MUNICÍPIO DE JOAQUIM TÁVORA – PR
CNPJ: 76.966.845/0001-06

Ofício nº 634/2023 – GAB (PMJT)

Joaquim Távora – PR, 07 de dezembro de 2023.

Ao Excelentíssimo Senhor Vereador;
Carlos Henrique Castanheira;
Presidente da Câmara Municipal;
Joaquim Távora/PR.

ASSUNTO: PROJETO DE LEI – AUTORIZA CANCELAMENTO/BAIXA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Nobres Vereadores

O Município de Joaquim Távora, representado por seu Prefeito Municipal, Sr. Reginaldo Vilela, utilizando-se das atribuições que por lei lhe foram conferidas, vem por meio deste, encaminhar o presente projeto de lei:

SÚMULA: AUTORIZA CANCELAMENTO, BAIXA DE DÍVIDA ATIVA, LANÇAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Esperamos contar mais uma vez com o apoio e o respaldo dessa Egrégia Casa e apresentamos a Vossas Excelências protestos de estima e consideração.

Sem mais, nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos.

REGINALDO VILELA: 56620900925

Assinado digitalmente por REGINALDO VILELA: 56620900925
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-CPF A1, OU=AC ONLINE RFB v5, OU=AR PARANA CERTIFICADORA, OU=Presencial, OU=37341291000191, CN=REGINALDO VILELA:56620900925
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2023-12-07 11:04:26
Foxit Reader Versão: 10.0.0

REGINALDO VILELA
PREFEITO MUNICIPAL

Câmara Municipal de Joaquim Távora
Protocolo Nº 516
Data: 07/12/23

JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI 71 /2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,

Encaminho para apreciação de Vossas Excelências, a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos representantes dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei em anexo que **SÚMULA: AUTORIZA CANCELAMENTO, BAIXA DE DÍVIDA ATIVA, LANÇAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O presente projeto visa autorizar o Poder Executivo a cancelar e baixar da dívida ativa os lançamentos tributários referentes à contribuição de melhoria efetuado pela municipalidade, referente a obras de pavimentação efetivadas no Bairro dos Jardins, descritos nos editais 001/2008 e 002/2008, em decorrência da não observância dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67.

Em anexo decisões judiciais que justificam e embasam o solicitado.

Por essas razões, e por se tratar de matéria de grande relevância, submetemos o presente Projeto de Lei para apreciação dos senhores Vereadores, com a certeza de que Vossas Excelências aprovarão a presente iniciativa.

Gabinete do Prefeito, 07 de dezembro de 2023.

REGINALDO VILELA: 56620900925

Assinado digitalmente por REGINALDO VILELA:56620900925
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-CPF A1, OU=AC ONLINE RFB v5, OU=AR PARANA CERTIFICADORA, OU=Presencial, OU=37341291000191, CN=REGINALDO VILELA:56620900925
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2023-12-07 11:04:39
Foxit Reader Versão: 10.0.0

REGINALDO VILELA
PREFEITO MUNICIPAL

PROJETO DE LEI 71 /2023.

SÚMULA: AUTORIZA CANCELAMENTO, BAIXA DE DÍVIDA ATIVA, LANÇAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Joaquim Távora, Estado do Paraná, aprovou, e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte lei.

Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a cancelar e baixar dívida ativa, nos termos da presente Lei, o lançamento tributário referente à contribuição de melhoria efetuado pela municipalidade, referente a obras de pavimentação efetivadas no bairro dos Jardins, descritos nos editais 001/2008 e 002/2008, em decorrência da não observância dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67.

Parágrafo único. A baixa de Dívida Ativa será feita de contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, que foram inscritos por lançamento indevido, nulos ou anuláveis fundamentados em regramento viciado expostos no caput deste artigo, evitando oneração ao erário com custas processuais e honorários.

Art. 2º. Os pagamentos já efetuados pelos contribuintes não serão passíveis de restituição.

Joaquim Távora, em 07 de dezembro de 2023.

Reginaldo Vilela
Prefeito Municipal

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
OBRA PÚBLICA - LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

PROCESSO N° : 473269/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE UBIRATÃ
INTERESSADO : FABIO DE OLIVEIRA D ALECIO
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO N° 2786/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: 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 n° 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.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ubiratã, Sr. Fábio de Oliveira D Alecio, acerca de dúvida sobre a instituição da Contribuição de Melhoria prevista no inciso III do artigo 145 da Constituição Federal[1].

As questões apresentadas foram formuladas nos seguintes termos:

> (i) o lançamento do crédito tributário é lícito da forma que foi feita? (ii) o Município deve cancelar o lançamento desses créditos tributários e proceder a restituição dos contribuintes que já tenham realizado o pagamento parcial ou integral?

Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica foi acostado na Peça n° 4.

Consulta recebida conforme Despacho 727/21-GCNB (Peça n° 10). Após, o feito foi enviado, consoante o § 2° art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de

1 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.

Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 89/21 (Peça nº 11), noticiou a existência de duas decisões que tangenciam o assunto, conforme segue: (i) Acórdão nº 1730/18-Tribunal Pleno[2] e (ii) Acórdão nº 957/18 -Tribunal Pleno[3];

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).

A CGF, no Despacho nº 860/21-CGF (Peça nº 14), relata que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a ela.

A CGM, por meio da Instrução nº 3446/21-CGM (Peça nº 15), manifestou-se nos seguintes termos:

> CONSULTA. Caso concreto. Interesse público configurado. Instituição e lançamento de crédito tributário a título de contribuição de melhoria sem lei específica prévia. Falta de estimativa da valorização dos imóveis lindeiros à obra pública. Ofensa ao Código Tributário Nacional, ao Decreto - Lei nº 195/67, à Constituição Federal e à jurisprudência consolidada sobre o tema. Lançamento flagrantemente ilegal e inconstitucional. Nulidade dos lançamentos tributários.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 160/22 - PGC (Peça nº 16), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar-se as seguintes respostas:

> 1. A instituição de contribuição de melhoria demanda a edição de lei específica e prévia à constituição do crédito tributário, submetida aos requisitos estabelecidos no art. 82 do Código Tributário Nacional;
> 2. É ilícita a instituição de contribuição de melhoria mediante simples ato administrativo, ainda que sua edição seja autorizada na legislação local, em virtude dos princípios constitucionais da legalidade e da anterioridade tributárias, bem como do pacto federativo;
> 3. A partir dos efeitos concretos disciplinados na respectiva legislação instituidora, o lançamento da contribuição de melhoria demanda a verificação da ocorrência do fato gerador, consistente na efetiva valorização imobiliária decorrente da obra pública, a identificação do sujeito passivo e a efetivação do cálculo do tributo;
> 4. A hipótese de constituição do crédito tributário em desacordo com as premissas anteriores atrai sua invalidade, que deve ser reconhecida pela Administração, no exercício da autotutela, competindo-lhe a anulação dos lançamentos porventura efetuados e a restituição dos valores indevidamente cobrados, segundo a disciplina dos art. 165 e seguintes do Código Tributário Nacional.

2 Processo de Consulta nº 611500/16 originário do Município de Marilândia do Sul. Ementa: Concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípuo de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

3 Processo de Denúncia nº 277037/01 originário do Município de Alvorada do Sul. Ementa: Extinção de Fundo de Previdência. Recursos utilizados para o pagamento de precatórios requisitórios e acordos judiciais. Ilegalidade. Cobrança de contribuição de melhoria. Ausência dos requisitos legais. Nomeação de candidatos analfabetos em concurso público. Relator: Conselheiro Fábio Camargo de Souza.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311[4] e 312[5] do Regimento Interno, reitero que a presente consulta foi formulada por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte.

Em que pese as questões formuladas se referirem a caso concreto, julgo, em consonância com o posicionamento da unidade de instrução técnica, conveniente a manutenção do juízo de admissibilidade do feito por tratar-se de consulta sobre tema de relevante interesse público que pode ser respondida em tese, conforme previsão do § 1º do Artigo 311 do Regimento[6].

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

As receitas tributárias são a principal fonte de arrecadação do Estado para o financiamento de suas atividades e no intuito de viabilizar, sob o aspecto jurídico, os tramites e meios necessário para a obtenção de tais recursos financeiros, o ordenamento jurídico pátrio delimitou quais seriam a competências tributárias (instituição e majoração de tributos) e legislativas (sobre os tributos) de cada um dos Entes que compõe a nossa Federação.

Em síntese, a competência configura uma espécie de poder jurídico, ou seja, de exercício impositivo de comportamentos e relação de autoridade regulado por normas. Na qualidade de poder jurídico, pode ser entendida, mais detidamente, como aptidão juridicamente instituída para se criar normas jurídicas (ou efeitos jurídicos) por intermédio e em conformidade com certos enunciados[7].

Ferraz Jr. cita que a norma que fixa a competência é intitulada de "normas de competência" em oposição às chamadas "normas de conduta" (cf. Ross. Lógica de las Normas, 1968), sendo que a distinção fundamental entre ambas está na relação jurídica que delas deflui e nas consequências de sua violação[8].

---

4 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

5 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:
(...)
II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

6 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
[...]
§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

7 FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Competência Tributária Municipal. Revista de Direito Tributário, nº 54, RT, São Paulo: 1990, pp. 158-163.

8 FERRAZ JR, op. cit., pp. 158-163.

Nessa perspectiva, o autor nos assevera que as "normas de conduta" estatuem relações de obrigação e sua violação implica a responsabilização. Por outro lado, as normas de competência estatuem relações de sujeição e sua infringência afeta-lhes a eficácia[9].

Pois bem, no que concerne à competência legislativa sobre Direito Tributário, o inciso I e os §§ 1° a 4°, todos, do artigo 24 da Constituição Federal preveem que:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
> [...]
> § 1° No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> § 2° A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
> § 3° Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
> § 4° A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como regra, no campo da competência concorrente para legislar, inclusive sobre direito tributário, o art. 24 da Constituição Federal dispõe caber à União editar normas gerais, podendo os estados e o Distrito Federal suplementar aquelas, ou, inexistindo normas gerais, exercer a competência plena para editar tanto normas de caráter geral quanto normas específicas. Sobrevindo norma geral federal, fica suspensa a eficácia da lei do Estado ou do Distrito Federal[10]. Os Municípios, em que pese não participarem da competência concorrente, podem legislar sobre Direito Tributário, mas com fundamento nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, conforme segue:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso).

Quanto delimitação do que viria a ser a dita norma geral de direito tributário, o inciso III do artigo 146 da Constituição Federal prevê o que segue:

> Art. 146. Cabe à lei complementar:
> [...]
> III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
> a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
> b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

9 FERRAZ JR, op. cit., pp. 158-163.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário n° 851.108/SP. Competência suplementar dos estados e do Distrito Federal. Artigo 146, III, a, CF. Normas gerais em matéria de legislação tributária. Artigo 155, I, CF. ITCMD. Transmissão causa mortis. Doação. Artigo 155, § 1°, III, CF. Definição de competência. Elemento relevante de conexão com o exterior. Necessidade de edição de lei complementar. Impossibilidade de os estados e o Distrito Federal legislarem supletivamente na ausência da lei complementar definidora da competência tributária das unidades federativas. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Vanessa Regina Andreatta. Relator: Ministro Dias Toffoli. 01 de março de 2021.

> c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
> d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

No tocante a competência tributária, a Constituição Federal, nos artigos 153 a 156, lista quais são as espécies de tributos que podem ser instituídas pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. O art. 6° do Código Tributário Nacional - CTN reza que competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto no próprio CTN.

Portanto, existe um arranjo que delimita as atribuições e as matérias a serem tratadas por cada um dos atores indicados pelo texto Constitucional. A inobservância dessa arquitetura legislativa, com a invasão da competência legislativa ou tributária por Ente Federativo sobre a de outro, configura o desrespeito ao pacto federativo e redunda na invalidade da norma produzida pelo Ente incompetente e, por conseguinte, na nulidade dos atos praticados com fundamento na norma viciada.

Nessa perspectiva, 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 públicos[11].

O art. 1° do Decreto Lei n° 195/1967[12], 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 estabelece que[13]:

> 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.

A competência para instituição dessa espécie tributária é comum entre os entes políticos tributantes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e tem natureza

11 NOVAIS. Rafael. Direito tributário facilitado. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.
12 Art 1° 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.
13 O entendimento da Doutrina é no sentido de que as previsões do Decreto-Lei n° 195/67 não derrogaram as disposições dos Artigos 81 e 82 do CTN, vigendo ambas para regulamentar a Contribuição de Melhoria. (ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2016.)

contraprestacional, dada a exigência de execução da obra para que o Poder Público tenha legitimidade para a cobrança da exação[14].

Registra-se, como muito bem apontado pela unidade de instrução técnica[15], 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 nº 195/67 e os artigos 81 e 82 do CTN 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.

Portanto, 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 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 em decorrência do regramento viciado.

Sob o aspecto prático, o artigo 82 do CTN 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;
> 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 integram o respectivo cálculo.

Consigna-se, com fundamento na alínea "a" do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal[16] c/c com o inciso I do artigo 82 do CTN, ser imprescindível

14 NOVAIS. *op. cit.*

15 Conforme consta na folha nº 11 da Instrução nº 3446/21 (Peça nº 15).

16 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
[...]
III - cobrar tributos:
a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

a edição de lei específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a tributação da contribuição de melhoria. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça - STJ se posicionou nos seguintes termos:

> **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 a lei que institui a contribuição de melhoria, só pode se tarar de lei específica, dada a natureza concreta dos dados exigidos**. 2. Acórdão recorrido consome a jurisprudência firmada em ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção do STJ. 3. Recurso Especial não Provido. (STJ, REsp: 1676246 SC 2017/01171543. Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de Julgamento: 05/09/2017, T2 – Segunda Turma. Data de Publicação: DJe 13/09/2017) (grifo nosso)

O Plenário deste Tribunal de Contas expediu decisões sobre o assunto nos seguintes moldes:

> DENÚNCIA N° 277037/01. ACÓRDÃO N° 957/18-TRIBUNAL PLENO. RELATOR: CONSELHEIRO FÁBIO CAMARGO DE SOUZA.
> Verifico que a irregularidade relativa à cobrança indevida da contribuição de melhoria, a COFIM sugeriu a procedência da denúncia, tendo em vista a ilegalidade na instituição e na cobrança de contribuição de melhoria ausente de lei específica, pela carência de notificação aos contribuintes, pela falta de averiguação de qual teria sido exatamente o acréscimo nos imóveis dos contribuintes (limite individual), mas sem a aplicação de multa, em razão da lei local ser anterior à Lei
> Complementar nº 113/2005. (grifo nosso)
> REPRESENTAÇÃO DA LEI 8.666/93 N° 600611/18. ACÓRDÃO N° 1453/20-TRIBUNAL PLENO. RELATOR: CONSELHEIRO IVENS LELIS BONILHA.
> Contudo, como se verificou no presente processo, não houve edição de lei específica autorizadora da referida contribuição de melhoria, motivo pelo qual o lançamento realmente não poderia ter se realizado, sob pena de violação ao princípio da legalidade tributária.

Assim, em consonância com o posicionamento da unidade de instrução técnica, entendo que o lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos do artigo 81 e 82 do CTN, sendo inconcebível a tentativa de cobrança da referida exação a partir da (i) previsão abstrata constante no Código Tributário Municipal e (ii) da expedição de ato administrativo (Edital) para fins de atendimentos dos aspectos concretos exigidos pelo artigo 82 do CTN.

O fato gerador da contribuição de melhoria e a valorização imobiliária oriunda de obra pública. O STF assentou em sua jurisprudência que a base de cálculo do tributo será exatamente o valor acrescido, ou seja, a diferença entre os valores inicial e final do imóvel[17], conforme segue:

17 ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2016.

> Sem valorização imobiliária decorrente de obra pública não há contribuição de melhoria, porque a hipótese de incidência desta é a valorização e a sua base de cálculo é a diferença entre os dois momentos: o anterior e o posterior à obra pública, vale dizer o *quantum* da valorização imobiliária" (STF, 2ª Turma, RE 114.069-1/SP, Relator Ministro Carlos Veloso. Data do Julgamento: 30/09/1994, Data da publicação DJ 02/05/1994)

O Superior Tribunal de Justiça se posicionou sobre o tema nos mesmos termos, conforme segue:

> 1 - A Entidade tributante ao exigir o pagamento de contribuição de melhoria tem de demonstrar o amparo das seguintes circunstâncias: a) exigência fiscal decorre de despesas decorrentes de obra pública realizada; b) a obra provocou a valorização do imóvel; c) a base de cálculo é a diferença entre os 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).
> 3. Precedentes jurisprudenciais (...).
> 4. Adoção também da corrente doutrinária que, no trato da contribuição da melhoria, adota o critério da *mais valia* para definir o seu fato gerador ou hipótese de incidência (no ensinamento de Geraldo Ataliba, de saudosa memória)" (STJ, 1ª Turma. REsp 169.131/SP. Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento 02/06/1998, Data de Publicação *DJ* 03/08/1998).

Desta forma, pode-se concluir, em concordância com a tese da unidade de instrução técnica, que 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.

Além disso, no caput do artigo 81 do CTN consta de forma expressa que cobrança feita ao contribuinte a título de contribuição de melhoria está sujeita limite total a despesa realizada e ao limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel.

Por derradeiro, a lei instituidora da contribuição de melhoria deve determinar a parcela do custo da obra a ser financiada pelo tributo (CTN, 82, I, "c"), sendo que a contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização (CTN, art. 82, § 1.º).

Feitas todas as considerações e em integral anuência às manifestações da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas proponho, em tese, a seguinte resposta aos questionamentos apresentados:

I - tendo em vista a alínea "a" do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal[18] e o inciso I do artigo 82 do CTN, a instituição da contribuição de melhoria requer

18 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
[...]
III - cobrar tributos:
a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

a edição de lei de efeitos concretos específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a sua tributação;

II - 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;

III - 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;

IV - 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 em decorrência do regramento viciado.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - 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 sua tributação;

II - 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;

III - 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;

IV - 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 em com fundamento no regramento viciado.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - 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 sua tributação;

II - 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;

III - 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;

IV - 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 em com fundamento no regramento viciado;

VI - determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DE JOAQUIM TÁVORA
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE JOAQUIM TÁVORA - PROJUDI
Praça XV de Novembro, 226 - Joaquim Távora/PR - CEP: 86.455-000 - Fone: (43) 3559-1231

Autos nº. 0002625-83.2014.8.16.0102

SENTENÇA

Vistos etc.

I – RELATÓRIO:

O Município de Joaquim Távora propôs a presente Ação de Execução Fiscal para o fim de cobrança de créditos referentes à **contribuição de melhoria,** cujo vencimento ocorreu no dia 30/03/2009, sendo a presente ação proposta no dia 29/12/2014. A inicial foi recebida sendo determinada a citação pessoal do(s) devedor(es), o que somente ocorreu no dia 22/07/2015.

Citada, a executada apresentou exceção de pré-executividade (32.1) aduzindo a ocorrência de prescrição; inépcia da inicial; ausência de processo administrativo; e nulidade do título.

O exequente, apesar de devidamente intimado, deixou de se manifestar (37).

Vieram os autos conclusos.

É o breve relato.

Decido.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Certo é que a Administração Pública está vinculada aos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, neste em especial o princípio da legalidade, vez que é somente pode fazer aquilo que a lei autoriza.

Nesta toada, registro que é imperativa a análise da legalidade do referido tributo, uma vez que para a constituição do débito tributário e posterior cobrança, bem como a obrigação de execução destes pelo chefe do Poder Executivo, necessário se faz a observância do *princípio da legalidade.*

> *Essa regra poderá ser identificada em diversos dispositivos constitucionais, resultado do valor dado à legalidade pela Constituição. A enumeração inicia-se em seu artigo 5º., inciso II, definindo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer*

> *alguma coisa sendo em virtude de lei, estabelecendo no artigo 37, caput, que a Administração Pública tem de obedecer a esse princípio. Na lista de competências do Presidente, artigo 84, inciso IV,* ***o texto constitucional deixa claro que o ato administrativo é subordinado à lei e visa a permitir a sua fiel execução; e, novamente, no sistema tributário, artigo 150, inciso I, institui que não há tributo sem lei anterior que o defina****. (MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 30-31)*

Do compulsar dos autos verifica-se que o tributo lançado, faz alusão ao Código Tributário Municipal, Código Tributário Nacional e Constituição da República.

Quanto ao tributo em análise, certo é que este está previsto no ordenamento jurídico na Constituição Federal, artigo 145, III, no Código Tributário Nacional, artigos 81 e 82 e, em especial, no caso da presente demanda, e no Código Tributário do Município de Joaquim Távora/PR.

Há, porém, a necessidade de seguir os demais ditames legais, estes correspondentes ao artigo 82 do Código Tributário Nacional:

> *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;*
> *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 integram o respectivo cálculo.*

Ademais, para a exigência (legalidade) da contribuição de melhoria pela realização de obra pública, imperioso, que a municipalidade edite lei específica quando da sua realização.

Redunda-se ao fato de que o artigo 82 do Código Tributário Nacional é clarividente quanto aos ditames legais a serem seguidos para a implementação de tal tributo, quais sejam: antecedente publicação do memorial descritivo da obra, do orçamento do seu custo e da parcela a ser coberta pela contribuição, assim como delimitação da zona beneficiada e determinação do fator de absorção do benefício e, em especial, a criação de lei específica para tanto.

Há a necessidade, portanto, de previsão legal específica, e não somente a menção genérica constante no Código Tributário Municipal ou Lei Orgânica Municipal, exigência esta que visa a respeitar o *princípio da legalidade*, supracitado, bem como o *princípio da anterioridade*, respaldados na Lei Constitucional.

Saliente-se ao fato de que a Lei Municipal e o Código Tributário Municipal de Joaquim Távora/PR, no caso em comento, tratam de modo genérico quanto à implementação do tributo em análise, com respectivas transcrições do Código Tributário Nacional, não sendo suficientes para a implementação do tributo de contribuição de melhorias, uma vez que não seguidos os ditames legais para tanto.

Neste passo, é o entendimento já pacificado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que indispensável a existência da aludida lei específica antes da exigência de contribuição de melhoria, passo controvertido da presente demanda. Veja-se:

> *TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA.* ***LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA.NECESSIDADE. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 150, I E III DA CF C/C 82 DO CTN. PREVISÃO GENÉRICA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL QUE NÃO SUPRE A REFERIDA AUSÊNCIA****. INVERSÃO DO ÔNUS SUCUMBENCIAL. Recurso parcialmente provido, com inversão do ônus sucumbencial. (TJPR - 1ª C. Cível - AC - 1350078-0 - Campo Largo - Rel.: Ruy Cunha Sobrinho - Unânime - - J. 07.04.2015) (TJ-PR, Relator: Ruy Cunha Sobrinho, Data de Julgamento: 07/04/2015, 1ª Câmara Cível).*
>
> *APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL -PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA AFASTADA - DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE OUTRAS PROVAS PARA O DESLINDE DO FEITO -PARCELAMENTO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO -POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO DOS ASPECTOS*

*JURÍDICOS DO TRIBUTO - **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - REQUISITOS LEGAIS PARA A INSTITUIÇÃO - LEI PRÉVIA E ESPECÍFICA** -VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA - AUSÊNCIA - RECURSO DESPROVIDO." (AP 1.304.097-6, 1ª CCí, Rel. Des. Renato Braga Bettega , j. 27.01.2015).*

*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 1ªCCív. / TJPR Apelação Cível nº 1.350.078-0 Fl. 10).*

***O MUNICÍPIO - OBRIGATORIEDADE DE LEI PRÉVIA E ESPECÍFICA REFERENTE À OBRA - AUSÊNCIA -VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE -PREVISÃO GENÉRICA NO EDITAL-** ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA - MANUTENÇÃO - MODIFICAÇÃO DO VALOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS -Documento assinado digitalmente, conforme MP n.º 2.200-2/2001, Lei n.º 11.419/2006 e Resolução n.º 09/2008, do TJPR/OE O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.tjpr.jus.br Página 11 de 151ªCCív. / TJPR Apelação Cível nº 1.350.078-0 Fl. 12. IMPOSSIBILIDADE - FIXAÇÃO EM VALOR RAZOÁVEL -RECURSO DESPROVIDO." (AP 1.243.636-9, 3ªCCí, Rel. Juíza Subst. Themis Furquim Cortes , j. 07.10.2014).*

Não é outro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

*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 imponível decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, ressoando 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. (...) (REsp 927.846/RS, 1ª T., Rel. Ministro Luiz Fux , j. 03/08/2010, DJe 20/08/2010).*

Atentando-se ao fato do caso em análise, de que a citada deficiência pela ausência de Lei específica municipal é demonstrada pela ausência de citação na CDA como base legal para a cobrança do tributo e, ainda, em razão da sentença e do acordão juntados no mov. 32 que tratam do mesmo assunto.

Por fim, instado a se manifestar, o exequente não trouxe nenhum o texto legal que criou a contribuição de melhoria cobrada nestes autos.

Assim sendo, considerando a ausência dos tramites legais para a implementação do tributo de contribuições de melhorias, deficiência esta que afrontam os princípios que norteiam os atos emanados pelo Poder Público, ainda mais quanto ao poder de tributar, **constata-se como ilegal a contribuição de melhoria constituída pelo Poder Executivo Municipal de Joaquim Távora/PR quanto às benfeitorias realizadas.**

Deixo de analisar as demais questões ventiladas pela parte executada, tendo em vista que a legalidade na cobrança do tributo precede todas as demais matérias. Se inexiste o direito à cobrança, em virtude da inexistência de lei, não há que se falar em prescrição do tributo.

III – DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, resolvendo o mérito na forma do art. 487, I c.c. 924, III, ambos do CPC, **JULGO EXTINTA** a presente execução fiscal, com resolução do mérito, ante o reconhecimento da ilegalidade da cobrança, para decretar a nulidade do lançamento tributário efetuado em desfavor da parte executada, ficando o Município de Joaquim Távora impedido de realizar novos lançamentos sobre a matéria tratada nestes autos. **Condeno o exequente ao pagamento das custas processuais** uma vez que o art. 39, § único da LEF deve ser interpretado sistematicamente, de tal modo que a Fazenda Pública somente não está obrigada ao adiantamento das custas e emolumentos, mas, caso vencida, será obrigada a arcar com as eventuais despesas, independentemente de a serventia ser estatizada ou não, conforme entendimento predominante no Eg. TJPR (TJPR, AC nº 995.871-4, rel. juiz subst.. em 2º grau Fernando Antônio Prazeres, DJe 18.02.2013) e STJ (STJ, AgRg no REsp 1180324/PR - Rel. Min. Luiz Fux - 1ª Seção - DJe 03.08.2010).

Condeno o exequente ao pagamento de honorários advocatícios em favor do patrono da executada, no importe de 10% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, §3º, I, do Código de Processo Civil.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Cumpram-se, no que aplicável, as disposições contidas no Código de Normas da eg. Corregedoria-Geral da Justiça do Paraná.

Com o trânsito em julgado, arquive-se o processo.

Joaquim Távora, data do sistema.

Marco Antônio Venâncio de Melo
Juiz de Direito