

P A R E C E R

Nº 2042/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que institui em âmbito municipal a possibilidade da utilização de meios e formas de pagamento digitais para quitação de débitos tributários, tal como PIX e operações de cartão de crédito. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui em âmbito municipal a possibilidade da utilização de meios e formas de pagamento digitais para quitação de débitos tributários, tal como PIX e operações de cartão de crédito.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, tendo em vista a iniciativa parlamentar da propositura em tela, temos que a matéria tributária não pertence à competência privativa do Chefe do Executivo. Isto porque as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão elencadas no art. 61, §1º II, que se aplica por simetria aos Municípios. Neste rol de matérias não se encontra a tributária, razão pela qual podem dar início ao processo legislativo de Projetos que tratam de isenção tributária, a título de incentivo fiscal, qualquer dos dois poderes.

Com efeito, o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o poder de isentar tributo é o mesmo de tributar, visto do ângulo contrário, admitida, assim, a competência legislativa da Câmara de Vereadores, inexistindo iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, ainda que a lei importe em reflexos orçamentários, a conferir:

"EMENTA: ADIN -LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, (...) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO -MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL -ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIAIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo -deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo -ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. " (ADI 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

Não obstante a iniciativa concorrente para legislar sobre direito tributário, a propositura em tela, ***ao instituir um novel meio tecnológico para pagamento dos tributos acaba por interferir na gestão dos serviços prestados pelo Executivo e, conseqüentemente, da direção superior da Administração***, à vista do que dispõe o inciso II do art. 84 da Carta Magna, aplicável ao Município, em virtude do princípio hermenêutico da simetria de formas. Por isso, somente o Prefeito Municipal pode estabelecer regras sobre o funcionamento da Prefeitura e instituir atribuições a seus órgãos.

Neste sentido:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. Celso de Mello).

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 - v. Informativo 338. (...). Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembléia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta". (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármen Lúcia, 17.3.2011).

De igual forma, vale a transcrição do tema nº 917 da jurisprudência do STF: **Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).(STF. ARE 878.911 com repercussão geral reconhecida). (Grifos nossos).

Vale esclarecer que a questão em tela é mais operacional do que

legislativa, não exigindo a edição de lei para que o Chefe do Executivo local venha a implementá-la. Nesse ponto, mencionamos parceria efetivada entre a Receita Federal do Brasil - RFB e o Banco do Brasil para pagamento de tributos federais através do PIX. Acerca do tema, confira-se notícia disponível no próprio site do Banco do Brasil: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/62716/banco-do-brasil-e-receita-federal-iniciam-pagamento-de-impostos-via-pix#/> . Acesso em 16 de abril de 2022.

Desta forma, de plano afastamos a viabilidade jurídica da propositura em tela em virtude da violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), não reunindo ela condições para validamente prosperar.

De toda sorte, especificamente com relação à instituição do PIX ou cartões de crédito como meio de pagamento dos tributos municipais (caso eventualmente o Chefe do Executivo assim pretenda efetivar), mister nos valermos do conceito de tributo estabelecido no art. 3º do CTN:

"Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda **ou cujo valor nela se possa exprimir**, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada." (Grifos nossos).

Da leitura do dispositivo acima colacionado, temos que tributo, por definição, é uma prestação pecuniária em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir. O pagamento, por sua vez, é o modo natural de extinção da obrigação tributária.

Dentro deste contexto, o art. 162 do CTN estabelece que o pagamento pode ser efetuado em moeda corrente, cheque ou vale postal; e, nos casos previstos em lei, em estampilha, em papel selado ou por processo mecânico. Vejamos:

"Art. 162. O pagamento é efetuado:

I - em moeda corrente, cheque ou vale postal;

II - nos casos previstos em lei, em estampilha, em papel selado, ou por processo mecânico.

§ 1º: A legislação tributária pode determinar as garantias exigidas para o pagamento por cheque ou vale postal, desde que não o torne impossível ou mais oneroso que o pagamento em moeda corrente.

§ 2º: O crédito pago por cheque somente se considera extinto com o resgate deste pelo sacado.

§ 3º: O crédito pagável em estampilha considera-se extinto com a inutilização regular daquela, ressalvado o disposto no artigo 150.

§ 4º: A perda ou destruição da estampilha, ou o erro no pagamento por esta modalidade, não dão direito a restituição, salvo nos casos expressamente previstos na legislação tributária, ou naquelas em que o erro seja imputável à autoridade administrativa.

§ 5º: O pagamento em papel selado ou por processo mecânico equipara-se ao pagamento em estampilha."

À luz dos dispositivos colacionado, não vislumbramos óbices no pagamento de tributos por intermédio de cartões de débito ou crédito ou mesmo o uso do PIX e reiteramos, à guisa de exemplificação a existência de parceria efetivada entre a Receita Federal do Brasil - RFB e o Banco do Brasil para pagamento de tributos federais através do PIX.

Há de se observar, outrossim, que, de acordo com a Lei nº 12.865/13, o setor de pagamentos destinados ao público, incluindo todo o mercado de cartões, passou formalmente a fazer parte do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), sujeitando-se às regras gerais, princípios e

conceitos ali estabelecidos e, conseqüentemente, ao controle e fiscalização do Banco Central do Brasil (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN). O mesmo se deu com relação ao PIX.

Assim, todos os negócios ou arranjos de pagamentos destinados ao público e aceitos por mais de um recebedor, incluindo cartões, demais instrumentos eletrônicos e novos sistemas de pagamentos móveis (prestados por meio de operadoras de telecomunicações, operadoras de telefonia), passam a ser regulados e fiscalizados pelo BACEN, devendo se submeter às regras e autorizações emitidas por essa instituição. Para maiores explicitações acerca do tema, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 1101/2019.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade da propositura em tela, não reunindo ela condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2022.