



PI0415-21 . H



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Executivo local "a receber pagamento dos contribuintes, de impostos, taxas, contribuição de melhoria e dívida ativa de natureza tributária e não tributária, por meio de cartão de crédito ou cartão de débito". No caso, a lei foi julgada totalmente inconstitucional, dado o seu caráter "autorizativo". Porém, restou claro do acórdão que o Legislativo poderia instituir novas modalidades de pagamento de dívidas de natureza tributária, não, porém, de dívidas não tributárias.

Nesse sentido, a fundamentação do v. acórdão do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na ADI nº 2238559-47.2019.8.26.0000, julgada procedente em 04/03/2020, por votação unânime, tendo sido relator o excelentíssimo Des. Renato Sartorelli:

(...) No caso sub judice, o legislador municipal dispôs sobre regras específicas relacionadas à modalidade mais usual de extinção do crédito tributário, autorizando novas hipóteses pelas quais o contribuinte pode realizar o pagamento do tributo além daquelas já elencadas no artigo 162 do CTN, verbis:

"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" (Código Tributário Nacional).

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, sendo oportuno consignar que a disciplina normativa relacionada a novas opções de pagamento de tributos municipais está compreendida na competência legislativa concorrente da Câmara Municipal e do Prefeito, possuindo natureza nitidamente tributária.

Cuida-se, pois, de assunto de interesse estritamente local (artigo 30, inciso I, da Carta da República), não se enquadrando em nenhuma das situações enumeradas pelo artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 682 da Repercussão Geral, submetido a julgamento pelo E. Supremo Tribunal Federal no Recurso



Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, representativo da controvérsia (...).

(...)

2) A despeito da competência legislativa concorrente para dispor sobre matéria tributária, o mesmo não se verifica em relação ao recebimento de receitas não tributárias do Município, impondo-se, por isso, o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade na expressão “e não tributária” prevista no artigo 1º, caput, da Lei nº 2.717/2019 do Município de Votorantim.

Nesse ponto, a Câmara Municipal interferiu na esfera de competência exclusiva do Prefeito, malferindo o disposto no artigo 47, incisos II, XIV e XIX, letra “a”, da Constituição Estadual, verbis:

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo. (...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Na lição de Hely Lopes Meirelles “o Município, como as outras entidades estatais, para realizar seus fins administrativos - ou seja, para executar obras e serviços públicos -, necessita de recursos financeiros. Esses recursos ele os obtém usando de seu poder impositivo para a instituição de tributos ou explorando seus bens e serviços à semelhança dos particulares, mediante o pagamento facultativo de preços. Os tributos e preços constituem as rendas públicas, que, somadas aos demais recursos conseguidos pelo Município fora de suas fontes próprias, formam a receita pública. (...) Os preços, diversamente dos tributos, são pagamentos que os



particulares fazem ao Poder Público quando facultativa e espontaneamente adquirem bens, auferem vantagens ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública”, ponderando, mais adiante, que “os preços públicos são as tarifas e os pedágios estabelecidos pela Administração”, sendo que “a tarifa é o preço público que a administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados concessionários e permissionários sempre em caráter facultativo para os usuários” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, págs. 159, 162e 174/175 - grifo nosso).

Aliás, por expressa disposição constitucional, diferentemente do que se verifica com os tributos, os preços públicos são fixados por ato do Poder Executivo, nos termos do artigo 159, parágrafo único, da Carta Paulista, de tal sorte que a definição sobre as opções de pagamento é tema inserido na esfera exclusiva do administrador público, no âmbito de seu poder regulamentar.

Segundo a teoria dos poderes implícitos, “quem pode o mais, pode o menos”, decorrendo, daí, que se ao Prefeito incumbe a fixação ou alteração do valor devido pela prestação de serviços públicos, com maior razão compete ao Alcaide definir as demais questões inerentes à política remuneratória de receitas não tributárias, inclusive as opções de pagamento da dívida ativa advinda dos preços públicos, consubstanciando a norma local, nessa parte, afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes. (...)

(grifos acrescentados)

Assim, na parte em que o projeto pretende definir novos meios de pagamento de débitos tributários, o projeto não padece de vício de iniciativa, tampouco viola o Código Tributário Nacional. Com efeito, embora as formas de pagamento sejam disciplinadas no Código Tributário Nacional, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o rol desses meios de pagamento não é exaustivo, tendo concluído pela “possibilidade da pessoa política, dentro do seu âmbito de atuação legislativa, introduzir em seu ordenamento jurídico a possibilidade de dação em pagamento de bens móveis como forma de extinção do crédito tributário (ADI nº 2.405/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes,



“julgado em 20/09/2019)” (referência extraída do julgado do TJSP na mencionada ADI nº 2238559-47.2019.8.26.0000).

Ainda no mesmo sentido, confira-se o seguinte julgado do E. TJSP, concluindo pela constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que estabeleça pagamento de débito tributário por meio de cartão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 3.672, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE DÉBITOS POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. NORMA IMPUGNADA QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, INSTITUINDO NOVA FORMA DE EXTINGUI-LOS (ALÉM DAQUELAS JÁ PREVISTAS NO ARTIGO 162 DO CTN), OU SEJA, ATRAVÉS DE CARTÃO DE CRÉDITO OU DÉBITO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. QUESTÃO DEFINIDA PELO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL, COM FIXAÇÃO DA TESE Nº 682. PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESSALVA, PORÉM, QUE DEVE SER FEITA EM RELAÇÃO: 1) À DETERMINAÇÃO CONTIDA NO § 2º DO ART. 1º DA NORMA IMPUGNADA, A QUAL INCLUI O PARCELAMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MATÉRIA RELATIVA A REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO CASO, DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO, CUJA INICIATIVA É EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ARTIGO 24, § 2º, 1, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES; 2) À DETERMINAÇÃO CONTIDA NO ART. 3º DA NORMA IMPUGNADA, PARA QUE O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE ITÁPOLIS TAMBÉM FIQUE OBRIGADO A OFERECER A FORMA DE PAGAMENTO POR CARTÃO DE CRÉDITO OU DÉBITO. MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO A REGIME TARIFÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO (ART. 190, 120 E 159, TODOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA), CUJA ATRIBUIÇÃO É DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL, SUBORDINADO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, A QUEM CABE A REGULAMENTAÇÃO DO PAGAMENTO DE PREÇO PÚBLICO (TARIFA) PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. VIOLAÇÃO, NESSA PARTE, AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, ALÉM DE PODER VIR A AFETAR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO JÁ FIRMADO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 144 E 117, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ACOLHO PARCIALMENTE O PEDIDO INICIAL E CONCLUO SEREM INCONSTITUCIONAIS A EXPRESSÃO "E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS" CONTIDA NO § 2º DO ART. 1º, BEM COMO O ART. 3º, DA LEI Nº 3672/20 DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS, PREVALECENDO, CONFORME OS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS, O RESTANTE DA LEI IMPUGNADA. EFEITO EX TUNC. Ação procedente em parte.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2025313-94.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/09/2021; Data de Registro: 03/09/2021)

No que tange, porém, à instituição de novos meios de pagamento de débitos não tributários, o Legislativo não pode se imiscuir nessa seara de gestão administrativa de créditos e pagamentos em favor do Município, sem que seja dada ao Poder Executivo a oportunidade de analisar a conveniência e a oportunidade da medida proposta.

Sendo assim, é de rigor que sejam asseguradas ao Executivo as condições para o exercício da sua função administrativa, sem interferências indevidas, haja vista o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

A Lei Orgânica do Município expressamente reserva ao Chefe do Poder Executivo a competência para exercer a direção da administração municipal (art. 69, II) e dispor sobre sua estrutura, organização e funcionamento (art. 70, XIV), bem como a iniciativa do respectivo projeto quando necessária a edição de lei para disciplina de tais matérias (art. 37, § 2º, IV e 69, XVI).

Não por outra razão, na esfera federal, o Presidente da República utilizou-se de Medida Provisória e Decreto para disciplinar tema semelhante, abrangente de todas as receitas da União. Trata-se do Decreto nº 10.494, de 23 de setembro de 2020, que institui o "PagTeseuro" como plataforma digital para pagamento e recolhimento de valores à Conta Única do Tesouro Nacional, em regulamentação do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001.



PI0415-21 . H



Parágrafo único. Caracterizará grave violação aos princípios da administração pública a omissão ou o atraso na regulamentação e no fornecimento dos meios necessários ao efetivo exercício do direito ora instituído.

Art. 2º Os encargos e eventuais diferenças de valores a serem cobrados por conta da utilização do cartão de débito ou crédito ficarão exclusivamente a cargo do seu titular.

Art. 3º Esta Lei será regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias em prazo razoável, observando-se o parágrafo único do art. 1º.

Art. 4º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,