

O caso da adjudicação das moedas de prata em favor da União



Arnaldo Godoy

Livre-docente pela USP

Em 1924 o Ministro da Fazenda provocou o Consultor-Geral da República

sobre o correto entendimento de legislação que autorizava a apreensão de moedas de prata, que seriam adjudicadas em favor da União, na hipótese de exportação irregular. A medida era reflexo de um conjunto de determinações legais que decorreram da 1ª Guerra Mundial. O Consultor-Geral explorou o conceito de anualidade em matéria fiscal — que hoje apenas orçamentário, dado que no Direito Fiscal vige o princípio da anterioridade. Por isso, a constante referência à lei ânuia, ou anual, informadora desse antigo princípio, por força do qual os tributos somente poderiam ser cobrados em determinado exercício, se previstos em lei orçamentária do ano anterior. O parecer também explorou o tema do prazo de validade das leis, concluindo pela imprestabilidade da pretensão da Fazenda. Segue o texto:

“Gabinete do Consultor-Geral da República – Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1924.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda – Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o processo, que se dignou submeter a meu estudo com o Aviso nº 182-B, de 30 de agosto último, relativo a uma consulta do Inspetor da Alfândega do Rio de Janeiro, sobre se, nas apreensões de moedas de prata, cuja exportação é proibida, a adjudicação legal aos apreensores e outros deve ser feita com as próprias moedas ou em outra espécie.

O processo veio ilustrado com um parecer do Senhor Dr. José de Serpa, auxiliar do Consultor da Fazenda Pública, com que este se pôs de acordo. Sustenta-se nesse parecer que foi descabida a apreensão das referidas moedas de prata, porquanto, tendo o art. 15 da Lei nº 4.230, de 31 de dezembro de 1920, vigorado apenas no exercício de 1921, e limitando-se o art. 56 da Lei nº 4.440, de 31 de dezembro de 1921, a proibir a exportação do ouro, prata, e outros metais preciosos, amodados ou em barras, e artefatos, não se pode considerar a exportação dessas mercadorias como contrabando, só cabendo aos oficiais aduaneiros a obrigação de impedir a saída. Concluiu-se aquele parecer nos seguintes termos: “Portanto,



desde que não houve contrabando, não pode haver adjudicação; não podendo também a Fazenda se apropriar do dinheiro apreendido, que, na minha opinião, deve ser escriturado em depósito, para ser entregue a quem de direito, por intermédio do Poder Judiciário”.

Quando, em 1917, o Brasil proclamou o estado de guerra com a Alemanha, o Congresso autorizou o Presidente da República a tomar todas as medidas de defesa nacional e segurança pública, que julgasse necessárias (Lei nº 3.361, de 26 de outubro de 1917), e, ainda, a decretar, a título de represália, a suspensão da exportação, para o estrangeiro, de mercadorias e bens de qualquer espécie, de propriedade do inimigo, inclusive títulos, dinheiro, prata e ouro amodado (Lei nº 3.393, de 16 de novembro do mesmo ano, art. 3º, letra h).

Baseado nessas autorizações, o Presidente expediu o Decreto nº 13.110, de 19 de julho do ano seguinte (1918), dispondo, no art. 1º, que ficavam proibidas a exportação de valores e a remessa de fundos para o exterior, que não tivessem por fim: a) o pagamento de obrigações contraídas pela União, Estados, Municípios, e pessoas naturais ou jurídicas; b) o pagamento de mercadorias de livre importação; c) a manutenção de brasileiros, ou estrangeiros não inimigos, que, possuindo bens no Brasil, residissem no estrangeiro.

Na data desse decreto já vigorava a Lei número 3.446, de 31 de dezembro de 1917, que orçou a receita para o exercício de 1918. Dispôs ela, no art. 73, o seguinte: “Para vigorar durante o exercício, o Poder Executivo poderá regulamentar a exportação do ouro, prata, níquel, cobre, bronze, e outros metais amodados, ou em barras e artefatos, caso ainda não esteja autorizado a tomar essa providência em lei ordinária”.

Este dispositivo foi reproduzido, nos mesmos termos, pela Lei nº 4.230, de 31 de dezembro de 1920, que orçou a receita para o exercício de 1921, e na sua conformidade o Poder Executivo expediu o Decreto número 14.600, de 5 de janeiro de 1921, cujo art. 1º dizia o seguinte: “Fica proibida, durante o corrente exercício, a exportação do ouro, prata, níquel, etc.”

Como se vê, a proibição da exportação do ouro, prata, níquel, cobre, bronze e outros metais amodados ou em barras, e em artefatos, foi uma medida ou providência transitória, determinada, a princípio, pelo estado de guerra, e mantida depois, provisória e limitadamente, pelas leis orçamentárias, pelos mesmos motivos.

É certo que, posteriormente, a Lei nº 4.440, de 31 de dezembro de 1921, que orçou a receita para o ano de 1922, dispôs no art. 56, já sem qualquer restrição, que ficava proibida a exportação do ouro, prata e outros metais preciosos, amodados ou em barra.

Mas, não era, evidentemente, intenção do legislador proibir, de modo permanente, a exportação dessas mercadorias. E assim é, não só porque, nos termos dos dispositivos anteriores, a providência era claramente transitória e de exceção, como ainda porque igual dispositivo não foi reproduzido nas leis posteriores, o que era imprescindível para que continuasse a subsistir, visto como, sendo uma disposição de caráter fiscal, é

substancialmente anual.

É certo que, em regra, as leis conservam os seus efeitos, enquanto não são abrogadas; mas, como ensina o Sr. CLÓVIS BEVILÁQUA, muitas vezes as leis trazem em si o princípio do seu desaparecimento do mundo jurídico, determinado que cessarão de ter eficácia numa determinada época. As leis anuais, que regulam a receita e as despesas da República em cada exercício financeiro, são exemplo desta espécie. Estas leis anuais, por isso que fixam os impostos que os cidadãos têm de pagar num certo lapso de tempo, e traçam os limites da despesa pública, matéria de grande ponderação, onde é preciso, em primeiro lugar, que a lei vai, *pari passu*, acompanhando o desenvolvimento da capacidade econômica do povo, e, em segundo lugar, que não se dê margem ao arbítrio da autoridade, são inalteráveis no decurso do ano em que têm de vigorar. Outras leis são destinadas a atender a uma circunstância anormal, a um estado transitório da sociedade, e desaparecem com as condições que as fizeram nascer, ou porque assim o ordene o legislador, ou porque fique a lei sem objeto (Teoria Geral do Direito Civil, pág. 59, nº 43).

É o que, em resumidas palavras, exprime WINDSCHEID: “A eficácia das normas jurídicas acaba com a sua cessação. Esta pode ter a sua causa nas normas jurídicas mesmas, enquanto elas se atribuem força obrigatória só por um certo tempo, ou só por certas circunstâncias e pressupostos transitórios” (Direito das Pandectas, vol. 1º, § 31).

PACIFICI-MAZZONI entende que a extinção da força obrigatória das leis, pela cessação das condições, expressas ou tácitas, das quais o legislador fez depender tal força, pode verificar-se em quatro casos, o primeiro dos quais é o seguinte: “quando a lei tiver sido feita por um tempo determinado, ou pela duração de um acontecimento, cessará de ter efeito ao expirar desse tempo, ou no fim do acontecimento. Assim, uma lei sobre moratória por um ano, durante uma guerra, se extinguirá ao expirar do ano, ou com a conclusão da paz” (Instit. de Dir. Civ. Italiano, vol. 1º, nº 128).

Ora, é evidente que as Leis de 1917 e o Decreto de 1918 tiveram por objetivo medidas de defesa nacional e segurança pública, motivadas pelo estado de guerra em que a República se empenhou com o Império Alemão, a fim de que, como disse um dos considerados do Decreto de 19 de julho de 1918, “de qualquer modo não fossem prejudicados os interesses nacionais ou os da potencias aliadas”.

Ainda em 1921 perduravam esses motivos, pelas grandes perturbações causadas pela guerra, e que se manifestaram mais vivas após o armistício e a própria conclusão da paz.

Por outro lado, tanto era pensamento do legislador limitar no tempo a proibição da exportação do ouro e outros metais, que duas vezes, nas Leis Orçamentárias para 1918 e 1921, consignou expressamente a cláusula “para vigorar durante o exercício”.

É certo que na lei subsequente desapareceu a restrição; mas esta estava naturalmente subentendida, não só porque obedecia ao mesmo objetivo e à mesma razão, como porque se trata de um dispositivo de natureza fiscal, inserto numa lei essencialmente anuais, ou



temporária.

Aliás, é duvidoso que dispositivo de tal natureza possa ser objeto de uma lei permanente, dada a garantia que a Constituição assegura à liberdade do comércio internacional, que só pode ser restringida, ou suprimida, por motivo de alto interesse, ditado pela segurança do Estado, saúde pública, ou motivo análogo. Tais motivos são excepcionais e, consequentemente, transitórios.

Uma vez, portanto, que não figurou mais, nas leis posteriores, relativas aos exercícios de 1923 e 1924 a disposição proibitiva, e se trata de lei fiscal, penso que não é por lei proibida a exportação de ouro, prata, e outros metais preciosos, amoedados ou em barras. E que, portanto, não encontrava apoio em lei o ato da Alfândega desta Capital, de que dá notícia este processo. E assim não tem objeto a pergunta formulada pelo Inspetor.

Devolvendo a Vossa Excelência os papéis relativos, tenho a honra de renovar os meus protestos de elevado apreço e consideração.

Astolpho Rezende."

Date Created

17/09/2015