



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 089/2019

Referência: Projeto de Lei nº 056/2019

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Institui Contribuição de Melhoria e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 056/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 01/11/2019, que requer autorização para instituir a Contribuição de Melhoria na Rua Alameda das Rosas, no bairro Três Pinheiros, nesta cidade.

Aduz na justificativa que a via pública receberá pavimentação asfáltica em CBUQ, drenagem pluvial, meios-fios e sinalização horizontal e vertical na via pública.

Refere ainda que a contribuição de melhoria é um tributo que requer formalidade para constituição do crédito pelo município, tais como aprovação prévia na lei para sua instituição, publicação de editais e comprovação da valorização decorrente da obra pública, notificação pessoal ao beneficiado, entre outros.

Assim, a proposição tem por escopo instituir o tributo, decorrente da valorização patrimonial do imóvel beneficiado com a obra pública em proporção maior do que o custo dispendido com a obra, em condições muito facilitadas e benéficas, além de provocar outras ações positivas, como a definição do passeio público, trazendo diversos benefícios aos proprietários de lotes beneficiados.

É o breve relato dos fatos.





Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, e está distribuído em artigos, parágrafos e incisos, dentro do que a norma técnica orienta. O prazo para vigência da lei previsto é para entrar em vigor na data de sua publicação, cabível para matérias de pequena repercussão, como é o caso.

Todavia, importante referir que, em que pese autorizado instituir o tributo, o lançamento do mesmo só poderá ocorrer no exercício subsequente, respeitada a anterioridade e a noventena, referente *vacatio legis* obrigatório das matérias tributárias, cabível para a cobrança de contribuição de melhoria.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre instituição da Contribuição de Melhoria, a ser exigida em decorrência de execução de obra pública, da qual decorra valorização imobiliária sobre patrimônio privado.

A contribuição de melhoria instituída no município é espécie



tributária que tem por fato gerador a atuação estatal na realização de obra pública. Tem por escopo fazer com que os contribuintes beneficiados, direta ou indiretamente pela mesma, sejam responsabilizados pelo pagamento dos custos da melhoria, no limite da valorização imobiliária decorrente da respectiva obra pública.

Neste sentido, a iniciativa e competência para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência para iniciar o processo proposto, nos termos da Constituição Federal, art. 145, III, senão vejamos:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Na Lei Orgânica do Município, a competência para instituir tributos está disposta de forma privativa ao Chefe do Poder Executivo, conforme art. 60, incisos VI, X e XXI, *ex positis*:

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(,,)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXI – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo regulamentação sobre tributos municipais, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos já referidos.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios



para legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar tributos de sua competência, consoante o disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Na Lei Orgânica, o art. 9º, estabelece os tributos de competência municipal, assim dispondo:

“Art. 9º São tributos de competência municipal:

(...)

III – Contribuição de Melhoria;

No Código Tributário Nacional, a contribuição de melhoria está descrita nos artigos 81 e 82, transcritos respectivamente:

“Art. 81 - A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Art. 82 - A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

a) memorial descritivo do projeto;

b) orçamento do custo da obra;

c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;

d) delimitação da zona beneficiada;



e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§ 1º - A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere à alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização. § 2º - Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo.”

Temos ainda a considerar o disposto no artigo 3º, caput e parágrafos 1º e 2º do Decreto-lei nº 195/67, que redigem a base de cálculo da contribuição de melhoria:

“Art. 3º - A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade administrativa que as realizar, adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência, a serem fixados em regulamentação deste Decreto-Lei.

§ 1º - A apuração, dependendo da natureza das obras, far-se-á levando em conta a situação do imóvel na zona de influência, sua testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente.

§ 2º - A determinação da Contribuição de Melhoria far-se-á rateando, proporcionalmente, o custo parcial ou total das obras, entre todos os imóveis incluídos nas respectivas zonas de influência.”

No Código Tributário Municipal, Lei nº 2.158/2003 e suas alterações, encontramos a Contribuição de Melhoria regulamentada dentro dos tributos de competência municipal, senão vejamos:

Art. 2º Os tributos de competência do Município são os seguintes:

I - Imposto sobre:

(...)

II - taxas de:

(...)

III - contribuição de Melhoria. (grifei)





Portanto, o conceito da contribuição de melhoria deve ser definido através de interpretação sistêmica, levando-se em conta diversas disposições legais, conforme acima elencado.

A cobrança da contribuição de melhoria é legitimada sempre que da execução de obra pública decorrer valorização imobiliária, fundada no princípio da equidade. De fato não é justo que toda comunidade arque com o custo de uma obra pública que traz benefício direto e específico a certas pessoas. Dessa forma o fato gerador da contribuição de melhoria é visivelmente, o benefício acrescido a um bem imóvel particular decorrente de obra pública.

Muito embora a contribuição de melhoria possa ser confundida com Taxas, em razão da existência de uma prestação estatal em ambas, a diferença decorre principalmente no que tange ao fato gerador de cada uma delas. Nas Taxas o fato gerador é o serviço público específico e divisível, posto a disposição do contribuinte, ou o exercício do poder de polícia. Já a Contribuição de Melhoria, ao contrário, tem como fato gerador o benefício advindo ao imóvel, benefício este em consequência da execução de obra pública e da qual decorra valorização imobiliária.

No entanto, em que pese a possibilidade legal da cobrança da contribuição de melhoria, há de se observar os limites desta cobrança, os quais não devem ser desatendidos, sob pena de nulidade de sua cobrança. O primeiro limite a ser atendido é o individual, onde o contribuinte não poderá ser compelido a adimplir valor superior aquele em que seu imóvel foi valorizado em decorrência da obra pública. O segundo limite é o global, onde o máximo que a Administração Pública pode pleitear é o ressarcimento dos custos dispendidos com a obra, sob pena de enriquecimento ilícito.

Significa dizer, de forma exemplificativa, que se a obra custar aos cofres públicos R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e 10(dez) forem as propriedades beneficiadas, o rateio ocorrerá sobre este montante, na proporção dos imóveis



beneficiados (limite global). Todavia, se a valorização imobiliária decorrente da obra pública apurada apontar para o valor máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por lote, este será o limite a ser cobrado (limite individual), ainda que o custo da obra seja o dobro. De outra banda, se a valorização apurada chegar a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por lote, o limite a ser cobrado será o rateio dos custos, ou seja, no máximo R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por lote, no sentido de que a soma das contribuições individuais jamais poderá exceder o custo total da obra pública. Não fosse assim, o valor excedente não seria mais contribuição de melhoria, e sim “imposto”, com total desvirtuamento da arrecadação pretendida.

Também há de se observar que a lei específica é prévia à execução da obra pública. Significa dizer que só é possível se instituir a contribuição de melhoria antes da realização da obra pública. Na prática, cabe à Administração Municipal planejar a execução de obra pública, aprovar lei específica para instituição do tributo, publicar os editais respectivos previamente, com memorial descritivo da obra, a fim de que o contribuinte possa acompanhar a execução da obra pública, saber se os materiais constantes do memorial estão sendo empregados na obra, em conformidade com o planejado. Ao final da obra, deve a Administração Municipal publicar novamente os editais, confirmando se o planejamento prévio foi cumprido (pode ocorrer alguma divergência na execução da obra, como por exemplo alguma detonação não prevista e necessária ao encontrar alguma rocha no trecho da obra, não identificada no projeto). Enfim, ao final da obra o edital vai confirmar os materiais efetivamente empregados na sua execução, seus quantitativos e custos, dando o custo global da obra pública, e o rateio cabível entre os beneficiários. Paralelamente, há de se observar a valorização imobiliária decorrente da execução da obra pública, se excede os custos, observando os limites individuais e globais, conforme já referido.

Neste sentido, jurisprudência dos tribunais Superiores:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. MUNICÍPIO DE LAJEADO. PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DA RUA JOÃO AVELINO MARIA. LEI ESPECÍFICA INSTITUIDORA DO TRIBUTO E RESPECTIVO EDITAL DE NOTIFICAÇÃO





PUBLICADOS DEPOIS DE JÁ CONCLUÍDA A OBRA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. INOBSERVÂNCIA. NULIDADE DO LANÇAMENTO CONFIGURADA. "A contribuição de melhoria é tributo cujo fato imponible decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, ressoando inequívoca a necessidade de sua instituição por lei específica, emanada do Poder Público construtor, obra por obra, nos termos do art. 150, I, da CF/88 c/c art. 82 do CTN, uma vez que a legalidade estrita é incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação." ("ut" ementa do Acórdão do REsp 927.846/RS). A instituição da exação após a conclusão da obra pública, como ocorreu na espécie, dá azo a que se reconheça a nulidade do lançamento tributário, porquanto a lei instituidora do tributo necessariamente há de prever a publicação prévia de a) memorial descritivo do projeto, b) orçamento do custo da obra, c) determinação da parcela do custo a ser financiada pela contribuição e d) delimitação da zona beneficiada. Interlocutória reformada. Acolhida a exceção de pré-executividade, a fim de excluir o valor da contribuição de melhoria do montante sob execução fiscal. Condenação do excepto em honorários advocatícios sucumbenciais, cuja base de cálculo corresponde ao montante expungido da cobrança pela via executiva. RECURSO PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70074192808, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em 14/12/2017)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. AUSÊNCIA DE LEI PRÉVIA ESPECÍFICA DE INSTITUIÇÃO DO TRIBUTO. Para que seja instituída a contribuição de melhoria, conforme entendimento jurisprudencial pacificado, necessária a edição de lei específica para cada obra, em atendimento ao art. 150, inciso I, da Constituição Federal, bem como ao art. 82 do Código Tributário Nacional. In casu, o Município de Mato Leitao não editou lei prévia específica para a realização das obras, pelo que, com base no princípio da legalidade tributária, é indevida a cobrança da contribuição de melhoria. Manutenção da sentença. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EM DECISÃO MONOCRÁTICA. (Apelação Cível Nº 70075489351, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em 13/12/2017)

RECURSO INOMINADO. SEGUNDA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. MUNICÍPIO DE FELIZ. PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. NULIDADE DO LANÇAMENTO. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA PRÉVIA E DE DEMONSTRAÇÃO DA VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. Para fins de lançamento de contribuição de melhoria, necessário seja editada lei específica para cada obra, realizada de maneira prévia, bem como observado o limite individual da valorização dos imóveis, a qual não se presume, de forma que correta a sentença no ponto que anulou o ato por ausência de requisito essencial à instituição do tributo. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71007130529, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Deborah Coletto Assumpção de Moraes, Julgado em 29/11/2017)



AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉEXECUTIVIDADE. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. Para que se possa exigir contribuição de [REDACTED]

valorização do imóvel devidamente comprovada pelo ente tributante.

Entendimento pacificado no âmbito do STJ e desta Corte. Hipótese em que a valorização imobiliária decorrente da obra pública não restou comprovada, sequer minimamente, pela Municipalidade. Mero rateio do custo total da obra entre os proprietários dos imóveis beneficiados que não atende ao requisito legal. Ilegalidade da instituição e cobrança do tributo. Extinção da execução fiscal. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70074214487, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 29/11/2017)

Em relação a exigibilidade do tributo, informamos que será necessário observar a exigência do cumprimento do princípio da anterioridade.

Na legislação brasileira, este princípio está regulado pelo Art. 150 inciso III, “b”, “c, da Constituição Federal, que determina que não poderá ser cobrado tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou e antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei (noventena).

Portanto, como o encaminhamento do PL, ora em análise, se deu em novembro de 2019, havendo a respectiva aprovação neste exercício, poderá o Executivo Municipal realizar a obra pública no decorrer do ano, porém, a cobrança do tributo só poderá ser efetivada no próximo exercício, em cumprimento ao princípio da anterioridade, e ainda, observada a noventena, onde terá que aguardar 90(noventa) dias a partir da publicação da lei para instituir o referido tributo.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos





princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 056/2019 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, à Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas e por fim à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar social, para emissão dos respectivos pareceres, e na sequencia aos nobres *edís*, para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 08 de novembro de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402