



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Prot 230/2015

25/02 - 16:37

Taynara Sereatti
Câmara Municipal de Toledo

Ofício nº 003/2015/Expedido Ferreira

Toledo, 25 de fevereiro de 2015.

A Sua Excelência,
ADEMAR DORFSCHMIDT
Presidente da Câmara Municipal de Toledo
Centro Cívico presidente Tancredo Neves
Toledo – Paraná

Assunto: **Solicitação parecer jurídico de dois projetos**

Senhor Presidente,

O Vereador abaixo assinado que esta subscreve vem a presença de Vossa Excelência solicitar o parecer jurídico dos projetos de Lei, que **Dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de melhorias de obras públicas pelo Município de Toledo**

Este Vereador é Relator dos Projetos de Lei Nº 19 e 20 / 2015, na Comissão de Legislação e Redação, vem solicitar um parecer Jurídico, para tirar dúvidas, uma vez que, analisando em outras circunstâncias o município tem sido com certa frequência de ações judiciais, somos sabedores que desta forma estes Projetos é por Lei Específica para efetuar a cobrança de contribuição de melhorias, onde se trata das formalidades Legais, assim sendo, solicito um parecer da legalidade, de forma individual com informações complementares

Atenciosamente,

Expedito Ferreira



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

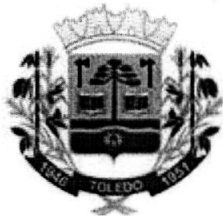
CERTIDÃO

CERTIFICO E DOU FÉ, que recebi, nesta data, o Ofício nº 003/2015/Expedito Ferreira, de 25 de fevereiro de 2015, solicitando Parecer Jurídico aos Projetos de Lei nº 19 e 20, ambos de 2015, encaminhando-o, juntamente aos referidos projetos, ao Departamento Jurídico.

Toledo, 26 de fevereiro de 2015.

Daniel A. B. Scopel
Daniel Augusto Bernardi Scopel

Agente Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO Nº 031.2015

Assunto: Projeto de Lei nº 019.2015.

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. Consonância com os ditames do Parecer Jurídico nº 064.2014.

I. Relatório

Solicitou o Vereador Expedito Ferreira, de forma genérica, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 019.2015 que *dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da execução de obras públicas pelo Município de Toledo.*

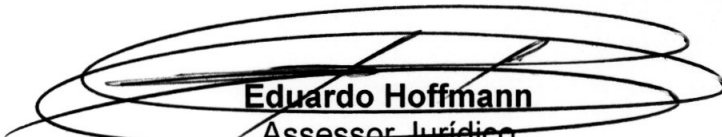
II. Parecer

Denota-se que o referido Projeto de Lei nº 019.2015 é similar ao Projeto de Lei nº 079.2014, sofrendo este crivo por parte desta Assessoria Jurídica por meio do Parecer Jurídico nº 064.2014.

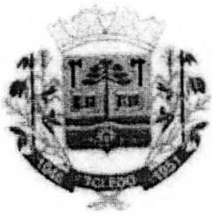
Mantem-se, neste sentido, os mesmos termos dispostos no Parecer Jurídico alhures citado, cuja cópia segue anexa.

De mais a mais, anexa-se também o Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça na Apelação Cível nº 1.265.531-3, da Terceira Vara Cível da Comarca de Toledo em que não proveu o recurso interposto pelo Município de Toledo.

Toledo, 26 de fevereiro de 2015.


Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico


Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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.*

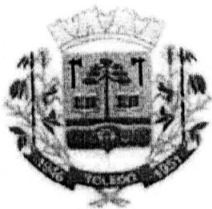
Por este projeto, fixa a mensagem nº 57, de 24 de abril de 2014, que o presente projeto de lei *dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da execução, pelo Poder Executivo Municipal, das obras de pavimentação asfáltica, drenagem, meio-fio, passeio público e demais 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



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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 contida 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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.

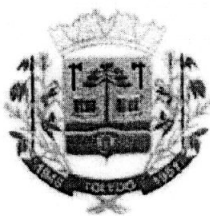
No mesmo sentido, pode-se mencionar acerca das decisões judiciais que exigem dita lei específica. Se houve alguma decisão judicial proferida contra o município de Toledo, estas deveriam ser enviadas com o presente projeto de lei, a fim de servir de base para o debate.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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").

(...).

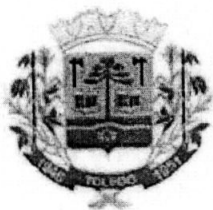
VIII - Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido.¹

Em que pese a omissão do envio das decisões proferidas contra o Município de Toledo no sítio 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 CONTRIBUINTE - 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 inverte 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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 imobiliária³, 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 CONTRIBUINTE, 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 CONTRIBUINTE 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."



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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.

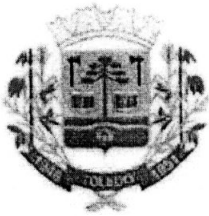
4. Da impossibilidade de cobrança de contribuição de melhoria em casos de simples reurbanização ou recapeamento asfáltico: necessidade de real aumento do valor do imóvel

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 CONTRIBUÍNTES 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

É, pois, o que se deduz 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 recapeamento 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 Ditttrich 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 nº 359501-9, 2ª CC TJPR, Rel. Des. Sílvio Dias, j. 12/12/2006, DJPR nº 7286, 19/01/2007) (grifos nossos)



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

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.

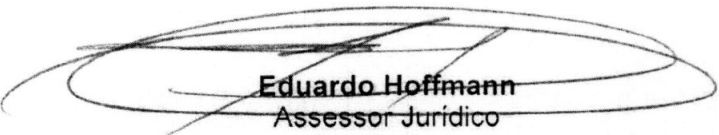
5. Da necessidade de intimação de todos os condôminos

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.***



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA



APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.265.531-3, DA 3ª VARA CÍVEL E DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE TOLEDO.
APELANTE: MUNICÍPIO DE TOLEDO.
APELADOS: VALMIR GILMAR SCUZZIATO E OUTROS.
RELATORA: JUÍZA CONVOCADA JOSÉLY DITTRICH RIBAS.

APELAÇÃO CÍVEL- TRIBUTÁRIO – AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTOS FISCAIS – CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA – LEI ESPECÍFICA NÃO EDITADA – LANÇAMENTO EFETIVADO COM BASE NO CUSTO DA OBRA CALCULADO EM RELAÇÃO À METRAGEM DE CADA IMÓVEL – ILEGALIDADE – BASE DE CÁLCULO A SER ADOTADA É A VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL – LANÇAMENTO NULO – REPETIÇÃO DE INDÉBITO – CABIMENTO.

RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

VISTOS e examinados estes autos de **Apeação Cível e Reexame Necessário nº 1.165.531-3**, em que figuram como **Apelante MUNICÍPIO DE TOLEDO** e **Apelados VALMIR GILMAR SCUZZIATO E OUTROS**.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **MUNICÍPIO DE TOLEDO** contra a r. sentença proferida nesta **ação anulatória**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apeação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível _____ **2**
de lançamentos fiscais nº 0000187-74.2014.8.16.0170, por meio da qual o MM. Juiz de Direito julgou o pedido procedente, para o fim de: “1. **DECLARAR a nulidade dos lançamentos fiscais relativos à contribuição de melhoria objeto dos autos, movs. 1.15, 1.17, 1.18, 1.19 e 1.20, assim como de eventuais certidões de dívida ativa, originárias desses lançamentos, incidentes sobre o imóvel de propriedade dos autores** 2. **DETERMINAR ao réu que forneça aos autores certidões negativas de débitos fiscais referentes aos imóveis objeto dos autos, salvo se existirem outros débitos pendentes; 3. CONDENAR o réu ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, que arbitro em R\$ 3.000,00 (...).” (mov. 55.1).**

Em suas razões recursais (mov. 67.1), o apelante sustenta, em síntese, que: **a)** a reurbanização de vias públicas é obra pública, fato que autoriza a cobrança de contribuição de melhoria; **b)** o fator importante para a contribuição de melhoria é a obra pública realizada, independentemente da atividade estar ou não listada nos incisos do art. 2º do Decreto nº 195/67; **c)** a cobrança em razão de obra de reurbanização está prevista no artigo 2º, inciso XI, do Estatuto da Cidade, bem como no artigo 5º, inciso XI, da Lei Complementar Municipal nº 09/2005; **d)** de acordo com o princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização, em caso de emprego de verbas e de outros recursos públicos num ato de urbanização, aqueles proprietários beneficiados diretamente com esse ato deverão arcar com uma parcela das despesas realizadas; **e)** é incontestável que os imóveis localizados nas vias onde a reurbanização foi efetivada, sofreram uma valorização; **f)** os laudos de avaliação elaborados pelo Município devem ser aceitos como prova da valorização, uma vez que os autores não produziram prova que demonstrasse a invalidade de tais documentos; **g)** o laudo de avaliação é um documento público revestido de fé pública, não podendo ser refutado em razão de ter sido produzido



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ESTADO DO PARANÁ

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível

3

unilateralmente; h) o município respeitou o custo global da obra, uma vez que o somatório das contribuições individuais não ultrapassou o custo total da obra; i) não há ilegalidade na falta de menção expressa da valorização, eis que os Editais que previram a cobrança, indicaram a parcela do custo da obra que seria ressarcido pelos contribuintes, com o respectivo plano de rateio entre os imóveis beneficiados, conforme prevê a legislação municipal e o Decreto-lei 195/67; k) a contribuição de melhoria incidente sobre cada obra não necessita de lei específica para que seja possível a sua cobrança.

Requer, primeiramente, o conhecimento do agravo retido interposto, e no mais, a reforma da sentença, a fim de declarar a legalidade dos lançamentos fiscais conjuntamente com a inversão do ônus sucumbencial.

Com contrarrazões (mov. 74.1), subiram os autos.

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

No mérito, todavia, sem razão o apelante.

Como é cediço, a contribuição de melhoria é espécie de tributo vinculado, cuja cobrança exige prévia instituição por lei específica editada para cada obra pública motivadora da valorização imobiliária.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ESTADO DO PARANÁ

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível

4

E nem, aliás, poderia ser diferente, na medida em que o princípio da legalidade, erigido como uma das limitações constitucionais do poder de tributar estatal (art. 150, I, da CF), impõe ao ente público competente (no caso, o Município) definir por lei (em sentido formal) todos os aspectos (ou critérios) da hipótese de incidência, dentre os quais, no que aqui interessa, a base de cálculo (aspecto quantitativo) e o sujeito passivo (aspecto pessoal). Esse, por sinal, é o comando do art. 97, III e IV, do CTN, que dispõe:

"Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:
(...)
III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;
IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65".

Não por acaso o art. 82 do CTN¹ impõe à lei que institua a cobrança de melhoria a observância de diversos requisitos mínimos, dentre os quais aqueles que permitam identificar o *quantum*

¹ 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;
(...)
§ 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.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível

5

devido pelo contribuinte (orçamento do custo da obra, determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição, determinação do fator de absorção do benefício da valorização e rateio) e o sujeito passivo da obrigação (delimitação da zona beneficiada).

Em suma, não basta que o tributo esteja genericamente previsto no Código Tributário Municipal (CTM) para a sua exigência, já que evidentemente esse diploma legal não estabelece os critérios necessários à perfeita quantificação da obrigação tributária e identificação do sujeito passivo.

Nesse sentido, é o entendimento do STJ, como se verifica no seguinte julgado:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. NECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE DOIS EDITAIS. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO LANÇAMENTO. SÚMULA 07 DO STJ. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DO DISSÍDIO.

1. A contribuição de melhoria é tributo cujo fato impositivo decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, restando inequívoca a necessidade de sua instituição por lei específica, emanada do Poder Público construtor, obra por obra, nos termos do art. 150, I, da CF/88 c/c art. 82 do CTN, uma vez que a legalidade estrita é incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação. (Precedentes: REsp 739.342/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/04/2006, DJ 04/05/2006;



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível

6

REsp 444.873/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/08/2005, DJ 03/10/2005) 2. In casu, consoante dessume-se do voto condutor do acórdão recorrido, o entendimento esposado pelo Tribunal a quo diverge da jurisprudência dominante nesta Corte Superior, in verbis: "Inicialmente, destaco que entendo não ser necessária a existência de uma lei específica, obra por obra, para a instituição e cobrança de contribuição de melhoria.

Nessa perspectiva, tenho que o Município apelado logrou comprovar o atendimento ao princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da CF/88), ao acostar ao presente feito, a Lei Municipal nº 286/96 de fl. 151, a qual autoriza o Poder Executivo a realização de obras de pavimentação asfáltica nas ruas no perímetro urbano, o que abarca a hipótese sob exame." 3. O conhecimento do presente inconformismo, no tocante à alegada ausência da publicação do edital de conclusão da obra, bem assim da notificação prévia do lançamento, resta interdito a esta Corte Superior, à luz da Súmula 07/STJ, porquanto concluiu a instância a quo, com ampla cognição fático-probatória, in verbis: "Da mesma forma, não merecem acolhida as alegações relativas à inobservância dos demais requisitos legais, especificamente no que concerne à publicação de edital de realização e conclusão da obra e notificação/intimação do apelante, visto que restaram ambos comprovados nos autos às fls. 62 e 100/101, bem como à fl.45, bastantes para preencher os referidos requisitos previstos no CTN, art. 82, I, e Decreto-Lei n.º 195/67, art. 5º. " 4. A admissão do recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional exige a demonstração do dissídio na forma



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível

7

prevista pelo RISTJ, com a demonstração analítica das circunstâncias que assemelham os casos confrontados, o que incorreu, in casu.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.²

Na espécie, porém, o apelante não editou lei específica para instituir a contribuição de melhoria decorrente das obras realizadas, satisfazendo-se com a mera publicação de editais, ato meramente administrativo e, como tal, insuficiente para a cobrança do tributo.

Além disso, a base de cálculo utilizada pela Municipalidade ignorou a legislação de regência e, por isso, eivou de ilegalidade a cobrança do tributo.

Como anota **Geraldo Ataliba**, a base de cálculo da contribuição de melhoria "(...) é a valorização; a medida da valorização é o critério do tributo. Valorização é a diferença positiva de valor de um imóvel entre dois momentos: antes e depois da obra"³.

Nesse sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Confira-se:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. BASE DE CÁLCULO. VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. 1. O tema inserto nos arts. 2º, §§ 1º e 3º, da LICC não foi alvo de debate pelo aresto recorrido;

² REsp 927.846/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/08/2010, DJe 20/08/2010
³ Hipótese de Incidência Tributária, 5ª edição, Malheiros Editores: 1996, p. 150



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível

8

tampouco, foram opostos embargos de declaração a fim de sanar eventual omissão. Ausente o prequestionamento da matéria, torna-se inviável a abertura da via eleita, a teor do disposto nas Súmulas 282 e 356 do STF. 2. O fato gerador da contribuição de melhoria não é a realização da obra, mas sim a decorrente valorização imobiliária. Dessa forma, a base de cálculo para cobrança da contribuição de melhoria é a diferença entre os valores inicial e final do imóvel beneficiado.

3. Esta Corte é uníssona no entendimento de que cabe ao ente tributante a demonstração da real valorização do bem. 4. Recurso especial conhecido em parte e não provido⁴.

"TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. FATO GERADOR. VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. ARTS. 81 E 82, DO CTN. DL Nº 195/67. PRECEDENTES DO STJ E DO STJ. 1. A entidade tributante, ao exigir o pagamento de contribuição de melhoria, tem de demonstrar o amparo das seguintes circunstâncias: a) a exigência fiscal decorre de despesas decorrentes de obra pública realizada; b) a obra pública provocou a valorização do imóvel; c) a base de cálculo é a diferença entre dois momentos: o primeiro, o valor do imóvel antes da obra ser iniciada; o segundo, o valor do imóvel após a conclusão da obra. 2. "É da natureza da contribuição de melhoria a valorização imobiliária" (Geraldo Ataliba)(...)"⁵;

⁴ RESp 1137794/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2009, DJe 15/10/2009.
⁵ STJ - RESp 615495/RS, rel. Min. José Delgado, 1ª T., DJ 17.05.04.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível _____ 9

No caso, da leitura dos editais de demonstrativo de custos e lançamentos, acostados à inicial, vê-se que a contribuição de melhoria foi calculada com base na área base individual e o custo por metro quadrado. Ou seja, a valorização dos imóveis, apesar de constatada em laudo de avaliação, não foi considerada como base de cálculo do tributo.

Dessarte, por mais esse fundamento os lançamentos são nulos, eis que não considerada a correta base de cálculo.

Nesse sentido já decidiu esta Câmara:

“TRIBUNÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. EXIGÊNCIA DE PROVA DA VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL PARA REALIZAÇÃO DO FATO GERADOR DO TRIBUTO. ILEGALIDADE NA FORMA DE COBRANÇA VERIFICADA. EDITAL QUE NÃO TROUXE A EFETIVA VALORIZAÇÃO DOS BENS. IMPOSSIBILIDADE DE ALEGAÇÃO EM CONTESTAÇÃO. SENTENÇA CORRETA. RECURSO DESPROVIDO E SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO. O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária em razão da realização de obra pública, razão pela qual sua base de cálculo será aquela oriunda da diferença do valor do bem antes e após a realização da obra. Não tendo o Município apresentado a valorização no edital que previu a cobrança da contribuição de melhoria e, ao contrário, ter expressamente previsto que o valor seria proporcional à



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível nº 1.165.531-3 – 2ª Câmara Cível _____ 10

testada do imóvel, impossível a alegação apenas em contestação”⁶.

Por isso, correta a sentença ao declarar a nulidade dos lançamentos do tributo.

Isto posto, **NEGO PROVIMENTO** à apelação do **MUNICÍPIO DE TOLEDO**.

É como voto.

ACORDAM os integrantes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, por unanimidade de votos, em **NEGAR PROVIMENTO** à apelação do **MUNICÍPIO DE TOLEDO**, nos termos do voto da Juíza Relatoria.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Lauro Laertes de Oliveira (Presidente, sem voto), Guimarães da Costa e Stewart Camargo Filho.

Curitiba, 03 de fevereiro de 2015.

JOSÉLY DITTRICH RIBAS
Relatora