

P A R E C E R

PGFN/PG /Nº 308/90

Prazo para o pagamento de tributos e outras exações públicas em cruzados novos.

I

A Exma. Sra. Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento solicita a manifestação desta Procuradoria-Geral, referente ao prazo fixado pelo art. 13 da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, cujo texto foi objeto também das Medidas Provisórias nºs 172, de 17, 174, de 23, e 180, de 23 de março de 1990 e, posteriormente, da Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990.

2. Diz literalmente o art. 13 da Medida Provisória nº 168, ora em discussão:

"Art. 13. O pagamento de taxas, impostos, contribuições e obrigações previdenciárias resulta na autorização imediata e automática para se promover a conversão de cruzados novos em cruzeiros de valor equivalente ao crédito do ente governamental, na respectiva data de vencimento da obrigação, **nos próximos 60 dias.**"

3. Como as referidas normas tiveram diferentes datas de publicação, surge a questão sobre o termo **a quo** para a contagem do prazo de 60 dias, dentro do qual é facultado aos contribuintes procederem ao pagamento de tributos e de outras exações públicas, mediante o produto da conversão de cruzados novos em cruzeiros, nos limites da obrigação respectiva e na data do vencimento.

II

4. A Constituição tratou do processo legislativo no art. 59, incluindo dentre as várias espécies normativas, com força de lei



em sentido material, a medida provisória (inciso V), cuja disciplina está dada no art. 62 e parágrafo único, **verbis**:

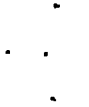
"Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes."

5. A teor do art. 62, têm as medidas provisórias força de lei, embora bastasse estar a dita espécie normativa incluída no rol do processo legislativo (inciso V do art. 59). É norma decorrente de competência legislativa excepcional, atribuída ao Presidente da República diretamente pelo texto da Constituição e sujeita ao pressuposto de relevância e urgência. A urgência, dada a complexidade e a velocidade dos fatos da vida contemporânea, não se compadece com a deliberação dos colegiados, com o processo legislativo ordinário. Fatos como as calamidades públicas, as crises econômicas e financeiras, dentre outros, que atingem diretamente o cidadão comum, geralmente desassistido, não admitem soluções que pendam de outras providências que não a pronta ação governamental.

6. A Constituição, pois, sabiamente previu a hipótese da medida provisória, harmonizando a ação governamental nos casos de relevância e urgência com a reserva legal. Não se está diante de concentração de poder legislativo ao Presidente da República, visto que, prudentemente, a Constituição submeteu a medida provisória ao controle do Congresso Nacional. Expedida a medida provisória, o Presidente da República deve submetê-la imediatamente ao Congresso Nacional, diz o texto.

7. A medida provisória tem força de lei, de acordo com a letra da Constituição. Se é exercício de excepcional competência legislativa, em caso de relevância e urgência, evidentemente que sua eficácia obrigacional terá termo inicial independentemente de outro ato que não a norma impositiva nela contida. Mas a eficácia



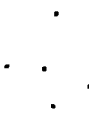
legislativa da medida provisória está limitada a trinta dias da sua publicação sob condição resolutiva da conversão em lei pelo Congresso Nacional.

8. Da literalidade, do sistema e da finalidade do texto constitucional, se as "medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias", sem dúvida alguma a força legislativa dá-se já na publicação.

9. O Congresso Nacional tem competência legislativa ampla para apreciar a medida provisória. Pode convertê-la em lei ou rejeitá-la ou, ainda, inová-la. Convertendo a medida provisória em lei ou deliberando pela simples rejeição, ultima-se o processo legislativo previsto no art. 62 e seu parágrafo único da Constituição. Não há necessidade de outro ato nesse processo, sendo termo definitivo dele a soberana manifestação do Congresso, que, evidentemente, se deliberar pela conversão da medida provisória em lei, deverá promulgá-la e publicá-la.

10. Caso o Congresso Nacional, no exercício de sua ampla e soberana competência legislativa resolver inovar a matéria contida na medida provisória a ele submetida, ter-se-á como manifestação de rejeição do ato legislativo do Presidente da República e a inovação, então, terá o trâmite do processo legislativo ordinário, inclusive sujeito à sanção presidencial. Nesse caso, diferentemente da conversão em lei, terá saído do mundo jurídico a medida provisória, passando a ocupar o seu lugar, se transformada em lei o projeto após a sanção presidencial, a matéria objeto da inovação pelo Congresso.

11. Com a aprovação da medida provisória e sua posterior promulgação pelo Congresso Nacional, dispensada, pois, a sanção presidencial, a matéria jurídica não é inovação na ordem legislativa a partir desse ato do Congresso, mas **referendum** parlamentar à ação normativa do Presidente da República. O ato referendado ou que mereça o **placet** parlamentar não nasce no momento do **referendum**. Ao contrário, diante desse **de acordo**, tem sua trajetória continuada. Portanto, diz-se que a medida provisória, convolada em lei, não tem sua eficácia interrompida ou suspensa a partir do a-



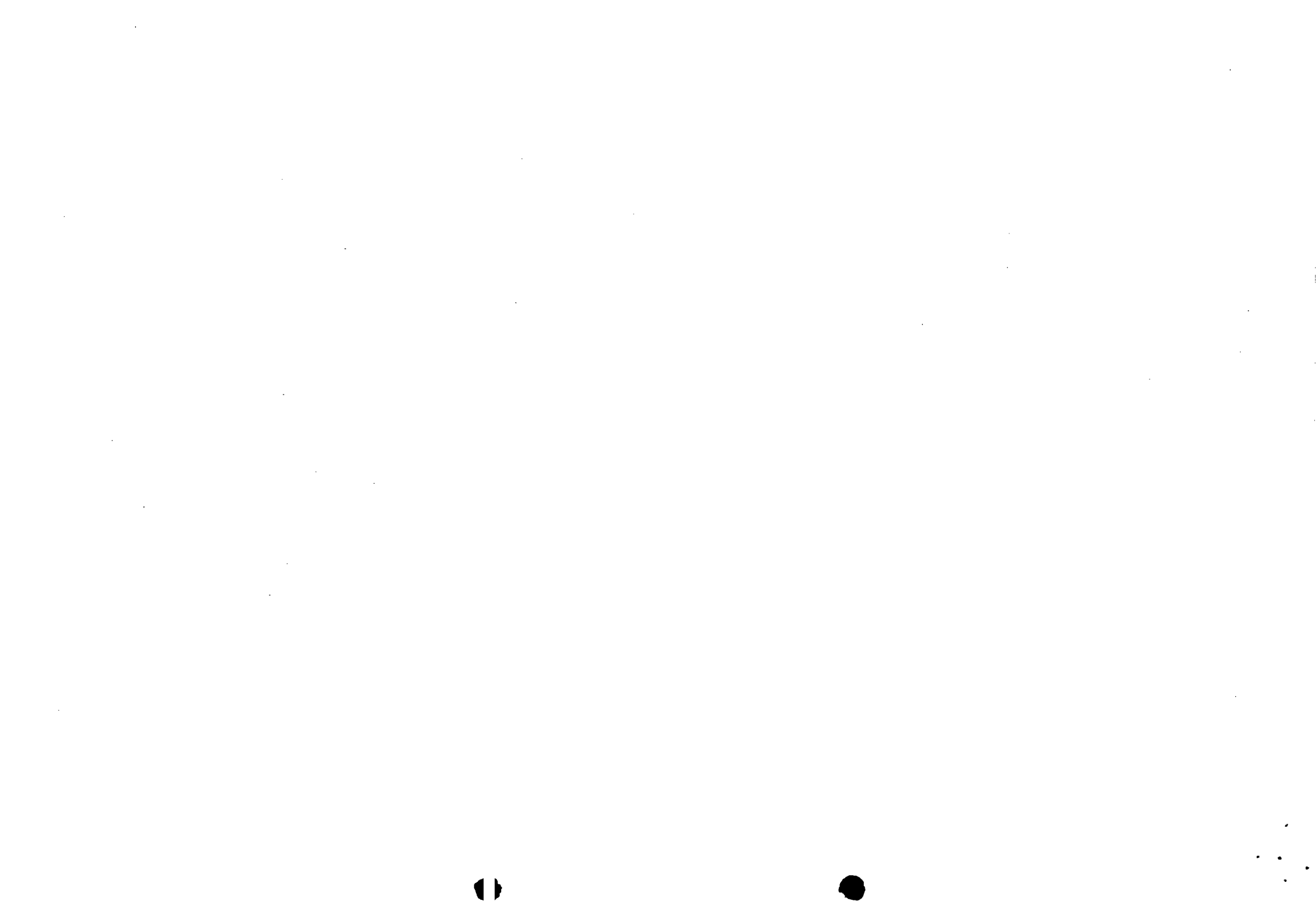
to do Congresso, mas mantida pelo "aprovo". Se com a aprovação do Congresso *in totum* a medida provisória veste-se da forma de lei, materialmente não deixará de ser medida provisória, inclusive para os efeitos do controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo.

12. Em suma, a eficácia de lei, de que trata o art. 62 da Constituição, dá-se já com a publicação da medida provisória e tem continuidade com a aprovação pelo Congresso Nacional, quando objeto de conversão em lei sem a sanção do Presidente da República. A matéria inovada pelo Congresso, objeto, portanto, de projeto de lei, a merecer o rito ordinário do processo legislativo, depende de sanção do Presidente da República e somente tem eficácia após a promulgação e publicação, perdendo qualquer vínculo com a originária medida provisória, que, nessa parte inovada, será tida como rejeitada e retirada do mundo legislativo.

### III

13. A Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, que "Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências", criou novo sistema monetário nacional e disciplinou as modalidades de conversão do cruzado novo para cruzeiro. No art. 13, fixou que "o pagamento de taxas, impostos, contribuições e obrigações previdenciárias resulta na autorização imediata e automática para se promover a conversão de cruzados novos em cruzeiros de valor equivalente ao crédito do ente governamental, na respectiva data de vencimento da obrigação, **nos próximos 60 dias.**" A expressão indicativa do prazo, embora pouco usual na técnica legislativa, sem dúvida alguma significa a data limite para o exercício da faculdade de conversão de cruzados novos para cruzeiros quando utilizados nos pagamentos que refere, sendo contados os dias a partir da publicação da Medida Provisória, que ocorreu em 19 de março de 1990, no "Diário Oficial" da União.

14. Imediatamente encaminhada à apreciação do Congresso, conforme manda o texto constitucional, objeto de acalorados debates, mereceu a aprovação *in totum*, convertendo-se na Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, publicada no "Diário Oficial" do dia seguin





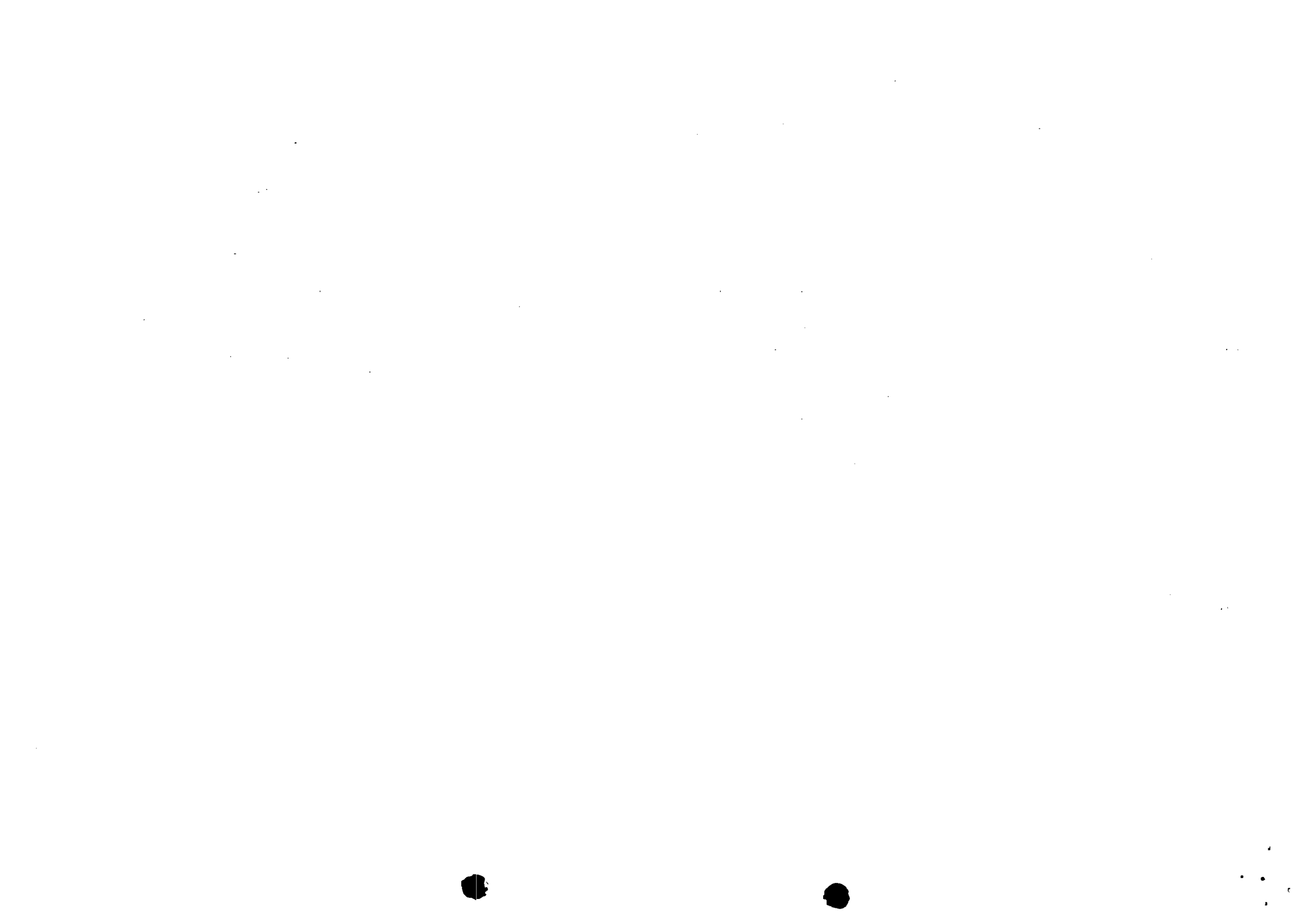
te. A aprovação foi integral, nela se contendo desde a ementa até o último artigo, repetindo, inclusive, a expressão **próximos 60 dias** no art. 13, já dito de pouco uso, na técnica legislativa.

15. Cumpre lembrar que a Medida Provisória nº 168, de 1990, foi republicada por força do art. 2º da Medida Provisória nº 172, de 17 de março de 1990. O art. 13 da Medida Provisória nº 168 foi objeto, nesse caso, de consolidação normativa, ou seja, mereceu a sua inclusão no novo texto, porém sem eficácia inovadora na ordem jurídica. O Congresso Nacional levou em consideração o texto da Medida Provisória nº 168 já na forma republicada por força da Medida Provisória nº 172, mas ressaltando, expressamente, que a matéria jurídica apreciada tinha origem na Medida Provisória nº 168. Assim, quando o Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal, Senador NELSON CARNEIRO, proclamou solenemente que "Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 168, de 1990, que o Congresso Nacional aprovou", estava anunciando, para a ordem legislativa, que a referida Medida Provisória havia merecido o **referendum** parlamentar e tinha sua eficácia continuada, sem interrupção ou suspensão. Portanto, a matéria jurídica que se contém na Lei nº 8.024 tem eficácia de lei material desde a data da publicação da Medida Provisória nº 168.

16. Foi editada a Medida Provisória nº 174, de 23 de março de 1990, publicada no "Diário Oficial" de 26 daquele mês, que modificava, dentre outras disposições, o discutido art. 13 da Medida Provisória nº 168, acrescentando-lhe três parágrafos.

17. Sobreveio, então, a Medida Provisória nº 180, de 17 de abril de 1990, publicada no "Diário Oficial" de 18 daquele mês, que determinou alterações em vários artigos e parágrafos da Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, e revogou expressamente a Medida Provisória nº 174. Dentre as alterações da Lei nº 8.024 estava a nova redação dada ao art. 13, **caput**, agora com cinco parágrafos.

18. Finalmente, foi expedida a Medida Provisória nº 184, de 4 de maio de 1990, publicada no "Diário Oficial" de 7 do mesmo mês, que revogou integralmente a Medida Provisória nº 180, de 17 de abril, e, simultaneamente, ordenou a **revigoração**, a contar de

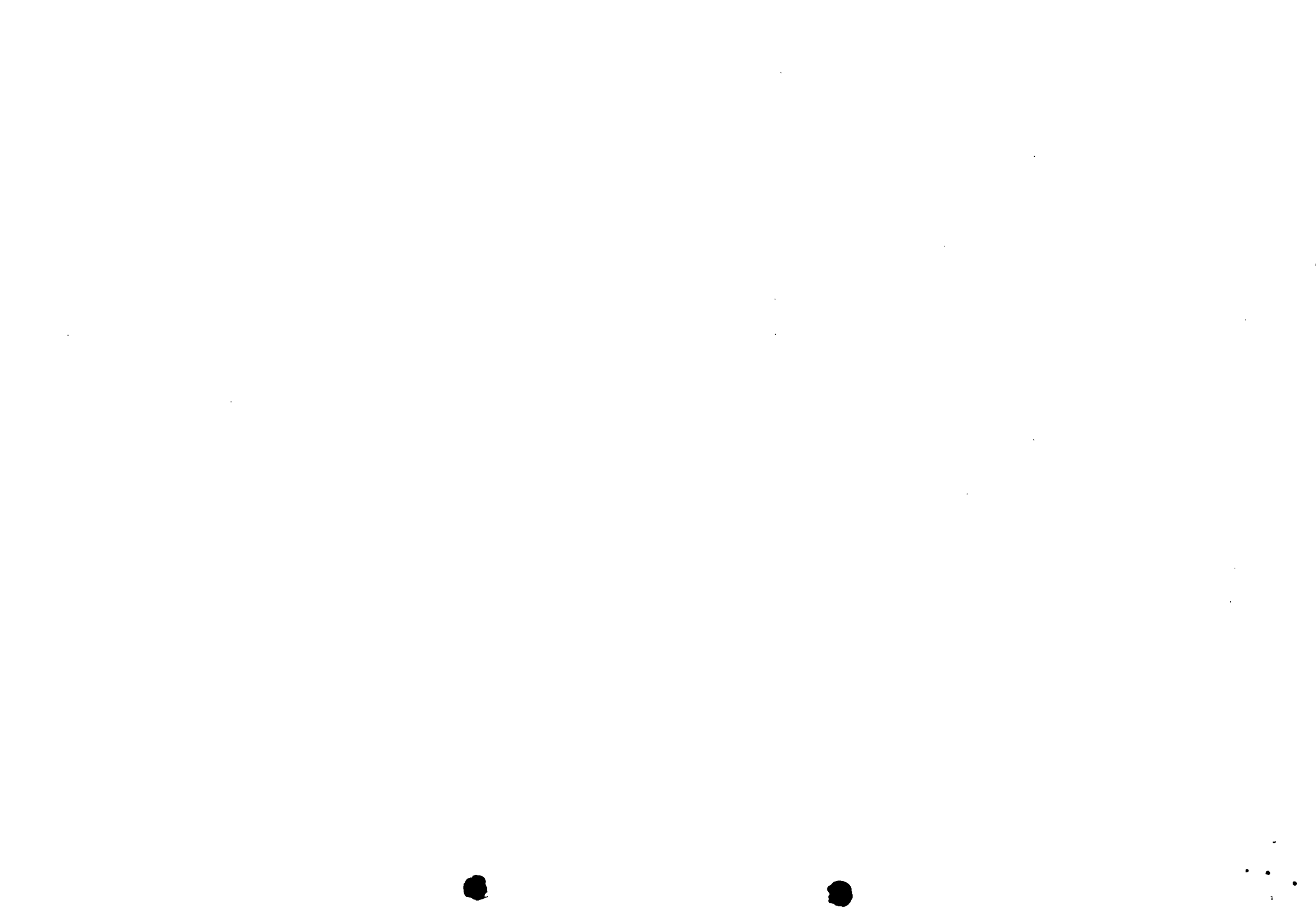


18 de abril de 1990, os dispositivos da Lei nº 8.024, alterados pela Medida Provisória nº 180, além de outras providências. A revigoração expressa no texto da Medida Provisória nº 184 importa, pois, a repristinacão da Lei nº 8.024, com a literalidade material que nela se continha, e o fez a partir de 18 de abril, porque nessa data era publicada a Medida Provisória que alterara os dispositivos da Lei repristinada, Medida Provisória essa agora revogada expressamente. Não fosse assim, estar-se-ia diante do vazio legislativo, incompatível com o direito, instaurando-se o caos. Oportunamente, pois, repristinou-se integralmente a Lei nº 8.024, com o texto original da Medida Provisória nº 168, como aprovada pelo Congresso Nacional.

19. Com efeito, o que existe na ordem legislativa é o texto da Lei nº 8.024, resultante da aprovação da Medida Provisória nº 168, consolidada na republicação determinada pela Medida Provisória nº 172, o que vale dizer, quanto ao questionado art. 13, que o prazo de 60 dias, nele previsto, continua a ser contado da data da publicação da Medida Provisória nº 168. A norma revigoradora ou repristinadora tem o condão de renovar a vida jurídica da lei revogada, porém com eficácia **ex tunc**, respeitados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. O termo a **quo** a diferencia da chamada lei nova que reproduza a lei antiga revogada, pois nesse modalidade de renovação do direito a eficácia dá-se **ex nunc**.

#### IV

20. Ante ao exposto, conclui-se que está em vigor integralmente a Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, pela qual o Congresso Nacional anunciou a aprovação e, portanto, a continuação da eficácia da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, na forma republicada por força da Medida Provisória nº 172, de 17 de março de 1990, contando-se, pois, o prazo de 60 dias para o pagamento de tributos e outras exações públicas em cruzados novos (art. 13) da data da publicação da Medida Provisória nº 168. (Destarte, dada a relevância da matéria e às implicações



de ordem monetária, tributária e , eventualmente, até penais pelo descumprimento da legislação de regência, recomenda-se, data venia, que o Banco Central do Brasil faça expedir instruções às instituições financeiras e o Departamento da Receita Federal oriente os contribuintes em geral.

21. Por último, é oportuno salientar que a faculdade prevista no art. 13 da Lei nº 8.024, por se tratar de norma **excepcional**, deve ser aplicada restritivamente, ou seja, atinge exclusivamente as exações nela arroladas - taxas, impostos, contribuições e obrigações previdenciárias -, vedada a sua extensão para outras exações administrativas.

À apreciação superior da Exma. Sra. Ministra.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 10 de maio de 1990.



CID HERÁCLITO DE QUEIROZ

Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Pub. DO 11.05.90  
S/I pag. 8904

Processo nº : 10168.002430/90-19

Órgão de Origem: Banco Central do Brasil

Assunto : Prazo para pagamento em cruzados, de taxas, impostos, contribuições e obrigações previdenciárias.

Aprovo o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que conclui pela contagem, a partir da data de publicação da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, do prazo para o pagamento, em cruzados, de "taxas, impostos, contribuições e obrigações tributárias", a que se refere o art. 13 da Lei nº 8.024, de 12 abril de 1990.

Na linha do aludido Parecer, o Banco Central do Brasil deverá expedir instruções às instituições financeiras e o Departamento da Receita Federal deverá orientar os contribuintes em geral.

Publique-se, juntamente com o referido Parecer.

Brasília, em 10 de maio de 1990.

  
ZELIA MARIA CARDOSO DE MELLO

Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento

