

LICENÇA DE IMPORTAÇÃO — CÂMBIO

— *A alteração do regime cambial, tendo caráter de ordem pública, alcança os casos pendentes de pedidos de licença prévia.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Requerente: Administradora de Lojas e Representações Ltda.

Mandado de segurança n.º 3.840 — Relator: Sr. Ministro

JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS

* ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança número 3.840, do Distrito Federal, em que é requerente Administradora de Lojas e Representações Ltda., e requerido o Excelentíssimo Sr. Ministro da Fazenda (CACEX):

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno, por unanimidade de votos, negar a ordem, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 5 de agosto de 1954. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *João José de Queirós*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro João José de Queirós — Administradora de Lojas e Representações Ltda. impetrou, originariamente, no Juízo da 2.^a Vara da Fazenda Pública, mandado de segurança contra o Diretor da Carteira de Comércio Exterior (CACEX), alegando haver pedido, anteriormente, à Cexim, licença para im-

* NOTA DA RED.: No mesmo sentido, o acórdão no agravo de petição n.º 3.891, de 15 de outubro de 1954, publicado no *D. J.* de 7 de agosto de 1956, pág. 1.211, relator o ministro Alfredo Bernardes, vencido o ministro Cândido Lôbo.

portação de peças de máquinas de costura, sem cobertura cambial, sendo que a citada Carteira não despachou o pedido dentro do prazo de trinta dias. Na impetração, argúi a ilegalidade do artigo 55 do Decreto n.º 34.893, de 5 de janeiro de 1954, sustentando ser a Cacex sucessora da Cexim.

O Juiz Amílcar Laurindo Ribas, em exercício na 2.^a Vara da Fazenda, solicitou informações à Cacex, que, a fôlhas 39, as remeteu, afirmando que não lhe cabia praticar o ato desejado pela impetrante, eis que, em face do impugnado art. 55 do Decreto n.º 34.893, estavam afetos ao Sr. Ministro da Fazenda os casos pendentes da Cexim.

Pelo despacho de fls. 42, considerouse o Juiz incompetente para apreciar o pedido, determinando a remessa dos autos a este Tribunal.

Distribuído o processo ao Sr. Ministro Macedo Ludolf, a quem tenho a honra de substituir, S. Excia. solicitou informações ao Sr. Ministro da Fazenda. Este as remeteu. Encontram-se a fls. 51 e seguintes. Sustenta o Sr. Ministro da Fazenda não ser mais possível, em face do novo regime vigorante, o licenciamento nos termos desejados pela impetrante.

A fls. 56 a douta Subprocuradoria Geral da República opinou pela denegação do mandado.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queirós (Relator) — Sr. Presidente, denego a segurança, em face da reiterada e pacífica jurisprudência deste Tribunal. Trata-se de pedido de licenciamento prévio ainda não deferido pela Cexim, quando sobreveio a extinção daquela Carteira. Já agora a importação se processa por outros moldes legais, aos quais terá que se submeter a impetrante.

E' meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Decidindo caso idêntico, disse eu:

“Antes da Instrução n.º 70 e da Lei n.º 2.145, citadas no relatório, a importação de mercadorias dependia de licença prévia. E, nas mais das vezes, de cobertura cambial.

Interesses internos, vitais, vultosos, guardam conexão com o resultado do comércio de referência.

Dos econômicos, cuidava a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil.

Dos financeiros, a Carteira de Câmbio, do mesmo Banco.

Só a primeira podia, em primeira instância, deliberar sobre licenças prévias de importação, bem como sobre prorrogações do tempo de validade desses permissoes.

Tinha nuto para dar, ou negar, licença; para dar, ou negar, prorrogação.

Agia, dentro nas normas elásticas traçadas pelo direito positivo pertinente.

O condicionamento, jurídico, da Administração, era, aí, insignificante, até certo ponto, em razão da impossibilidade de enquadrar, nas previsões da lei, a variedade das situações.

Deixara, por isso, o Legislador, o estudo e decisão da conveniência, da oportunidade, dos pedidos, à discricção da autoridade administrativa.

Para usar expressões de Michoud (transcritas na monografia renomada de Paul Duez sobre *Les Actes de Gouvernement*, parte em que o publicista aprecia, note-se, a esfera de ação discricionária da Administração), quando a lei mandar que o Executivo ajuize da conveniência, da oportunidade, de um pedido, face ao interesse da economia nacional, é como se estivesse a dizer: — quero que faças o que entenderes mas conforme ao interesse geral. Estás à dianteira, para tanto, em condições de aptidão. O controle judicial não vai ao mérito dos atos, dos ajuizamentos administrativos que se enterreiram na conveniência, na oportunidade, pena de se transformar o juiz, de censor da legalidade, em superior hierárquico, da Administração, proceder equivalente de repúdio ao que diz a Super-lei no artigo 36.

Sempre me orientei nessa conformidade, nos mandados de segurança em que impugnados atos do diretor da extinta Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, atos com os quais indeferia êle pedidos de licença prévia de importação ou pedidos de prorrogação do prazo de validade de licenças; sempre entendeu assim, pelo que sei, o Supremo Tribunal.

Vejamos, agora, a esfera de competência da outra Carteira referida, a de Câmbio.

Cabia, privativamente, à mesma, decidir, em 1.^a instância, sobre cobertura cambial, sobre autorização para compra de câmbio.

Temos, pois, que duas carteiras do Banco do Brasil interferiam com as importações, duas carteiras autônomas, com atribuições e momentos de ação diversos.

A licença prévia, consecutória de despacho da Carteira de Exportação e Importação, de nenhum modo conferia ao titular respectivo, o poder de exigir, da Carteira de Câmbio, cobertura cambial, visto como não estava a segunda vassalizada à primeira, visto que inexistente subordinação entre ambas.

Basta compulsar o direito positivo pertinente (Leis ns. 262, de 1948; 842, de 1949 e 1.807, de 1953, e Decretos ns. 24.697-A, de 1948, e 27.541, de 1949), basta atentar para as Instruções do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, anteriores à Instrução n.º 70, basta examinar a estrutura, a organização do Banco do Brasil e respectivas carteiras, para que se concorde com isso, para que se conclua no mesmo sentido.

Objetar-se-á: então, a licença prévia, deferida, não tinha significado, conteúdo?

Possuía significado importante. Tinha conteúdo valioso. Indicava o grau de essencialidade, a conveniência da venda do produto sujeito a controle. Testificava a compatibilidade, atual, coetânea, da importação cogitada, com os negócios internos. Franquiava a entrada dos artigos licenciados no país.

Só não interferia, pena de usurpação de atribuições, com os meios de pagamento, matéria afeta à Carteira de Câmbio.

Licença de importação não é contrato de câmbio, não gera direito entre compradores e vendedores de moeda estrangeira, como é inequívoco.

Semelhante licença é uma autorização, seu raio de ação depende da competência do órgão. Se o órgão só tem que ver com a conveniência, com a oportunidade da importação, desde que a cobertura cambial depende de iniciativa do interessado, de pedido do interessado, de despacho de outro órgão, incumbido de deliberações sobre cobertura cambial, é claro que a licença prévia dada não pode empenhar o Estado quanto a meios de pagamento.

Tão relevante quanto ao da Carteira de Exportação e Importação, senão maior, era o papel da Carteira de Câmbio, até porque regime de licença prévia de exportação e importação reflete preocupações de ordem cambial, é estabelecido para um joeiramento nas importações, para selecionar os pedidos correlatos, atividades permissíveis de um controle mais intenso, mais apurado, das disponibilidades cambiais resultantes da exportação.

A Carteira de Câmbio é detentora dos fundos do Tesouro Nacional em moeda estrangeira.

Exerce, como preposto do Estado, o monopólio oficial de câmbio.

Obrigações, básicas, da mesma, estar em dia com as variações do câmbio internacional, determinar a qualidade e quantidade de moeda estrangeira disponível para a importação, contribuindo, dentro na sua esfera de competência, para impedir a formação de atrasados comerciais, para impedir *deficits* na balança do nosso comércio com o exterior.

Só os portadores de licença prévia, note-se, podiam dirigir-se à Carteira de Câmbio para pedir divisas, autorização de fechamento de câmbio.

A licença prévia, valia, nesta segunda fase, do processo de importação, a fase referente aos meios de divisas (vide re-

gulamento aprovado pelo Decreto n.º 27.541, de 1949, art. 27, § 1.º).

Podia pedir divisas, quem tivesse pláto para uma importação.

A licença prévia, era tudo, nos casos, raros, de licenciamento à base de disponibilidades previamente deferidas pela Carteira de Câmbio.

Era quase tudo, onde autorizado o embarque de mercadorias mediante saques em cobrança, mediante débito em conta-corrente, ou sob a forma de investimento de capitais, o que também mostra, o que também demonstra, que licença prévia não podia implicar na outorga de cobertura cambial.

A Carteira de Câmbio costumava dar divisas, quando o importador vinha pedi-las sobraçando uma licença prévia, sim. Esse o normal, o comum. Mas o fornecimento de cobertura dependia da existência de disponibilidades, ficando, muitas vezes, os pretendentes em fila, largos meses, à espera dessas disponibilidades.

O fornecimento de divisas dependia, também, e principalmente, das condições de aquisição e custo, da moeda estrangeira requestada, vigentes no momento de fechamento do câmbio, da ultimação do ajuste respectivo e que teria presença de corretor.

Essas variações, de referência ao processo de aquisição de moeda estrangeira e ao custo da mesma, muito importam ao Estado, pois é função essencial, e privativa do mesmo, como se sabe, defender a moeda respectiva e tomar providências reajustadoras, sempre que desequilíbrios econômicos, financeiros, tornarem demasiado onerosas, ou impraticáveis, para ele, Estado, as condições até então vigentes.

Louis Josserrand lembra bem: o direito sofre, progressivamente, a atração e o jugo dos fatos econômicos, que o dominam, e dos quais ele se torna tributário. A ordem jurídica, ressalta esse civilista renomado, é essencialmente uma ordem econômica, financeira. De atentar para os reflexos disso no próprio regime contratual.

Precisamente fatos econômicos, acontecimentos verificados no segundo se-

mestre de 1953, atrasados comerciais excedentes de quinhentos milhões de dólares, *deficits* de vulto agigantado na balança de nosso comércio com o exterior, ditaram ao Governo, colocaram o Poder Público na contingência de tomar as medidas de política econômica e financeira constantes da Instrução n.º 70 e da Lei n.º 2.145, medidas que redundaram na prática do ato impugnado.

Os métodos morosos, nada escorregiosos, em voga na distribuição das cambiais tomadas aos exportadores, vinham provocando críticas virulentas aos meios ligados à importação e exportação, na imprensa e no Parlamento.

Muito se falava de compadrio e de tráfico de influência, reinantes na extinta Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, coisas de presumir, — dizia-se, — onde uns tudo obtinham e outros não, embora visível, inegável, por vezes, a identidade de condições, onde importações essenciais cediam passo à vinda de mercadorias nada essenciais.

A própria legitimidade do monopólio oficial de câmbio aparecia afetada pelo *sistema* de distribuição de cambiais então preponderante.

Havia margem, excessiva, de lucros, especulação desenfreada, nos negócios da importação...

As medidas consubstanciadas na Instrução n.º 70, e na Lei n.º 2.145, surgiram como um impacto moralizador.

As disponibilidades cambiais passaram a ser oferecidas, vendidas, em pregão público, aos ininteressados; graduado, de acordo com o grau de essencialidade da mercadoria, o custo da moeda.

A ação do Estado logo pareceu justa, o monopólio oficial de câmbio legítimo, pois que destinado, o produto dos ágio, das sobretaxas arrecadadas, em ordem de prioridade (Lei n.º 2.145, de 1953. art. 9, § 2.º, parte geral e incisos):

— ao pagamento de bonificações aos exportadores;

— à regularização de operações cambiais anteriormente realizadas por conta do Tesouro Nacional;

— e ao financiamento, a longo prazo e juros baixos, da modernização dos métodos da produção agrícola e recuperação da lavoura nacional e ainda à compra dos produtos agro-pecuários, de sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílios para emprêgo na lavoura.

A Instrução n.º 70 e a Lei n.º 2.145, normas de ordem pública, entraram de pronto em vigor, tiveram efeitos imediatos, atingiram como podiam, como possível, lícito, situações em curso, entre as quais se situam as licenças deferidas à impetrante mas inda não recebidas na data em que entrou em obrigatoriedade o novo sistema, deixando a impetrante na conjuntura de arranjar, no pregão público, querendo, as divisas, a cobertura cambial indispensável ao êxito de tais licenças.

Se ainda não havia pedido cobertura cambial, se inda não estava, em consequência, fechado câmbio para as importações que quer levar a efeito, como fala a impetrante em direito adquirido no concernente a essa cobertura cambial?

Certo é porque no Brasil se usa e abusa da expressão direito adquirido.

No entanto, um homem de estatura mental avantajada como Leão Duguit, disse, em 1926, no Cairo, durante uma aula: (*Leçons de Droit Public Général*, ed. 1926, pág. 308):

"Ici je ferais des réserves; car, je vous le dis franchement, il y aura dans quelques mois un demi-siècle que je fait du droit, et je ne sois pas encore ce que c'est qu'un droit acquis. Je sais ce que c'est qu'un droit, et encore je n'en suis pas bien sûr; mais je n'ai jamais su ce que c'est qu'un droit acquis. On a un droit ou on n'en a pas, et le mot acquis n'ajoute rien à l'idée qu'on exprime en parlant de droit. L'expression droit acquis droit done être impitoyablement rejetée, car elle n'a pas ce sens."

O Sr. Carlos Maximiliano, no seu *Direito Intertemporal*, salienta que é fonte perene de erros a confusão de direito adquirido com expectativa de direito.

Isso se verifica, diz êle, tôda a vez que um direito desponta, porém lhe falta algum requisito para se completar. Dá exemplos, aos quais acrescento êste: cobertura cambial, onde só se deferiu licença para vinda de mercadorias. Claro que em tal situação a existência de direito adquirido depende da prova, neste caso dos autos não produzida, inexistente ao que informa a autoridade responsável pelo ato impugnado, de pedido e deferimento de cobertura cambial, de contrato de fechamento de câmbio nas condições vindicadas.

Ao entrar em obrigatoriedade a orientação sôbre que versam a Instrução n.º 70 e a Lei n.º 2.145, o Estado conferira à impetrante autorização para importar mercadorias, no montante e condições discriminadas na licença respectiva. De meios de pagamento, de divisas, de cobertura cambial, não havia cogitado, mesmo porque inda não lhe havia sido feita qualquer solicitação, qualquer requerimento, pela impetrante, nesse sentido.

Figuremos que a impetrante tivesse requerido cobertura cambial e estivesse em fila à espera de disponibilidades cambiais, no momento em que entrou em vigor a orientação a que se arrima o ato impugnado: inda assim estaria a mesma sujeita às condições de aquisição e custo, da moeda estrangeira requestada, vigentes no momento de fechamento de câmbio, da ultimação do ajuste respectivo.

Nem poderia ser de outro modo, tratando-se de assunto exposto às variações, que são frequentes, do mercado internacional, adstrito à posição ocasional da balança de nosso comércio com o exterior.

A necessidade, de restrição legal à vida econômica, é hoje condição de sobrevivência em qualquer país.

O direito de pôr ordem na vida social, na vida econômica, há que preponderar sôbre as exigências da ganância e do egoísmo de alguns. A política pertinente há que ser feita com prevalência dos interesses superiores da nacionalidade, não com repúdio dêsses interesses.

A matéria transcende, pois, os interesses da importadora.

Os importadores do mesmo ramo da impetrante estão pagando ágios para conseguir divisas. Trate a mesma de imitá-los, pois sua situação em nada se apresenta diversas, muito embora a coloração protetora, o mimetismo pôsto em prática.

Atentando para casos da situação-tipo dos autos, foi que Roubier disse, no *Le Conflit des Lois Dans Le Temps*:

"... la loi nouvelle agit librement sur la situation en cours, sous la seule condition de respecter les éléments juridiques antérieurs qui auraient une valeur propre dans leurs conditions de validité et dans les effets qu'ils ont produits antérieurement: peu importe qu'il s'agisse d'éléments proprement constitutifs ou d'éléments faisant obstacle à la constitution, ou moment qu'il s'agit de constitution en cours".

"... les lois nouvelles peuvent s'attaquer aux éléments constitutifs qui restent à réunir, créer des conditions nouvelles (ou des obstacles nouveaux), modifier ou faire disparaître dans l'avenir les effets non encore produits par les éléments antérieurs (ou les obstacles antérieurs)..."

Os efeitos imediatos da Instrução n.º 70 e da Lei n.º 2.145 não podem causar estranheza no mundo jurídico.

Medidas idênticas tomou a Inglaterra em 1925, suprimindo a conversibilidade da moeda, abandonando o *Gold Standard*, adotando o *Gold Butlion Standard* e os Estados Unidos com o *Emergency Banking Act*, de 1933 e *Gold Reserve Act* de 1934, que desvalorizou o dólar. A França teve, entre outras, a *Lei Faillot*, que admitiu, até, suspensão e resolução de contratos concluídos antes da primeira grande guerra.

A matéria fornecimento de divisas a importadores, não está mais ao juízo, à

discrição de uma Carteira do Banco do Brasil. Com a medida geral, impessoal, constante da Instrução n.º 70, introduziu-se no predito âmbito sistema moralizador, equânime, de licitação, propício a todos os interessados.

Vingou, nesse passo o princípio de isonomia, a preeminência de interesse social; legislou-se, adotou-se conduta mais concorde com os preceitos constitucionais.

Deixou a impetrante de ter, com isso, maiores lucros? Não importa. O antigo sistema se mostrara inadequado, propenso a arbítrios, possibilitador de especulações e práticas condenáveis. A consciência pública não mais o suportava. Tornava-se excessivamente oneroso, para o Estado, o preço pelo qual cedia as disponibilidades cambiais a importadores. O produtor carecia de ajuda estatal, de bonificação, face às conjunturas difíceis que vinha experimentando, notadamente devido à especulação dos que importavam à sua custa, ou seja, com as disponibilidades cambiais decorrentes da exportação.

Não é razoável, legítimo, protegido pelo Direito, o que requesta a impetrante".

Nego o writ.

Pelos fundamentos dêsse voto, denego, também o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se a ordem. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo, Alfredo Bernardes, Cândido Lôbo, Elmano Cruz, Mourão Russel e Aguiar Dias votaram de acordo com o Relator. Não compareceu, no julgamento, o Sr. Ministro Henrique D'Ávila. Presidiu o julgamento o Exceletíssimo Sr. Ministro Cunha Vasconcelos Filho.