



Porto Alegre, 14 de novembro de 2022.

### **Orientação Técnica IGAM nº 24.252/2022.**

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 128/2022, de autoria do Poder Executivo, cuja ementa segue transcrita:

Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria, na execução de obra pública, referente à pavimentação asfáltica da Rua General Hipólito, no trecho que menciona.

A consulta foi formulada com questionamento sobre a:

possibilidade de instituir a cobrança de contribuição de melhoria em trecho no trecho citado no PL em anexo. Neste trecho, o asfaltamento foi realizado através da conversão das multas aplicadas à concessionária BRK, desta forma, não foi realizado com recursos próprios da administração pública municipal.

Realizado contato telefônico, foi confirmada a realização da obra.

II. De início, cumpre rememorar o disposto nos arts. 30, incisos I e III, e 145, incisos I e III, ambos da Constituição Federal, através do qual o constituinte conferiu aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar os tributos de sua competência, dentre estes incluída a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Na mesma senda, a Lei Orgânica do Município de Uruguaiana ratificou tais disposições nos seus arts. 7º, inciso II, e 107, inciso III, prevendo a competência municipal para arrecadar os tributos de sua competência, nestes incluída a contribuição de melhoria.

Não obstante, a contribuição de melhoria é tributo já regulamentado e especificado na legislação municipal — que dispõe sobre o cálculo do tributo, sobre a instituição, sobre as obras ensejadoras, e etc —, conforme arts. 3º, inciso III, 81, e seguintes, todos da Lei nº 2.413/1993 (Código Tributário do Município de Uruguaiana).

---

Fone: (51) 3211-1527 - Site: [www.igam.com.br](http://www.igam.com.br)



WhatsApp da área de Retenções e Obrigações

(51) 983 599 258



Assim, quanto à regularidade formal, considerando que a instituição da contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, está entre as matérias passíveis de regulamentação pelo Município, que a iniciativa partiu do Chefe do Poder Executivo Municipal, e que não se trata de matéria de competência exclusiva, tem-se que restam preenchidos os requisitos de validade formal do projeto, à luz do disposto no art. 79 da Lei Orgânica do Município de Uruguaiana.

III. Quanto ao mérito, contudo, o Projeto carece de viabilidade jurídica, pelos motivos que seguem expostos:

No âmbito da legislação infraconstitucional federal, coube ao Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), através do seu art. 81, trazer a definição da contribuição de melhoria, conforme segue:

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. **(Grifos acrescentados).**

Nesse contexto, a contribuição de melhoria é um tributo que decorre de atuação estatal indiretamente relacionada com o contribuinte, cujo fato gerador é a melhoria que resultará em valorização imobiliária decorrente da obra pública realizada.

Além da previsão constante no CTN, a contribuição de melhoria é disciplinada também no Decreto-lei nº 195/1967, o qual refere que a percentagem do custo real da obra a ser cobrada mediante contribuição de melhoria será fixada tendo em vista a natureza da obra, os benefícios para os usuários, as atividades econômicas predominantes e o nível de desenvolvimento da região.

Nesta mesma senda, sob pena de invalidação do lançamento tributário, devem ser observados alguns requisitos exigidos pela norma tributária, quais sejam: **o valor da obra** — para fins de aferição do valor integral da contribuição —, e **o valor da valorização imobiliária** — valor individual —, além da **necessidade de publicação de editais prévio e posterior à realização da obra**, conforme ratifica a jurisprudência do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO PRÉVIA DE LEI ESPECÍFICA E DE EDITAL DA OBRA. NULIDADE. A contribuição de melhoria é tributo vinculado à

---

Fone: (51) 3211-1527 - Site: [www.igam.com.br](http://www.igam.com.br)



WhatsApp da área de Retenções e Obrigações

(51) 983 599 258

existência de uma obra pública, cujo fato gerador é a valorização imobiliária. A afirmativa clássica é verdadeira: não há contribuição sem melhoria. As limitações no tocante à contribuição de melhoria são de duas ordens, uma global e outra individual. O limite global é o custo da obra, e o limite individual é a valorização de cada imóvel (art. 81 do CTN). A base de cálculo da contribuição de melhoria, por seu turno, é a valorização imobiliária individual, isto é, a diferença entre o valor anterior e o valor posterior à obra. Ademais, para que seja instituída a contribuição de melhoria, conforme entendimento jurisprudencial pacificado, necessária é a edição de uma lei específica para cada obra, em atendimento ao art. 150, inciso I, da Constituição Federal, assim como ao art. 82 do Código Tributário Nacional. Outrossim, além da previsão em lei específica, há a necessidade de publicação de edital, consoante estabelece o art. 5º do Decreto-Lei n. 195/1967, sob pena de nulidade do lançamento. Na espécie, por meio do edital trazido pelo exequente, percebe-se que a obra já havia sido executada quando de sua publicação (26/07/2013), assim como foi tardia a Lei Municipal que autorizou a cobrança de contribuição de melhoria em decorrência da execução da pavimentação (Lei n. 9.258, de 26 de setembro de 2013), impedindo a possibilidade de impugnação prévia pelos contribuintes. Pelo exposto, uma vez que a publicação do edital ocorreu em momento posterior à obra realizada, impedindo a impugnação dos interessados - o mesmo valendo em relação à lei específica -, é caso de manter a extinção da execução fiscal. Aplicação de honorários advocatícios recursais. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 50063402720218210017, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 26-10-2022). **(Grifos acrescidos)**.

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO E FISCAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. COBRANÇA DO TRIBUTO VINCULADA À VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. A Contribuição de Melhoria destina-se a recuperar despesas públicas com obras que aumentem o valor dos imóveis por elas beneficiados; sua base de cálculo é a diferença entre a avaliação do bem antes do início da obra e o que for apurado após a conclusão desta. Apelo desprovido. Unânime. (Apelação Cível, Nº 70053210860, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em: 13-03-2013). **(Grifos acrescidos)**.

Não obstante, ainda quando as normas gerais de direito tributário eram regidas por legislação constitucional, o Eg. Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que é indispensável a publicação prévia do edital referido nos arts. 5º do Decreto-Lei 195/1967<sup>1</sup> e 82, inciso I, do CTN, para o fim de proporcionar eventual

<sup>1</sup> Art. 5º Para cobrança da Contribuição de Melhoria, a Administração competente deverá publicar o Edital, contendo, entre outros, os seguintes elementos:

- I - delimitação das áreas direta e indiretamente beneficiadas e a relação dos imóveis nelas compreendidos;
- II - memorial descritivo do projeto;





impugnação pelos interessados, **antes** do início da obra:

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. OFENDE O DISPOSTO NO ARTIGO 82 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, LEI QUE INSTITUI CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM VIRTUDE DE OBRAS JA INICIADAS OU CONCLUIDAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 839, DE 17 DE SETEMBRO DE 1973 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO RIO PARDO (SP). RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 84543, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/1977, DJ 25-04-1978 PP-02626 EMENT VOL-01092-01 PP-00421 RTJ VOL-00085-02 PP-00581).

Desta forma, conforme já referido, além do edital prévio, deve ser publicado um segundo, posterior à conclusão da obra, em atendimento aos art. 9º do Decreto-Lei 195/1967<sup>2</sup>, conforme entendimento jurisprudencial a seguir colacionado:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES À ESPÉCIE. IMPOSSIBILIDADE DE PRESUNÇÃO DA VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. Para a eficaz e válida instituição e cobrança de contribuição de melhoria deve o Poder Tributante, **além de editar lei específica, obra por obra, fazer publicar 2 (dois) editais prévios segundo o DL nº 195/67: a) o previsto no art. 5º, anunciando a obra; e b) o previsto no art. 9º, dando por concluída a obra, de modo a justificar o início da cobrança da contribuição, mediante prévia notificação pessoal do seu lançamento ao contribuinte respectivo.** No caso, houve a publicação de apenas um edital, após a conclusão da obra, contrariando, portanto, a exigência legal para a correta instituição da exação em espécie. A contribuição de melhoria 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. É possível verificar que, no caso, a cobrança não atende às exigências legais, pois ausente prova acerca da efetiva valorização do imóvel a autorizar a instituição da contribuição de melhoria, APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70081222580, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em 05/06/2019). (Grifou-se).

---

III - orçamento total ou parcial do custo das obras;

IV - determinação da parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, também, aos casos de cobrança da Contribuição de Melhoria por obras públicas em execução, constantes de projetos ainda não concluídos.

<sup>2</sup> Art. 9º 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, proceder-se-á ao lançamento referente a esses imóveis depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos.

---

Fone: (51) 3211-1527 - Site: [www.igam.com.br](http://www.igam.com.br)



WhatsApp da área de Retenções e Obrigações

(51) 983 599 258



Em síntese, o primeiro edital visa **anunciar a obra**, possibilitando aos futuros contribuintes o prazo de 30 dias para a impugnação de qualquer dos elementos dele constantes (delimitação da área beneficiada e relação dos imóveis nela compreendidos, memorial descritivo do projeto, orçamento de seu custo e determinação da parcela do custo a ser ressarcido pela contribuição com o correspondente plano de rateio entre os imóveis atingidos), conforme disposto no art. 82 do CTN, e arts. 5º e 6º do Decreto-lei nº 195/67.

O segundo edital é necessário à **publicidade do demonstrativo de custos**, dando por concluída a obra (artigo 9º do referido Decreto-lei), de modo a justificar o início da cobrança mediante prévia notificação do seu lançamento ao contribuinte.

Por tais razões, e considerando que a obra a que se refere o Projeto de Lei em análise já foi realizada, tem-se que a situação posta é insuperável, tornando inviável a pretensão legislativa de instituição de contribuição de melhoria no presente caso.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 128/2022, conforme fundamentos indicados no item III desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

**JESSÉ SILVEIRA KAPPEL**  
Advogado, OAB/RS 128.166  
Consultor Jurídico do IGAM

**BRUNNO BOSSLE**  
Advogado, OAB/RS 92.802  
Consultor do IGAM

