

# JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

## VETO REJEITADO — VIGÊNCIA — CRÉDITO RURAL

— *Promulgação de preceito, em caso de rejeição de veto, produz efeito a partir da data da publicação, não retroagindo à data da lei em vigor.*

— *Conceito de lei de ordem pública.*

### PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Parecer PGFN/PG nº 357/95

#### DESPACHO DO MINISTRO

Em 17 de abril de 1995

Assunto: Rejeição, pelo Congresso Nacional, do veto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao § 2º do artigo 16 da Lei nº 8.880/94.

Despacho: Aprovo em sua inteireza o Parecer PGFN nº 357, de 13 de abril de 1995, da lavra do ilustre Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Publique-se como entendimento jurídico deste Ministério da Fazenda sobre o assunto, para ciência de todos os interessados.

(Of. Nº 466/95)

PEDRO PARENTE — Interino

#### ANEXO AO DESPACHO DO MINISTRO

Parecer PGFN/PG Nº 357/95

Implicações jurídicas da rejeição, pelo Congresso Nacional, do veto do Presidente da República ao § 2º do artigo 16 da lei nº 8.880/94.

Solicita o Sr. Ministro da Fazenda manifestação, desta Procuradoria, em caráter de ur-

gência, sobre as implicações da rejeição, pelo Congresso Nacional<sup>1</sup>, do veto aposto pelo Exmo. Sr. Presidente da República ao § 2º do artigo 16 da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

2. A lei referida, como é sabido, instituiu URV — Unidade Real de Valor, e dispôs sobre o Programa de Estabilização Econômica. Contemplou seu artigo 16 situação essencialmente transitória — a referente às obrigações que deveriam continuar expressas em cruzeiros reais e regidas pela legislação específica, até a emissão do Real. Entre essas obrigações incluíam-se (inciso IV) “as operações de crédito rural, destinadas a custeio, comercialização e investimento, qualquer que seja a sua fonte”. Durante a tramitação, no Congresso Nacional, da medida provisória convertida na Lei nº 8.880/94, foi introduzido o dispositivo questionado, com a seguinte redação:

“Nas operações referidas no inciso IV, a atualização monetária aplicada àqueles contratos será equivalente à dos preços mínimos em vigor para os produtores agrícolas.”

3. Importa objetivamente saber, no que tange à norma transcrita:

<sup>1</sup> Neste momento a regularidade do processo de votação que resultou na rejeição do veto presidencial é matéria ainda sob discussão no âmbito do Senado Federal.

(i) se por resultar da rejeição congressual de veto presidencial a dispositivo de lei já em vigor, sua eficiência retroagiria ao momento em que aquela lei se tornou eficaz;

(ii) se alcançaria as relações jurídicas já aperfeiçoadas quando de seu ingresso no mundo jurídico, e

(iii) se, com relação a operações futuras, estariam obrigadas ao seu fiel cumprimento as instituições financeiras que operam com crédito rural, em particular o Banco do Brasil S.A., independentemente de subvenção econômica de parte do governo federal.

4. Substancioso estudo da Consultoria Jurídica do Banco do Brasil S.A. (Parecer Cojur/Consu nº 7.126, de 10 de abril do corrente) concluiu, a propósito de tais questões:

— somente após promulgada e publicada no Diário Oficial, a parte vetada do projeto de lei e cujo veto fora rejeitado entrará em vigor e tornar-se-á eficaz;

— a norma consubstanciada no art. 16, § 2º, da Lei nº 8.880/94

— de interesse imediato de determinado segmento da sociedade — incide somente nas operações contratadas após sua vigência, respeitando-se o ato jurídico perfeito;

— a aplicabilidade da norma para operações futuras depende da existência de previsão orçamentária específica para fazer frente às despesas inerentes à assunção de encargos pelas instituições financeiras, em geral, e pelo Banco do Brasil, em particular.

5. Pelas razões que adiante, de forma sucinta, passaremos a expor, é intergral nossa concordância com as conclusões a que chegou o zeloso serviço jurídico do Banco do Brasil S.A.

## APRECIÇÃO

6. Consoante as regras de nosso processo legislativo, o texto de medida provisória objeto de projeto de conversão pelo Congresso Nacional é remetido ao Presidente da Repú-

blica, que, aquiescendo, o sancionará, ou se considerá-lo, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente (Constituição Federal, arts. 62, 65 e 66).

7. O efeito do veto, conforme didaticamente expõe MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO<sup>2</sup>, não é suspender a entrada em vigor da lei, já que não é lei o ato que sofre o veto, mas alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial. O veto parcial, ainda segundo o emérito constitucionalista, “apenas obriga o reexame da parte vetada, enquanto o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada”.

8. Ocorrendo a rejeição do veto presidencial, reza a Constituição Federal (art. 66, § 5º), “será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República”. Isso significa que, ocorrendo a hipótese de rejeição de veto parcial pelo Congresso, dois são os momentos em que um mesmo corpo de normas entra em vigor e adquire eficácia:

(i) num primeiro momento, após sancionada, promulgada e publicada, entra em vigor e adquire eficácia a parte não vetada do projeto, independentemente de a parte vetada encontrar-se ainda pendente de apreciação e deliberação pelo Congresso;

(ii) num segundo momento, após promulgada e publicada, entra em vigor e adquire eficácia a parte objeto de veto rejeitado pelo Congresso.

9. É rigorosamente esta a posição do Supremo Tribunal Federal, conforme se vê do julgamento do RE nº 85.950-RS, Relator o Ministro Moreira Alves<sup>3</sup>:

“ (...) Quando há veto parcial, e a parte vetada vem a ser, por causa da rejeição dele, promulgada e publicada, ela se integra na lei que decorreu do projeto. Em virtude dessa integração, a entrada em vigor da parte vetada segue o mesmo critério estabelecido para a

2 Curso de Direito Constitucional, 18ª ed., 1990, p.174.

3 RTJ 81/640.

vigência da lei a que ela foi integrada, considerando, porém, o dia da publicação da parte vetada que passou a integrar a lei, e, não o desta”.

10. Voltando ao caso concreto do § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880/94, a resposta à primeira questão surge, portanto, bastante clara: se se confirmar a rejeição do veto presidencial pelo Congresso, o texto do aludido dispositivo só entrará em vigor e adquirirá eficácia após sua promulgação e publicação.

11. Entendido que a eficácia do texto questionado não retroage à data em que teve início a eficácia do texto da lei, cabe analisar a segunda questão: a de saber se uma vez promulgado e publicado o § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880/94, teria ele o condão de alcançar relações jurídicas previamente aperfeiçoadas.

12. Consoante já vimos, o art. 16 da lei sob comento teve em mira regular situação transitória, que se exauriu com a entrada em vigor de novo padrão monetário do País, o Real, ou seja, em 01 de julho de 1994. Tecnicamente, parágrafo de artigo é o “desdobramento do enunciado principal, com a finalidade de ordená-lo inteligentemente ou excepcionar a disposição principal<sup>4</sup>”. Como o § 2º que se pretende ver nele integrado não excepciona o campo de vigência temporal contido no *caput*, regra elementar de lógica e de hermenêutica manda que se entenda serem os mesmos os campos de vigência temporal do *caput* e do questionado § 2º, expressamente exauridos, repetimos, em 01 de julho de 1994. A proceder-se, pois, a uma interpretação sistemática rigorosa dos aludidos textos (do *caput* do art. 16 e de seu § 2º), e uma vez patente que a situação por eles regulada já não mais existirá quando da introdução do § 2º no mundo jurídico, isso significa que ele disporia sobre o nada, que seria nenhum campo de alcance, ou, em palavras ainda mais candentes, que seria ele total e absolutamente inócuo.

13. Não pode o intérprete, todavia, apegar-se a um só critério interpretativo e ignorar os demais, sobretudo os elementos histórico e

teleológico inseridos no contexto da aparição da norma no mundo jurídico.

14. É sabido, no caso concreto, que o dispositivo vetado não constou do texto da medida provisória enviada pelo Poder Executivo ao Congresso e que nada tem ele a ver com o Programa de Estabilização Econômica que aquela medida visou a implantar. É indubitoso, igualmente, que os interesses que ditaram sua inserção no texto da referida MP não pretendiam que tivesse ele vigência somente durante o lapso temporal contemplado no *caput* do art. 16.

15. É bastante relativo o valor da vontade do legislador (*mens legislatoris*) como o elemento auxiliador no processo de busca do alcance do significado de determinada norma jurídica. É também costumeiramente aceito que a vontade do legislador não se confunde, necessariamente, com a vontade da lei (*mens legis*). Não se pode olvidar, no entanto, que consoante cediça regra de hermenêutica, “dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma<sup>5</sup>.”

16. Cumpriria perquirir, por essa razão, o campo de alcance do prefalado § 2º, a partir da hipótese de que venha ele a ser entendido como regra completamente autônoma em relação à do *caput* do artigo em que se insere, extrapolativo do limite temporal neste contido.

17. Pois bem. A regra em nosso ordenamento jurídico é de que a lei em vigor tem efeitos imediatos e gerais (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º), o que significa que alcança não só as relações ainda não constituídas como também todas aquelas que, iniciadas sob a égide da lei antiga, devam produzir efeitos sob o império da lei nova.

18. A exceção a essa regra acha-se inscrita na Constituição Federal (art. 5º, XXXVI): “a

4 Parecer SR-70, de 06.10.88, da Consultoria Geral da República — D.O.U. de 07.10.88, p. 19.675 e seguintes

5 Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Forense, 1979, p. 250.

lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. O mandamento constitucional é dirigido ao legislador, o que significa que será inconstitucional a lei cuja observância resultar na violação de uma daquelas garantias.

19. Reputa-se *ato jurídico perfeito* “o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”, e *direito adquirido* aquele “que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º, §§ 1º e 2º).

20. Exemplo típico de ato jurídico perfeito é o contrato, naquilo em que materializa e aperfeiçoa relações jurídicas em total harmonia com a vontade das partes e com a lei em vigor. As regras assim pactuadas incorporam-se ao patrimônio das partes no momento em que o contrato se consuma, dando lugar ao direito à manutenção daquelas regras (que se reputa “direito adquirido” para as partes contratantes), a despeito das ulteriores modificações que a lei vigente ao tempo da formação do contrato venha a sofrer.

2a ed., Dalloz et Sisey, 1960, p. 423.

21. Duas qualificações sofre esta regra. A primeira é a de que as cláusulas contratuais protegidas pelas garantias fundamentais são

aquelas situadas no campo reservado à autonomia da vontade das partes, não aquelas derivadas de um *estatuto legal*<sup>6</sup>, que entre nós muitos denominam *leis de ordem pública*, alcançáveis pelos efeitos da lei nova. A segunda é que costumeiramente também se reconhece, com base na teoria da imprevisão, que aquelas garantias cessam de existir quando fatores estranhos à vontade das partes e por elas não levados em conta quando da celebração do contrato modificam profundamente o equilíbrio em que a relação materializada no ajuste se baseia<sup>7</sup>.

22. Como não há qualquer base para a alegação de que se fazem presentes, no caso, os elementos que justificariam invocar a teoria da imprevisão, restaria averiguar se a regra insculpida no § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880/94 poderia ser considerada como de ordem pública, para o fim de alcançar relações contratuais aperfeiçoadas antes de sua vigência.

23. Ora, o princípio de que as chamadas leis de ordem pública têm aplicabilidade imediata a todas as relações em curso assenta-se no fundamento de que o interesse privado cede ao interesse da coletividade. Essa a posição de parcela respeitável da doutrina brasileira<sup>8</sup> e também a linha de entendimento por diversas vezes expressada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>9</sup>, sobretudo quando do exame de nor-

6 Na clássica definição de Roubier, *Le Droit Transitoire* 2ª ed., Dalloz et Sisey, 1960, p. 423.

7 Essa a base das decisões do Judiciário, notadamente do Superior Tribunal de Justiça, dando validade às “tablitas” que acompanharam diversos planos de estabilização econômica introduzidos no país. Como se recorda, as “tablitas” continham os deflatores que deveriam ser aplicados aos contratos em curso, quando tais contratos contivessem cláusula de correção monetária com índices prefixados. Referidas cláusulas repousavam na previsão de permanência da inflação. Uma vez estancado, ainda que temporariamente, por ato governamental, o processo inflacionário, não há dúvida de que a aplicação daquelas cláusulas geraria um indevido enriquecimento do credor às custas do devedor, com isto rompendo o equilíbrio da equação econômica imanente à relação obrigacional original.

8 Conforme José Afonso da Silva, “(...) não corre direito adquirido contra o interesse coletivo, porque aquele é manifestação de interesse particular, que não pode prevalecer sobre o interesse geral” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros, 1992, p. 380).

9 Ver, p.e., Res nºs 105.137, 106.132-RS, 105.322-RS, 107.512-RS, 110.932-105.137, 106.132-RS, 105-322-RS, 107.512-RS, 110-932-RS, e 114.982-5/RS. Ilustrativo é a decisão proferida pelo STF, quando do julgamento do RE nº 114.982-5/RS, Relator o Ministro Moreira Alves: “As normas que alteram padrão monetário e estabelecem os critérios para conversão dos valores em face dessa alteração se aplicam de imediato, alcançando os contratos em curso de execução, uma vez que elas tratam de regime legal da moeda, não se lhes aplicando, por incabíveis, as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito”.

mas alteradoras da moeda de curso legal do país, normas que, por sua própria essência, têm aplicabilidade imediata a todas as situações em curso e são do interesse direto de toda a coletividade<sup>10</sup>.

24. A norma que se discute neste parecer objetiva excluir a incidência da TR (taxa referencial) como elemento indexador dos contratos de crédito agrícola, substituindo-a pela variação dos chamados “preços mínimos”. Sabe-se, no entanto, que para as operações de financiamento na faixa dos recursos obrigatórios e com recursos das operações oficiais de crédito, por decisão do Conselho Monetário Nacional<sup>11</sup>, já não incide a TR nas operações com *mini produtores* (mas apenas juros de até 6% a.a.), e apenas 50% da TR (mais juros de até 6% a.a.) incidem nas operações com *pequenos produtores*. Sabe-se, igualmente, que por força da Lei nº 8.427, de 27.05.92, que dispôs sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, sob a forma de equalização de preços e de taxas de juros, há subvenção, custeada pela União, equivalente à parcela do saldo devedor de financiamento que exceder o valor de mercado do produto financiado, nas operações até R\$ 240.000,00<sup>12</sup> amparadas pelo “Programa de Garantia de Preços Mínimos” (PGPM), através de leilões em bolsas de mercadorias,<sup>13</sup>

25. Claramente, pois, o dispositivo cujo veto foi objeto de rejeição pelo congresso não traduz interesse imediato de toda a coletividade, mas sim os de particular segmento — outros que não os “*mini*” e “*pequenos*” produtores e os de beneficiários de operações de financiamento de custeio amparados pelo PGPM de valor inferior a R\$ 240.000,00 — do segmento dos “*produtores rurais*”.

26. *É inevitável, em consequência, à luz dos conceitos acima enunciados, a conclusão de que não é possível considerar-se a norma do § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880/94 como de ordem pública, para o efeito de ser ela aplicada às relações aperfeiçoadas antes de sua vigência.*

27. Entendido que a norma em apreço, se efetivamente promulgada e publicada, só terá aplicação aos contratos firmados após sua entrada em vigor, restaria investigar se ao seu fiel cumprimento estariam obrigadas as instituições financeiras que operam com crédito rural, em especial o Banco do Brasil S.A., independentemente de subvenção econômica governamental.

28. O dispositivo aqui examinado, consoante já visto, determina que as operações de crédito rural sejam atualizadas segundo a “variação dos preços mínimos dos produtores agrícolas”. Como observado pela Consultoria Jurídica do Banco do Brasil, “isto pode gerar três situações diversas, podendo a variação dos preços mínimos ser *inferior, igual* ou *superior* ao custo da captação dos recursos aplicados nos financiamentos rurais. Considerando-se a instituição do Plano Real como marco temporal, a correção monetária prevista no veto rejeitado seria, hoje, inferior, uma vez que os preços mínimos não sofreram reajuste, enquanto que os financiamentos foram pactuados com TR (que sofreu reajuste) mais juros, a fim de ressarcir os custos de captação. Dessa forma, a aplicação imediata do dispositivo em questão importaria prejuízo ao Banco do Brasil S.A. e a todas as instituições financeiras que operam no crédito rural”, se de alguma forma restar entendido que tais ins-

10 Mesmo neste campo, no entanto, é importante ressaltar, há forte resistência à generalização da idéia de que não há direito adquirido ou ato jurídico perfeito contra leis de ordem pública, pois isto importaria em anular a garantia constitucional toda vez que o Estado resolvesse rotular uma determinada norma como “de ordem pública”.

11 Resolução nº 2.102, de 24.08.94.

12 Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.100, de 24.08.94.

13 Nos termos do art. 26 da Medida Provisória nº 953, de 23.03.95 (que dispõe sobre o Plano Real), “Como forma de garantir o equilíbrio econômico-financeiro na conversão dos contratos relativos à atividade agrícola, ficam asseguradas as condições de equivalência constantes nos contratos de financiamento de custeio e de comercialização para produtos contemplados na safra 1993/94 e na safra 1994 com “preços mínimos de garantia” dentro da Política de Garantia de Preços Mínimos — PGPM”.

*tuições se acham obrigadas a operar no referido setor ao custo imposto pela norma vetada.*

29. Note-se — é ainda a Consultoria Jurídica do Banco do Brasil que com argúcia expõe —, “se a variação do preço mínimo dos produtos agrícolas for inferior ao custo de captação dos recursos destinados ao crédito rural (como ocorre no momento), e, a se considerar que a malsinada norma pretenda impor às instituições financeiras a *obrigação* de cobrir dos produtores rurais o *índice inferior*, haveria, por certo, *transferência de patrimônio de pessoas jurídicas regidas pelo direito privado* (inclusive o Banco do Brasil — CF, art. 173, § 1º) a *outras pessoas de direito privado*, estando o dispositivo, desse modo, contaminado por *inconstitucionalidade*. Note-se que tal proposição importaria em flagrante *expropriado* sem a correspondente *indenização*, o que é repudiado pelo ordenamento jurídico, seja com violação da proteção genérica garantida ao *direito de propriedade* (CF, art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV), seja com afronta aos princípios da *livre iniciativa* (CF, art. 1º, IV; art. 170, *caput*) e da *livre concorrência* (CF, art. 170, IV), bem como, no capítulo de Ordem Econômica e Financeira, ao *princípio da propriedade privada* (CF, art. 170, II), que praticamente se confunde com aquela proteção genérica antes mencionada.”

30. À luz do sistema constitucional vigente a aplicação do dispositivo aqui analisado requereria, portanto, *subvenção econômica* de parte da União Federal, para cobertura da defasagem entre a variação do preço mínimo dos produtos agrícolas e o custo de captação dos recursos aplicados pelas instituições financeiras que operam no crédito rural.

31. Nos termos da Constituição Federal (art. 167) são vedados: (i) o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, e (ii) a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Isso significa que a subvenção econômica referida deve estar expressamente contemplada na lei orçamentária anual (art. 165, §§ 5º e 6º da Constituição Federal), como condição prévia à sua

realização. Ainda nos termos do artigo 19 da Lei nº 4.320/64, “A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial”.

32. No caso específico do Banco do Brasil S.A., há dispositivo legal expresso determinando que operações rurais que tenha de realizar com custos favorecidos deverão ser ressarcidas, *com adequada remuneração*, na forma determinada pelo Conselho Monetário Nacional (Lei nº 4.595/64, art. 19). Desse modo, no caso específico do Banco do Brasil S.A., como observado por sua Consultoria Jurídica, “somente será possível o cumprimento do encargo criado pelo § 2º do art. 16 da lei nº 8.880/94 — hierarquicamente inferior ao § 1º do art. 19 da Lei nº 4.595/64 — se o Conselho Monetário Nacional assegurar os recursos necessários ao seu atendimento, o que somente é possível através da *abertura de crédito orçamentário específico para fazer frente a essa despesa*”.

33. Ainda em perfeita sintonia com o estudo da Consultoria Jurídica do Banco do Brasil S.A., a única solução plausível, possível e coerente com a atual sistemática para a questão da aplicabilidade da norma do § 2º do art. 16 de Lei nº 8.880/94 passa, necessariamente, pela existência de previsão orçamentária para fazer frente às despesas inerentes à assunção dos encargos pelas instituições financeiras, em geral, e pelo Banco do Brasil S.A., em particular.

## CONCLUSÕES

1. a regra contida no § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880/94 só entrará em vigor e adquirirá eficácia após sua promulgação e publicação;

2. porque o dispositivo analisado não excepciona o campo de vigência temporal contido no *caput* do artigo em que se pretende integrá-lo, e porque este cuida de situação essencialmente transitória, que se exauriu com a introdução do novo padrão monetário

do país, em 01 de julho de 1994, se interpretado o dispositivo segundo cânones sistemáticos rigorosos, seu campo de alcance temporal é, a rigor, nenhum;

3. interpretando-se o dispositivo vetado como contendo *regra autônoma* em relação à contida no *caput* do art. 16 da Lei nº 8.880/94, só terá ele aplicação às relações jurídicas aperfeiçoadas a partir do momento em que adquirir eficácia;

3.a. coerentemente com o sistema constitucional vigente, a aplicação do citado dispositivo, para operações futuras, requererá subvenção econômica de parte da União Federal,

o que a seu turno exige prévia e expressa dotação na lei orçamentária anual;

3.b. se interpretado o dispositivo como regra cogente para as instituições financeiras que operam com crédito rural, independentemente de subvenção econômica, sua aplicação, mesmo voltada somente para operações futuras, importará em transferência patrimonial entre pessoas de direito privado, o que é vedado constitucionalmente.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 13 de abril de 1995.

Luiz Carlos Sturzenegger, Procurador-Geral da Fazenda Nacional