



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.º: 242/2021

Assunto: Projeto de Lei Complementar n. 388/2021

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 119/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. PROJETO DE LEI QUE CRIA E DISCIPLINA A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM DECORRÊNCIA DE OBRA PÚBLICA QUE ESPECIFICA. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. RESALVA QUANTO À ESPÉCIE NORMATIVA ADOTADA. SUGESTÃO DE PROVIDÊNCIA PARA A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO - CCJR. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o ***Projeto de Lei Complementar n. 388/2021***, de autoria do Poder Executivo, que ***autoriza o Poder Executivo Municipal a promover a cobrança da contribuição de melhoria em decorrência da valorização imobiliária relativa às obras públicas a serem executadas nos bairros Alto Alegre, Nova Esperança, Jardim Universitário, Jardim Primavera, Jardim Social e Cristo Rei e dá outras providências.***

O projeto de lei complementar (fls. 03-v/05-v) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fls. 02-v/03) e de cópia do Processo Administrativo n. 5.630/2021 (fls. 06/17). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 18), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 19), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 20).

2) OBJETO

A proposição visa autorizar o Poder Executivo Municipal a promover a cobrança da contribuição de melhoria em decorrência da valorização imobiliária relativa a obras públicas que serão realizadas nesta cidade.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável, em que pese a ressalva quanto à espécie normativa adotada para a matéria, conforme será explicado adiante.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

¹ Afirma Pedro Lenza que, “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (*de conteúdo, substancial ou doutrinário*) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.



A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpra-se citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local e porque compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei, nos termos do artigo 30, incisos I e III, da Constituição Republicana. O artigo 145, inciso III, da Constituição da República também dispõe que todos os entes federados, incluindo os Municípios, portanto, poderão instituir o tributo da contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Dito isso, observe-se que a proposição legislativa em análise visa autorizar o Município de Vilhena a cobrar o tributo da contribuição de melhoria, em decorrência da valorização imobiliária relativa a obras públicas que serão realizadas nesta cidade. Portanto, trata-se de matéria de exclusiva competência legislativa deste ente federado.

No tocante à constitucionalidade formal, faço ressalva quanto à espécie normativa adotada para a matéria. O parágrafo único do artigo 85 do Código Tributário Municipal dispõe que *"as normas pormenorizadas atinentes à hipótese de incidência, fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquotas, lançamento, recolhimento, não incidência, isenções, infrações e penalidades pertinentes a contribuição de melhoria de que*

⁴ Discorre José Cretella Júnior: *"Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada"* (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

trata o caput deste artigo, constituem objeto de lei municipal específica a cada obra pública realizada".



A meu ver, a *norma municipal específica* mencionada na Lei Tributária Municipal é da espécie *ordinária*, não *complementar*. Com razão, as matérias que devem ser tratadas por lei complementar estão taxativamente previstas na Lei Orgânica do Município⁵. Não há no ordenamento municipal exigência para que a contribuição de melhoria seja criada e disciplinada por lei complementar. Portanto, lei ordinária é a espécie normativa adequada para o caso⁶.

Demais disso, excepcionalmente no presente caso, devo ponderar que a exigência constitucional é a de que a criação de um tributo seja feita por lei. Trata-se do princípio da legalidade, insculpido no artigo 150, inciso I, da Constituição Republicana⁷. Sendo assim, em que pese a espécie normativa adotada não seja a correta, entendo que o princípio da legalidade está sendo respeitado. Quanto ao mais, importante considerar que o quórum para aprovação do projeto de lei complementar, em regra, é de maioria absoluta, conforme artigo 64 da Lei Orgânica de Vilhena⁸. Logo, o crivo para aprovação da matéria será mais rigoroso, conferindo uma análise mais cautelosa da matéria. Em todo caso, sugiro manter esse molde legislativo por mera razão de economia processual.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise, embora a princípio seja da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁹), contém regras sobre organização administrativa, o que atrai e fixa a

⁵ Art.64, parágrafo único, LOM.

⁶ "3.4.2 Veículo normativo instituidor da contribuição de melhoria: Contribuições de melhoria são criadas e disciplinadas por lei ordinária da entidade federativa executora da obra pública. Em âmbito federal, nada impede também a edição de medida provisória com o mesmo objetivo" (Manual de direito tributário / Alexandre Mazza. – 4. ed. – São Paulo : Saraiva, 2018, p. 181).

⁷ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

⁸ Art. 64. As leis complementares exigem, para a sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

⁹ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

iniciativa legislativa privativa do Prefeito (art. 68, IV, LOM¹⁰). Logo, também por essas razões, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise¹¹.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República, no seu artigo 150, estabelece os princípios gerais tributários, a saber, o princípio da legalidade, o princípio da isonomia, o princípio da capacidade contributiva, o princípio da vedação ao confisco, o princípio da irretroatividade, o princípio da uniformidade geográfica, o princípio da liberdade de tráfego, o princípio da anterioridade e o princípio da competência.

Analisando o presente projeto de lei, não visualizei qualquer ofensa ao comando constitucional acima mencionado. Pelo contrário, a meu ver a proposta coaduna-se com o rol de princípios tributários da Constituição republicana. Também não vislumbro qualquer indicativo de ofensa aos preceitos da Constituição de Rondônia.

De fato, a proposição estabelece as diretrizes para a arrecadação do tributo, observando-se que, primeiro, o tributo está sendo instituído antes do início das obras públicas, devidamente especificadas no processo (pavimentação asfáltica, drenagem, calçamento e sinalização de ruas e avenidas - fl. 02v); segundo, o projeto estabelece as fórmulas para o cálculo do tributo, respeitados os limites total (valor global da obra) e individual (a mais valia de cada imóvel, isto é, a valorização individual dos imóveis beneficiados pela obra); terceiro, a proposição dispõe sobre as regras do procedimento para fixação do valor e da cobrança individual do tributo, bem como sua impugnação pelos contribuintes, o que está de acordo com o princípio da publicidade e transparência, valendo asseverar que tal procedimento será devidamente veiculado em edital prévio; e, quarto, como previsão óbvia, o projeto especifica os logradouros públicos que receberão a

¹⁰ Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: [...] IV – organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração.

¹¹ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.



obra, indicando-se, via de consequência, os imóveis sobre os quais incidirá a contribuição de melhoria - ou seja, o fato gerador e os respectivos contribuintes.

Sendo assim, o Projeto de Lei Complementar n. 388/2021 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.



3.3) Legalidade.

O Código Tributário Nacional Brasileiro, no seu artigo 9º, repete os princípios gerais tributários estabelecidos na Constituição da República. Idêntica previsão consta no Código Tributário Municipal de Vilhena, no seu artigo 9º, e na Lei Orgânica de Vilhena, no seu artigo 105. Cumpre enfatizar que o Código Tributário Municipal, no seu artigo 6º, e a Lei Orgânica de Vilhena, no seu artigo 104, inciso VI, estabelecem que compete ao Município de Vilhena instituir o tributo da contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Mais uma vez citando o Código Tributário Nacional e o Código Tributário Municipal, cumpre enfatizar que o artigo 81, CTN, e o artigo 85, *caput*, CTM, dispõem o seguinte:

Art. 81, CTN. *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.*

Art. 85, caput, CTM-VHA. *A contribuição de melhoria será devida em decorrência da valorização imobiliária causada pela obra pública executada pelo Município, e será cobrada 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.*

Referidos diplomas também estabelecem que:

Art. 82, CTN. *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.

Art. 85, CTM-VHA [...] Parágrafo único. *As normas pormenorizadas atinentes à hipótese de incidência, fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquotas, lançamento, recolhimento, não incidência, isenções, infrações e penalidades pertinentes a contribuição de melhoria de que trata o caput deste artigo, constituem objeto de lei municipal específica a cada obra pública realizada.*

Esses dispositivos preveem comandos materiais e legislativos ao ente público instituidor da contribuição de melhoria. O Projeto de Lei Complementar n. 388/2021 em nada ofende esses comandos normativos gerais, de modo que, a meu ver, está atendido o pressuposto da legalidade.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), não vislumbro a necessidade alterações, valendo ressaltar, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei Complementar n. 388/2021 é formal e materialmente constitucional - em que pese a ressalva quanto à espécie normativa adotada, conforme narrado no item 3.1, supra -, além de compatível

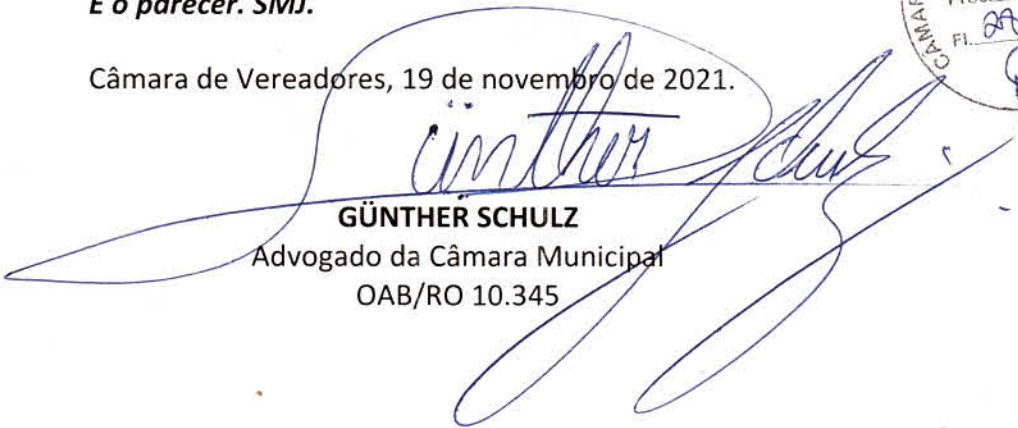
7
S

com a legislação aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

Ante as observações feitas no item 3.1, supra, sugiro à Comissão de Constituição e Justiça - CCJR desta Casa de Leis que expeça ofício ao Poder Executivo orientando que os projetos de lei de criação e disciplina da contribuição de melhoria em decorrência de obra pública seja feita sob o formato de lei ordinária, nos termos do parágrafo único do artigo 85 do Código Tributário Municipal de Vilhena.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 19 de novembro de 2021.


GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

