

EXMO. SR. PRESIDENTE:

PL 056/2011

Trata-se de projeto de lei ordinária que “*Dispõe sobre a responsabilidade pelos custos de implantação de galerias de águas pluviais, e dá outras providências*”, de autoria do nobre Vereador José Antonio Caldini Crespo.

O Art. 1º refere a responsabilidade da Prefeitura pelos “*custos de implantação de galerias de águas pluviais nas vias e logradouros públicos do município*”, e as despesas não poderão ser “*repassadas ou cobradas, a qualquer título, dos proprietários lindeiros dos imóveis beneficiados*”; o Art. 2º refere cláusula financeira; e o Art. 3º cláusula de vigência da Lei, a partir de sua publicação, produzindo “*efeitos a partir de 1º de janeiro de 2012*”.

Diz a justificativa, conforme excerto: “ ... Atualmente, esse custo é rateado, juntamente com os demais custos da pavimentação em si, entre todos os proprietários da via ou logradouro. E o valor do metro quadrado apresentado a esses munícipes, muitas vezes torna-se tão mais elevado, e proibitivo, que a Prefeitura não consegue a porcentagem mínima de adesão financeira para que a pavimentação aconteça ... ”(fls.02)

A matéria da proposição versa sobre execução de serviços de pavimentação, e que inclui obras para escoamento das águas pluviais, mediante cobrança dos respectivos custos dos proprietários dos imóveis beneficiados, em face da instituição da *contribuição de melhoria*, cujo *tributo* está previsto no Art. 145, inc. II, da Constituição da República, a saber: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – (...); III – **contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.**”

No Município, a matéria está regulada pela Lei nº 2.570, de 6 de julho de 1987, que “*Institui o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos, a contribuição de melhoria, e dá outras providências*”, que compreende a execução de *pavimentação*, guias e sarjetas, recapeamentos, extensão de rede de água e esgoto, e *galerias de águas pluviais*, bem como a *cobrança* desses melhoramentos públicos dos proprietários lindeiros, beneficiados pelas obras e serviços, a qual dispõe nos seus arts. 2º e 7º o seguinte:

“Art. 2º O Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos compreenderá a execução de pavimentação, guias e sarjetas, recapeamentos, extensão de rede de água e esgoto, galerias de águas pluviais e outras, e será acionado por iniciativa própria da Administração ou quando solicitado pelos proprietários de imóveis localizados nas vias e logradouros públicos onde se dará a atuação, desde que represente a vontade de dois terços dos proprietários dos imóveis existentes na respectiva rua.

Parágrafo Único. Serão compreendidos neste caso os Poderes Públicos Estadual e Federal, os isentos da Contribuição da Melhoria e os legalmente impedidos de operar com instituições

financeiras e para efeito desta pré-adesão serão excluídas as áreas públicas municipais. (Redação dada pela Lei nº 5.743/1998)

(...)

Art. 7º Os proprietários lindeiros que receberam diretamente o benefício responderão, no mínimo, por 50% (cinquenta por cento) do custo do melhoramento.

Parágrafo único. Os proprietários poderão responder pela porcentagem restante em função do tipo, das características da irradiação dos efeitos e da localização de obras.”

Nas esclarecedoras lições do administrativista *HELY LOPES MEIRELLES*, a respeito do tema “*Galerias de águas pluviais*”, tem-se que:

“6.3. As *galerias de águas pluviais* são obras públicas necessárias em qualquer cidade para evitar o alagamento das ruas e conduzir as águas das chuvas ao seu escoadouro natural, que normalmente é o rio ou o mar mais próximo.

(...)

As redes pluviais devem abranger não só o escoamento das águas domiciliares como o das vias públicas, conjugadas com as obras conexas de retificação, alargamento e proteção das margens dos rios e córregos que banhem ou atravessem a cidade, com transbordamentos danosos e seus habitantes. Por idêntica razão, os lagos e lagoas situados na zona urbana ou nos seus arredores merecem o mesmo tratamento, não só para livrá-los das enchentes como para impedir a proliferação de mosquitos e outros insetos que se reproduzam nas águas paradas, molestando a população e transmitindo doenças. Todos esses inconvenientes ocasionados pelas águas pluviais impõe sua captação e condução ao escoadouro natural em condições técnicas adequadas.

As obras e serviços de águas pluviais não admitem remuneração por taxa ou tarifa, por serem equipamentos urbanos de utilidade geral e sem usuários determinados que deles auferam vantagem individual, específica e divisível. Por isso, seu custo e manutenção devem correr à conta dos impostos gerais, e não a cargo de contribuintes especiais.

Somente quando tais obras e serviços acarretarem valorização extraordinária às propriedades confinantes ou adjacentes poderá a Prefeitura cobrar-lhes a contribuição de melhoria, que terá como limite total a despesa realizada, e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, embora a atual Constituição Federal não o diga (art. 145, III). Para a arrecadação dessa contribuição, que é um tributo especial, torna-se necessária a promulgação de uma lei municipal que estabeleça as condições de sua imposição entre os beneficiários da obra.”¹ (g.n.)

Em prosseguimento, o mesmo autor, sobre o tema “***Pavimentação e calçamento***”, ensina o seguinte:

“6.4. A *pavimentação* do leito carroçável das vias públicas e o *calçamento dos passeios* para pedestres se impõem a toda cidade, como requisito para eficiência do tráfego e fator de higiene, conforme e estética urbana .

¹ DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, 15ª. Ed. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, Malheiros Editores, págs. 441/442.

(...)

O alto custo da pavimentação e do calçamento tem levado as Municipalidades a partilhar com os particulares interessados o preço desses serviços, ou mesmo a lhes permitir que os realizem às suas expensas.

(...)

Mas, sendo a pavimentação e o calçamento empreendimentos próprios do Município, ele os pode realizar diretamente ou contratar sua execução com terceiros. No passado o custeio e manutenção desses melhoramentos urbanos foram feitos por *taxa*, validada pela Súmula 129 do STF, agora em conflito com o novo conceito constitucional desse tributo, só admissível para “serviços públicos específicos e divisíveis” em relação ao usuário-contribuinte (art.145,II). O correto, atualmente, é a recuperação do custo da pavimentação e do calçamento por meio de contribuição de melhoria, uma vez que sua realização traz especial valorização para os imóveis lindeiros. Quanto à conservação, é de ser custeada por impostos, uma vez que a via pública é de utilização geral, *uti universi*, e não apenas de uso de moradores da rua (v.Capítulo VI,item 3).”² (g.n.)

Com respeito à instituição do tributo denominado *contribuição de melhoria* pelo Município, assevera o mesmo autor que:

“3.3.2. (...) A existência de obra pública que beneficie imóveis, urbanos ou rurais, é o primeiro requisito para que a Administração Municipal possa instituir a *contribuição de melhoria*. O benefício não precisa ser específico, considerando-se como tal o próprio acréscimo de valor que decorra direta e imediatamente da obra; o essencial é que esta já tenha sido realizada, com recursos do Município, na oportunidade da instituição do tributo.

De fato, a contribuição de melhoria não se presta à obtenção de financiamentos e é inexigível se a Administração nada despendeu com a obra, como ocorre na pavimentação de via pública por conta dos moradores locais – caso em que nem estes nem os proprietários de imóveis eventualmente valorizados pelo empreendimento poderão ser tributados. Com esta idéia, disseminou-se a criação de “planos comunitários”. Por estes planos, os interessados contratam diretamente com a empresa que irá realizar a obra e os não-aderentes seriam substituídos pela própria Prefeitura, a qual, posteriormente, cobraria destes, utilizando-se da contribuição de melhoria.³ (g.n.)

O projeto sob análise altera a legislação de regência (Lei nº 2.570/87), que regula a cobrança de contribuição de melhoria dos proprietários lindeiros, beneficiados pelos melhoramentos públicos, ao *excluir* os custos provenientes da implantação das *galerias pluviais*, mantendo os demais custos previstos na referida Lei, o que equivale à *concessão de benefícios de ordem tributária*, mediante a transferência dos respectivos custos ao Município.

² Ob.cit.págs.442/443.

³ Ob.cit.,págs.255.

A matéria que versa sobre tributos municipais e alterações da legislação tributária, é de iniciativa legislativa concorrente da Câmara de Vereadores.

Registre-se que há discussão jurisprudencial com respeito à titularidade do poder da iniciativa de lei tributária, pendendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para o entendimento da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, enquanto que o Supremo Tribunal Federal proclama que o parlamentar detém a iniciativa concorrente para apresentação de projetos dessa natureza, sob o fundamento da inexistência de titularidade legislativa privativa do Chefe do Executivo em matéria tributária, cujo posicionamento vem sendo adotado pela Secretaria Jurídica desta Casa de leis.⁴

Entretanto, nas hipóteses de propostas legislativas para *concessão de benefício de natureza tributária*, que corresponda a tratamento diferenciado, que redunde em *renúncia* de receita, há que se atender as cautelas fiscais estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, a qual dispõe no seu Art. 14 o seguinte:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A *renúncia* compreende anistia, remissão, *subsídio*, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º ...”

No presente projeto evidencia-se o pagamento dos custos de implantação de galerias pluviais nas vias e logradouros exclusivamente pela Prefeitura, que não poderão ser repassados aos proprietários lindeiros, beneficiados pela obra pública; configura-se aqui, sob o aspecto fiscal, *renúncia* de receita pela Municipalidade, mediante concessão de *subsídio*, prevista no novo direito financeiro, em que o Município arca com a diferença entre o custo real de um serviço concedido a particular e o valor efetivamente pago pela população.

⁴ RE/309425-RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Rel. MIN.CARLOS VELLOSO, DJ N° 113, do dia 17/06/2002

Assim, de acordo com a determinação da LC nº 101/00, todo projeto de lei versando sobre *renúncia de receita pública*, decorrente de concessão de anistia, remissão, *subsídio*, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou *modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições* (Art. 97 do CTN-reserva legal), e *outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado*, deverá atender ao disposto no art. 14 supratranscrito, bem como ser instruído com demonstrativo evidenciado de que não serão afetadas as metas constantes da LDO - Diretrizes Orçamentárias; ou deverá o projeto demonstrar que a renúncia será compensada por aumento de receita oriundo da majoração de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo.

Vale ressaltar que as medidas de compensação da renúncia da receita constituem *anexo* que acompanha a lei orçamentária anual, nos termos do Art. 5º, inc. II, da LC nº 101/00, em consonância com o Art. 165, § 6º, da CF.

No dizer dos autores *Flávio C. de Toledo Jr.* e *Sérgio Ciquera Rossi*, Assessor Técnico do TCESP, Economista, e Advogado, Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro do TCESP, respectivamente, “Em adição, ou alternativamente, à demonstração antes enunciada, a Administração concretizará medidas de compensação da renúncia fiscal, mediante proposição do aumento permanente de alíquotas ou da base de cálculo de tributos diretamente arrecadados pelo Município (IPTU, ISS, ITBI, taxas e Contribuição de Melhoria).”⁵

Diante das determinações da LC nº 101/00, opina-se pela legalidade da proposição, desde que a *estimativa da renúncia fiscal seja considerada na lei orçamentária anual, para aplicação no exercício seguinte*, com a correspondente previsão e *medidas de compensação*.

A aprovação da matéria depende do voto favorável da *maioria absoluta* dos membros da Câmara (art. 40, § 2º, nº 1, LOMS).

É o parecer.

Sorocaba, 15 de março de 2011.

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica

⁵ LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL comentada artigo por artigo, Editora NDJ Ltda., 2ª. edição, julho/2002, págs. 104/105, referente ao art. 14.