



## PARECER JURÍDICO Nº 038.2018

**Assunto:** Projeto de Lei nº 34.2018.

**Protocolo:** 404.2018

**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 Executivo.

**Parecer:** Ilegalidade.

### I. Relatório

Solicitou a Vereadora Marli do Esporte, de forma genérica, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 34.2018 que *dispõe sobre a instituição e a cobrança de Contribuição de Melhoria em decorrência da execução de obras públicas pelo Município de Toledo.*

É o relatório

### II. Parecer

#### II.1. O tratamento da matéria no ordenamento jurídico

Inicialmente, curial destacar que o tema *contribuição de melhoria* é matéria abordada nos artigos 136 a 150 do Código Tributário Municipal, no artigo 145, III da Constituição Federal, nos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional e no Decreto-Lei nº 195.1967, que trata da cobrança do referido tributo.

Assim, apesar da edição desta específica e agora abordada norma, não há como se cogitar em não respeito às leis acima relacionadas, especialmente por se tratarem de normativos gerais.

Em suma, este projeto de lei não pode contrariar o disposto nas normas alhures citadas, sobre ofensa ao princípio da legalidade.

#### II.2. A necessidade de edição de lei específica

Apesar do Município de Toledo questionar a não necessidade de promulgação de lei específica para cobrança da *contribuição de melhoria*, esta, por se revestir de *tributo* de natureza vinculada deve, necessariamente, ser instituída por lei específica em relação à cada obra realizada.



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

524

Esta exigência é justificada em decorrência do princípio da legalidade estrita, no qual o Direito Tributário está circunscrito, nos moldes do inc. I do artigo 150 da Constituição Federal e também no artigo 82 do CTN. Logo, é absolutamente incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação a mera publicação de editais para estribar a cobrança do tributo não definido em lei. Neste sentido RESP 739.342/RS e RESP 1.289.191/PR).

### III.3. A necessidade de intimação de todos os condôminos

Em que pese o contido no §2º do artigo 4º do estudado projeto de lei tratar de explícita cópia do §4º do artigo 140 do CTM, tem-se como impossibilitada a cobrança da contribuição de melhoria *em nome de um ou em nome de todos os condôminos* para efeitos da cobrança de todos os solidariamente responsáveis.

Ora, sendo a contribuição de melhoria um tributo, deve a administração pública individualizar e fazer 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 do CF.

Isto, pois, a formação da relação tributária no binômio Estado-contribuinte se dá com a ciência deste, por meio do lançamento, da obrigação de pagar o tributo. Pela letra oposta neste projeto de lei, o lançamento do tributo em nome de um condômino irá atingir o outro, vinculando indiretamente este ao tributo, afastando, inclusive, seu direito a um possível contraditório ao valor lançado.

### IV. A desconsideração de obras e serviços que não agreguem valor imobiliário aos imóveis dos contribuintes ou de simples manutenção do patrimônio público

Nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 195/1967, o fato gerador da *contribuição de melhoria* é o *acréscimo do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas*.

Com base neste conceito, doutrina e jurisprudência sedimentaram entendimento que a simples manutenção decorrente de obras públicas ou o gasto com obras / serviços que não incrementem aumento no valor imobiliário dos imóveis não podem ser considerados como fato gerador da contribuição de melhoria.



Neste sentido, devem os vereadores analisarem o anexo ao PL para consideração de obra pública que enseja a cobrança da contribuição de melhoria apenas aquela que realmente aumentem o valor do imóvel ou que não sejam de simples manutenção do patrimônio público.

## V. A necessidade de efetiva e individualizada valorização de cada imóvel na área beneficiada pela obra pública

Além da necessidade de edição de lei específica, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná entende de forma pacífica que a norma promulgada para instituição da contribuição de melhoria deve trazer parâmetros específicos a individualizar precisamente a efetiva valorização de cada imóvel na área beneficiada pela obra pública.

ESTADO DO PARANÁ APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.682.414-9, DO FORO REGIONAL DA COMARCA DE SARANDI DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - VARA CÍVEL E DA FAZENDA PÚBLICA. APELANTE1 : MUNICÍPIO DE SARANDI. APELADO1 : EUDOXIO PEREIRA MAGALHÃES. APELANTE2 : EUDOXIO PEREIRA MAGALHÃES. APELADO2 : MUNICÍPIO DE SARANDI. RELATOR : DES. EDUARDO SARRÃO RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LANÇAMENTO. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA PARA AS OBRAS REALIZADAS. ILICITUDE. VIOLAÇÃO AO ART. 150, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS CONTIDOS NO ART. 82 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL E ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 195/1967. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI PRÉVIA E ESPECÍFICA PARA CADA OBRA PÚBLICA. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTE TRIBUNAL." (...). 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." STJ. 2ª Turma AgRg no AREsp nº 539760/PR Rel. Min. Humberto Martins J. 16/09/2014 DJ. Apelação Cível nº 1.682.414- ESTADO DO PARANÁ 23/09/2014). BASE DE CÁLCULO. QUANTUM QUE O IMÓVEL VALORIZOU, EM RAZÃO DA REALIZAÇÃO DA OBRA PÚBLICA, TENDO COMO LIMITE TOTAL A DESPESA REALIZADA E COMO LIMITE INDIVIDUAL O ACRÉSCIMO DE VALOR QUE DA OBRA RESULTE PARA CADA IMÓVEL BENEFICIADO. PRECEDENTES STJ E TJPR. COMPROVAÇÃO DA VALORIZAÇÃO. ÔNUS DA FAZENDA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA ALEGADA VALORIZAÇÃO DOS IMÓVEL. ENTE PÚBLICO QUE SE LIMITA A DIVIDIR O CUSTO TOTAL DA OBRA E O CUSTO POR METRO QUADRADO ENTRE OS IMÓVEIS BENEFICIADOS PELA OBRA, OBSERVADA A TESTADA DE CADA IMÓVEL. IMPOSSIBILIDADE. LANÇAMENTO NULO. RESTITUIÇÃO DO VALOR PAGO PELO CONTRIBUINTE. CONSEQUÊNCIA DA COBRANÇA DE TRIBUTO INDEVIDO. ART. 165, INC. I, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. RECURSO DESPROVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELO



AUTOR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APLICAÇÃO DA REGRA PREVISTA NO § 8º DO ART. 85, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA REGRA PREVISTA NO INC. I § 3º ART. 85 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. SENTENÇA ESCORREIRTA. RECURSO DESPROVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE SARANDI DESPROVIDO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. Apelação Cível nº 1.682.414-9 Página 3 de 24 ESTADO DO PARANÁ MAJORAÇÃO. ART. 85, §11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. RECURSOS DE APELAÇÃO DESPROVIDOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS MAJORADOS. (TJPR - 3ª C. Cível - AC - 1682414-9 - Região Metropolitana de Maringá - Foro Regional de Sarandi - Rel.: Eduardo Sarrão - Unânime - J. 25.07.2017)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

*In casu*, a cobrança da contribuição de melhoria estabelecida em virtude da pavimentação asfáltica de via pública considerou apenas o valor total da obra sem atentar para a valorização imobiliária. **É uníssono o entendimento jurisprudencial neste Superior Tribunal de que a base de cálculo da contribuição de melhoria é a efetiva valorização imobiliária, a qual é aferida mediante a diferença entre o valor do imóvel antes do início da obra e após a sua conclusão, sendo inadmissível a sua cobrança com base somente no custo da obra pública realizada.** Precedentes citados: REsp 1.075.101-RS, DJe 2/4/2009; REsp 1.137.794-RS, DJe 15/10/2009; REsp 671.560-RS, DJ 11/6/2007; AgRg no REsp 1.079.924-RS, DJe 12/11/2008; AgRg no REsp 613.244-RS, DJe 2/6/2008; REsp 629.471-RS, DJ 5/3/2007; REsp 647.134-SP, DJ 1º/2/2007; REsp 280.248-SP, DJ 28/10/2002, e REsp 615.495-RS, DJ 17/5/2004. REsp 1.076.948-RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 4/11/2010. (grifou-se)

Trata-se de agravo manejado pelo Município de Londrina contra decisão que não admitiu recurso especial, este interposto com fundamento no art. 105, III, a, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (fl. 175): APELAÇÃO: TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO. 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. SENTENÇA CORRETA. RECURSO DESPROVIDO. 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 testada do imóvel. Não foram opostos embargos declaratórios. Nas razões do recurso especial, a parte agravante aponta violação dos artigos 81 e 82 do CTN, 1º e 2º do Decreto-Lei nº 195/67. Sustenta que os artigos 81 e 82 do CTN e 1º e 2º do Decreto-Lei nº





# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

27

195/67 teriam sido revogados com a Emenda Constitucional nº 23/83, antes mesmo da Constituição de 1988, razão pela qual não haveria, atualmente, norma que limitasse a instituição de contribuição de melhoria com base apenas no custo da obra, pois o artigo 145, inciso III, da CF/88 nada trataria a esse respeito. É o relatório. O Tribunal de origem não se manifestou sobre a alegação de revogação dos artigos 81 e 82 do CTN e 1º e 2º do Decreto-Lei nº 195/67 em face da Emenda Constitucional nº 23/83 ou, ainda, de ausência de previsão de limitação da base de cálculo da contribuição de melhoria no artigo 145, inciso III, da CF/88. Aliás, sequer foram opostos embargos de declaração para suprir eventuais omissões. Portanto, à falta do necessário prequestionamento, incidem as Súmulas 282 e 356/STF. Ante o exposto, nego provimento ao agravo. Publique-se. Brasília (DF), 19 de maio de 2015. MINISTRO SÉRGIO KUKINA. Relator (Ministro SÉRGIO KUKINA, 21/05/2015). AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 551.891 - PR (2014/0179859-1) RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE LONDRINA AGRAVADO: JOSÉ IZAQUEU COBRES ADVOGADO.

Mesmo STJ entende de maneira uníssona que a comprovação da valorização imobiliária decorrente de obra pública deve ser feita pelo ente tributante, isto não, não cabe ao contribuinte a prova negativa da não valorização do imóvel. Vide:

"TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. ÔNUS DO ENTE TRIBUTANTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. (AgRg no AREsp 539.760/PR, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 23/09/2014).

No mesmo sentido: AgRg no Ag 1.159.433/RS, Rel. Min. BENEDITO, GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 5/11/10, AgRg no Ag 1.237.654/SP, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 13/10/2011.

Toledo, 15 de março de 2018.

  
**Eduardo Hoffmann**  
Assessor Jurídico

  
**Fabiano Scuzziato**  
Assessor Jurídico