

Porto Alegre, 16 de julho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 15.304/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 87, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que “Autoriza o Poder Executivo a executar obra de pavimentação com pedras irregulares e conceder isenção de contribuição de melhoria na Rua Joaquim Nabuco e Travessa Germano Picoli”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinados assuntos de interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre alteração à lei local de uso e ocupação do solo, constata-se que se refere à prestação de serviços públicos e concessão de isenção de tributo, depreendendo-se legítima, portanto, a iniciativa do Executivo, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal³.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, convém transcrever a definição de contribuição de melhoria pela legislação⁴, a fim de ressaltar o seu fato gerador e os elementos que autorizam a sua cobrança. Nos termos do

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - dispor sobre a organização e execução dos serviços locais;

³ Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

⁴ Constituição Federal:

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. (grifou-se)

Código Tributário Nacional – CTN (Lei Federal nº 5.172, de 1966), a contribuição de melhoria é assim definida:

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.
(...)

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. (grifou-se)

Hugo de Brito Machado⁵ definiu a contribuição de melhoria como:

[...] a espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização do imóvel do contribuinte, decorrente da obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização dos imóveis.

Como se vê, a legislação e a doutrina acima citadas confirmam que o fato gerador da contribuição de melhoria não é a obra em si, mas a valorização que obras públicas venham a agregar aos imóveis.

Sobre a possibilidade de concessão de isenção da contribuição de melhoria a contribuintes residentes ou proprietários de terrenos nas vias indicadas no art. 1º, destaca-se de antemão que nada obsta à concessão de várias formas de auxílios, subvenções ou incentivos, entretanto, em todas as hipóteses, a efetivação destes atos deverá ocorrer por meio de lei autorizativa específica como é neste caso, para a concessão no âmbito de cada programa, os quais deverão atrelar-se ao efetivo interesse público, cuja garantia se sustenta a partir das contrapartidas exigidas pelo Município. Tais premissas deverão ser observadas, ainda, inclusive contemplando os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas⁶, em decorrência de criteriosos procedimentos de avaliação e escolha dos beneficiados.

Embora o objeto seja legalmente possível, cabe destacar que, da mesma forma como acontece quando outro programa similar é instituído, alterações ou novos

⁵ Curso de Direito Tributário. 27ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 444-445.

⁶ Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifamos)

programas que impliquem em subsídios podem enquadrar-se na hipótese de renúncia de receita.

O conceito de renúncia deve ser compreendido como “renúncia de receita tributária”, entendido aqui como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, prevista no art. 14, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e § 1º do mesmo artigo, o legislador exemplificou algumas espécies do que venham a ser considerados incentivos ou benefícios fiscais:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do artigo 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (grifou-se)

Esta medida proposta abre possibilidade de benefício tributário, no caso, a concessão de isenção total do valor correspondente à contribuição de melhoria por valorização dos imóveis situados nas ruas asfaltadas, o que configura renúncia de receita nos termos do art. 14, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), por se tratar de recebimento de tributo pela municipalidade em valor inferior ao previsto no orçamento.

Assim, a medida deverá estar necessariamente acompanhada do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos quando da concessão destes incentivos aos contribuintes:

a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma dos arts. 12 e 14, inciso I, da LRF; **ou**,

b) estar acompanhada de medidas de compensação, conforme art. 14, inciso II, da LRF, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Dessa forma, para que se viabilize a concessão de tal benefício é indispensável demonstrar se a renúncia será compensada ou se a mesma já foi previamente considerada na proposta orçamentária. Para tanto, se faz necessário tanto o cumprimento do disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, e art. 5º, inciso II, da LRF, e quanto ao art. 165, § 6º, da CF, ou seja, apresentação do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita como anexo à LDO e LOA.

No caso de ser utilizado o fundamento do inciso I do art. 14 da LRF, ou seja, de que a renúncia já esteja prevista no orçamento, deverá ser comprovado na forma exigida pelo referido dispositivo legal, quanto à previsão de Anexo de Renúncia de Receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não restando afastada também a possibilidade de apresentação de impacto financeiro e orçamentário.

III. Conclusão

Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, **opina-se** que a viabilidade do Projeto de Lei nº 87, de 2025, passa pelas observações feitas nesta Orientação Técnica, o que é possível se comprovar pela análise do documento encaminhado anexo à proposição.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM