

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 173/2013

A autoria da presente Proposição é do Vereador José Antonio Caldini Crespo.

Trata-se de PL que dispõe sobre a instituição da Contribuição de Melhoria decorrente de Obras Públicas, prevista no art. 145, inciso III da Constituição Federal, e dá outras providências.

Fica instituída a Contribuição de Melhoria, que tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obras públicas a serem executadas pelo Município (Art. 1º); o Sujeito Passivo da Contribuição de Melhoria é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título, de imóvel localizado na área de influência da obra pública. Responde pelo pagamento da Contribuição de Melhoria o proprietário do imóvel ao tempo do seu lançamento, e esta responsabilidade se transmite aos adquirentes e sucessores, a qualquer título, do domínio do imóvel. Os bens indivisos serão considerados como pertencentes a um só proprietário e aquele que for lançado terá direito de exigir dos condôminos as parcelas restantes (Art. 2º); o Executivo atribuirá o poder de fiscalização das obras executadas, através de uma Comissão

fiscalizadora específica para os levantamentos prévios e posteriores à execução de cada obra. A indicação da Comissão será efetuada através de ato administrativo próprio, publicado em órgão oficial do Município, ocasião em que será determinado prazo para início e término dos trabalhos. A Comissão nomeada pelo Executivo efetuará vistoria, análise e levantamento prévio para a apuração dos imóveis que serão beneficiados pelas obras públicas, bem como para apurar o atual valor de cada um, cujos trabalhos deverão ser documentados, inclusive através de imagens fotográficas do local (Art. 3º); o Executivo publicará, através de atos administrativos próprios, o memorial descritivo do projeto, o orçamento total ou parcial do custo da obra, a parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição, a delimitação da zona beneficiada, a determinação do fator de absorção do benefício da valorização e o plano de rateio entre os imóveis beneficiados, observando-se necessariamente a conclusão da comissão indicada. Na verificação do custo da obra serão computadas as despesas de estudos, projetos, fiscalização, eventual desapropriação, administração, execução e financiamento ou empréstimos e terá a sua expressão monetária atualizada na época do lançamento. A parcela a ser financiada pela contribuição será de 60 % do custo da obra (Art. 4º); os contribuintes, uma vez notificados, terão o prazo de 30 dias para apresentar impugnação a quaisquer elementos referidos na Lei, aplicando-se, a essa impugnação, as disposições da Lei que tratar do procedimento administrativo tributário (Art. 5º); a determinação da Contribuição de Melhoria far-se-á rateando-se, proporcionalmente, o custo parcial ou total da obra, entre todos os imóveis incluídos na zona beneficiada pela valorização imobiliária decorrente da melhoria descrita na presente Lei, em função dos fatores individuais. Na determinação do valor individual da contribuição será observado o limite estabelecido pelo acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, em estrita observância ao disposto nesta Lei, no art. 145, inciso III, Constituição Federal de 1988 c/c artigos 81 e 82, ambos da Lei nº 5.172, de 1966 (CTN), Decreto-lei nº 195, de 1967, Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) e Lei Municipal nº

1.444, de 1966 (Código Tributário Municipal. A apuração far-se-á levando em conta: a situação do terreno na zona de influência; sua testada e área; finalidade de exploração econômica, além de outros elementos a serem considerados, isolados ou conjuntamente. A Contribuição de Melhoria terá como limite o custo da obra tendo em vista a natureza desta, os benefícios para os usuários, atividades econômicas predominantes e o nível de desenvolvimento da região, sendo aí computadas todas as despesas necessárias aos estudos, projetos, fiscalização, desapropriação, administração, execução e financiamento, inclusive prêmios de reembolso e outras de praxe em financiamento ou empréstimo e terá a sua expressão monetária atualizada na época do lançamento mediante aplicação de coeficientes oficiais de correção e atualização monetária. Estão incluídos nos orçamentos de custos das obras todos os investimentos necessários para que os benefícios delas decorrentes sejam integralmente alçados pelos imóveis situados nas respectivas zonas de influência (Art. 6º); executada a obra de melhoramento na sua totalidade ou em parte suficiente para beneficiar determinados imóveis, de modo a justificar o início da cobrança da Contribuição de Melhoria calculada na forma prevista nesta Lei, proceder-se-á ao lançamento referente a esses imóveis, depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos em meio oficial do Município através de Edital prévio que conterà os seguintes elementos, dentre outros que se fizerem necessários: determinação da parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados devidamente identificados; determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda zona ou para cada uma das áreas diferenciadas nela contida após a execução total ou parcial; valor da Contribuição de Melhoria lançada individualmente por imóvel situado na área beneficiada pela obra pública; local do pagamento, prazo para seu pagamento, suas prestações e vencimentos; prazo para impugnação. As impugnações e recursos administrativos interpostos contra o lançamento da Contribuição de Melhoria não suspendem o prosseguimento da obra quando da cobrança se referir à melhoria decorrente de obra executada em parte, na forma prevista na

Lei, nem impedem a administração de praticar os atos necessários ao lançamento e cobrança do tributo (Art. 7º); ficam excluídas da incidência da Contribuição de Melhoria prevista nesta Lei, os imóveis de propriedade do Poder Público Federal, Estadual ou Municipal (Art. 8º); aplicam-se à Contribuição de Melhoria de que trata esta Lei, no que couber e lhe foram aplicáveis, as disposições contidas nos artigos 81 e 82, ambos da Lei nº 5.712, de 1996 (CTN), Decreto-lei nº 195, de 1967, Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) (Art. 9º); cláusula de despesa (Art. 10); vigência da Lei (Art. 11).

**Este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso Direito Positivo, excepcionando o art. 3º, § 1º e 2º; art. 4º, caput; § 2º do art. 4º e art. 8º** (somente concernente a isenção, não incidência de contribuição de melhoria, sobre bens pertencente ao Município), neste diapasão passa-se a expor:

Destaca-se aprioristicamente a natureza jurídica da Contribuição de Melhoria, conforme o inciso III do art. 145 da Constituição da República, a Contribuição de Melhoria é um Tributo.

A contribuição de melhoria é uma taxa cobrada como contra-prestação de serviços realizados pelo Município. Decorrente da valorização natural dos imóveis particulares beneficiados por serviços públicos municipais. É uma taxa *sui generis*, instituída de forma especial, destacada das demais contribuições tributárias.

Tem a contribuição de melhoria, para ser lançada e arrecadada, além, de sua criação em lei municipal, que satisfazer a dois pressupostos básicos: a prestação do serviço público e a valorização do bem particular. O gravame tributário ocorre quando o Município realiza uma obra e dessa obra resulte o acréscimo evidente no valor do imóvel particular localizado em suas proximidades.

A contribuição de melhoria vem regulamentada pelo Decreto-lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, mas deve ser objeto, agora, de lei local, em presença da autonomia do Município e de sua competência para a instituição do tributo.

Para a inscrição do tributo é exigido o conhecimento prévio do contribuinte, via edital, que pode ser posterior à realização da obra, conforme entendimento jurisprudencial dominante no STF: “Prevalência da tese de que a publicação prévia do edital no mencionado dispositivo é necessária para a cobrança da contribuição de melhoria e não para a realização da obra” (RJSTF 55/215).

A contribuição de melhoria não pode ser, em seu todo, superior à despesa realizada pelo Município com a obra, nem poderá suplementar os limites da valorização real do imóvel particular beneficiário pela obra.

Este PL visa estabelecer a instituição da Contribuição de Melhoria, ou seja, esta Proposição versa sobre matéria tributária.

Sublinha-se que **o Supremo Tribunal Federal**, em sua função jurisdicional de controle de constitucionalidade, firmou entendimento **que, em matéria tributária, a competência legiferante é concorrente** entre os Poderes Legislativo e Executivo; bem como entendeu que o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. (**ADI 352; Ag. 148.496 (AgRg); ADI 2.304 (ML)-RS**)

Tal assunto (competência concorrente em matéria tributária) foi objeto de Recurso Extraordinário, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 50.644.0/8, **a qual impugnava a Lei Municipal de Sorocaba nº 5.838, de 9 de março de 1999**, essa tem por objeto autorizar o Poder Executivo, para suspender temporariamente, pelo prazo de seis meses, da obrigação de pagamento de tarifas, taxas e impostos municipais, aos trabalhadores que não dispuserem de qualquer remuneração. O julgamento se deu em 10 de abril de 2002; decidindo os Ministros do STF:

*A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. – O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. No mesmo sentido: ADI 352; Ag. 148.496 (AgRg); ADI 2.304 (ML)-RS. Assim posta a questão, forte no disposto no art. 557, 1.-A, CPC, conheço do recurso e dou-lhe provimento. Publique-se. Brasília, 10 de abril de 2002. Ministro Carlos Veloso – Relator – Recurso Provido – Votação Unânime – Presidência do Senhor Ministro Celso de Melo. Presentes à Sessão os Senhores Ministro Carlos Veloso, Mauricio Correa, Nelson Jobim e Gilmar Mendes.*

Destaca-se infra o julgamento do **Recurso Extraordinário nº 328.896/SP**, datado em 09 de outubro de 2009, **onde o STF**, no mesmo sentido do posicionamento retro exposto, **decidiu pela inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária**; consta no Acórdão que decidiu o recurso citado:

*RELETOR: MIN. CELSO DE MELLO*

*EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA.** PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DE INICITATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. **RE CONHECIDO E PROVIDO.** (g.n.)*

*- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do poder legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes.*

Ressalta-se, ainda, os julgados abaixo descritos, constatando-se a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, consagrando a orientação de que, sob a égide da Constituição Republicana de 1998, também o Poder

Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária:

*RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066- 1067 – Consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I)*

*RTJ 133/1044, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno – A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. – A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.*

*RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno – Impende advertir, ainda, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (RTJ 176/1066 – 1067), que se revela inaplicável, aos Estados-membros e aos Municípios, ante a sua evidente impertinência, a norma inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, pois a cláusula consubstanciada nesse preceito constitucional concerne, unicamente, às proposições legislativas*

*que disponham sobre matéria tributária pertinente aos Territórios Federais.*

Por fim, destaca-se, ainda, os julgados abaixo, que orienta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pela inexistência de competência reservada, em tema de direito tributário:

**RE 243.975/RS**, Rel. Min. Ellen Grace; **RE 334.868 – AgR/RJ**, Rel. Min. Carlos Brito; **RE 336.267/SP**, Rel. Min. Carlos Brito; **RE 353.350 – AgR/ES**, Rel. Min. Carlos Veloso; **RE 369.425/RS**, Rel. Min. Moreira Alves; **RE 371.887/SP**, Rel. Min. Carmem Lúcia; **RE 396.541/RS**, Rel. Min. Carlos Velloso; **RE 415.517/SP**, Rel. Min. Cezar Peluso; **RE 421.271 – AgR/RJ**, Rel. Min. Gilmar Mendes; **RE 444.565/RS**, Rel. Min. Gilmar Mendes; **RE 461.217/SC**, Rel. Min. Eros Grau; **RE 501.913**, Rel. Min. Menezes Direito; **RE 592.477/SP**, Rel. Min. Ricardo Lawandowski; **RE 601.206/SP**, Rel. Min. Eros Grau; **AI 348.800/SP**, Rel. Celso de Mello; **AI 258.067/RJ**, Rel. Min. Celso de Mello.

Conforme retro exposição é pacífico o posicionamento da mais alta Corte de Justiça do País, o Guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, que em matéria tributária inexistente a reserva de iniciativa; **porém o art. 3º e os parágrafos 1º e 2º deste PL está sob o manto da inconstitucionalidade**, pois, cria no âmbito da Administração um órgão público, ou seja, uma Comissão fiscalizadora, contrariando frontalmente a Constituição da República, a qual é aplicável aos Municípios, face ao princípio da simetria, *in verbis*:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do*

*Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*II – disponham sobre:*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

Simetricamente com o disposto na Constituição da República, dispõe a LOM que é de competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que criam órgão na Administração Direta do Município; estabelece a LOM:

*Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:*

*IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.*

Frisa-se conforme acima exposto, que uma Comissão Fiscalizadora, tal qual este PL no art. 3º e seus parágrafos visam instituir, trata-se de um órgão público, auxiliar da Administração, nesta seara o inaugurar do processo legislativo é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para bem firmar tal

entendimento, destaca-se infra a conceituação de órgãos públicos, conforme o magistério do eminente administrativista Hely Lopes de Meirelles:

### *1.5 Órgãos e agentes públicos*

*1.5.1 Órgãos públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São Unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal<sup>1</sup>.*

Continuando na análise deste PL ressalta-se que, conforme já exposto, **o art. 4º, caput, deste PL é inconstitucional**, pois vincula os atos do Poder Executivo a conclusão de uma Comissão Fiscalizadora, cuja criação é de iniciativa privativa do Alcaide, conforme art. 61, II, e.

**Frisa-se, ainda, que o § 2º do art. 4º é inconstitucional**, pois, adentra a discricionariedade administrativa, estabelecendo que “A parcela a ser financiada pela contribuição de melhoria será de 60 % (sessenta por cento) do custo total da obra”. Sublinha-se, que as decisões administrativas são de competência privativa, ou seja, exclusiva do Chefe do Poder Executivo, apenas a este cabe o juízo de oportunidade e conveniência concernente às questões administrativas, conforme estabelece o art. 84, II da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 47, II da Constituição do Estado de São Paulo e art. 61, II da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, tais comandos constitucionais e legal normatizam todos no mesmo sentido, que

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2011: Malheiros Editores Ltda, 37º Ed. 68 p.

cabe ao Chefe do Poder Executivo privativamente (exclusivamente) a direção da Administração Pública, sendo que direção é o ato de dirigir exercendo autoridade, governo, comando, juízo de conveniência e oportunidade, face a tais pressupostos entende-se formalmente inconstitucional o § 2º do art. 4º deste PL. Vislumbrar-se-ia a possibilidade da competência legiferante concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo se acaso existisse legislação federal ou estadual estabelecendo o parâmetro disposto no § 2º do art. 4º deste PL.

Concluindo, **excepcionando o art. 3º, § 1º e 2º, o qual é formalmente inconstitucional**, pois, adentra a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o Processo Legislativo, contrariando o art. 61, II, e, CR; **do mesmo modo é inconstitucional, por vício de iniciativa o art. 4º deste PL**, sendo que vincula providências administrativas a conclusão de uma Comissão Fiscalizadora a ser criada no âmbito da Administração, contrastando, portanto, com o art. 61, II, e, CR; destaca, ainda, que é inconstitucional o **§ 2º do art. 4º deste PL**, haja vista, que o parâmetro estabelecido no aludido parágrafo invade a discricionariedade administrativa, não obedecendo o art. 84, II, CR. Por fim frisa-se que deve ser excluído das disposições do art. 8º deste PL, a referência de isenção (não incidência) de contribuição de melhoria sobre os bens imóveis Municipal, pois, **se acaso determinado imóvel pertence ao patrimônio do Município**, sendo bens: de uso comum do povo; de uso especial ou dominial, certamente sobre tais bens não incidirá tributação municipal alguma, não teria cabimento o Município tributar o próprio Município. **No mais, nada a opor, sob o aspecto jurídico.**

Salienta-se que em conformidade com o Art. 40, § 2º, 1, LOM; no mesmo sentido o Art. 163, I, RIC, **a aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da**

**Câmara, pois tal aprovação importa em alteração do Código Tributário Municipal.**

É o parecer.

Sorocaba, 29 de maio de 2.013.

MARCOS MACIEL PEREIRA  
ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica