



Porto Alegre, 12 de dezembro de 2022.

Orientação técnica nº: 26.663/2022

I. A Câmara Municipal de Três Passos solicita orientação do IGAM acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 154/2022, de iniciativa do Poder Executivo, que tem a seguinte ementa: “Institui contribuição de melhoria para as obras de pavimentação asfáltica nas ruas Avenida José de Alencar (trecho entre a Avenida Costa e Silva e lote rural n.º 88, da 1ª seção Turvo), Deolinda Petry (trecho entre a rua Aloísio Werner e rua Petrônio Portela), Petrônio Portela (trecho entre a avenida José de Alencar e próximo da rua Dr. Luiz de Medeiros), José Alfredo Schardong (trecho entre a avenida Ijuí e rua Armindo José Ledur), Andrade Neves (trecho entre a rua General Daltro Filho e estrada vicinal), David Canabarro (trecho entre a Avenida Osvaldo Aranha até a Avenida Perimetral), Pedro Eduíno Renz (trecho entre a rua Mario Totta e próximo à rua Bernardo Frieling)”.

II. A finalidade da presente proposição, deflagrada pelo Poder Executivo, é a autorização legislativa para a cobrança da Contribuição de Melhoria das obras referidas.

Sobre a Contribuição de Melhoria, é importante destacar que é 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 Federal¹, sendo a sua exigibilidade admitida, no caso de realização de obra pelo poder público que gere concreta (efetiva) valorização para os imóveis confrontantes ou a ela adjacentes.

É disciplinada no Decreto-lei nº 195/1967², no Código Tributário Nacional, especificamente nos arts. 81 e 82³.

Portanto, não se vislumbra óbices de natureza formal na presente proposição.

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

De plano, nota-se que o texto projetado, se coaduna com o que dispõe o 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.

De igual forma, a proposição, sob exame, faz referência sobre a necessidade de dois

¹ 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.

² Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0195.htm. Acesso em 10 de jan. de 2022.

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 10 de jan. de 2022.



editais, um anunciando a obra, atendendo ao art. 82, I, do CTN e art. 5º do Decreto-Lei 195/1967⁴ e outro dando por concluída a obra em atendimento aos art. 9º do mesmo Decreto Lei⁵, 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.

⁴ Art. 5º Para cobrança da Contribuição de Melhoria, a Administração competente deverá publicar o Edital, contendo, entre outros, os seguintes elementos:

I - delimitação das áreas direta e indiretamente beneficiadas e a relação dos imóveis nelas compreendidos;

II - memorial descritivo do projeto;

III - orçamento total ou parcial do custo das obras;

IV - determinação da parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, também, aos casos de cobrança da Contribuição de Melhoria por obras públicas em execução, constantes de projetos ainda não concluídos.

⁵ Art. 9º Executada a obra de melhoramento na sua totalidade ou em parte suficiente para beneficiar determinados imóveis, de modo a justificar o início da cobrança da Contribuição de Melhoria, proceder-se-á ao lançamento referente a esses imóveis depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos.



Mais a mais, da análise minuciosa, vê-se que o Projeto de Lei atende aos 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.

Ainda, é imperioso o atendimento aos princípios tributários existentes quando da cobrança dos tributos, ou seja, esta **lei específica instituindo a Contribuição de Melhoria 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”).

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 lançamento, decorre do art. 12 do Decreto-lei nº 195/1967.

Em síntese, é adequado os termos do texto projetado, para a cobrança da contribuição de melhoria, no entanto, caberá à 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;

III. Diante do exposto, se conclui pertinente a iniciativa sob o aspecto formal. No mérito, é possível a cobrança do tributo em âmbito local, não havendo óbices que inviabilizam o objeto da presente proposição, sendo importante a Câmara confirmar se de fato todas as condições serão atendidas.

O IGAM permanece à disposição.



BRUNNO BOSSLE

Advogado - OAB/RS nº 92.802

Consultor do IGAM