PARECER JURÍDICO Nº 064.2014

Assunto: Projeto de Lei nº 79/2014.

Objetivo: Dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da execução de obras públicas pelo Município de Toledo.

Autor: Poder Legislativo.

Parecer: Ilegalidade.

I. Relatório

Solicitou o Senhor Vereador Rogério Massing, de forma genérica, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 79/2014 que *dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da execução de obras públicas pelo Município de Toledo.*

Por este projeto, fixa a mensagem nº 57, de 24 de abril de 2014, que o presente projeto de lei *dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da execução, pelo Poder Executivo Municipal, das obras de pavimentação asfáltica, drenagem, meio-fio, passeio público e demais serviços de urbanização, na Avenida da União, no trecho compreendido entre a Rua Guarani e a Rua Albino Scariot, e na Rua Cristo Rei, no trecho compreendido entre a Rua Guarani e Avenida Maripá, nesta cidade.*

Justifica para a apresentação deste projeto que o *Município tem sido parte, com certa frequência, em ações judiciais em que se alega a necessidade de lei específica para cada obra, para a exigência da Contribuição de Melhoria em decorrência de obra por ele realizada.*

Ainda, afirma:

> *Em que pese a aparente desnecessidade de edição de lei específica para cada obra, há decisões judiciais no sentido de que deve ser editada, pelo Poder Tributante, uma lei específica, obra por obra, para a instituição e cobrança de contribuição de melhoria.*
>
> *Desta forma e por medida de cautela, passaremos a adotar como prática a edição prévia de lei a cada obra realizada, para somente depois*

passar-se a realizar a publicação dos respectivos editais, descrevendo o memorial descritivo da obra e seus custos seguidos de laudos de avaliação que demonstrarão a valorização imobiliária trazida aos imóveis beneficiados em decorrência da execução de cada obra e, após vencidas essas etapas, efetuar-se o lançamento do tributo, oportunizando a cada proprietário de imóvel beneficiado optar pelo plano de pagamento mais conveniente.

Por fim, assinala:

A parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição a que se refere o incluso Projeto de Lei está orçada em ***R$ 2.439.702,92 (dois milhões quatrocentos e trinta e nove mil setecentos e dois reais e noventa e dois centavos).***

O custo total da obra está orçado em R$ 2.843.926,73 (dois milhões oitocentos e quarenta e três mil novecentos e vinte e seis reais e setenta e três centavos), sendo R$ 2.534.713,63 (dois milhões quinhentos e trinta e quatro mil setecentos e treze reais e sessenta e três centavos) conforme "CLÁUSULA I" do CONTRATO Nº 0177/2014, celebrado entre o MUNICÍPIO DE TOLEDO e a empresa CARAVAGIO CONSTRUTORA LTDA., e R$ 309.213,10 (trezentos e nove mil duzentos e treze reais e dez centavos) conforme "Lote 02" do CONTRATO Nº 0168/2014, celebrado entre o MUNICÍPIO DE TOLEDO e a EMDUR – EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL DE TOLEDO.

Não serão lançados a título de contribuição de melhoria os custos referentes à instalação da iluminação pública, orçados em R$ 404.223,81.

Seguem anexas as planilhas analíticas dos custos e as pranchas do projeto da obra.

Dessa maneira, pretende a administração municipal apenas adequar o agir do Ente Tributante às decisões dos tribunais pátrios no sentido de que, para constituição (formalização) e cobrança do crédito tributário referente à contribuição de melhoria, há necessidade de lei específica para cada obra.

É o relatório.

1. Prelúdio necessário

Por primeiro: a matéria contido nestes projeto, já possui tratamento em lei municipal. Basta ver o contido no art. 4º do Código Tributário Municipal de Toledo, que fixa que a contribuição de melhoria, trata-se de um tributo *instituído para fazer face ao custo de obras públicas e tem como fato gerador a valorização do imóvel decorrente da realização de obras públicas* (§ 3º, art. 4º do CTM).

Neste sentido, ao que tudo indica esta matéria já recebeu do Código Tributário Municipal extenso tratamento nos arts. 136 a 150. Deste modo, mesmo parecendo que o presente projeto de Lei tratar-se de simples cópia dos preceitos contidos em dito Código Tributário, tem-se a observar que as regras daquele prevalecem e devem ser observadas na omissão desta Lei nova que se propõe. A guisa de exemplo, em vista da omissão deste projeto, há de prevalecer o contido no art. 150 quando da trata dos isentos da contribuição de melhoria.

Por segundo: o projeto de lei em apreço faz remissão ao Decreto nº 1.055, de 28 de junho de 1995. No entanto, o presente projeto de lei não se fez acompanhar do mesmo e, ainda, este nem mesmo é possível de ser encontrado no sítio eletrônico do Município de Toledo.

No mesmo sentido, pode-se mencionar acerca das decisões judiciais que exigem dita lei específica. Se houve alguma decisão judicial proferida contra o município de Toledo, estas deveriam ser enviadas com o presente projeto de lei, a fim de servir de base para o debate.

Terceiro: no presente projeto, ao que tudo indica resta prejudicada a emissão de parecer jurídico, mesmo porque, no mérito já houve manifestação da comissão competente a aferir os *aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação*, conforme fixa o inc. I do art. 65 do Regimento Interno.

2. Do pacífico entendimento da necessidade de lei para instituição do tributo contribuição de melhoria

Apesar do Município de Toledo questionar a não necessidade de promulgação de lei específica para cobrança do tributo denominado contribuição de melhoria, esta, por se revestir em *tributo* de natureza vinculada, deve, necessariamente, ser instituída por lei específica em relação a cada obra realizada.

Esta exigência é justificada por decorrência do **princípio da legalidade estrita**, no qual o Direito Tributário está circunscrito, nos moldes do inc. I do art. 150, da

CF/88 e também do art. 82 do CTN. Logo, é absolutamente incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação ocasião em que a publicação de simples editais não serve para estribar a cobrança da exação sendo que deste entendimento, inclusive, não discrepa a jurisprudência atual:

> *TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. NECESSIDADE.*
> *I - (...).*
> *III - A QUESTÃO A SER DIRIMIDA POR ESTA CORTE, CINGE-SE À NECESSIDADE, OU NÃO, DE LEI ESPECÍFICA, PARA EXIGÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, EM CADA OBRA FEITA PELO MUNICÍPIO, OU SEJA, UMA LEI PARA CADA VEZ QUE A MUNICIPALIDADE FOR EXIGIR O REFERIDO TRIBUTO EM DECORRÊNCIA DE OBRA POR ELA REALIZADA.*
> (...).
> *VI - ACRESCENTE-SE, AINDA, QUE A COBRANÇA DE TRIBUTO POR SIMPLES ATO ADMINISTRATIVO DA AUTORIDADE COMPETENTE FERE, ADEMAIS, O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, OU NÃO-SURPRESA PARA ALGUNS, NA MEDIDA EM QUE IMPÕE A POTESTADE TRIBUTÁRIA SEM PERMITIR AO CONTRIBUINTE ORGANIZAR DEVIDAMENTE SEU ORÇAMENTO, NOS MOLDES PRECONIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 150, III, "A").*
> (...)
> *VIII - Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido.*[1]

Em que pese a omissão do envio das decisões proferidas contra o Município de Toledo no sitio eletrônico do TJPR, pode-se verificar a necessidade de lei específica:

> *APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - SENTENÇA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MAJORAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - VENCIDA A FAZENDA PÚBLICA - VALOR ARBITRADO COM BASE NO ARTIGO 20, §4º, DO CPC - MAGISTRADO QUE NÃO ESTÁ ADSTRITO AO LIMITE MÁXIMO E MÍNIMO PREVISTO NO §3º DO MESMO ARTIGO - VALOR FIXADO DE ACORDO COM O GRAU DE ZELO PROFISSIONAL, O LUGAR DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO, A NATUREZA E A IMPORTÂNCIA DA CAUSA, O TRABALHO REALIZADO PELO ADVOGADO E O TEMPO EXIGIDO PARA O SEU SERVIÇO - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. RECURSO ADESIVO - AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - COBRANÇA SEM A EDIÇÃO PRÉVIA DE LEI ESPECÍFICA - IMPOSSIBILIDADE - VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL - NÃO PRESUMÍVEL - AUSÊNCIA DE PROVA DA VALORIZAÇÃO DOS IMÓVEIS DOS CONTRIBUINTES - ÔNUS QUE CABIA A MUNICIPALIDADE - RECAPEAMENTO ASFÁLTICO - ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO DA DOUTRINA E DA*

[1] REsp 739.342/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T, DJ 04/05/2006, p. 141. No mesmo sentido: "*TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA A CADA OBRA. NECESSIDADE. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.*" (ementa da decisão monocrática proferida no REsp nº 1.350.942/RS, Rel. Min. Humberto Martins, j. 31/10/2012, DJe 08/11/2012)
"(...). *A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a instituição da Contribuição de Melhoria exige edição de lei específica para cada obra, sendo irregular a utilização de norma geral para a cobrança do tributo. Sobre o tema, cito os seguintes julgados desta Corte:* (...). *Diante do exposto, nos termos do art. 557, § 1º-A, do CPC, dou provimento ao Recurso Especial e inverto o ônus da sucumbência.*" (REsp 1.289.191, 2ª T STJ, Rel. Min. Herman Benjamin, decisão monocrática em 30/11/2011, DJe 14/12/2011) (grifos nossos)

JURISPRUDÊNCIA NO SENTIDO DE QUE ESTE NÃO PODE SER TRATADO COMO OBRA PÚBLICA - NULIDADE DO LANÇAMENTO - VERIFICADA - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.[2]

Em razão da pacífica jurisprudência que apregoa a exigência de lei específica para possibilitar o ente público a cobrar o tributo *contribuição de melhoria*, faz-se necessária a presente lei.

3. Da necessidade de quantificação precisa da valorização de cada imóvel: princípio da equidade tributária

Uma vez que a contribuição de melhoria será calculada sobre o *quantum* da valorização imobiliária[3], dever-se-á elaborar laudo avaliativo pormenorizado de **cada imóvel** e seu respectivo incremento de valor imobiliário. Neste sentido se pronunciou o TJPR:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO FISCAL C/C RESTITUIÇÃO DO INDÉBITO E ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. EDITAIS 28/1999 E 41/1999. FATO GERADOR. VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL DO CONTRIBUINTE. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DESSA VALORIZAÇÃO PARA INSTITUIÇÃO DO TRIBUTO. EXIGÊNCIA PREVISTA NOS ARTS. 81 DO CTN E DECRETO-LEI 195/1967. VALOR DO CUSTO DA OBRA RATEADO ENTRE OS CONTRIBUINTES, A PARTIR DA ÁREA DE CADA IMÓVEL DEFRONTE A VIA. INSUFICIÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO-LEI 195/1967. NULIDADE DO LANÇAMENTO. INCUMBÊNCIA DO PROPRIETÁRIO EM COMPROVAR QUE O IMÓVEL NÃO SOFREU VALORIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA CORRETAMENTE LANÇADA. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E NÃO PROVIDA.[4]

---

[2] TJPR - 3ª C.Cível - AC - 1080376-4 - Toledo - Rel.: Dimas Ortêncio de Melo - Unânime - - J. 24.09.2013

[3] "Esta Corte consolidou o entendimento no sentido de que a contribuição de melhoria incide sobre o *quantum* da valorização imobiliária." (**AI 694.836-AgR**, Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 24-11-2009, Segunda Turma, *DJE* de 18-12-2009.)

[4] AC 0666346-5, 3ª CC TJPR, Rel.: Des. Ruy Francisco Thomaz, unânime, j. 24/08/2010. Em idêntico sentir: "*TRIBUTÁRIO. SUSPENSÃO DE EXIGIBILIDADE DO TRIBUTO CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. FATO GERADOR VALORIZAÇÃO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA. VALOR DO CUSTO DA OBRA (RATEIO ENTRE OS CONTRIBUINTES EM PROPORÇÃO À TESTADA DE CADA IMÓVEL). INSUFICIÊNCIA PARA COBRANÇA. ILEGALIDADE DO LANÇAMENTO. ENTENDIMENTO PACÍFICO NO STJ E DESTE TRIBUNAL. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.*

Contudo, não se vislumbrou no referido projeto quais seriam os critérios de avaliação de cada imóvel e quais as normativas utilizadas, bem como a cargo de quem restaria esta avaliação.

O projeto normativo cita apenas que a valorização de cada imóvel se dará *conforme plano de rateio a ser determinado através do edital a que se refere o artigo 6º desta Lei.* Entretanto o artigo 6º não traz qualquer critério específico a ser observado!

Do mesmo modo, estes critérios de avaliação deveriam ser anexados ao projeto de lei, o que não se vislumbra, tornando-o, neste aspecto, ilegal.

4. Da impossibilidade de cobrança de contribuição de melhoria em casos de simples reurbanização ou recapeamento asfáltico: necessidade de real aumento do valor do imóvel

A contribuição de melhoria, como cediço, é um tributo comum às três entidades estatais caracterizando-se, outrossim, pela sua natureza recuperatória de despesas públicas com obras que valorizem os imóveis por elas beneficiadas.

Nesta senda, resta ilegal que a Administração Pública vise recuperar os custos da pavimentação asfáltica através da cobrança da contribuição de melhoria, haja vista que para o custeio da simples conservação e recuperação da rua ou da calçada, a cobrança deve se dar mediante imposto (pois a via pública é de utilização de todos e não há incremento de valorização imobiliária).

- A contribuição de melhoria tem como fato gerador a real valorização do imóvel, não servindo como base de cálculo tão-só o custo da obra pública realizada." (decisão monocrática no AI nº 0612264-7, 3ª CC TJPR, Rel. Des. Paulo Habith, j. 02.03.2010, DJe 341, 08/03/2010) (grifos nossos)
"*APELAÇÃO CÍVEL - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE EM EXECUTIVO FISCAL - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA (PAVIMENTAÇÃO) - FATO GERADOR VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL - INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA MAIS VALIA - ÔNUS QUE COMPETE AO ENTE TRIBUTANTE (ARTS. 81 E 82 DO CTN E ART. 1º DO DECRETO-LEI No 195/97) - VALOR DO CUSTO DA OBRA (RATEIO ENTRE OS CONTRIBUINTES EM PROPORÇÃO À TESTADA DE CADA IMÓVEL) - INSUFICIÊNCIA PARA COBRANÇA - ILEGALIDADE DO LANÇAMENTO - SENTENÇA ESCORREITA - APLICAÇÃO DO ARTIGO 557, CAPUT CPC - NEGADO SEGUIMENTO AO RECURSO.* (...)." (decisão monocrática na AC 0590167-7, 3ª CC TJPR, Rel. Des. Paulo Roberto Vasconcelos, j. 31/08/2009, DJe 235, 25/09/2009) (grifos nossos)

É, pois, o que se dessume da análise sobretudo da doutrina.[5]

Logo, conforme se observa do item 17 da Planilha de Custos, que contém efetivamente a descrição *PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA RECAPEAMENTO*, tem-se por ilegal sua inserção neste projeto de lei.

Aliás, neste sentido, este Município já sofreu uma série de decisões de modo a excluir a cobrança da exação, em vista de se tratar de recapeamente asfáltico. De se ver:

> *APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO (CONHECIDO DE OFÍCIO, SÚMULA Nº 490 DO STJ) - TRIBUTÁRIO - AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTOS FISCAIS - **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - RECAPEAMENTO ASFÁLTICO - SERVIÇO PÚBLICO IMPASSÍVEL DA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - TRIBUTO CUJO FATO GERADOR É A REAL VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL, INOCORRENTE COM O MERO RECAPEAMENTO ASFÁLTICO** - PRECEDENTES DO STF - BASE DE CÁLCULO: VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL, OU SEJA, DIFERENÇA ENTRE OS VALORES FINAL E INICIAL DO IMÓVEL - CASO EM QUE O MUNICÍPIO LANÇOU O TRIBUTO COM BASE NO CUSTO TOTAL DA OBRA CALCULADO EM RELAÇÃO À TESTADA DO IMÓVEL - IMPOSSIBILIDADE - LANÇAMENTO NULO TAMBÉM SOB ESSA PERSPECTIVA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS REDUZIDOS PARA R$ 1.000,00. APELAÇÃO CONHECIDA E EM PARTE PROVIDA. SENTENÇA, NO MAIS, CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO.*[6]

No STF, não é diferente o entendimento:

> *RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Constitucional. Tributário. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. ART. 18, II, da CF/67, com redação dada pela EC n. 23/83. RECAPEAMENTO ASFÁLTICO. (...). HIPÓTESE DE RECAPEAMENTO DE VIA PÚBLICA VIA PÚBLICA JÁ ASFALTADA: SIMPLES SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO que não acarreta valorização do imóvel, não rendendo ensejo a imposição desse tributo. RE Conhecido e Provido.*[7]

---

[5] Hely Lopes Meireles, *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed. atual., Malheiros Editores Ltda., São Paulo, 2008, pág. 452.

[6] TJPR - 2ª C.Cível - ACR - 1061965-9 - Toledo - Rel.: Josély Dittrich Ribas - Unânime - - J. 01.10.2013.

[7] RE nº 115.863-8/SP, 2ª T STF, Rel. Min. Célio Borja, j. 29/10/1991, DJU 08/05/1992, pág. 6268. No mesmo sentido: "*TRIBUTÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - RECAPEAMENTO ASFÁLTICO - VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA - INOCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.*
O SERVIÇO DE RECAPEAMENTO ASFÁLTICO VISA TÃO SOMENTE A CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DA VIA PÚBLICA, NÃO SE CONSTITUINDO EM CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PASSÍVEL DE SER TRIBUTADA.
(...)." (AC n° 359501-9, 2ª CC TJPR, Rel. Des. Silvio Dias, j. 12/12/2006, DJPR nº 7286, 19/01/2007) (grifos nossos)

No mais, vez que esta Assessoria Jurídica não possui capacidade técnica para diferenciar uma obra pública nova de uma simples manutenção da malha viária - *exceto conquanto ao acima já apontado* -, há de se presumir, em razão do princípio da veracidade dos atos administrativos, que este projeto de lei trata de uma nova obra.

5. Da necessidade de intimação de todos os condôminos

Em que pese o contido no §2º do art. 4º do estudado projeto de lei se tratar de explicita cópia do § 4º do art. 140 do CTM, tem-se como impossibilitado a cobrança no caso de condomínio, da contribuição de melhoria *em nome de um ou em nome de todos os condôminos, que serão responsáveis na proporção de suas cotas.*

Ora, sendo a contribuição de melhoria um tributo, deve a administração pública individualizar e fazer o seu lançamento em nome de cada um dos condôminos, na proporção de sua cota, sob pena de infração ao princípio da capacidade contributiva, com redação dada pelo § 1º do art. 145, §1º da CF/88.[8]

É o parecer, pela ilegalidade na forma acima apontada.

Toledo, 22 de maio de 2014.

Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico

Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico

"(...) *O MERO RECAPEAMENTO DO PAVIMENTO ASFÁLTICO É UM DEVER DO MUNICÍPIO, CUJO CUSTO NÃO PODE SER REPASSADO AOS CONTRIBUINTES ATRAVÉS DE LANÇAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, PORQUANTO CUIDA-SE DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS.*" (trecho da decisão monocrática proferida nos autos de AC nº 0337859-6, 1ª CC TJPR, rel. Des. Ulysses Lopes, j. 15/05/2006, DJPR nº 7129, 30/05/2006) (grifos nossos). Apelação em ação anulatória. REPAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. MEDIDA DE CONSERVAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE, PORTANTO, DA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. RECURSO NÃO PROVIDO. (AC sem Revisão nº 877.417-5/2-00, 14ª CC Dir. Público TJSP, Rel. Des. Osvaldo Palotti Junior, j. 25/06/2009) (grifos nossos)

[8] *§ 1º* - ***Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal*** *e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.*

CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 37AADDF64FDA50804FFEF462F52EE6A4 **CODIGO DO DOCUMENTO:** 004529
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://toledo.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf

PL 079/2014
AUTORIA: Poder Executivo