

**PARECER PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 39/2020.**

**“AUTORIZA A REALIZAÇÃO DA OBRA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, NAS RUAS DEMONSTRADAS NO MAPA EM ANEXO, FIXA PERCENTUAL DE VALORIZAÇÃO DOS IMÓVEIS, FORMA DE COBRANÇA, PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

Propõe o Sr. Prefeito Municipal projeto de lei visando obter autorização legislativa para obter autorização para a realização da obra de contribuição de melhoria, nas ruas demonstradas no mapa em anexo, fixa percentual de valorização dos imóveis, forma de cobrança, participação do município e dá outras providências.

A exposição de motivos traz *considerandos* sobre as valorizações em função do tipo de pista em frente aos imóveis com capeamento asfáltico; percentual mínimo a ser cobrado como contribuição de melhoria e o percentual máximo de desconto a ser concedido e, que o beneficiário deve contribuir com a obra sobre (sic) pena de a municipalidade estar propiciando enriquecimento ilícito dos beneficiados uma vez que será empregado dinheiro público em benefício de alguns. E, por fim refere que o projeto atende dispositivos jurisprudenciais que entendem a necessidade de lei específica.

A proposta legislativa traz a seguinte redação no artigo 1º: “Fica fixado em 15% (quinze por cento) o percentual de valorização aplicado sobre o valor dos terrenos, abrangidos pela obra de contribuição de melhoria com capeamento asfáltico sobre calçamento, nas Ruas constantes do anexo I, o qual é parte integrante desta lei.”

Se faz necessário trazer algumas considerações sobre o que seja a contribuição de melhoria assim como a interpretação de sua incidência. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966 com suas atualizações) traz a definição:

**“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.”**

O Decreto-Lei 195 de 24 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a cobrança de contribuição de melhoria, traz nos seus artigos 1º, 2º e 3º o seguinte:

Art 1º A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.

Art 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;

VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

Art 3º A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estado, 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.

Há uma questão temporal importante e fundamental para a incidência da contribuição de melhoria, qual seja, o fato gerador, e isso vem definido no Código Tributário Nacional em seu art. 116 e seus dois incisos:

Art. 116. Salvo disposição de lei em contrário, **considera-se ocorrido o fato gerador e existentes os seus efeitos:**

**I - tratando-se de situação de fato, desde o momento em que o se verifiquem as circunstâncias materiais necessárias a que produza os efeitos que normalmente lhe são próprios;**

**II - tratando-se de situação jurídica, desde o momento em que esteja definitivamente constituída, nos termos de direito aplicável.**

E essa questão temporal citada acima se faz extremamente importante frisar, eis que, conforme entendimento de Célio Armando Janczeski, no livro *Taxas Doutrina e Jurisprudência*, 3ª edição, editora Juruá:

*“O fato gerador da contribuição de melhoria não é uma atuação estatal, embora seja necessariamente decorrente desta. O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização do imóvel, decorrente de obra pública.” (pág. 67).*

Assim, para incidência da cobrança da contribuição de melhoria há necessidade de que em razão da obra pública realizada e, devidamente acabada, haja valorização dos imóveis vizinhos, somente a realização da obra, somada com a valorização, constitui hipótese de incidência da contribuição de melhoria. (*Apelação nº 1013017-82.2017.8.26.0037, TJSP*)

Como visto, o texto da lei em formação refere expressamente: “obra de contribuição de melhoria”, o que não nos parece adequado, pois pela lógica tributária, é a obra acabada que com sua valorização faz surgir o fato gerador da contribuição de melhoria. Assim se posiciona a jurisprudência:

RECURSO INOMINADO. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE FREDERICO WESTPHALEN. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. AUSÊNCIA COMPROVAÇÃO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. PRECEDENTES DO STJ. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. **O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização do imóvel, não sendo válido o lançamento que leve em conta apenas o custo da obra calculado em relação à testada ou área do imóvel.** Sentença de procedência mantida. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. POR MAIORIA. (Recurso Cível, Nº 71008269813, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Pedro de Oliveira Eckert, Julgado em: 27-06-2019)

Com relação a referência constante na exposição de motivos que atende dispositivos jurisprudenciais que entendem a necessidade de lei específica, com efeito, tal referência é procedente, ou seja, existe a necessidade de se editar lei específica, porém, após a realização da obra com a valorização decorrente da obra acabada, que em resumo é o fato gerador da contribuição de melhoria, devidamente acompanhado da prova da valorização.

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. REQUISITOS. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A OBRA E A VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. PROVA QUE COMPETE AO ENTE TRIBUTANTE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 7 E 83 DO STJ.

**1. É assente nesta Corte o entendimento segundo o qual é imprescindível para a instituição da contribuição de melhoria lei prévia e específica; e valorização imobiliária decorrente da obra pública, sendo da administração pública o ônus da referida prova.**

2. Não há como aferir eventual violação do dispositivo citado por violado sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos, porquanto a Corte estadual concluiu pela inexistência de provas da efetiva valorização do imóvel, fato gerador do tributo em tela.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp nº 539.760/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 23/09/2014)

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.

**A instituição da contribuição de melhoria depende de lei prévia e específica, bem como da valorização imobiliária decorrente da obra pública, cabendo à Administração Pública a respectiva prova.** Recurso especial conhecido, mas desprovido.

(REsp nº 1.326.502/RS, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/04/2013, DJe 25/04/2013)

Com a devida vênia, se traz tais considerações para se evitar, que no futuro, advenham uma leva de ações de repetição de indébito contra o Município, gerando enormes prejuízos aos cofres públicos.

Assim, salvo melhor juízo, entendemos que a edição de lei específica definindo percentual de valorização do imóvel tendo como fato gerador a contribuição de melhoria decorrente da obra realizada, deva ser feita após a obra pronta, com publicação do Edital de que trata o Decreto-Lei 195 de 24 de fevereiro de 1967 e demais providências.

É o parecer  
Nonoai, 24 de junho de 2020.

  
**Claudio Roberto Oliveira Linhares**  
OAB/RS 17.250