**PARECER JURÍDICO – nº 41/2023**

**REFERENCIA:** PROJETO DE LEI Nº 35/2023

**AUTORIA:** EXECUTIVO MUNICIPAL

**EMENTA**: Dispõe sobre a cobrança de Contribuição de Melhoria na execução de obra pública que especifica.

**RELATÓRIO:**

Foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 35/2023, de 23 de março de 2023, de autoria do Executivo Municipal, que tem por escopo dispor sobre a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da obra de pavimentação asfáltica sobre pedras irregulares na Rua Marechal Deodoro, entre as ruas Rio de Janeiro e Santa Rosa, nesta cidade.

É o relatório.

Passo a análise jurídica.

**ANALISE JURÍDICA:**

De plano merecer destacar que a Contribuição de Melhoria, é o um tributo cuja competência tributária é comum a todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme previsto no art. 145, inciso III, da Constituição Federal. Sua exigibilidade é admitida no caso de realização de obra pelo poder público que gere concreta (efetiva) valorização para os imóveis confrontantes ou a ela adjacentes.

A Contribuição de Melhoria é disciplinada no Decreto-lei nº 195/1967, no Código Tributário Nacional, especificamente nos arts. 81 e 82 e em âmbito local, encontra guarida na Lei Municipal nº 2.624, de 28 de dezembro de 2014, que faz o regramento sobre a Contribuição de Melhoria no Município de Santo Cristo. Portanto, não se vislumbra óbices de natureza formal na presente proposição.

Feita a análise preliminar, cabe-nos adentrar no mérito da proposição, sob exame.

É notório que a finalidade da Contribuição de Melhorias é ressarcir o Município dos valores despendidos (ou parcelas destes) para a realização da obra. Contudo, a hipótese de incidência ensejadora da obrigação tributária tem **por fato gerador a valorização dos imóveis situados na zona beneficiada pela obra pública.**

Ainda, nota-se que o texto projetado, especialmente, o art.1º, coaduna com o que dispõe no art. 4º, § 2º, do Decreto-lei nº 195, de 1967, ao referir que **a percentagem do custo real da obra a ser cobrada mediante Contribuição de Melhoria será fixada tendo em vista a natureza da obra, os benefícios para os usuários, as atividades econômicas predominantes e o nível de desenvolvimento da região.**

Ademais, é oportuno lembrar, **para a instituição da Contribuição de Melhoria, que dependerá de lei específica para cada obra**, sendo insuficiente a existência de disposições gerais no Código Tributário Municipal, conforme entendimentos pacificados. Veja-se:

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. **LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. NECESSIDADE**. I - O aresto embargado assentou o entendimento sobre a necessidade de lei específica para cada obra, presente o propósito da Municipalidade em instituir Contribuição de Melhoria. **II - Nesse contexto, esclareceu 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")**. III - Embargos de Declaração rejeitados. (EDcl no REsp 739342/RS. Rel. Min. Francisco Falcão. Primeira Turma. J. 01/06/2006). (Grifou-se)

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. **NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA.** INSUFICIÊNCIA DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. Em face do que resulta do artigo 82, CTN, afigura-se indispensável edição de lei específica para cada obra, com vistas à cobrança da contribuição de melhoria, **sendo insuficientes previsões genéricas relativas ao tributo constantes do Código Tributário Municipal ou, ainda, como no caso, a mera expedição de edital administrativo.** [...] (Apelação Cível, Nº 70081931461, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 10-07-2019)

Nesse sentido, a lei específica deve conter os requisitos mínimos do art. 82 do CTN:

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 a 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 integram o respectivo cálculo.

Da mesma forma, **a lei específica instituindo o tributo deve ser publicada no ano anterior ao da cobrança da contribuição e com noventa dias de antecedência, por força dos princípios constitucionais da anterioridade e noventena** (artigos 150, inciso III, “b” e “c”).

Registra-se acerca **da necessidade de dois editais, um anunciando a obra, atendendo ao art. 82, I, do CTN e art. 5º do Decreto-Lei 195/1967 e outro dando por concluída a obra** em atendimento aos art. 9º do mesmo Decreto Lei, conforme entendimento jurisprudencial a seguir colacionado:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES À ESPÉCIE. IMPOSSIBILIDADE DE PRESUNÇÃO DA VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. Para a eficaz e válida instituição e cobrança de contribuição de melhoria deve o Poder Tributante, **além de editar lei específica, obra por obra, fazer publicar 2 (dois) editais prévios segundo o DL nº 195/67: a) o previsto no art. 5º, anunciando a obra; e b) o previsto no art. 9º, dando por concluída a obra, de modo a justificar o início da cobrança da contribuição, mediante prévia notificação pessoal do seu lançamento ao contribuinte respectivo**. No caso, houve a publicação de apenas um edital, após a conclusão da obra, contrariando, portanto, a exigência legal para a correta instituição da exação em espécie. A contribuição de melhoria 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. É possível verificar que, no caso, a cobrança não atende às exigências

legais, pois ausente prova acerca da efetiva valorização do imóvel a autorizar a instituição da contribuição de melhoria, APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70081222580, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em 05/06/2019). (Grifou-se)

Resumidamente, tem-se que, o primeiro edital visa anunciar a obra, possibilitando aos futuros contribuintes o prazo de 30 dias para a impugnação de qualquer dos elementos dele constantes, (delimitação da área beneficiada e relação dos imóveis nela compreendidos, memorial descritivo do projeto, orçamento de seu custo e determinação da parcela do custo a ser ressarcido pela contribuição com o correspondente plano de rateio entre os imóveis atingidos) - artigo 82 do CTN e artigos 5º e 6º do Decreto-lei nº 195/67.

O segundo edital é necessário publicar o demonstrativo de custos, dando por concluída a obra (artigo 9º do referido Decreto-lei), de modo a justificar o início da cobrança mediante prévia notificação do seu lançamento ao contribuinte.

**Para fins de aferição da valorização individual, a Administração deve realizar duas avaliações dos imóveis sendo uma antes da realização obra e outra depois da execução obra, o qual, se dará mediante a abertura de processo administrativo próprio, sendo relevante que as avaliações sejam procedidas por profissional técnico habilitado, ou por comissão em que pelo menos um dos membros possua essa habilitação.**

Por fim, **o valor da contribuição não poderá exceder 3% (três por cento) do valor venal do imóvel a cada ano, atualizado à época da cobrança, sendo que, o valor que exceder, deverá ser cobrado no ano seguinte com as prestações devendo ser corrigidas monetariamente**. Ademais, a autorização para a Administração estabelecer descontos para o pagamento à vista, ou em prazos menores que o lançado, decorre do art. 12 do Decreto-lei nº 195/1967.

Portanto, a instituição e cobrança da contribuição de melhoria depende do implemento das seguintes condições, **cabendo a Câmara constatar se de fato todas as condições serão atendidas:**

1. Lei Específica para a cobrança de cada obra, contendo os requisitos do art. 82 do CTN, atendendo o princípio da noventena e anterioridade (vigência em 90 dias a contar de sua publicação, e aprovação da lei em um exercício e a cobrança em outro);

2. Publicação do Edital nos termos do art. 82, inciso I, do CTN e art. 5º do Decreto-Lei nº 195/1967, anunciando a obra;

3. Avaliação dos imóveis localizados na zona de influência para aferição do valor atual dos imóveis;

4. Prazo de Impugnação ao Edital não inferior a 30 (trinta) dias;

5. Previsão na LDO (política tributária) e no orçamento;

6. Realização da obra;

7. Avaliação dos imóveis dos contribuintes para verificar o quantum da valorização imobiliária decorrente da realização da obra pública;

8. Publicação do Edital dando por concluída a obra em atendimento aos art. 9º do mesmo Decreto Lei;

9. Lançamento pela autoridade competente;

10. Deve ser aberto Processo Administrativo Tributário para cobrança, e oportunizado prazo para contribuinte apresentar impugnação ao auto de lançamento;

**CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, se conclui pertinente a iniciativa sob o aspecto formal. No mérito, possível a instituição do tributo em âmbito local, entretanto, a viabilidade do Projeto de Lei nº 35 de 2023, de iniciativa do Poder Executivo, está condicionada ao atendimento das disposições no Código Tributário Nacional (arts. 81 e 82), no Decreto-Lei nº 195, de 1967 e na Lei Municipal nº 2.624, de 28 de dezembro de 2001, acima mencionados.

Nestes termos, é o PARECER.

Santo Cristo, 03 de abril de 2023.

Liane Gorete Munchen – OAB/RS 59.764

ASSESSORA JURÍDICA