A LEI DE REQUISIÇÕES, A MOBILIZAÇÃO E A SEGURANÇA NACIONAIS

Em 31 de agosto de 1942, o Presidente da República declarou, com o Decreto nº 10.385, estado de guerra em todo o território nacional. É importante assinalar a força desse decreto ao determinar, em seu artigo 2º, que, na vigência do estado de guerra, algumas partes da Constituição deixariam de vigorar.

Em 16 de setembro de 1942, pelo Decreto nº 10.451, o Presidente da República decretou a mobilização geral em função do estado de guerra declarado anteriormente. Essa prerrogativa do Presidente permanece vigente na Constituição, em seu artigo 84, inciso XIX, dependendo de autorização do Congresso Nacional ou de ser por ele referenciado.

O decreto de mobilização determinou aos ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal, estadual e municipal

que tomassem medidas no domínio econômico, militar, científico, da propaganda, da mão-de-obra e do trabalho, necessárias à defesa do território nacional. Assim, verifica-se que, ao decretar a mobilização, o Presidente da República envolveu toda a Nação nas ações de defesa.

Em 28 de setembro de 1942, pelo Decreto-Lei nº 4.750, o Presidente da República mobilizou os recursos econômicos do Brasil, independentemente de origem, caráter, propriedade ou vínculo de subordinação. Previu, também, um Coordenador da Mobilização Econômica como seu delegado para atuar em diversas áreas de execução. As penas para os que se opusessem ao Coordenador variavam entre a reclusão e a multa elevada.

Em 8 de outubro de 1942, o Decreto-Lei nº 4.812 dispôs sobre a requisição de bens imóveis e móveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população. É a chamada *Lei de Requisições*, em vigor até hoje no Brasil.

A Lei de Requisições é o mais importante diploma legal de apoio à mobilização promulgado e requer agora plena atualização para dotar o Governo de meios vigorosos e justos na condução administrativa da guerra e poderá liberar o Governo, na paz, do grande óbice de manter, sob seu controle, as atividades empresariais ditas estratégicas.

A Lei de Requisições, em vigor, terá de ser apreciada com cuidado, considerando que foi elaborada para atender a um estado de guerra e sob condições de execução ditadas por uma época em que os recursos de fiscalização e controle eram incipientes, com uma concepção administrativa e organizacional que diferia em muito do que hoje se pratica. Ainda assim, observa-se a preocupação do legislador em recobrir ao máximo o exercí-

cio de autoridade e dos atos de justiça na aplicação da Lei.

Alguns exemplos que reproduzem seus artigos poderão ilustrar melhor o que dissemos:

“Art. 3º — No interesse da defesa nacional e da salvaguarda do Estado, é também lícito requisitar a ocupação e utilização de empresas e instituições de fins econômicos ou não, que se tornarem necessárias à mobilização do país.”

“Art. 10 — Todos os fornecimentos feitos e serviços prestados em virtude de requisições dão direito à indenização correspondente ao justo valor dos mesmos.”

“Art. 14 — O requisitante é obrigado a dar ao requisitado recibo das coisas requisitadas e recebidas ou dos serviços prestados.”

“Art. 15 — Estão sujeitas à requisição:

6 — As instalações industriais de qualquer categoria, as empresas agrícolas, de minas ou jazidas de minérios ou combustíveis, instalações de força hidráulica ou elétrica, empresas de abastecimento de água, luz e gás, todas com seu pessoal, material, instalações complementares e dependências.”

“Art. 31 — Parágrafo 7º — A autoridade militar executará com o emprego da força as requisições indevidamente recusadas sob qualquer pretexto.”

“Art. 32 — Com sede na Capital Federal, será constituída uma Comissão Central de Requisições, diretamente subordinada ao Presidente da República, da qual farão parte um General-de-Divisão e um Oficial Superior Intendente do Exército como repre-

sentante do Ministério da Guerra, um Vice-Almirante e um Oficial Superior Intendente Naval como representante do Ministério da Marinha, um Brigadeiro-do-Ar, um Oficial Superior Intendente da Aeronáutica e representantes dos Ministérios da Agricultura, da Educação e Saúde, da Fazenda, da Justiça e dos Negócios Interiores, do Trabalho, da Indústria e do Comércio e da Viação e Obras Públicas.”

“Art. 33 — A juízo do Presidente da República, a Comissão Central de Requisições poderá ser integrada também por um jurista e por representantes das classes industriais, agrícolas e trabalhistas.”

“Art. 40 — Toda autoridade ou pessoa que, em matéria de requisição, abusar dos poderes que lhe forem conferidos ou recusar entregar recibo dos fornecimentos ou serviços prestados ou requisitados fica sujeita à pena de um a dois anos de prisão e será processada e julgada pela Justiça Militar, por um crime previsto no art. 3º do Código Penal Militar.”

“Art. 44 — O processamento e o pagamento das indenizações devidas por requisições efetuadas na forma do presente decreto-lei serão regulados em lei especial.”

Os exemplos destacados da Lei de Requisições revelam a busca do equilíbrio entre o ato de força e o ato justo e deixam transparecer tentativas de controle e fiscalização quase artesanais, motivadas pela ausência, à época, da informatização, de meios avançados de comunicações e de processos modernos de administração.

A Lei de Requisições deve ser atualizada para que seja compatível com os recursos oferecidos pela tecnologia atual e com o es-

“A Lei de Requisições busca o equilíbrio entre o ato de força imposto pela guerra e o ato justo na aplicação da lei.”

tágio administrativo e organizacional em que o País se encontra.

Outros diplomas legais foram ainda promulgados após a Lei de Requisições.

Um debate que se tornou obrigatório no Brasil, para citar apenas dois exemplos, é a entrada de capital estrangeiro em certas atividades empresariais e as privatizações de empresas estatais. As correntes pró e contra fazem uso das mais diversas argumentações que, muitas vezes, mascaram o corporativismo e os grandes interesses financeiros. Como argumento preferido, tem-se mencionado a necessidades de preservação das atividades estratégicas, do interesse da segurança nacional. Será sincera e verdadeira essa colocação? A União exerce controle absoluto sobre esses bens a ponto de lhe permitir manter intacta a segurança nacional?

A Constituição Federal de 1988 determinou que as jazidas em lavra ou não e os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União (art. 176). As pesquisas e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei (parágrafo 1º — art. 176).

A Constituição Federal de 1988 determinou, também, que constituem monopólio da União a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (art. 177).

Isso nos faz pensar que, em tempo de paz, qualquer medida que esteja em choque com a

regra constitucional fatalmente terá de aguardar uma revisão que modifique a ordem vigente. Acreditamos na revisão, ainda que cautelosa e até mesmo parcial, que resulte em uma maior flexibilidade para estimular o investimento seguro de capital estrangeiro em atividades empresariais e que isso venha a proporcionar uma salutar concorrência, como fator desafiante ao melhor desempenho produtivo.

Para esclarecer, vamos-nos valer de alguns trechos de declarações do Dr. Elmer Prata Salomão, geólogo e Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM): “O Brasil é hoje considerado um dos dez países mais importantes do mundo em potencial mineral pelas principais empresas em pesquisa mineral especializadas, no ano de 1989. Estamos na pauta de todas as decisões para os investimentos minerais ao longo do mundo.”

“A enorme queda em investimento em pesquisa mineral é um quadro grave.”

“Ou se encontram mecanismos para reinvestir na pesquisa mineral no Brasil ou estaremos condenando o Brasil a depender cada vez mais do solo alheio quando retomar o seu desenvolvimento”.

“A Constituição brasileira restringiu não apenas o capital, mas a gerência das empresas, a participação gerencial do capital estrangeiro na mineração. Isso foi absolutamente desastroso.”

“Em última análise, não temos capital interno disponível para atender à demanda da exploração mineral no Brasil.”

Quanto ao monopólio do petróleo, vejamos algumas partes do que diz o documento “Mudanças no Setor Petróleo — seus

efeitos, sua análise” (PETROBRÁS/SERPLAN — fevereiro de 1994): “A análise estratégica sobre a possibilidade do Brasil vir a ser uma potência nos próximos anos indica que a existência de recursos naturais e estratégicos é fator essencial.”

“Nos próximos 30 anos, o petróleo será matéria estratégica e essencial, como o foi nos últimos 100 anos.”

“As reservas de petróleo do México, da Venezuela e, agora, as do Brasil crescem de importância estratégica não só para buscar grandes acordos comerciais e políticos (México e Venezuela), como para garantir a inserção do Brasil no conjunto das nações ricas.”

“Em todas as guerras, o petróleo esteve presente como um dos determinantes do sucesso ou insucesso dos contendores. Alemanha e Japão, na Segunda Guerra Mundial, buscaram dominar as fontes de petróleo da Rússia; e da Ásia e do Oriente como forma de garantir o sucesso.”

“Assim, é importante que o país não perca sua independência em petróleo, o que ocorrerá gradativamente se passar a admitir uma abertura progressiva do setor.”

O que se constata, enfim, é uma questão complicada, uma luta de opiniões que passam pela defesa dos investimentos estrangeiros na área da mineração, e da defesa do monopólio na área da exploração do petróleo. O que se confirma, no entanto, é que as duas posições enfatizam a importância estratégica dessas atividades para o desenvolvimento e a segurança nacionais.

Nossa intenção é tentar concatenar idéias que acabem nos levando outra vez a abordar a Lei de Requisições como peça perma-

nente de apoio, forte e suficiente, para que possamos decidir com maioria, sempre que a nossa segurança e soberania estiverem ameaçadas.

O fato de uma empresa considerada estratégica estar totalmente sob controle do Estado não impede que ela seja manipulada por minorias organizadas. A recente greve dos petroleiros comprovou que, rapidamente, refinarias e plataformas podem ser paralisadas em todo o país, proporcionando pesados prejuízos financeiros, reduzindo drasticamente a produção, impondo ao Governo negociações desgastantes e comprometendo a segurança nacional. Uma empresa privada nas mesmas condições estaria também sujeita a esse tipo de problema, embora pudesse encontrar soluções mais ágeis por não se sentir pressionada por injunções políticas.

Assim, voltamos à Lei de Requisições, para afirmar a sua imprescindibilidade no estado de guerra e especular quanto à possibilidade de ser aplicada no tempo de paz. De qualquer forma, a lei em vigor precisa ser urgentemente revisada e atualizada.

No estado de guerra, o uso da Lei de Requisições está fora de discussão, mas, no tempo de paz, haverá um acentuado grau de dificuldade em aceitá-la, porque ocorrerão reações de origem cultural e política.

O importante é que possam ser estabelecidos rigorosos critérios que caracterizem com certeza o que é uma atividade estratégica e quando a alteração violenta da ordem em função do desempenho dessa atividade, comprovadamente, ameaça a segurança nacional. Se o bom senso e a seriedade prevalecerem na identificação desses parâmetros, o Governo continuará a acompanhar essas ati-

vidades, mas estará liberado da obrigação de protegê-las e controlá-las diretamente. O respaldo legal proporcionado pela Lei de Requisições permitirá que a situação seja rapidamente revertida e que o Governo retome o controle das ações, sempre que a soberania e a segurança nacionais estejam ameaçadas.

A revisão e a modernização da Lei de Requisições seria da responsabilidade de um Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), responsável que é pela coordenação da Mobilização Nacional e pelo planejamento estratégico nacional. O Executivo a submeteria posteriormente à aprovação do Congresso Nacional e a discussão democrática da Lei de Requisições refletiria, ao final, o consenso da nação.

CONCLUSÃO

As atividades selecionadas como estratégicas para a segurança nacional têm sido usadas freqüentemente como argumento para justificar o monopólio estatal, a não-privatização de empresas estatais e a resistência à aceitação dos investimentos de capital estrangeiro.

Afirma-se que o controle estatal inibe o avanço das multinacionais, impedindo-as de desestruturar o planejamento estratégico de determinados empreendimentos, eliminando os conseqüentes riscos para a segurança nacional e a soberania do país.

Na verdade, o Governo antecipou-se à rigidez desses conceitos quando implantou o plano de privatização e passou a alienar, à

iniciativa privada, empresas anteriormente consideradas intocáveis.

Ao iniciarmos a apreciação da Lei de Requisições, nossa idéia básica era propor sua modernização para atender às necessidades da Mobilização Nacional em tempo de guerra. Contudo, resolvemos ousar e incluir também na proposta a idéia de que a Lei de Requisições, previamente aprovada pelo Congresso Nacional, possa ser aplicada pelo Executivo, em tempo de paz, como um instrumento forte e justo que permita coibir atitudes atentatórias à segurança nacional, quando ocorridas em áreas estratégicas.

A aplicação da Lei de Requisições em tempo de paz libera o Governo, total ou parcialmente, da função de gestor das atividades empresariais identificadas como estratégicas.

É preciso alertar que a requisição de bens está prevista no artigo 139, inciso VII, da Constituição federal, que trata de medidas a serem tomadas quando da vigência do estado de sítio, em caso de "comoção grave de repercussão nacional". O que estamos sugerindo é a existência de uma Lei de Requisições capaz de respaldar providências fortes e imediatas na defesa da segurança nacional, sem a necessidade de recorrer ao estado de sítio, mas apropriado às situações que se afigurarem como de grau excepcional.

Como complemento a esta conclusão, lembramos a existência da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Portanto, não é novidade a legislação apropriada para uso nos momentos difíceis do processo de tomada de decisões. □