



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Complementar nº 15/2023.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo Municipal de Juína-MT, promover os atos necessários à cobrança da contribuição de melhoria em decorrência da valorização imobiliária relativa às obras de pavimentação asfáltica nas vias públicas urbanas que menciona e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei Complementar nº 15/2023 que dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo Municipal de Juína-MT, promover os atos necessários à cobrança da contribuição de melhoria em decorrência da valorização imobiliária relativa às obras de pavimentação asfáltica nas vias públicas urbanas que menciona e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que a presente matéria propõe-se apenas a cumprir preceitos constitucionais e a adequar-se ao entendimento da jurisprudência, a qual vem disciplinando através de seus julgados a forma de constituição do crédito tributário em obediência aos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional, os quais, acatando o princípio da legalidade, exigem lei específica para cada obra em conjunto de obras, respeitando-se, em última análise, o requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - Da competência e da iniciativa

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no art. 18 da Constituição Federal, que garante a autonomia a este ente e no art. 30, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

De igual modo, disciplina a Lei Orgânica em seu art. 14 que compete ao Município:

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - instituir e arrecadar tributos, de sua competência, aplicando-os na forma da lei orçamentária;

(...)

Assim, a matéria normativa constante na proposta se adequa efetivamente à definição de interesse local. Isso porque o Projeto de Lei nº 15/2023, além de veicular matéria de relevância para o Município, não atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22), visa regular matéria relativa ao meio utilizado para o recebimento dos tributos municipais.

No que toca à competência para deflagar o processo legislativo de tal matéria, tendo em vista que a iniciativa é do Executivo Municipal, tal discussão nem mesmo se coloca, razão pela qual não se vislumbra vícios de constitucionalidade formal que possam inviabilizar o prosseguimento.

Já em relação a forma da proposição, dispõe o art. 67 da Lei Orgânica do Município de Juína algumas especificidades de matérias a serem apresentadas por Lei Complementar, sendo que as não elencadas nesta normativa, segue a regra geral de lei ordinária:

Art. 67. **As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros das Câmara Municipal e receberão numeração distinta das leis ordinárias.**

Parágrafo único: Serão regulados ou revistos por lei complementar até 31 de dezembro de 1990, entre outros casos previstos nesta lei Orgânica:

I - Sistema Tributário e Financeiro do Município;

II - Organização da Procuradoria Geral do Município;

III - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

IV - Código Municipal de Saúde;

V - Código Municipal de Defesa do Consumidor;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

- VI - Código de Obras, Edificações e Posturas;
- VII - Estatuto do Magistério respectivo Plano de Cargos e Salários;
- VIII - Outras leis de caráter estrutural, referidas nesta Lei Orgânica ou incluídas nesta categoria pelo voto prévio da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

Destarte, do ponto de vista da competência e iniciativa, a proposição encontra amparo no ordenamento jurídico e na repartição constitucional de competências entre os entes federados, encontrando amparo na Constituição Federal e na Lei Orgânica, conforme acima explanado.

II.2 - Do conteúdo normativo

A contribuição de melhoria, espécie de tributo prevista no inciso III do artigo 145 da Constituição Federal, tem origem, no dizer da doutrina, da máxima de “proibição ao enriquecimento sem causa”, criando uma barreira ao aumento patrimonial do particular às custas do Poder Público. Assim, a lógica por traz da exação é a de que a riqueza alcançada pelo contribuinte pela valorização de seu imóvel, em decorrência de obra pública, deve reverter-se aos cofres públicos¹.

O art. 1º do Decreto-Lei Federal nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, prevê que o fato gerador da contribuição de melhoria será o acréscimo nos imóveis beneficiados pela realização de obras públicas, sendo que o artigo 81 do Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) estabelece que:

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.

¹ NOVAIS, Rafael. *Direito Tributário facilitado*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Importante asseverar que não há lacuna legislativa, no âmbito federal, a respeito da definição das normas gerais relacionadas à espécie tributária contribuição de melhoria, pois o Decreto-Lei Federal nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, e os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional delimitam o fato gerador da contribuição de melhoria (valorização de um imóvel decorrente de realização de obra pública); a base de cálculo desse tributo (acréscimo de valor ao imóvel que resultar da obra realizada); o sujeito passivo tributário (proprietário do imóvel lindeiro à obra pública) e os critérios condicionantes do lançamento desse tributo.

Logo, ao editar norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional, complementados, no que couber, pelo o Decreto-Lei Federal nº 195, de 24 de fevereiro de 1967 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados em decorrência do regramento viciado.

Sob o aspecto prático, o artigo 82 do Código Tributário Nacional prevê quais seriam os requisitos a serem observados para fins de instituição da contribuição de melhoria, como exposto adiante:

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;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

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 integraram o respectivo cálculo.

Posto isto, os tribunais pátrios, com fundamento na alínea "a" do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal² cumulado com o artigo 82 do Código Tributário Nacional, entendem ser imprescindível a edição de lei específica e na qual deverá observar os requisitos mínimos especificados nos incisos do art. 82.

O Superior Tribunal de Justiça assim tem entendido:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. EXIGIBILIDADE. ART. 82, I, DO CTN. 1. **O art. 82, I, do CTN exige lei específica, para cada obra, autorizando a instituição de contribuição de melhoria. Se a publicação dos elementos previstos no inciso I do art. 82 do CTN deve ser prévia à lei que institui a contribuição de melhoria, só pode se tratar de lei específica, dada a natureza concreta dos dados exigidos.** 2. Acórdão recorrido consone a jurisprudência firmada em ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção do STJ. 3. Recurso Especial não provido. (Resp n. 1.676.246/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe de 13/9/2017.)

² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

(...)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

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 n. 1.326.502/RS, relator Ministro Ari Pargendler, Primeira Turma, julgado em 18/4/2013, DJe de 25/4/2013.)

No mesmo diapasão, é o entendimento do Tribunal de Contas de do Paraná e de Santa Catarina:

Consulta. Dúvida sobre a instituição da Contribuição de Melhoria prevista no inciso III do artigo 145 da Constituição Federal. Reposta: 1) Tendo em vista a alínea “a” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal e o inciso I do artigo 82 do CTN, a instituição da contribuição de melhoria requer a edição de lei de efeitos concretos específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a tributação; 2) O lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos dos artigos 81 e 82 do CTN; 3) A cobrança da contribuição de melhoria justifica-se se restar constatada a ocorrência efetiva de valorização (mais valia) do imóvel lindeiro à obra e que tal valorização resulte, necessariamente, da realização da obra pública; 4) Na expedição de norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto - Lei nº 195/67 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados com fundamento no regramento viciado. (TCE/PR. Processo nº 473269/2021. Acórdão nº 2786/22. Relator Conselheiro Nestor Baptista. Disponibilizado em 17/11/2022, na Edição nº 2.873 do Diário Eletrônico do TCE/PR)

Contribuição de melhoria. Cobrança. O Código Tributário Municipal estabelece normas gerais em matéria de legislação tributária. A contribuição de melhoria deve ser instituída por lei específica e cobrada de acordo com o Código Tributário Nacional e o Decreto-Lei nº 195/1967. Voto. 1. Conhecer da consulta por preencher os requisitos de admissibilidade





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

previstos no Regimento Interno; 2. Responder a consulta nos seguintes termos: 2.1. O Código Tributário Nacional e o Municipal não têm a função de instituir tributos, mas sim de estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária e definir os tributos e suas espécies, bem como os respectivos fatos geradores, bases de cálculo, contribuintes, obrigação, lançamentos, dentre outros, ex vi o que dispõe o artigo 146, inciso III, da Constituição Federal; **2.2. A instituição da contribuição de melhoria deve ser feita por lei específica que contenha os requisitos previstos no artigo 82, do Código Tributário Nacional e a cobrança deve ser antecedida do edital previsto no Decreto-Lei nº 195/1967.** 3. Determinar ao Consulente que, em futuras consultas, encaminhe parecer de sua assessoria jurídica, nos termos do art. 104, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas; 4. Dar ciência desta Decisão, do Parecer COG - 097/2009 e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Concórdia. 5. Determinar o arquivamento dos autos. (TCE/SC. Processo nº CON- 09/00064102. Relator Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Julgado em 19/03/2009)

Não é diferente o entendimento do Tribunal de Justiça de Mato

Grosso:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - DIREITO TRIBUTÁRIO - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA A EMBASAR A REFERIDA COBRANÇA - EXEGESE DO ARTIGO 150, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 82, DO CTN - SITUAÇÃO QUE PRESCINDE DILAÇÃO PROBATÓRIA - QUESTÃO DE DIREITO - DEMONSTRAÇÃO - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE ACOLHIDA - AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. Para que seja instituída a contribuição de melhoria, conforme entendimento jurisprudencial pacificado, necessária a edição de uma lei específica para cada obra, em atendimento ao art. 150, I, da Constituição Federal, assim como ao art. 82, do Código Tributário Nacional, sob pena de nulidade do lançamento. Não há falar na necessidade de dilação probatória quando a demanda se alicerça em questão puramente de direito, com a singela demonstração de lei específica a embasar a cobrança da contribuição de melhoria. (N.U 1020816-37.2022.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 25/07/2023, Publicado no DJE 14/08/2023)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

DEMANDA ANULATÓRIA DE DÉBITO TRIBUTÁRIO - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - PAVIMENTAÇÃO ASFALTICA - IRREGULARIDADE NA COBRANÇA - INOBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - NECESSIDADE DE LEI PRÉVIA E ESPECÍFICA - PRECEDENTES STJ - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. A instituição da contribuição de melhoria depende de lei prévia e específica. Precedentes STJ. (N.U 1003503-22.2021.8.11.0025, TURMA RECURSAL CÍVEL, SEBASTIAO DE ARRUDA ALMEIDA, Turma Recursal Única, Julgado em 01/06/2023, Publicado no DJE 01/06/2023)

Diante dos argumentos acima expostos verifica-se que o projeto de lei em análise não observou os requisitos exigidos pela art. 82 do Código Tributário Nacional, visto que: não houve comprovação de publicação prévia dos elementos enumerados nas alíneas “a” a “e” (inciso I); não há fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias para impugnação pelos interessados (inciso II) e não há regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação (inciso III).

II.3 - Da redação final

Feita a leitura do Projeto de Lei Complementar nº 15/2023 pode ser observado a existência de vícios formais de redação e de técnica legislativa, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que deverão ser corrigidos pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, senão vejamos:

a) No art. 1º: Observa-se que foi adotado o símbolo “●” no desdobramento dos incisos, sendo tal conduta vedada, por força do que dispõe o inciso II do art. 10 da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998: “os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens”. Logo, o símbolo “●” deve ser substituído por alíneas em todos os incisos do artigo 1º;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

b) No art. 1º: Há o uso inadequado da escrita das palavras em letras maiúsculas, sendo tal prática vedada pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;

c) No art. 12: a expressão “revogam-se as disposições em contrário” deve ser suprimida, haja vista que a cláusula de revogação deverá enumerar expressamente, as leis ou disposições legais revogada de acordo com o que dispõe o art. 9º, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998³.

Diante dos vícios formais de redação e técnica legislativa existentes, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, s.m.j. RECOMENDA aos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.4 - Da tramitação e votação

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno), de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “e”, do Regimento Interno) e de **Obras, Serviços Públicos e Infraestrutura** (art. 51, inciso III, alínea “j”, do Regimento Interno).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação.

O *quórum* para aprovação será por maioria absoluta, através de processo de votação simbólico, em conformidade com o art. 67 da Lei Orgânica.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína

³ Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa, entende que o Projeto de Lei Complementar nº 15/2023 não atende integralmente os requisitos legais, conforme detalhado acima, havendo por isso óbices à sua aprovação.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 08 de dezembro de 2023.


Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019