

P A R E C E R

Nº 1298/2019

- PG – Processo Legislativo, TB – Tributação. Projeto de lei que pretende alterar dispositivo do Código Tributário Municipal que dispõe sobre a forma de pagamento dos tributos. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei que pretende alterar dispositivo do Código Tributário Municipal que dispõe sobre a forma de pagamento dos tributos.

A consulta vem acompanhada da propositura em tela, bem como do Código Tributário Municipal.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão em tela, vale a menção no sentido de que, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está

exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição Federal permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Neste ponto, impende esclarecer que, muito embora a hipótese em tela envolva o Código Tributário Municipal, não há que se cogitar, aqui, reserva de lei complementar, na medida em que o caso em tela não congloba normas gerais de matéria tributária na forma do art. 146 da Lei Maior.

Acerca da utilização da espécie normativa lei complementar no âmbito dos municípios recomendamos a leitura do Parecer IBAM nº. 2.375/20145.

Deste modo, a matéria encartada no projeto de lei em tela não se encontra inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária. Não obstante a existência de um vício formal pertinente à espécie legislativa, não possui ele o condão de invalidar a propositura objeto de análise ou mesmo a lei que se pretende alterar.

Adentrando ao cerne da questão, nos valem 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."

Pois bem, a propositura em tela pretende alterar o código Tributário Municipal para acrescentar a possibilidade do pagamento do tributo municipal por cartão de crédito ou débito, no que não vislumbramos

óbices. Isto porque, tais meios nada mais configuram do que mero mecanismos para a transferência do dinheiro.

Aliás, consignamos que a própria previsão expressa no art. 162 do CTN do pagamento em cheque e nas demais modalidades (estas últimas, hoje, em desuso) sofre críticas da doutrina, pois, por tratarem-se de mecanismos de transferência do dinheiro, já se enquadram no conceito de moeda corrente. Neste sentido:

"Entretanto, o art. 162 do Código afirma 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.

Concretamente, não se deixa de lado a ideia de que o tributo é pago em moeda corrente, pois os demais meios de pagamento citados no dispositivo ou configuram meros mecanismos para a transferência do dinheiro para os cofres públicos (cheque e vale postal), ou simples meios de comprovação de que o pagamento - em dinheiro- foi realizado (estampilha, papel selado e processo mecânico)." (*In*: Ricardo Alexandre. Direito Tributário Esquematizado. Ed. Método. São Paulo. 2008. 2ª edição. p.413).

Em assim sendo, não vislumbramos óbices na alteração pretendida no Código Tributário Municipal que explicita o pagamento por cartões de débito ou crédito como mecanismos de transferência do dinheiro como forma de extinção da obrigação tributária pelo pagamento.

Ademais, mais especificamente com relação ao pagamento por intermédio do uso de cartão de crédito, atualmente adotado por muitos entes federados, destacamos que tal modalidade de quitação garante a quitação do débito de forma mais fácil para o contribuinte (que pode optar o parcelamento junto a operadora do cartão de crédito) e a sua efetiva satisfação para o erário, diminuindo a inadimplência.

Com relação à iniciativa parlamentar da propositura, assentamos que a iniciativa das leis sobre matéria tributária é concorrente entre o

Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, uma vez que as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão previstas no art. 61, §1º II da Constituição, que se aplica por simetria aos Municípios.

Por fim, mas não menos importante, há de se observar 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).

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 viabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2019.