

ANO 2000.....

PROCESSO Nº



Câmara Municipal de Bebedouro

SECRETARIA

ESPÉCIE Substitutivo ao Projeto de Lei nº 42/2000

OBJETO Dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

Apresentado em sessão do dia 08/05/2000

Autoria Poder Executivo

Encaminhado às Comissões de

Prazo Final

Aprovado em 08 / 05 / 2000 Rejeitado em / /

Autógrafo de Lei n.º 2909/2000

Lei n.º 2966, de 09 de maio de 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

LEI Nº 2966, DE 09 DE MAIO DE 2.000

Dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

EDNE JOSÉ PIFFER, Prefeito Municipal de Bebedouro, usando de suas atribuições legais,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte lei:

ARTIGO 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder remissão referente ao lançamento das contribuições de melhorias dos imóveis localizados nos Jardim Rassim Dibe, Residencial Antonia Santaella, Residencial Pedro Maia, Residencial Bebedouro, Residencial Cel. Conrado Caldeira (Turvínea), Residencial Luiz de Paula (Andes) e Residencial Colózio (Botafogo), bem como a anistia de multas e demais acréscimos legais dos referidos imóveis.

ARTIGO 2º - As despesas decorrentes com a execução desta Lei, correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente,

ARTIGO 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

Prefeitura Municipal de Bebedouro, 09 de maio de 2.000

Edne José Piffer
Prefeito Municipal

Publicada na Prefeitura Municipal a 09 de maio de 2.000

Rubens Antonio Pupo Daud
Diretor de Gabinete



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

RUA LUCAS EVANGELISTA N.º 652 - FONE (017) 342-1033 - CEP 14.700-000
ESTADO DE SÃO PAULO

OEC/161/2.000 - vra

Bebedouro, Capital Nacional da Laranja, 09 de maio de 2.000.

Senhor Prefeito,

Comunico Vossa Excelência que em Sessão Ordinária, realizada no dia 08 de maio do corrente ano, foi aprovado o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 42/2.000, de autoria do Poder Executivo, que Dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

Na oportunidade, encaminho o original do respectivo Autógrafo de Lei nº 2909/2000, para devida promulgação.

Sendo só para o momento, renovo protesto de elevada consideração.


Artur Ernesto Henrique
PRESIDENTE

A Sua Excelência Senhor
Edne José Piffer
PREFEITO MUNICIPAL DE
BEBEDOURO - SP



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

AUTÓGRAFO DE LEI Nº 2909/2000

Dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

De autoria do Poder Executivo.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO/ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou a seguinte Lei:

ART. 1º - Fica o Poder executivo autorizado a conceder remissão referente ao lançamento das contribuições de melhorias dos imóveis localizados no Jardim Rassin Dib, Residencial Antonia Santaella, Residencial Pedro Maia, Residencial Bebedouro, Residencial Conrado Caldeira (Turvínea), Residencial Luz de Paula (Andes) e Residencial Colózio (Botafogo), bem como a anistia de multas e demais acréscimos legais dos referidos imóveis.

ART. 2º - As despesas decorrentes com a execução desta Lei, correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente.

ART. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Bebedouro, Capital Nacional da Laranja, 09 de maio de 2000.

Artur Ernesto Henrique
PRESIDENTE

Edson Antonio Pereira
1º SECRETÁRIO

Paulo Visoná
2º SECRETÁRIO



PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
Estado de São Paulo

08 de maio de 2000
OEP/0194/00/na

Senhor Presidente

Através do presente, encaminhamos para apreciação e aprovação dessa Egrégia Câmara, o Substitutivo do Projeto de Lei 42/2000, que dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

O projeto justifica-se diante da reiterada decisão do Egrégio 1º Tribunal da Alçada Cível do Estado de São Paulo, no sentido de que o lançamento que leva em consideração o custo da obra dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, em proporção à metragem linear das respectivas testadas e ante a inexistência de valorização dos imóveis, não preenche os requisitos dos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional.

Diante disso, solicitamos o apoio dos senhores Vereadores, no sentido de aprovarem a matéria em regime de urgência especial, ainda nesta Sessão.

Certos da atenção, antecipamos agradecimentos e subscrevemo-nos com elevado apreço.

Atenciosamente.

Edne José Piffer
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
Artur Ernesto Henrique
DD. Presidente da Câmara Municipal
Nesta



PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
Estado de São Paulo
SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI Nº 42 /2000

Dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

EDNE JOSÉ PIFFER, Prefeito Municipal de Bebedouro, usando de suas atribuições legais,
Faço saber que a Câmara Municipal aprova e eu promulgo a seguinte lei:


ARTIGO 1º - Fica o Poder executivo autorizado a conceder remissão referente ao lançamento das contribuições de melhorias dos imóveis localizados nos Jardim Rassim Dibe, Residencial Antonia Santaella, Residencial Pedro Maia, Residencial Bebedouro, Residencial Cel. Conrado Caldeira (Turvínea), Residencial Luiz de Paula (Andes) e Residencial Colózio (Botafogo), bem como a anistia de multas e demais acréscimos legais dos referidos imóveis.

ARTIGO 2º - As despesas decorrentes com a execução desta Lei, correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente.

ARTIGO 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Bebedouro, 05 de maio de 2000


EDNE JOSÉ PIFFER
PREFEITO MUNICIPAL

CAMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
PROT: 611/2000
DATA: 08/05/2000 HORA: 16:40:10
ORIG: PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
ASS: OFICIO SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI
Nº42/2000 ENVIADO AO PRESIDENTE
RESP: MICHELE SARTI 

APROVADO EM 08 / 05 / 2000

16 VOTOS FAVORÁVEIS

- VOTOS CONTRÁRIOS



PRESIDENTE
Artur Ernesto Henrique



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

CAMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
PROT: 621/2000
DATA: 08/05/2000 HORA: 20:35:34
ORIG: VEREADOR CELSO TEIXEIRA ROMERO
ASS: EMENDA ADITIVA Nº 01/2000 AO PROJETO DE
LEI Nº 42/2000
RESP: ANGELICA FELICIO HADRICH

EMENDA ADITIVA Nº 01/2000

Emenda Aditiva nº 01/2000 ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 42/2000, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre concessão de Anistia e Remissão de Contribuição de melhorias e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Bebedouro/Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais e constitucionais, faz saber que a Câmara Municipal aprova a seguinte Emenda de autoria do Vereador Celso Teixeira Romero.

Art. 1º -

Parágrafo Único – Fica o Poder Executivo obrigado a restituir, no prazo de 90 dias, a todos os contribuintes, proprietários de imóveis, dos mencionados bairros, que efetuaram pagamentos de contribuição de melhorias, os valores pagos devidamente corrigidos, até a data da entrada em vigor deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, 08 de Maio de 2000.


Celso Teixeira Romero
VEREADOR



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

RUA LUCAS EVANGELISTA N.º 652 - FONE (017) 342-1033 - CEP 14.700-000
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer.

Emenda Aditiva n. 01/2000 (Projeto de Lei n. 042/2000)

Trata-se de Emenda Aditiva ao Projeto de Lei n. 01/2000, que determina restituição de contribuições de melhorias que especifica.

A iniciativa para dispor sobre dispêndio, cabe exclusivamente ao Executivo, no âmbito de sua atividade administrativa dos recursos públicos. Por outro lado, a restituição de tributos pagos indevidamente, deve seguir duas vertentes inexoráveis:

- 1ª) A previsão orçamentária para a devolução. No caso, não há previsão para a realização da despesa (devolução) no Orçamento/2000, principalmente tendo-se em vista o quadro judicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade e sua respectiva liminar (Processo 072.547.0/8), que suspendeu a execução da lei orçamentária, ficando os respectivos créditos sujeitos à prévia e específica aprovação legislativa;
- 2ª) A proibição de emendas que aumente a despesa fixada no sistema de créditos especiais na realidade orçamentária vigente (art. 25 da Constituição Estadual).

Emenda inconstitucional.

Câmara Municipal, 09 de maio de 2000, 00:20 hs.


BENEDITO BUCK
Assistente Jurídico



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer da Comissão de Justiça e Redação ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 42/2000, de autoria do Poder Executivo.

EMENTA: - Dispõe sobre a concessão de Anistia e Remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

O Relator da Comissão de Justiça e Redação, da Câmara Municipal de Bebedouro, após estudos e análise, emite parecer de *legal e Constitucional*

Sala das Sessões, *08* de *maio* de 2000.

[Signature]
SIDNEI APARECIDO MUSSUPAPO
Relator

A Comissão acolhe o parecer emitido pelo Relator.

[Signature]
EDSON ANTONIO PEREIRA
Presidente

[Signature]
ANGELO DESENHO FILHO
Membro

Sala das Sessões, *08* de *maio* de 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento ao **Substitutivo do Projeto de Lei nº 42/2000, de autoria do Poder Executivo.**

EMENTA: - Dispõe sobre a concessão de Anistia e Remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

Relatório: O Membro da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Bebedouro, após estudos e análise, emite parecer de

Sala das Sessões,de.....de 2000.

EDSON ANTONIO PEREIRA
Relator

A Comissão acolhe o parecer emitido pelo Relator.

ANGELO DESENHO FILHO
Presidente

PAULO CESAR LEMOS DE CARVALHO
Membro

Sala das Sessões,dede 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE ASSUNTOS GERAIS

Parecer da Comissão de Assuntos Gerais ao **Substitutivo do Projeto de Lei nº 42/2000**, de autoria do Poder Executivo.

EMENTA: - Dispõe sobre a concessão de Anistia e Remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

Relatório: O Relator da Comissão de Assuntos Gerais, da Câmara Municipal de Bebedouro, após estudos e análise, emite parecer de

Sala das Sessões, de de 2000.

JOSÉ ANTONIO MORETTO
Relator

A Comissão acolhe o parecer emitido pelo Relator.

PARABUÇU MACHADO
Presidente

PAULO VISONÁ
Membro

Sala das Reuniões, de de 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

RUA LUCAS EVANGELISTA N.º 652 - FONE (017) 342-1033 - CEP 14.700-000
ESTADO DE SÃO PAULO

CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
PROT: 622/2000
DATA: 08/05/2000 HORA: 21:05:08
ORIG: ASS. JURIDICO BENEDITO BUCK
ASS: PARECER AO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE
LEI Nº 042/2000
RESP: ANGELICA FELICIO HADRICH

Parecer.

Substitutivo ao Projeto de Lei n. 042/2000

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei n. 042/2000 que concede remissão e anistia, que especifica.

Atendidos os requisitos da legitimação para a iniciativa do projeto e seu substitutivo e da competência municipal para tratar da matéria (art. 61 § 1º, II, "b" da Constituição Federal e artigos 156 IV e 180 do Código Tributário Nacional).

Projeto legal e constitucional.

Câmara Municipal, 08 de maio de 2000


BENEDITO BUCK
Assistente Jurídico

ANO 2000

PROCESSO Nº



Câmara Municipal de Bebedouro

SECRETARIA

ESPECIE . PROJETO DE LEI Nº. 42/2000

OBJETO . DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE ANISTIA E REMISSÃO DE CONTRIBUIÇÃO
DE MELHORIAS E DÀ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Apresentado em sessão do dia .. 08 /05/2000

Autoria . PODER EXECUTIVO

Encaminhado às Comissões de

Prazo Final

Aprovado em / / Rejeitado em / /

Autógrafo de Lei nº

Lei nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

05 de maio de 2000
OEP/0185/00/na

Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
PROT: 593/2000
DATA: 04/05/2000 HORA: 11:44:18
ORIG: PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
ASS: DEP/0185/00/NA ENVIADO AO PRESIDENTE
DESTA CASA DE LEIS ARTUR E. HENRIQUE
RESP: MICHELE SARTI

Senhor Presidente

Através do presente, encaminhamos para apreciação e aprovação dessa Egrégia Câmara, o Projeto de Lei que dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

O projeto justifica-se diante da reiterada decisão do Egrégio 1º Tribunal da Alçada Cível do Estado de São Paulo, no sentido de que o lançamento que leva em consideração o custo da obra dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, em proporção à metragem linear das respectivas testadas e ante a inexistência de valorização dos imóveis, não preenche os requisitos dos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional.

Diante disso, solicitamos o apoio dos senhores Vereadores, no sentido de aprovarem a matéria em regime de urgência especial, ainda nesta Sessão.

Certos da atenção, antecipamos agradecimentos e subscrevemo-nos com elevado apreço.

Atenciosamente.

Edne José Piffer
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
Artur Ernesto Henrique
DD. Presidente da Câmara Municipal
Nesta



PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO
Estado de São Paulo
PROJETO DE LEI Nº 42/2000

Dispõe sobre a concessão de anistia e remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

**EDNE JOSÉ PIFFER, Prefeito Municipal de Bebedouro, usando de suas atribuições legais,
Faço saber que a Câmara Municipal aprova e eu promulgo a seguinte lei:**

ARTIGO 1º - Fica o Poder executivo autorizado a conceder anistia referente ao lançamento das contribuições de melhorias dos imóveis localizados nos Jardim Rassim Dibe, Residencial Antonia Santaella, Residencial Pedro Maia, Residencial Bebedouro, Residencial Cel. Conrado Caldeira (Turvínea), Residencial Luiz de Paula (Andes) e Residencial Colózio (Botafogo), bem como a remissão de multas e demais acréscimos legais dos referidos imóveis.

ARTIGO 2º – As despesas decorrentes com a execução desta Lei, correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente.

ARTIGO 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Bebedouro, 05 de maio de 2000

EDNE JOSÉ PIFFER
PREFEITO MUNICIPAL



169
○

ACÓRDÃO

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pavimentação de via pública - Município de Bebedouro - Ausência de lei específica, atendendo aos requisitos do artigo 82 do CTN - Inadmissibilidade - Insuficiência da previsão genérica dessa modalidade de tributo no Código Tributário do Município - Base de cálculo - Lançamento que leva em consideração o custo da obra dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, em proporção à metragem linear das respectivas testadas - Critério que não leva em consideração o valor correspondente à valorização do imóvel - Inadmissibilidade - Requisitos dos artigos 81 e 82 do CTN que continuam inalterados mesmo após a Emenda Constitucional 23/83 e artigo 145, III da Constituição Federal - Apelação provida.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 772.093-8, da Comarca de BEBEDOURO, sendo apelantes LUIZ CESAR GOMES PERREGIL E OUTROS e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Sétima Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por-votação unânime, dar provimento ao recurso.



A sentença de fls. 129, cujo relatório é adotado, julgou improcedente ação que pretendia anular débito fiscal, deixando de arbitrar os valores da sucumbência, sob o fundamento de que os autores seriam beneficiários da assistência judiciária.

Apelaram eles dizendo, em resumo, que o lançamento era ilegítimo por mais de um fundamento. Postulam, em consequência, a integral reforma do julgado, com inversão do resultado. O recurso foi contra-arrazoado.

É o Relatório.

Trata-se de contribuição de melhoria decorrente de serviços de pavimentação asfáltica e colocação de guias e sarjetas em loteamento urbano.

Pelos documentos trazidos para os autos e pelas próprias afirmações feitas pela Municipalidade em sua contestação percebe-se que efetivamente o princípio da legalidade estava ferido, tal como alegado pelos autores. Como já se decidiu em aresto desta Corte, lembrando os ensinamentos de ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "*em decorrência do princípio da legalidade, tanto a base de cálculo como a alíquota da contribuição de melhoria devem ser fixadas por meio de lei da entidade tributante*" (JTACSP 168/99). Não era suficiente, portanto, a genérica previsão legal feita no Código Tributário do Município (artigos 100 a 107), apenas complementada pelo edital respectivo (fls. 79/80), sendo imprescindível, no caso concreto, a prévia edição de lei específica, contendo todos os requisitos previstos no artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Ficou evidente, além disso, dos termos do edital de fls. 79, que o critério para a cobrança da contribuição de melhoria adotado pela municipalidade apelada foi o do custo total da obra, dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, proporcionalmente à metragem linear das respectivas testadas, não levando em conta a valorização específica de cada imóvel, o que também tornava ilegítimo o lançamento.

Em hipótese bastante semelhante à dos autos, em aresto da Primeira Câmara desta Corte, o seu eminente Relator Juiz Correia Lima teceu as seguintes considerações:

"A ação objetiva a declaração de nulidade do lançamento de contribuição de melhoria decorrente de pavimentação asfáltica promovida pela Municipalidade



no loteamento Jardim Estância Suíça, onde o autor é proprietário do lote 22 da quadra 14, à Rua Dr. Nicolau da Rocha Vita, s/n.

A Prefeitura ré, dizendo-se amparada nas Leis Municipais n. 1.131, de 30.12.83, n. 1.186, de 10.07.85, n. 1.491, de 02.08.89 e n. 2.042, de 31.12.93 e entendendo que a partir da Emenda Constitucional n. 23, de 01.12.83, não mais vigia o Decreto-lei n. 195, de 24.02.67, que preconizava expressamente o critério da valorização imobiliária para a cobrança da contribuição de melhoria, rateou o custo da obra pelos contribuintes de acordo com a testada do imóvel beneficiado (metragem linear), assim apurando o "quantum" a ser recolhido individualmente, já incluído o percentual de 20% a título de taxa de administração e prevendo a correção monetária das prestações mensais na forma da legislação local (fls. 29135 e 36).

Com esse procedimento a ré equiparou a contribuição de melhoria a uma simples taxa, desconsiderando a base de cálculo do tributo, que seria a valorização imobiliária decorrente da obra pública e assim desatendendo os ditames do artigo 81 do CTN e o próprio art. 145, III, da Constituição Federal.

Os institutos apresentam estrutura diversa, esclarecendo a propósito, Hely Lopes Meirelles, que "a contribuição de melhoria não se confunde com a taxa, por ser recuperatória do custo da obra pública, ao passo que esta última é remuneratória de serviço público. Além disso, é diverso o fato gerador de cada uma dessas espécies tributárias, pois a contribuição de melhoria incide sobre o imóvel valorizado pela obra, e a taxa sobre a utilização, efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte. Diferem também quanto à base de cálculo, que é a relação custo da obra - acréscimo valorativo do imóvel, para a contribuição de melhoria, e o valor do serviço para a taxa" ("Finanças Municipais", págs. 18119).

Não colhe, "data venia", o argumento extraído da Emenda Passos Porto (EC n. 23, de 01.12.83), que, modificando o artigo 18, III, da Carta Magna de 1967,

teria permitido que o tributo em apreço pudesse exceder o limite de valorização do imóvel, repassando-se o custo inteiro da obra.

Na verdade, os limites total (custo da obra) e individual (acréscimo de valor do imóvel beneficiado) subsistem implícitos, mesmo na Carta de 1988 (que abreviou um pouco mais, no artigo 145, III, a redação da emenda antiga), devendo a mais valia corresponder à base de cálculo da exação, sob pena de descaracterizar-se a natureza jurídica do tributo.

Assim, tem decidido esta E. Corte, em casos análogos, consoante v. aresto de que se transcreve o seguinte excerto:

'Mesmo que a atual Constituição não imponha limites, quer o total da despesa realizada, quer o individual da valorização do imóvel beneficiado, a cobrança há de se ater quantitativamente ao custo da obra, sob pena de, superando-o, comportar-se como verdadeiro imposto.

O óbice que sempre existiu à cobrança da contribuição de melhoria foi a grande dificuldade de mensuração da valorização econômica experimentada pelo imóvel. Nem por isso já se viu, pode o constituinte dispensar a "valorização" como fato gerador. Valorização, por certo, decorrente de obras públicas. Abandone-se então a valorização com base de cálculo e tome-se o custo da obra como tal. Tem-se: fato gerador, a valorização do imóvel; base de cálculo: o custo da obra pública. É a conciliação buscada pelo legislador. O contribuinte poderá contestar, arguindo a não "mais valia" trazida ao imóvel ou o valor cobrado excessivo em relação ao custo. Mas para a última contradita, somente havendo a prévia publicação do memorial descritivo do projeto e correlatos, do artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional não foram derogados pela Constituição Federal. Não contrariando preceito seu, em verdade foram por ela recepcionados. Fazem exigência correspondente ao espírito e letra da Constituição. Confira-se:

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pressupostos de valorização do imóvel e de limite de despesa total da obra a ser rateada subsistentes mesmo na vigência da Constituição Federal de 1988 (artigo 145, inciso 111) - Necessidade, ainda, de observância dos requisitos do Decreto-lei n. 195, de 1967 (artigo 52 e parágrafo único) para validade do lançamento - Declaratória de ineficácia de lançamento procedente - Recursos desprovidos' (Ap. n. 420.523-2 - 81 Câ. - Rel. Juiz COSTA DE OLIVEIRA - j. 28.03.90 - v. u. apud" JTACSP, vol. 124199).

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Fato gerador - Ausência de demonstração da valorização do imóvel - Inexistência de título executivo - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida'.

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Lançamento - Requisitos - Artigo 52 do Decreto-lei n. 195, de 1967 e artigo 82 do Código Tributário Nacional - Desatendimento - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida' (Ap. de Ofício n. 404.756-1 - 3ª Câ. - Rel. Juiz RICARDO ARCOVERDE CREDIE - j. 05.06.89 - v. u. - "apud" JTACSP, vol. 1201115)" (Ap. 479.761-3-Indaiatuba, 4R Câ., j. 29.04.92, v. u., Rel. Juiz WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, "in " JTA (LEX) 1.1391101).

No mesmo sentido pontificou o Supremo Tribunal Federal, asseverando que:

A Emenda Constitucional n. 23, de 1983, ao reduzir a expressão literal do texto anterior, revela, sem dúvida, a preocupação de eliminar as inegáveis dificuldades práticas, de mensuração da exigência, advindas da necessidade de respeitar-se o valor acrescido ao imóvel, como resultado da obra pública.

Mas a circunstância de deixar de ser explícita, no permissivo constitucional (mais ainda abreviado na Carta de 1988), essa limitação da base de cálculo, não desfigura o fato gerador próprio do tributo, como bem fixado pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, com sólido apoio doutrinário nos precedentes a que me referi (RREE ns. 115.863 e 116.147):

174
②

'A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado' (grifos no original, RTJ 1381623)" (RE n. 116. 148-5/SP, 12 Turma, j. 16.02.93, vu., Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, "in " JTA (LEX) 1421384)".

Assim, sendo essas falhas suficientes para invalidar o lançamento, impunha-se o reconhecimento da procedência da ação.

Isto posto DÃO PROVIMENTO à apelação, invertendo o resultado da demanda, cabendo à requerida o pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios calculados em dez por cento sobre o valor atribuído à causa.

Presidiu o julgamento o Juiz **VICENTE MIRANDA** e dele participaram os Juízes **MÁRIO ÁLVARES LOBO** (revisor) e **CARLOS RENATO DE AZEVEDO FERREIRA**.

São Paulo, 20 de abril de 1999.



Juiz **VALLE RAMOS**
Relator



ACÓRDÃO

Anulatória – Débito fiscal – Contribuição de melhoria – Asfaltamento e colocação de guias – Base de cálculo - Para caracterização do tributo, a base de cálculo deve corresponder à valorização do imóvel, em função da obra – Lei municipal que estipulou a base de cálculo com base na testada dos imóveis – Ilegalidade – Ação procedente – Recurso provido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 772.096-9, da Comarca de BEBEDOURO – IVC, sendo apelantes SEBASTIÃO TEIXEIRA e OUTROS e apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Décima Segunda Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por maioria de votos, dar provimento ao recurso. Vencido o 3º Juiz, com declaração de voto em separado.



Trata-se de ação anulatória de débito fiscal julgada improcedente pela r. sentença de folhas, cujo relatório se adota. Apela os autores alegando, em resumo, que é indevida a cobrança de contribuição de melhoria por asfaltamento e colocação de guias. Recurso recebido e respondido. Isento de preparo.

É o relatório.

A Municipalidade de Bebedouro está pretendendo cobrar dos autores contribuição de melhoria referente a asfaltamento e colocação de guia no bairro residencial Pedro Maia.

Para melhor compreensão do sentido deste tributo convém nos socorrermos do escólio sempre lúcido do mestre Aliomar Baleeiro, assim expresso:

"A contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio. Daí a justificação do tributo pelo princípio do enriquecimento sem causa, peculiar ao Direito Privado. Se o Poder Público, embora agindo no interesse da coletividade, emprega vultosos fundos desta em obras restritas a certo local, melhorando-o tanto que se observa elevação do valor dos imóveis aí situados, com exclusão de outras causas decorrentes da diligência do proprietário, impõe-se que este, por elementar



174

princípio de justiça e de moralidade, restitua parte do benefício originado do dinheiro alheio". (Direito Tributário Brasileiro, 10.a ed., 10.a tiragem, 1994, p. 359).

Bem compreendida a conceituação da contribuição de melhoria, é de se afirmar que a instituição de tal tributo tem por mote a valorização imobiliária decorrente de obra pública.

Ives Gandra da Silva Martins assinala a dificuldade criada pelo novo texto, ao não impor qualquer limite à contribuição de melhoria, contrariamente à definição anterior da CF de 1967, seguida pelo CTN, da EC 1/69, mutilada pela EC 23/83. Menciona comentário de Ruy Barbosa Nogueira que bem esclarece o problema anteriormente vigente:

"Como muito bem assinala o Prof. Ruy Barbosa Nogueira, a Constituição de 1967, ao suprimir o limite individual do tributo - o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado -, criou uma situação difícil para a caracterização do mesmo, acrescentando novas dificuldades às diversas antepostas à cobrança. Com efeito, argumenta, 'se a base de cálculo há de ser a expressão econômica do fato gerador, como conciliar essa tributação quando ela exceder o valor acarretado ao imóvel? Neste fato não iria ser atingida a base de cálculo e o fato gerador de outros impostos privativos como o territorial ou o predial? Se se chegasse a ultrapassar o quantum da valorização tributável não iria extravasar da noção de tributo e atingir o aspecto de confisco? A EC 1:69 veio sanar a situação acima descrita, retomando os princípios já consagrados pelo CTN, ao estabelecer dois limites, básicos para a imposição do tributo: um total - a despesa com a obra - e outro individual - o quantum da valorização trazida a cada imóvel' (Direito Tributário 5, Bushatsky, 1977, p. 55-7)" (Sistema Tributário na Constituição de 1988, Saraiva, 4.a ed., 1992, p. 71).



175

No caso dos autos, a contribuição de melhoria foi instituída pela Lei municipal 2.026/89 que, em seu art. 104 diz: "*a contribuição de melhoria será calculada mediante o rateio do custo parcial ou total da obra proporcionalmente às testadas dos imóveis beneficiados*".

Afastando a interpretação pretendida pela Municipalidade, leciona Celso Ribeiro Bastos:

"Não nos parece, contudo, ser este o melhor entendimento. As duas limitações já referidas estão presentes no texto. Defluem de sua interpretação sistemática. A simples realização da obra pública não pode constituir hipótese bastante para a configuração dessa modalidade tributária. Fosse assim, ela se confundiria com a taxa. Seria um mero tributo vinculado dependente da realização da obra. Ora, se o texto erige a contribuição de melhoria em espécie autônoma, é porque ela não se satisfaz com os pressupostos das taxas; depende de um elemento suplementar. Além da realização da obra pública é necessário que esta tenha repercutido no eventual contribuinte de uma determinada maneira, é dizer, causando-lhe uma plus valia. Seria o maior dos absurdos imaginar-se a contribuição de melhoria cobrada de alguém não beneficiado pela obra realizada, ou, até mesmo, por ela prejudicado" (Curso Financeiro e de Direito Tributário, Saraiva, 3.a ed., 1994, p. 155).

De mesmo sentir é o entendimento manifestado por Roque Antonio Carrazza, como se vê em trecho de obra de sua lavra, assim exposto:

"Continuando, apesar do laconismo da atual Constituição acerca do assunto - já que ela apenas acentuou que a contribuição de melhoria deve decorrer de



176

obras públicas -, continuamos entendendo que, sem a valorização dos imóveis circunvizinhos, seus proprietários não podem sofrer validamente este gravame.

A hipótese de incidência da contribuição de melhoria não é ser proprietário de imóvel urbano ou rural, mas a realização de obra pública, que valoriza o imóvel urbano e rural. Sua base de cálculo, longe de ser o valor do imóvel (urbano ou rural), é o quantum da valorização experimentada pelo imóvel, em decorrência da obra pública a ele adjacente. Ou, se preferirmos, é o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte” (Curso de Direito Constitucional Tributário, Ed. RT, 3.a ed., 1991, p. 285-6).

Ainda na mesma esteira de pensamento, encontramos a preleção de Paulo de Barros Carvalho, de seguinte teor:

“Se as taxas pressupõem serviços públicos ou o exercício regular do poder de polícia, as contribuições de melhoria levam em conta a realização de obra pública que, uma vez concretizada, determine a valorização dos imóveis circunvizinhos. A efetivação da obra pública por si só não é suficiente. Impõe-se um fator aleatório que, acrescentado à atuação do Estado, complemente a descrição factual” (Curso de Direito Tributário, Saraiva, 2.a ed., 1986, p. 31).

Também Geraldo Ataliba, Aires F. Barreto e Cleber Giardino, em trabalho produzido após a introdução da Emenda Passos Porto (EC 23/69), ressaltando que restou intacta essa espécie tributária, segundo a melhor doutrina, acrescentaram:



177

"Sabidamente, o 'limite individual' para cobrança da contribuição correspondia, tão-só, à indicação constituição explícita da sua base de cálculo. Ora, recaindo o tributo - como ainda recai - sobre o acréscimo de valor de bens imóveis por força de obras públicas, sua base de cálculo, mesmo sem a citada explicitação constitucional, permanece imodificada a expressão econômica desse "acréscimo de valor". Assim, a exemplo do que ocorre com todos os demais tributos referidos na Constituição, também a base de cálculo da contribuição de melhoria passa a ser aludida apenas implicitamente. Por conseqüência, o limite 'total' da despesa realizada (com a obra pública) persiste atuando como mero parâmetro externo da arrecadação, isto é, sem prejuízo do limite individual implícito. Este, à sua vez, corresponde em nível, ou grau, de 'benefício' que, para os imóveis, objetivamente considerados, advém da obra pública realizada" (Reforma tributária (EC 23, de 01.12.1983), Rev. de Inf. Legislativa 81/385).

Chamada a deitar vozes sobre o assunto a Suprema Corte já deixou assentado em vários precedentes. Assim, no RE 114.069-1-SP, julgado por unanimidade, aduziu o Min. Carlos Velloso o seguinte:

"Destarte, não haveria contribuição de melhoria sem que houvesse valorização de imóvel em razão de obra pública. E se é certo que esse tributo foi posto, na Constituição, ao lado das taxas - e se as taxas decorrem da prestação de serviço público ou do poder de polícia - está claro que, para a ocorrência da contribuição de melhoria, exige a Constituição mais do que isto, assim mais do que a mera existência de uma obra pública. É necessária a obra pública e que desta decorra a valorização do imóvel".

"A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado" (RTJ 138/623, JSTF-Lex 177/175).



178

No mesmo sentido, também do STF, onde se colhe unanimidade sobre o tema, os seguintes julgados: RE 115.863, rel. Min. Célio Borja; RE 116.147, rel. Min. Célio Borja; RE 116.148, rel. Min. Octávio Gallotti.

Neste Tribunal, em idêntico diapasão as Apelações 455.143-3, rel. Juiz Alberto Tedesco; 516.124-2, rel. Juiz Silveira Paulilo; 522.923-2, rel. Juiz Evaldo Veríssimo.

Ainda:

“Pavimentação asfáltica – Município de Praia Grande – Arts. 7º, 9º e 10º da Lei nº 516/85 – Cobrança com base no valor global da obra com rateio parcial ou total entre os imóveis beneficiados, proporcionalmente à suas testadas – Inadmissibilidade – Necessidade de valorização do imóvel em razão da obra pública” (Apel. nº 519.130, 10ª Câmara, rel. Juiz Antonio de Pádua Ferraz Nogueira).

Também na Apelação nº 633.577-9, desta 12ª Câmara, o eminente juiz Sousa Oliveira deixou assentado: *“Para caracterização do tributo, a base de cálculo deve corresponder à valorização do imóvel, em função da obra”.*

Não basta, portanto, que a obra notoriamente traga valorização aos imóveis, é preciso que a contribuição de melhoria tenha como



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

179

8

base de cálculo a valorização do imóvel, decorrente daquela obra (Apel. nº 765.003-3, 12ª Câmara deste Tribunal, rel. Juiz Souza Oliveira).

Não sendo a contribuição de melhoria imposto nem taxa, diversa deve ser sua base de cálculo, qual seja, o valor exato da valorização experimentada pelo imóvel em razão da obra, isto é, “o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte”. Essa é a conclusão que se extrai da interpretação sistemática do art. 145, III da Constituição Federal (cfr. Roque Antonio Carrazza, Direito Constitucional Tributário, RT, 3ª ed. Pág. 284 e seguintes). Nessa linha de raciocínio se decidiu na Apelação nº 629.189-0, Atibaia, j. 20.02.97, 12ª Câmara, v.m., rel. Juiz Roberto Bedaque).

Desta forma, não se baseando a cobrança no valor acrescido do imóvel em face da obra, mas distribuindo o custo pela testada dos imóveis, afigura-se nulo o lançamento, fulminando, na raiz, a cobrança da referida contribuição de melhoria, com o acolhimento da ação anulatória.

Ante ao exposto, dá-se provimento ao recurso para se julgar procedente o pedido inicial para anular o lançamento da contribuição de melhoria em questão. Fica a ré apelada condenada ao pagamento das custas e honorários advocatícios de R\$ 1.000,00 (um mil reais), fixados com base no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil.



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

Presidiu o julgamento, o Juiz **ROBERTO BEDAQUE** e dele participaram os Juízes **PAULO RAZUK (Revisor)** e **MATHEUS FONTES (vencido)**.

São Paulo, 20 de abril de 1999.


ARTUR CÉSAR BERETTA DA SILVEIRA

Relator


MATHEUS FONTES

(3º Juiz, com declaração de voto vencido em separado)



181

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Apelação Nº: 772.096-9

Comarca de Bebedouro

A Prefeitura do município de Bebedouro, com espedeque na Lei municipal nº 2.026/89 e previsão orçamentária (cf. Lei nº 2.492/95, a fls. 56/57), lançou para o ano de 1.996 contribuição de melhoria referente a asfalto, guia e sarjeta.

Municípios são competentes para instituir contribuição de melhoria decorrente de obra pública (Constituição Federal, artigo 145, III), como no caso de pavimentação (RTJ 61/160, 85/714, 90/162, 94/327, 105/434). Trata-se de dispositivo de eficácia contida (Constituição Federal, artigo 146, III), mas de aplicação imediata, valendo o critério de cobrança julgado conveniente por opção da pessoa política - seja pela valorização do imóvel ou pelos custos da obra -, até e enquanto não sobrevenha lei complementar (Sacha Calmon Navarro Coelho, Comentários à Constituição de 1.988, Sistema Tributário, págs. 76/78, Forense, 1.994).

Ressalte-se que após a Emenda Passos Porto (EC 23/83) a cobrança da contribuição de melhoria não mais se vincula exclusiva e necessariamente ao critério de valorização do imóvel, podendo resultar do benefício específico sobrevindo à coisa, como meio de recuperar os custos do empreendimento (STJ, 1ª T., REsp nº 35.133-2/SC, rel. Min. Milton Luiz Pereira, j. 20.03.95, v.u., DJU, Seção I, 17.04.95, p. 9.559, ementa; RT 682/104, rel. Juiz Evaldo Veríssimo; JTACivSP. Lex, vol. 155/96, 5ª Câmara, rel. Juiz Nivaldo

✓



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

Balzano; cf., ainda, Apelação Cível nº 657.624-5, de Itanhaém/FD Mongaguá, 12ª Câmara, voto declarado pelo Juiz Campos Mello).

A publicação do edital deve ser prévia em relação à cobrança, mas pode ser posterior à obra, se o fim visado pelo procedimento tiver sido alcançado, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE nº 84.543, rel. Min. Rodrigues Alckmin; RE nº 98.408-9, rel. Min. Soares Muñoz; RE nº 107.500-7, rel. Min. Octávio Gallotti), do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 8.417-0/SP, 2ª T., rel. Min. Américo Luz, j. 17.05.95, in RSTJ vol. 82/99; REsp nº 89.791-0/SP, 2ª T., rel. Min. Ari Pargendler, j. 02.06.98, in BSTJ 9/43), desta Casa (JTACivSP 106/57, 89/88, 88/191, 77/149, 68/52; RT 665/160, 535/195) e da Câmara (Apelação nº 662.331-8, de Araras, rel. Juiz Roberto Bedaque).

Não houve ofensa nenhuma ao princípio da legalidade, pois o cálculo do tributo é previsto na lei mediante rateio do custo parcial ou total da obra em proporção à testada dos imóveis beneficiados (Lei nº 2.026/89, artigo 104). Sendo diferentes as testadas é evidente e até intuitivo que não se pode cobrar exatamente a mesma quantia de todos os contribuintes.

Desse modo, não anulava o débito fiscal. De modo nenhum, até porque os imóveis dos autores valorizaram cerca de 30% (cf. laudo a fls. 111) e haveria, sem dúvida, enriquecimento sem causa se, beneficiados, ficassem livres do pagamento do tributo em detrimento da coletividade.

Pelo exposto, negava provimento ao recurso, ousando divergir da sempre douta e esclarecida Maioria.

São Paulo, 27 de abril de 1.999


MATHEUS FONTES



173

ACÓRDÃO

Anulatória – Débito fiscal – Contribuição de melhoria – Asfaltamento e colocação de guias – Base de cálculo - Para caracterização do tributo, a base de cálculo deve corresponder à valorização do imóvel, em função da obra – Lei municipal que estipulou a base de cálculo com base na testada dos imóveis – Ilegalidade – Ação procedente – Recurso provido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 772.120-0, da Comarca de BEBEDOURO – 1VC, sendo apelantes MARIA EUNICE GOMES MACENA e OUTROS e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Décima Segunda Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, dar provimento ao recurso.



174

Trata-se de ação anulatória de débito fiscal julgada improcedente pela r. sentença de folhas, cujo relatório se adota. Apela os autores alegando, em resumo, que é indevida a cobrança de contribuição de melhoria por asfaltamento e colocação de guias. Recurso recebido e respondido. Isento de preparo.

É o relatório.

A Municipalidade de Bebedouro está pretendendo cobrar dos autores contribuição de melhoria referente a asfaltamento e colocação de guia no bairro residencial Pedro Maia.

Para melhor compreensão do sentido deste tributo convém nos socorrermos do escólio sempre lúcido do mestre Aliomar Baleeiro, assim expresso:

"A contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio. Daí a justificação do tributo pelo princípio do enriquecimento sem causa, peculiar ao Direito Privado. Se o Poder Público, embora agindo no interesse da coletividade, emprega vultosos fundos desta em obras restritas a certo local, melhorando-o tanto que se observa elevação do valor dos imóveis aí situados, com exclusão



de outras causas decorrentes da diligência do proprietário, impõe-se que este, por elementar princípio de justiça e de moralidade, restitua parte do benefício originado do dinheiro alheio". (Direito Tributário Brasileiro, 10.a ed., 10.a tiragem, 1994, p. 359).

Bem compreendida a conceituação da contribuição de melhoria, é de se afirmar que a instituição de tal tributo tem por mote a valorização imobiliária decorrente de obra pública.

Ives Gandra da Silva Martins assinala a dificuldade criada pelo novo texto, ao não impor qualquer limite à contribuição de melhoria, contrariamente à definição anterior da CF de 1967, seguida pelo CTN, da EC 1/69, mutilada pela EC 23/83. Menciona comentário de Ruy Barbosa Nogueira que bem esclarece o problema anteriormente vigente:

"Como muito bem assinala o Prof. Ruy Barbosa Nogueira, a Constituição de 1967, ao suprimir o limite individual do tributo - o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado -, criou uma situação difícil para a caracterização do mesmo, acrescentando novas dificuldades às diversas antepostas à cobrança. Com efeito, argumenta, `se a base de cálculo há de ser a expressão econômica do fato gerador, como conciliar essa tributação quando ela exceder o valor acarretado ao imóvel? Neste fato não iria ser atingida a base de cálculo e o fato gerador de outros impostos privativos como o territorial ou o predial? Se se chegasse a ultrapassar o quantum da valorização tributável não iria extravasar da noção de tributo e atingir o aspecto de confisco? A EC 1/69 veio sanar a situação,



176

acima descrita, retomando os princípios já consagrados pelo CTN, ao estabelecer dois limites, básicos para a imposição do tributo: um total - a despesa com a obra - e outro individual - o quantum da valorização trazida a cada imóvel' (Direito Tributário 5, Bushatsky, 1977, p. 55-7)" (Sistema Tributário na Constituição de 1988, Saraiva, 4.a ed., 1992, p. 71).

No caso dos autos, a contribuição de melhoria foi instituída pela Lei municipal 2.026/89 que, em seu art. 104 diz: *"a contribuição de melhoria será calculada mediante o rateio do custo parcial ou total da obra proporcionalmente às testadas dos imóveis beneficiados"* .

Afastando a interpretação pretendida pela Municipalidade, leciona Celso Ribeiro Bastos:

"Não nos parece, contudo, ser este o melhor entendimento. As duas limitações já referidas estão presentes no texto. Defluem de sua interpretação sistemática. A simples realização da obra pública não pode constituir hipótese bastante para a configuração dessa modalidade tributária. Fosse assim, ela se confundiria com a taxa. Seria um mero tributo vinculado dependente da realização da obra. Ora, se o texto erige a contribuição de melhoria em espécie autônoma, é porque ela não se satisfaz com os pressupostos das taxas; depende de um elemento suplementar. Além da realização da obra pública é necessário que esta tenha repercutido no eventual contribuinte de uma determinada maneira, é dizer, causando-lhe uma plus valia. Seria o maior dos absurdos imaginar-se a contribuição de melhoria cobrada de alguém não beneficiado pela obra realizada, ou, até



mesmo, por ela prejudicado" (Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário, Saraiva, 3.a ed., 1994, p. 155).

De mesmo sentir é o entendimento manifestado por Roque Antonio Carrazza, como se vê em trecho de obra de sua lavra, assim expreso:

"Continuando, apesar do laconismo da atual Constituição acerca do assunto - já que ela apenas acentuou que a contribuição de melhoria deve decorrer de obras públicas -, continuamos entendendo que, sem a valorização dos imóveis circunvizinhos, seus proprietários não podem sofrer validamente este gravame.

A hipótese de incidência da contribuição de melhoria não é ser proprietário de imóvel urbano ou rural, mas a realização de obra pública, que valoriza o imóvel urbano e rural. Sua base de cálculo, longe de ser o valor do imóvel (urbano ou rural), é o quantum da valorização experimentada pelo imóvel, em decorrência da obra pública a ele adjacente. Ou, se preferirmos, é o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte" (Curso de Direito Constitucional Tributário, Ed. RT, 3.a ed., 1991, p. 285-6).

Ainda na mesma esteira de pensamento, encontramos a preleção de Paulo de Barros Carvalho, de seguinte teor:



“Se as taxas pressupõem serviços públicos ou o exercício regular do poder de polícia, as contribuições de melhoria levam em conta a realização de obra pública que, uma vez concretizada, determine a valorização dos imóveis circunvizinhos. A efetivação da obra pública por si só não é suficiente. Impõe-se um fator aleatório que, acrescentado à atuação do Estado, complementa a descrição factual” (Curso de Direito Tributário, Saraiva, 2.a ed., 1986, p. 31).

Também Geraldo Ataliba, Aires F. Barreto e Cleber Giardino, em trabalho produzido após a introdução da Emenda Passos Porto (EC 23/69), ressaltando que restou intacta essa espécie tributária, segundo a melhor doutrina, acrescentaram:

“Sabidamente, o ‘limite individual’ para cobrança da contribuição correspondia, tão-só, à indicação constituição explícita da sua base de cálculo. Ora, recaindo o tributo - como ainda recai - sobre o acréscimo de valor de bens imóveis por força de obras públicas, sua base de cálculo, mesmo sem a citada explicitação constitucional, permanece imodificada a expressão econômica desse “acrécimo de valor”. Assim, a exemplo do que ocorre com todos os demais tributos referidos na Constituição, também a base de cálculo da contribuição de melhoria passa a ser aludida apenas implicitamente. Por consequência, o limite ‘total’ da despesa realizada (com a obra pública) persiste atuando como mero parâmetro externo da arrecadação, isto é, sem prejuízo do limite individual implícito. Este, à sua vez, corresponde em nível, ou grau, de ‘benefício’ que, para os imóveis, objetivamente considerados, advém da obra pública



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

realizada" (Reforma tributária (EC 23, de 01.12.1983), Rev. de Inf. Legislativa 81/385).

Chamada a deitar vozes sobre o assunto a Suprema Corte já deixou assentado em vários precedentes. Assim, no RE 114.069-1-SP, julgado por unanimidade, aduziu o Min. Carlos Velloso o seguinte:

"Destarte, não haveria contribuição de melhoria sem que houvesse valorização de imóvel em razão de obra pública. E se é certo que esse tributo foi posto, na Constituição, ao lado das taxas - e se as taxas decorrem da prestação de serviço público ou do poder de polícia - está claro que, para a ocorrência da contribuição de melhoria, exige a Constituição mais do que isto, assim mais do que a mera existência de uma obra pública. É necessária a obra pública e que desta decorra a valorização do imóvel".

"A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado" (RTJ 138/623, JSTF-Lex 177/175).

No mesmo sentido, também do STF, onde se colhe unanimidade sobre o tema, os seguintes julgados: RE 115.863, rel. Min. Célio Borja; RE 116.147, rel. Min. Célio Borja; RE 116.148, rel. Min. Octávio Gallotti.



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

8

Neste Tribunal, em idêntico diapasão as Apelações 455.143-3, rel. Juiz Alberto Tedesco; 516.124-2, rel. Juiz Silveira Paulilo; 522.923-2, rel. Juiz Evaldo Veríssimo.

Ainda:

“Pavimentação asfáltica – Município de Praia Grande – Arts. 7º, 9º e 10º da Lei nº 516/85 – Cobrança com base no valor global da obra com rateio parcial ou total entre os imóveis beneficiados, proporcionalmente à suas testadas – Inadmissibilidade – Necessidade de valorização do imóvel em razão da obra pública” (Apel. nº 519.130, 10ª Câmara, rel. Juiz Antonio de Pádua Ferraz Nogueira).

Também na Apelação nº 633.577-9, desta 12ª Câmara, o eminente juiz Souza Oliveira deixou assentado: *“Para caracterização do tributo, a base de cálculo deve corresponder à valorização do imóvel, em função da obra”.*

Não basta, portanto, que a obra notoriamente traga valorização aos imóveis, é preciso que a contribuição de melhoria tenha como base de cálculo a valorização do imóvel, decorrente daquela obra (Apel. nº 765.003-3, 12ª Câmara deste Tribunal, rel. Juiz Souza Oliveira).

Não sendo a contribuição de melhoria imposto nem taxa, diversa deve ser sua base de cálculo, qual seja, o valor exato da valorização



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

experimentada pelo imóvel em razão da obra, isto é, “o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte”. Essa é a conclusão que se extrai da interpretação sistemática do art. 145, III da Constituição Federal (cfr. Roque Antonio Carrazza, Direito Constitucional Tributário, RT, 3ª ed. Pág. 284 e seguintes). Nessa linha de raciocínio se decidiu na Apelação nº 629.189-0, Atibaia, j. 20.02.97, 12ª Câmara, v.m., rel. Juiz Roberto Bedaque).

Desta forma, não se baseando a cobrança no valor acrescido do imóvel em face da obra, mas distribuindo o custo pela testada dos imóveis, afigura-se nulo o lançamento, fulminando, na raiz, a cobrança da referida contribuição de melhoria, com o acolhimento da ação anulatória.

Ante ao exposto, dá-se provimento ao recurso para se julgar procedente o pedido inicial para anular o lançamento da contribuição de melhoria em questão. Fica a ré apelada condenada ao pagamento das custas e honorários advocatícios de R\$ 1.000,00 (um mil reais), fixados com base no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil.

Presidiu o julgamento, com voto, o Juiz **ROBERTO BEDAQUE** e dele participou o Juiz **ANDRADE MARQUES (Revisor)**.

São Paulo, 27 de abril de 1999.


ARTUR CÉSAR BERETTA DA SILVEIRA

Relator



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pavimentação de via pública - Município de Bebedouro - Ausência de lei específica, atendendo aos requisitos do artigo 82 do CTN - Inadmissibilidade - Insuficiência da previsão genérica dessa modalidade de tributo no Código Tributário do Município - Base de cálculo - Lançamento que leva em consideração o custo da obra dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, em proporção à metragem linear das respectivas testadas - Critério que não leva em consideração o valor correspondente à valorização do imóvel - Inadmissibilidade - Requisitos dos artigos 81 e 82 do CTN que continuam inalterados mesmo após a Emenda Constitucional 23/83 e artigo 145, III da Constituição Federal - Apelação provida.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **APELAÇÃO Nº 778.486-7**, da Comarca de **BEBEDOURO**, sendo apelantes **EVANDRO BATISTA DA SILVA E OUTROS** e apelada **PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO**.

ACORDAM, em Sétima Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, dar provimento ao recurso.



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

A sentença de fls. 134, cujo relatório é adotado, julgou improcedente ação que pretendia anular débito fiscal, deixando de arbitrar os valores da sucumbência, sob o fundamento de que os autores seriam beneficiários da assistência judiciária.

Apelaram eles dizendo, em resumo, que o lançamento era ilegítimo por mais de um fundamento. Postulam, em consequência, a integral reforma do julgado, com inversão do resultado. O recurso foi contra-arrazoado.

É o Relatório.

Trata-se de contribuição de melhoria decorrente de serviços de pavimentação asfáltica e colocação de guias e sarjetas em loteamento urbano.

Pelos documentos trazidos para os autos e pelas próprias afirmações feitas pela Municipalidade em sua contestação percebe-se que efetivamente o princípio da legalidade estava ferido, tal como alegado pelos autores. Como já se decidiu em aresto desta Corte, lembrando os ensinamentos de ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "*em decorrência do princípio da legalidade, tanto a base de cálculo como a alíquota da contribuição de melhoria devem ser fixadas por meio de lei da entidade tributante*" (JTACSP 168/99). Não era suficiente, portanto, a genérica previsão legal feita no Código Tributário do Município (artigos 100 a 107), apenas complementada pelo edital respectivo, sendo imprescindível, no caso concreto, a prévia edição de lei específica, contendo todos os requisitos previstos no artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Ficou evidente, além disso, dos termos do edital, que o critério para a cobrança da contribuição de melhoria adotado pela municipalidade apelada foi a do custo total da obra, dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, proporcionalmente à metragem linear das respectivas testadas, não levando em conta a valorização específica de cada imóvel, o que também tornava ilegítimo o lançamento.

Em hipótese bastante semelhante à dos autos, em aresto da Primeira Câmara desta Corte, o seu eminente Relator Juiz Correia Lima teceu as seguintes considerações:

"A ação objetiva a declaração de nulidade do lançamento de contribuição de melhoria decorrente de pavimentação asfáltica promovida pela Municipalidade"



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

no loteamento Jardim Estância Suíça, onde o autor é proprietário do lote 22 da quadra 14, à Rua Dr. Nicolau da Rocha Vita, s/n.

A Prefeitura ré, dizendo-se amparada nas Leis Municipais n. 1.131, de 30.12.83, n. 1.186, de 10.07.85, n. 1.491, de 02.08.89 e n. 2.042, de 31.12.93 e entendendo que a partir da Emenda Constitucional n. 23, de 01.12.83, não mais vigia o Decreto-lei n. 195, de 24.02.67, que preconizava expressamente o critério da valorização imobiliária para a cobrança da contribuição de melhoria, rateou o custo da obra pelos contribuintes de acordo com a testada do imóvel beneficiado (metragem linear), assim apurando o "quantum" a ser recolhido individualmente, já incluído o percentual de 20% a título de taxa de administração e prevendo a correção monetária das prestações mensais na forma da legislação local (fls. 29135 e 36).

Com esse procedimento a ré equiparou a contribuição de melhoria a uma simples taxa, desconsiderando a base de cálculo do tributo, que seria a valorização imobiliária decorrente da obra pública e assim desatendendo os ditames do artigo 81 do CTN e o próprio art. 145, 111, da Constituição Federal.

Os institutos apresentam estrutura diversa, esclarecendo a propósito, Hely Lopes Meirelles, que "a contribuição de melhoria não se confunde com a taxa, por ser recuperatória do custo da obra pública, ao passo que esta última é remuneratória de serviço público. Além disso, é diverso o fato gerador de cada uma dessas espécies tributárias, pois a contribuição de melhoria incide sobre o imóvel valorizado pela obra, e a taxa sobre a utilização, efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte. Diferem também quanto à base de cálculo, que é a relação custo da obra - acréscimo valorativo do imóvel, para a contribuição de melhoria, e o valor do serviço para a taxa" ("Finanças Municipais", págs. 18119).

Não colhe, "data venia", o argumento extraído da Emenda Passos Porto (EC n. 23, de 01.12.83), que, modificando o artigo 18, 11, da Carta Magna de 1967,



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

teria permitido que o tributo em apreço pudesse exceder o limite de valorização do imóvel, repassando-se o custo inteiro da obra.

Na verdade, os limites total (custo da obra) e individual (acréscimo de valor do imóvel beneficiado) subsistem implícitos, mesmo na Carta de 1988 (que abreviou um pouco mais, no artigo 145, III, a redação da emenda antiga), devendo a mais valia corresponder à base de cálculo da exação, sob pena de descaracterizar-se a natureza jurídica do tributo.

Assim, tem decidido esta E. Corte, em casos análogos, consoante v. aresto de que se transcreve o seguinte excerto:

'Mesmo que a atual Constituição não imponha limites, quer o total da despesa realizada, quer o individual da valorização do imóvel beneficiado, a cobrança há de se ater quantitativamente ao custo da obra, sob pena de, superando-o, comportar-se como verdadeiro imposto.

O óbice que sempre existiu à cobrança da contribuição de melhoria foi a grande dificuldade de mensuração da valorização econômica experimentada pelo imóvel. Nem por isso já se viu, pode o constituinte dispensar a "valorização" como fato gerador. Valorização, por certo, decorrente de obras públicas. Abandone-se então a valorização com base de cálculo e tome-se o custo da obra como tal. Tem-se: fato gerador, a valorização do imóvel; base de cálculo: o custo da obra pública. É a conciliação buscada pelo legislador. O contribuinte poderá contestar, argüindo a não "mais valia" trazida ao imóvel ou o valor cobrado excessivo em relação ao custo. Mas para a última contradita, somente havendo a prévia publicação do memorial descritivo do projeto e correlatos, do artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional não foram derogados pela Constituição Federal. Não contrariando preceito seu, em verdade foram por ela recepcionados. Fazem exigência correspondente ao espírito e letra da Constituição. Confira-se:



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pressupostos de valorização do imóvel e de limite de despesa total da obra a ser rateada subsistentes mesmo na vigência da Constituição Federal de 1988 (artigo 145, inciso 111) - Necessidade, ainda, de observância dos requisitos do Decreto-lei n. 195, de 1967 (artigo 52 e parágrafo único) para validade do lançamento - Declaratória de ineficácia de lançamento procedente - Recursos desprovidos' (Ap. n. 420.523-2 - 81 Câ. - Rel. Juiz COSTA DE OLIVEIRA - j. 28.03.90 - v. u. apud" JTACSP, vol. 124199).

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Fato gerador - Ausência de demonstração da valorização do imóvel - Inexistência de título executivo - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida'.

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Lançamento - Requisitos - Artigo 52 do Decreto-lei n. 195, de 1967 e artigo 82 do Código Tributário Nacional - Desatendimento - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida' (Ap. de Ofício n. 404.756-1 - 3ª Câ. - Rel. Juiz RICARDO ARCOVERDE CREDIE - j. 05.06.89 - v. u. - "apud" JTACSP, vol. 1201115)" (Ap. n. 479.761-3- Indaiatuba, 4R Câ., j. 29.04.92, v. u., Rel. Juiz WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, "in " JTA (LEX) 1.1391101).

No mesmo sentido pontificou o Supremo Tribunal Federal, asseverando que:

'A Emenda Constitucional n. 23, de 1983, ao reduzir a expressão literal do texto anterior, revela, sem dúvida, a preocupação de eliminar as inegáveis dificuldades práticas, de mensuração da exigência, advindas da necessidade de respeitar-se o valor acrescido ao imóvel, como resultado da obra pública.

Mas a circunstância de deixar de ser explícita, no permissivo constitucional (mais ainda abreviado na Carta de 1988), essa limitação da base de cálculo, não desfigura o fato gerador próprio do tributo, como bem fixado pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, com sólido apoio doutrinário nos precedentes a que me referi (RREE ns. 115.863 e 116.147):



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

6

'A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado' (grifos no original, RTJ 1381623)" (RE n. 116. 148-5/SP, 12 Turma, j. 16.02.93, vu., Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, "in " JTA (LEX) 1421384)".

Assim, sendo essas falhas suficientes para invalidar o lançamento, impunha-se o reconhecimento da procedência da ação.

Isto posto **DÃO PROVIMENTO** à apelação, invertendo o resultado da demanda, cabendo à requerida o pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios calculados em dez por cento sobre o valor atribuído à causa.

Presidiu o julgamento o Juiz **VICENTE MIRANDA** e dele participaram os Juízes **ARIOVALDO SANTINI TEODORO** (revisor) e **MÁRIO ÁLVARES LOBO**.

São Paulo, 11 de maio de 1999.

Juiz **VALLE RAMOS**
Relator



ACÓRDÃO

EMENTA:

Contribuição de melhoria - Pavimentação asfáltica e guias - Comarca de Bebedouro - Cobrança com base no custo da obra - Inadmissibilidade - Pressuposto da valorização que também deve ser apurado e levado em conta por ocasião do lançamento - Arts. 81 e 82 do CTN e art. 145, inc III, da CF - Ilegalidade da cobrança - Sentença que julgou improcedente a ação anulatória de débito fiscal reformada.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 778.884-3, da Comarca de BEBEDOURO, sendo apelantes JOSÉ CARLOS CASTRO (ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA) E OUTROS e apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Quinta Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, dar provimento ao recurso.

Trata-se de ação em que os autores postulam a anulação de lançamento de contribuição de melhoria relativa a obras de asfaltamento e colocação de guias, feito para ser pago no exercício de 1.996, alegando que mencionado lançamento infringe os princípios constitucionais da legalidade, da anualidade, da isonomia tributária



174
du

e da segurança jurídica, além da inobservância da Lei Orgânica do Município e do próprio Código Tributário Municipal.

Pela r. sentença de fls. 129/132 destes autos, cujo relatório se adota, a ação foi julgada improcedente.

Irresignados, apelam os autores reiterando suas alegações de que o lançamento em questão fere o princípio da legalidade, tendo em vista que os artigos 100 a 106 do C.T.M. não definem a alíquota e a base de cálculo da contribuição de melhoria, que devem incidir sobre a valorização do imóvel, somente fixando o critério de repartição do custo da obra entre os imóveis, o que afronta a sistemática constitucional inserida no art. 145, inc. III e 150, inc. I, da Magna Carta. Reafirmam, outrossim, que fere também os princípios: da anualidade, vale dizer, da prévia autorização orçamentária, conforme estabelecido no art. 130 da Lei Orgânica do Município; da isonomia, seja porque os imóveis não tiveram valorização constatada ao tempo das obras e são todos do mesmo conjunto habitacional popular, não podendo, assim, um imóvel ter contribuição de melhoria duas ou três vezes maior do que o outro, como ocorre no caso; e da segurança jurídica, por não ter sido publicado edital antes da realização da obra (art. 82 do CTN). Desse modo e alegando, ainda, que a r. sentença recorrida não considerou tais princípios, bem como anuiu com o caráter confiscatório da contribuição (art. 150, inc. IV, da CF), postulam a sua reforma, requerendo, outrossim, a apreciação dos prequestionamentos, para o caso de improvimento da apelação.

Recurso tempestivo e respondido.

É o relatório.

Verifica-se que os apelantes sustentam, na presente ação, que o lançamento da contribuição de melhoria em questão fere o princípio da legalidade, sob o argumento de que o Código Tributário do Município, ao instituí-la (artigos 100 a 106), teria contrariado os artigos 145, III, e 5o., inc. II, c.c. 150, I, da Constituição Federal,



mormente por não ter considerado como sua base de cálculo a valorização do imóvel, mas unicamente o custo da obra, limitando-se a fixar o critério de repartição deste entre os imóveis, aduzindo que isto não teria sido considerado pela r. sentença recorrida.

Esta tese sustentada pelos autores merece ser acolhida, pois conforme vem mencionado em julgamento desta Corte (JTACSP-Lex n. 156/70), o fato da redação do art. 145, inc. III, da Constituição Federal de 1.988 omitir os limites anteriormente previstos não significa que deixaram eles de existir, citando a este propósito a seguinte lição doutrinária:

“Pelo novo texto - segundo a feliz observação de Yoshiaki Ichiara -, permanece a materialidade do fato gerador como sendo a atuação do Estado (sentido amplo) em forma de obras públicas, retirando os dois limites que existiam na redação anterior, ou seja, o global de não ultrapassar o valor do gasto e o individual que era o limite da valorização imobiliária decorrente das obras públicas”.

“E prossegue, salientando que ‘evidentemente, implicitamente tais limites permanecem, porquanto se o poder público cobrar além do ressarcimento do gasto da obra pública, além de ferir as regras relacionadas com a base de cálculo, estará, também, desvirtuando a própria espécie tributária da contribuição de melhoria em imposto. Também, no que pertine ao limite individual, da valorização ou do benefício decorrente de obras públicas, se houver a tributação de uma obra que traz desvalorização imobiliária ou que traz incômodos e não benefícios, estar-se-á ferindo o princípio da capacidade contributiva, com possibilidade de se tornar a tributação inconstitucional na forma do art. 145, parágrafo 1o., da CF’ (‘Direito Tributário’, n. 3.7, págs. 82/83, Ed. Atlas).”

Esse mesmo julgado cita a este respeito, também, o entendimento constante da Apelação n. 504.594-3, julgado por esta 5ª Câmara, em que foi Relator o



Eminente Juiz Torres Júnior, onde afirma que *“a contribuição de melhoria é devida por obras públicas efetivadas pelo Poder Público (cf. artigo 145, III) e que acarretem valorização imobiliária para certos contribuintes, cujos bens tenham sofrido o influxo direto ou indireto do benefício.”*

Veja-se neste sentido, ainda, a seguinte ementa de outro aresto deste E. Tribunal (Ap. 553.765-3 - 6ª C. - J.28.08.95 - Rel. Juiz Cândido Alem), publicado na RT-725/245, in verbis:

“Contribuição de melhoria - Obras de pavimentação asfáltica e construção de guias - Necessidade da valorização imobiliária - Efetivação da obra pública que, por si só, não é suficiente - Ilegalidade da cobrança - Inteligência dos arts. 81 e 82 do CTN; Decreto-lei 195/67, art. 2º, e Emenda Constitucional 23/83.”

“Ementa oficial: A contribuição de melhoria leva em conta a realização de obras públicas que, uma vez concretizada, determina a valorização dos imóveis circunvizinhos. A efetivação da obra pública, por si só, não é suficiente, pois a valorização imobiliária nem sempre é corolário da realização de obras públicas.”

Da mesma forma, assim já decidiu o E. Supremo Tribunal Federal: *“Sem valorização imobiliária, decorrente de obra pública, não há contribuição de melhoria, porque a hipótese de incidência desta é a valorização e sua base a diferença entre os dois momentos: o anterior e o posterior à obra, vale dizer, o quantum da valorização imobiliária”* (Rec. Extr. n. 114.069-1-SP, Rel. Min. Carlos Velloso - RDT 65/219).

Conclui-se, por tais motivos, que é descabida a cobrança da contribuição de melhoria com base exclusivamente no custo da obra, sem qualquer consideração quanto a valorização do imóvel a ser apurada por ocasião de seu



lançamento, conforme previsto nos artigos 81 e 82 do Código Tributário nacional, não tendo sido estes dispositivos, outrossim, revogados pela atual Constituição, por inexistir incompatibilidade entre eles e o art. 145, inc. III, de referida Carta.

Desse modo, como a ré cobra a contribuição de melhoria unicamente com base no custo da obra, consoante se infere dos termos de sua legislação, não levando em conta para tanto e nem provando a valorização do imóvel, para efeito de promover o lançamento desse tributo, é de se entender, por isso, que os lançamentos em questão são nulos de pleno direito, por ferir os dispositivos supra referidos, merecendo a pretensão dos apelantes, por conseguinte, ser acolhida sob este fundamento. Ressalte-se que não importa, na hipótese vertente, que a perícia realizada durante a instrução deste processo tenha constatado que houve valorização dos imóveis dos autores em decorrência das obras que ensejaram a presente cobrança, pois isto, se fosse o caso, como já disse e deve ser repetido, deveria ter sido apurado e considerado ao efetuar-se o lançamento em questão.

Vale ressaltar a propósito deste tema que esta relatoria, em julgamento anterior a este, chegou a admitir a cobrança da contribuição de melhoria com base exclusivamente no custo da obra pública, mas levando em conta o entendimento majoritário desta Câmara, bem como que ele encontra apoio na jurisprudência tanto do E. Superior Tribunal de Justiça como do E. Supremo Tribunal Federal, achei por bem reconsiderar este entendimento, passando a adotar esta posição majoritária.

A alegação dos autores de que os lançamentos em tela teriam infringido o princípio da anualidade previsto na própria legislação municipal, por falta de prévia autorização orçamentária, não restou devidamente demonstrada, eis que não exibiram cópia da Lei Orgânica do Município e nem da Lei Orçamentária do Município n. 2.492/95, o que seria indispensável para provar tal assertiva, por se cuidar de legislação municipal.



A publicação de edital a que aludem o artigo 82 do C.T.N. e o artigo 5o. do Decreto-lei n. 195/67 deve ser prévia em relação à cobrança, embora possa ser posteriormente à realização da obra (RTJ 105/281, RT 665/160 e 535/195). Na hipótese vertente, tendo sido mencionado que o edital foi publicado aos 7.10.95 (fls. 78), antes, portanto, da cobrança, feita no exercício de 1.996, caberia aos autores, se fosse o caso, demonstrar o contrário. Como assim não procederam, é de se considerar que foi atendida essa exigência legal.

Conclui-se, por tais motivos, que a apelação interposta pelos autores merece ser provida para julgar procedente a presente ação a fim de anular os lançamentos fiscais em questão, cabendo à ré, em consequência disso, arcar com o pagamento das custas e despesas processuais, inclusive os honorários advocatícios dos autores, arbitrados em 20% sobre o valor atualizado da causa.

Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso.

Presidiu o julgamento, o Juiz **SILVIO MARQUES NETO** e dele participou o Juiz **ÁLVARO TORRES JÚNIOR** (Revisor).

São Paulo, 09 de junho de 1999.


THIAGO DE SIQUEIRA
Relator



12/4
-7

ACÓRDÃO

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. COMPROVAÇÃO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. BASE DE CÁLCULO, ENTRETANTO, TOMADA A PARTIR DO CUSTO DA OBRA. INADMISSIBILIDADE. RESULTADO, ADEMAIS, QUE CONFIGURA CONFISCO. LANÇAMENTOS ANULADOS. AÇÃO DECLARADA PROCEDENTE. RECURSO PROVIDO PARA ESSE FIM.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 778.932-4, da Comarca de BEBEDOURO, sendo apelantes JAIR ROBERTO CAMBRAINHA (Assistência Judiciária) E OUTROS e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Oitava Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, dar provimento ao recurso.



175
6

Trata-se de ação anulatória de lançamentos fiscais de contribuição de melhoria do município de Bebedouro e que foi julgada improcedente.

Inconformados, apelam os vencidos insistindo na procedência porque violados os princípios da legalidade, já que inexistentes, na lei municipal, alíquota e base de cálculo; não se respeitou o princípio da anualidade estabelecido na lei local; restaram violados, ainda, os princípios da isonomia e da segurança jurídica; a r. sentença conferiu efeito confiscatório ao tributo.

Há contrariedade, deferida isenção de preparo.

É o relatório, adotado o de fls. 134/135.

Respeitado o convencimento do ilustre magistrado sentenciante, a hipótese confere razão aos apelantes.

De efeito, a espécie tributária *contribuição de melhoria*, desde sua adoção pelo legislador pátrio, sempre constituiu fonte de intermináveis debates na doutrina e na jurisprudência. E sua previsão constitucional foi sofrendo sucessivas modificações nos textos que se seguiram ao de 1934.

Nesta Carta, pelo art. 124, ditava o constituinte: "*Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria.*" Embora com enunciado diverso, o tributo foi mantido, em sua essência, na Constituição de 1946 (art. 30, I). Também mantido no texto da Emenda

176
6

Constitucional n. 18/65, explicitou-se, porém, a hipótese de incidência, o limite total e o limite individual de cobrança. Já na Constituição de 1967 omitiu-se o limite individual (art. 19, III), que retornou, entretanto, ao texto pela EC n. 1, de 1969 (art. 18, II).

Anteriormente ao vigente texto, a Emenda Constitucional n. 23/83, também conhecida como Emenda Passos Porto, abandonou o enunciado relativo a valorização dos imóveis para referir-se a seus benefícios pela obra realizada, omitindo-se novamente o limite individual.

E a Constituição atual, mais econômica em palavras, limitou-se a autorizar a instituição pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 145, III), de "*contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.*"

A razão de ser do tributo, todavia, é mais profunda que o singelo enunciado do constituinte de 1988. É sempre bom lembrar, a propósito, o ensinamento de Aliomar Baleeiro (Direito Tributário Brasileiro, Forense, 10^a ed., 1986, p. 359): "*a contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do imóvel. Daí a justificação do tributo pelo princípio do enriquecimento sem causa, peculiar ao Direito Privado.*"



177
/

Dir-se-á, por certo, que tal ensinamento já não se aplica ao texto constitucional vigente. Não é assim, entretanto.

Ao remeter à lei complementar a atribuição de regular as limitações ao poder de tributar e estabelecer normas gerais em matéria tributária (CR, art. 146), o constituinte admitiu, mormente em face da expressa ressalva constante do art. 34, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a incidência do Código Tributário Nacional naquilo que não se mostre incompatível com o novo texto da carta maior. "*Na verdade*", observou o eminente Juiz Evaldo Veríssimo no julgamento da Apelação n. 522.923-2 da Comarca de Diadema, "*os artigos 81 e 82 do CTN não foram derogados pela CF. Foram, ao contrário, por esta recepcionados, até porque não contrários a quaisquer princípios seus.*"

Se assim é, persistem os requisitos de obra com valorização imobiliária adjacente, como acertadamente, nesse ponto, considerou a r. sentença.

Estabelecidos tais parâmetros, acolhidos, de resto, pela doutrina francamente majoritária (cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988, Saraiva, 1994, v. 3, p. 92; PAULO DE BARROS CARVALHO, CURSO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, Saraiva, 6ª ed., 1993, p. 34/35; CELSO RIBEIRO BASTOS, CURSO DE DIREITO FINANCEIRO E DE DIREITO TRIBUTÁRIO, Saraiva, 2ª ed., 1992, p. 153/156), verifica-se



178
/

que, no caso dos autos, é indevido o tributo lançado pela municipalidade.

E isto se afirma porque, apesar da prova, não contrariada, de valorização imobiliária, não se pôs em destaque, pela via legislativa local e pelo lançamento formal, a correta base de cálculo do tributo.

Realmente, ao que se verifica, o lançamento decorreu unicamente do rateio do custo da obra entre os proprietários ou possuidores beneficiados. Ocorre que, como assinala o saudoso Geraldo Ataliba (Hipótese de Incidência Tributária, RT, 2ª ed., p. 182/183), “a obra pode custar muito e causar diminuta valorização. Pode custar pouco e causar enorme valorização. O gabarito da contribuição de melhoria é sempre a valorização, não importando o custo da obra. Se isto for posto como critério do tributo, então estar-se-á diante de taxa e não de contribuição de melhoria.” Daí a conclusão de recente pronunciamento do C. Superior Tribunal de Justiça, baseada, mesmo, na lição daquele eminente tributarista (RSTJ, vol. 111/85-101), assentando que “a base de cálculo é a diferença entre dois momentos: o primeiro, o valor do imóvel antes da obra ser iniciada; o segundo, o valor do imóvel após a conclusão da obra.”

Desarticulado de tais pressupostos, o lançamento não pode subsistir.



179
6

Convém registrar, ademais, que, se é possível integral apropriação, pelo poder público, da valorização experimentada, não é possível que tal proceder resulte em apropriação de parcela do valor do próprio bem, excluída aquela. E é o que se dá na presente hipótese, como demonstrado no apelo (fls. 146), com nítidos contornos de confisco.

Dessa forma, merece provido o apelo dos autores para julgar procedente a ação e declarar insubsistentes os lançamentos tributários a título de contribuição de melhoria identificados na inicial, condenada a ré no pagamento das despesas processuais e honorários do advogado da parte contrária, que ficam arbitrados, com fundamento no art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil, em três mil reais.

Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso.

Presidiu o julgamento o Juiz **FRANKLIN NOGUEIRA** e dele participaram os Juízes **ANTONIO CARLOS MALHEIROS** (Revisor) e **CARLOS ALBERTO LOPES**.

São Paulo, 09 de junho de 1999.


JOSÉ ARAÚDO DA COSTA TELLES

Relator



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Anulatória – Débito fiscal – Contribuição de melhoria – Asfaltamento e colocação de guias – Base de cálculo - Para caracterização do tributo, a base de cálculo deve corresponder à valorização do imóvel, em função da obra – Lei municipal que estipulou a base de cálculo com base na testada dos imóveis – Ilegalidade – Ação procedente – Recurso provido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 772.295-2, da Comarca de BEBEDOURO – 1VC, sendo apelantes NAIR APARECIDA PIANO e OUTROS e apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Décima Segunda Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por maioria de votos, dar provimento ao recurso. Vencido o 3º Juiz, que declarará voto.

Trata-se de ação anulatória de débito fiscal julgada improcedente pela r. sentença de folhas, cujo relatório se adota. Apela os



177

autores alegando, em resumo, que é indevida a cobrança de contribuição de melhoria por asfaltamento e colocação de guias. Recurso recebido e respondido. Isento de preparo.

É o relatório.

A Municipalidade de Bebedouro está pretendendo cobrar dos autores contribuição de melhoria referente a asfaltamento e colocação de guia no bairro residencial Pedro Maia.

Para melhor compreensão do sentido deste tributo convém nos socorrermos do escólio sempre lúcido do mestre Aliomar Baleeiro, assim expresso:

"A contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio. Daí a justificação do tributo pelo princípio do enriquecimento sem causa, peculiar ao Direito Privado. Se o Poder Público, embora agindo no interesse da coletividade, emprega vultosos fundos desta em obras restritas a certo local, melhorando-o tanto que se observa elevação do valor dos imóveis aí situados, com exclusão de outras causas decorrentes da diligência do proprietário, impõe-se que este, por elementar princípio de justiça e de moralidade, restitua parte do benefício originado do dinheiro alheio". (Direito Tributário Brasileiro, 10.a ed., 10.a tiragem, 1994, p. 359).



Bem compreendida a conceituação da contribuição de melhoria, é de se afirmar que a instituição de tal tributo tem por mote a valorização imobiliária decorrente de obra pública.

Ives Gandra da Silva Martins assinala a dificuldade criada pelo novo texto, ao não impor qualquer limite à contribuição de melhoria, contrariamente à definição anterior da CF de 1967, seguida pelo CTN, da EC 1/69, mutilada pela EC 23/83. Menciona comentário de Ruy Barbosa Nogueira que bem esclarece o problema anteriormente vigente:

“Como muito bem assinala o Prof. Ruy Barbosa Nogueira, a Constituição de 1967, ao suprimir o limite individual do tributo - o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado -, criou uma situação difícil para a caracterização do mesmo, acrescentando novas dificuldades às diversas antepostas à cobrança. Com efeito, argumenta, ‘se a base de cálculo há de ser a expressão econômica do fato gerador, como conciliar essa tributação quando ela exceder o valor acarretado ao imóvel? Neste fato não iria ser atingida a base de cálculo e o fato gerador de outros impostos privativos como o territorial ou o predial? Se se chegasse a ultrapassar o quantum da valorização tributável não iria extravasar da noção de tributo e atingir o aspecto de confisco? A EC 1/69 veio sanar a situação acima descrita, retomando os princípios já consagrados pelo CTN, ao estabelecer dois limites, básicos para a imposição do tributo: um total - a despesa com a obra - e outro individual - o quantum da valorização trazida a cada imóvel’ (Direito Tributário 5, Bushatsky, 1977, p. 55-7)” (Sistema Tributário na Constituição de 1988, Saraiva, 4.a ed., 1992, p. 71).



179

No caso dos autos, a contribuição de melhoria foi instituída pela Lei municipal 2.026/89 que, em seu art. 104 diz: "*a contribuição de melhoria será calculada mediante o rateio do custo parcial ou total da obra proporcionalmente às testadas dos imóveis beneficiados*".

Afastando a interpretação pretendida pela Municipalidade, leciona Celso Ribeiro Bastos:

"Não nos parece, contudo, ser este o melhor entendimento. As duas limitações já referidas estão presentes no texto. Defluem de sua interpretação sistemática. A simples realização da obra pública não pode constituir hipótese bastante para a configuração dessa modalidade tributária. Fosse assim, ela se confundiria com a taxa. Seria um mero tributo vinculado dependente da realização da obra. Ora, se o texto erige a contribuição de melhoria em espécie autônoma, é porque ela não se satisfaz com os pressupostos das taxas; depende de um elemento suplementar. Além da realização da obra pública é necessário que esta tenha repercutido no eventual contribuinte de uma determinada maneira, é dizer, causando-lhe uma plus valia. Seria o maior dos absurdos imaginar-se a contribuição de melhoria cobrada de alguém não beneficiado pela obra realizada, ou, até mesmo, por ela prejudicado" (Curso Financeiro e de Direito Tributário, Saraiva, 3.a ed., 1994, p. 155).

De mesmo sentir é o entendimento manifestado por Roque Antonio Carrazza, como se vê em trecho de obra de sua lavra, assim expresse:



180

“Continuando, apesar do laconismo da atual Constituição acerca do assunto - já que ela apenas acentuou que a contribuição de melhoria deve decorrer de obras públicas -, continuamos entendendo que, sem a valorização dos imóveis circunvizinhos, seus proprietários não podem sofrer validamente este gravame.

A hipótese de incidência da contribuição de melhoria não é ser proprietário de imóvel urbano ou rural, mas a realização de obra pública, que valoriza o imóvel urbano e rural. Sua base de cálculo, longe de ser o valor do imóvel (urbano ou rural), é o quantum da valorização experimentada pelo imóvel, em decorrência da obra pública a ele adjacente. Ou, se preferirmos, é o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte” (Curso de Direito Constitucional Tributário, Ed. RT, 3.a ed., 1991, p. 285-6).

Ainda na mesma esteira de pensamento, encontramos a preleção de Paulo de Barros Carvalho, de seguinte teor:

“Se as taxas pressupõem serviços públicos ou o exercício regular do poder de polícia, as contribuições de melhoria levam em conta a realização de obra pública que, uma vez concretizada, determine a valorização dos imóveis circunvizinhos. A efetivação da obra pública por si só não é suficiente. Impõe-se um fator aleatório que, acrescentado à atuação do Estado, complemente a descrição factual” (Curso de Direito Tributário, Saraiva, 2.a ed., 1986, p. 31).



Também Geraldo Ataliba, Aires F. Barreto e Cleber Giardino, em trabalho produzido após a introdução da Emenda Passos Porto (EC 23/69), ressaltando que restou intacta essa espécie tributária, segundo a melhor doutrina, acrescentaram:

"Sabidamente, o 'limite individual' para cobrança da contribuição correspondia, tão-só, à indicação constituição explícita da sua base de cálculo. Ora, recaindo o tributo - como ainda recai - sobre o acréscimo de valor de bens imóveis por força de obras públicas, sua base de cálculo, mesmo sem a citada explicitação constitucional, permanece imodificada a expressão econômica desse "acréscimo de valor". Assim, a exemplo do que ocorre com todos os demais tributos referidos na Constituição, também a base de cálculo da contribuição de melhoria passa a ser aludida apenas implicitamente. Por conseqüência, o limite 'total' da despesa realizada (com a obra pública) persiste atuando como mero parâmetro externo da arrecadação, isto é, sem prejuízo do limite individual implícito. Este, à sua vez, corresponde em nível, ou grau, de 'benefício' que, para os imóveis, objetivamente considerados, advém da obra pública realizada" (Reforma tributária (EC 23, de 01.12.1983), Rev. de Inf. Legislativa 81/385).

Chamada a deitar vozes sobre o assunto a Suprema Corte já deixou assentado e vários precedentes. Assim, no RE 114.069-1-SP, julgado por unanimidade, aduziu o Min. Carlos Velloso o seguinte:



"Destarte, não haveria contribuição de melhoria sem que houvesse valorização de imóvel em razão de obra pública. E se é certo que esse tributo foi posto, na Constituição, ao lado das taxas - e se as taxas decorrem da prestação de serviço público ou do poder de polícia - está claro que, para a ocorrência da contribuição de melhoria, exige a Constituição mais do que isto, assim mais do que a mera existência de uma obra pública. É necessária a obra pública e que desta decorra a valorização do imóvel".

"A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado" (RTJ 138/623, JSTF-Lex 177/175).

No mesmo sentido, também do STF, onde se colhe unanimidade sobre o tema, os seguintes julgados: RE 115.863, rel. Min. Célio Borja; RE 116.147, rel. Min. Célio Borja; RE 116.148, rel. Min. Octávio Gallotti.

Neste Tribunal, em idêntico diapasão as Apelações 455.143-3, rel. Juiz Alberto Tedesco; 516.124-2, rel. Juiz Silveira Paulilo; 522.923-2, rel. Juiz Evaldo Veríssimo.

Ainda:



103

“Pavimentação asfáltica – Município de Praia Grande – Arts. 7º, 9º e 10º da Lei nº 516/85 – Cobrança com base no valor global da obra com rateio parcial ou total entre os imóveis beneficiados, proporcionalmente à suas testadas – Inadmissibilidade – Necessidade de valorização do imóvel em razão da obra pública” (Apel. nº 519.130, 10ª Câmara, rel. Juiz Antonio de Pádua Ferraz Nogueira).

Também na Apelação nº 633.577-9, desta 12ª Câmara, o eminente juiz Souza Oliveira deixou assentado: *“Para caracterização do tributo, a base de cálculo deve corresponder à valorização do imóvel, em função da obra”.*

Não basta, portanto, que a obra notoriamente traga valorização aos imóveis, é preciso que a contribuição de melhoria tenha como base de cálculo a valorização do imóvel, decorrente daquela obra (Apel. nº 765.003-3, 12ª Câmara deste Tribunal, rel. Juiz Souza Oliveira).

Não sendo a contribuição de melhoria imposto nem taxa, diversa deve ser sua base de cálculo, qual seja, o valor exato da valorização experimentada pelo imóvel em razão da obra, isto é, *“o incremento valorativo que a obra pública propicia ao imóvel do contribuinte”.* Essa é a conclusão que se extrai da interpretação sistemática do art. 145, III da Constituição Federal (cfr. Roque Antonio Carrazza, Direito Constitucional Tributário, RT, 3ª ed. Pág. 284 e seguintes). Nessa linha de raciocínio se decidiu na Apelação nº 629.189-0, Atibaia, j. 20.02.97, 12ª Câmara, v.m., rel. Juiz Roberto Bedaque).



104

Desta forma, não se baseando a cobrança no valor acrescido do imóvel em face da obra, mas distribuindo o custo pela testada dos imóveis, afigura-se nulo o lançamento, fulminando, na raiz, a cobrança da referida contribuição de melhoria, com o acolhimento da ação anulatória.

Ante ao exposto, dá-se provimento ao recurso para se julgar procedente o pedido inicial para anular o lançamento da contribuição de melhoria em questão. Fica a ré apelada condenada ao pagamento das custas e honorários advocatícios de R\$ 1.000,00 (um mil reais), fixados com base no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil.

Presidiu o julgamento, o Juiz **ROBERTO BEDAQUE** e dele participaram os Juízes **PAULO RAZUK (Revisor)** e **MATHEUS FONTES (Vencido)**.

São Paulo, 27 de abril de 1999.

ARTUR CÉSAR BERETTA DA SILVEIRA

Relator

MATHEUS FONTES

3º Juiz, com declaração de voto vencido em separado



DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Apelação Nº: 772.295-2

Comarca de Bebedouro

A Prefeitura do município de Bebedouro, com espeque na Lei municipal nº 2.026/89 e previsão orçamentária (cf. Lei nº 2.492/95, a fls. 59/60), lançou para o ano de 1.996 contribuição de melhoria referente a asfalto, guia e sarjeta.

Municípios são competentes para instituir contribuição de melhoria decorrente de obra pública (Constituição Federal, artigo 145, III), como no caso de pavimentação (RTJ 61/160, 85/714, 90/162, 94/327, 105/434). Trata-se de dispositivo de eficácia contida (Constituição Federal, artigo 146, III), mas de aplicação imediata, valendo o critério de cobrança julgado conveniente por opção da pessoa política - seja pela valorização do imóvel ou pelos custos da obra -, até e enquanto não sobrevenha lei complementar (Sacha Calmon Navarro Coelho, Comentários à Constituição de 1.988, Sistema Tributário, págs. 76/78, Forense, 1.994).

Ressalte-se que após a Emenda Passos Porto (EC 23/83) a cobrança da contribuição de melhoria não mais se vincula exclusiva e necessariamente ao critério de valorização do imóvel, podendo resultar do benefício específico sobrevindo à coisa, como meio de recuperar os custos do empreendimento (STJ, 1ª T., REsp nº 35.133-2/SC, rel. Min. Milton Luiz Pereira, j. 20.03.95, v.u., DJU, Seção I, 17.04.95, p. 9.559, ementa; RT 682/104, rel. Juiz Evaldo Veríssimo; JTACivSP. Lex, vol. 155/96, 5ª Câmara, rel. Juiz Nivaldo



Balzano; cf., ainda, Apelação Cível nº 657.624-5, de Itanhaém/FD Mongaguá, 12ª Câmara, voto declarado pelo Juiz Campos Mello).

A publicação do edital deve ser prévia em relação à cobrança, mas pode ser posterior à obra, se o fim visado pelo procedimento tiver sido alcançado, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE nº 84.543, rel. Min. Rodrigues Alckmin; RE nº 98.408-9, rel. Min. Soares Muñoz; RE nº 107.500-7, rel. Min. Octávio Gallotti), do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 8.417-0/SP, 2ª T., rel. Min. Américo Luz, j. 17.05.95, in RSTJ vol. 82/99; REsp nº 89.791-0/SP, 2ª T., rel. Min. Ari Pargendler, j. 02.06.98, in BSTJ 9/43), desta Casa (JTACivSP 106/57, 89/88, 88/191, 77/149, 68/52; RT 665/160, 535/195) e da Câmara (Apelação nº 662.331-8, de Araras, rel. Juiz Roberto Bedaque).

Não houve ofensa nenhuma ao princípio da legalidade, pois o cálculo do tributo é previsto na lei mediante rateio do custo parcial ou total da obra em proporção à testada dos imóveis beneficiados (Lei nº 2.026/89, artigo 104). Sendo diferentes as testadas é evidente e até intuitivo que não se pode cobrar exatamente a mesma quantia de todos os contribuintes.

Desse modo, não anulava o débito fiscal. De modo nenhum, até porque os imóveis dos autores valorizaram cerca de 30% (cf. laudo a fls. 114) e haveria, sem dúvida, enriquecimento sem causa se, beneficiados, ficassem livres do pagamento do tributo em detrimento da coletividade.

Pelo exposto, negava provimento ao recurso, ousando divergir da sempre douta e esclarecida Maioria.

São Paulo, 27 de abril de 1.999

Matheus Fontes
MATHEUS FONTES



ACÓRDÃO

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. COMPROVAÇÃO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. BASE DE CÁLCULO, ENTRETANTO, TOMADA A PARTIR DO CUSTO DA OBRA. INADMISSIBILIDADE. RESULTADO, ADEMAIS, QUE CONFIGURA CONFISCO. LANÇAMENTOS ANULADOS. AÇÃO DECLARADA PROCEDENTE. RECURSO PROVIDO PARA ESSE FIM.

26.42

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 779.160-2, da Comarca de BEBEDOURO, sendo apelantes ANA MARIA DA SILVA (Assistência Judiciária) E OUTROS e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Oitava Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por maioria de votos, dar provimento ao recurso, vencido o 3º Juiz.



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

Trata-se de ação anulatória de lançamentos fiscais de contribuição de melhoria do município de Bebedouro e que foi julgada improcedente.

Inconformados, apelam os vencidos insistindo na procedência porque violados os princípios da legalidade, já que inexistentes, na lei municipal, alíquota e base de cálculo; não se respeitou o princípio da anualidade estabelecido na lei local; restaram violados, ainda, os princípios da isonomia e da segurança jurídica; a r. sentença conferiu efeito confiscatório ao tributo.

Há contrariedade, deferida isenção de preparo.

É o relatório, adotado o de fls. 139/140.

Respeitado o convencimento do ilustre magistrado sentenciante, a hipótese confere razão aos apelantes.

De efeito, a espécie tributária *contribuição de melhoria*, desde sua adoção pelo legislador pátrio, sempre constituiu fonte de intermináveis debates na doutrina e na jurisprudência. E sua previsão constitucional foi sofrendo sucessivas modificações nos textos que se seguiram ao de 1934.

Nesta Carta, pelo art. 124, ditava o constituinte: "*Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria.*" Embora com enunciado diverso, o tributo foi mantido, em sua essência, na Constituição de 1946 (art. 30, I). Também mantido no texto da Emenda



Constitucional n. 18/65, explicitou-se, porém, a hipótese de incidência, o limite total e o limite individual de cobrança. Já na Constituição de 1967 omitiu-se o limite individual (art. 19, III), que retornou, entretanto, ao texto pela EC n. 1, de 1969 (art. 18, II).

Anteriormente ao vigente texto, a Emenda Constitucional n. 23/83, também conhecida como Emenda Passos Porto, abandonou o enunciado relativo a valorização dos imóveis para referir-se a seus benefícios pela obra realizada, omitindo-se novamente o limite individual.

E a Constituição atual, mais econômica em palavras, limitou-se a autorizar a instituição pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 145, III), de "*contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.*"

A razão de ser do tributo, todavia, é mais profunda que o singelo enunciado do constituinte de 1988. É sempre bom lembrar, a propósito, o ensinamento de Aliomar Baleeiro (Direito Tributário Brasileiro, Forense, 10^a ed., 1986, p. 359): "*a contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do imóvel. Daí a justificação do tributo pelo princípio do enriquecimento sem causa, peculiar ao Direito Privado.*"



184
2

Dir-se-á, por certo, que tal ensinamento já não se aplica ao texto constitucional vigente. Não é assim, entretanto.

Ao remeter à lei complementar a atribuição de regular as limitações ao poder de tributar e estabelecer normas gerais em matéria tributária (CR, art. 146), o constituinte admitiu, mormente em face da expressa ressalva constante do art. 34, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a incidência do Código Tributário Nacional naquilo que não se mostre incompatível com o novo texto da carta maior. "*Na verdade*", observou o eminente Juiz Evaldo Veríssimo no julgamento da Apelação n. 522.923-2 da Comarca de Diadema, "*os artigos 81 e 82 do CTN não foram derogados pela CF. Foram, ao contrário, por esta recepcionados, até porque não contrários a quaisquer princípios seus.*"

Se assim é, persistem os requisitos de obra com valorização imobiliária adjacente, como acertadamente, nesse ponto, considerou a r. sentença.

Estabelecidos tais parâmetros, acolhidos, de resto, pela doutrina francamente majoritária (cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988, Saraiva, 1994, v. 3, p.



92; PAULO DE BARROS CARVALHO, CURSO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, Saraiva, 6ª ed., 1993, p. 34/35; CELSO RIBEIRO BASTOS, CURSO DE DIREITO FINANCEIRO E DE DIREITO TRIBUTÁRIO, Saraiva, 2ª ed., 1992, p. 153/156), verifica-se que, no caso dos autos, é indevido o tributo lançado pela municipalidade.

E isto se afirma porque, apesar da prova, não contrariada, de valorização imobiliária, não se pôs em destaque, pela via legislativa local e pelo lançamento formal, a correta base de cálculo do tributo.

Realmente, ao que se verifica, o lançamento decorreu unicamente do rateio do custo da obra entre os proprietários ou possuidores beneficiados. Ocorre que, como assinala o saudoso Geraldo Ataliba (Hipótese de Incidência Tributária, RT, 2ª ed., p. 182/183), “a obra pode custar muito e causar diminuta valorização. Pode custar pouco e causar enorme valorização. O gabarito da contribuição de melhoria é sempre a valorização, não importando o custo da obra. Se isto for posto como critério do tributo, então estar-se-á diante de taxa e não de contribuição de melhoria.” Daí a conclusão de recente pronunciamento do C. Superior Tribunal de Justiça, baseada, mesmo, na lição daquele eminente tributarista (RSTJ, vol. 111/85-101), assentando que “a base de cálculo é a



diferença entre dois momentos: o primeiro, o valor do imóvel antes da obra ser iniciada; o segundo, o valor do imóvel após a conclusão da obra.”

Desarticulado de tais pressupostos, o lançamento não pode subsistir.

Convém registrar, ademais, que, se é possível integral apropriação, pelo poder público, da valorização experimentada, não é possível que tal proceder resulte em apropriação de parcela do valor do próprio bem, excluída aquela. E é o que se dá na presente hipótese, como demonstrado no apelo (fls. 151), com nítidos contornos de confisco.

Dessa forma, merece provido o apelo dos autores para julgar procedente a ação e declarar insubsistentes os lançamentos tributários a título de contribuição de melhoria identificados na inicial, condenada a ré no pagamento das despesas processuais e honorários do advogado da parte contrária, que ficam arbitrados, com fundamento no art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil, em três mil reais.

Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso.



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

Presidiu o julgamento, com voto, o Juiz **FRANKLIN NOGUEIRA** (com visto nos autos e vencido) e dele participou o Juiz **CARLOS A. HERNÁNDEZ** (Revisor).

São Paulo, 04 de agosto de 1999.


JOSE ARAALDO DA COSTA TELLES

Relator


FRANKLIN NOGUEIRA

Vencido com

Declaração de voto

Em separado



182
5

ACÓRDÃO

TRIBUTÁRIO - Contribuição de Melhoria - Ausência de comprovação da mais valia ao imóvel tributado, trazida pela obra pública - Inexigibilidade do tributo nas circunstâncias - Limite individual, representado pela valorização do imóvel a que se acha sujeito o poder público, não bastando, pois, que apenas observe o limite geral, que é o custo da obra - Recepção da legislação infra-constitucional reguladora da matéria, pela Constituição de 1988 - Pavimentação de via pública que, em não tendo comprovada uma valorização do bem imóvel lindeiro segundo critérios seguros, não enseja a exigência do tributo - Improcedência da ação de anulação de lançamento fiscal - Apelação provida, adotada solução inversa.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de
APELAÇÃO Nº 779.170-8, da Comarca de BEBEDOURO,
sendo apelantes ATÍLIO PERES POLETO (ASSIST. JUD.) E



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

OUTROS e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Nona Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, em dar provimento ao recurso.

Trata-se de apelação de contribuintes, em virtude da improcedência da ação de anulação de lançamento fiscal referente a contribuição de melhoria, em decorrência da pavimentação de via pública urbana, sustentando a inconstitucionalidade da legislação municipal instituidora do tributo em causa, por desconsiderar a efetiva valorização do bem beneficiado com a obra pública, como condição para ocorrência do fato gerador, sem contar ainda a ofensa ao princípio da legalidade, uma vez que deferiu ao poder executivo a tarefa de determinar o percentual do custo da obra e a maneira de calcular o tributo. De igual modo, não se observou a exigência legal de publicação prévia de edital, tudo sem contar que foram desrespeitados o princípio da anualidade e o da igualdade.



O recurso foi recebido e impugnado, defendendo o ente político a legitimidade da legislação combatida em face da nova ordem constitucional.

É o relatório, adotado o da r. sentença quanto ao mais.

Sem poder aferir o limite individual, não há como ter incidência a contribuição de melhoria, porque implicaria isso a transmutação desse tipo de tributo em taxa por realização de obra pública, com desvirtuamento da espécie tributária, que historicamente teve em conta a mais valia do bem imóvel em razão da obra pública, sem contar que a remuneração pela taxa é somente por serviços públicos.

Não pode deixar-se levar pela enganosa dicção da Carta Magna, porque, se seu propósito foi viabilizar a cobrança do tributo pela abolição de supostos embaraços impeditivos a um



lançamento mais célere, o melhor que teria feito fora criar outra figura tributária.

Se preferiu conservar a nomenclatura, é sinal de que quis manter a contribuição com o perfil que é concebida pelo universo jurídico, para o que nunca poderá faltar o benefício individual, por lhe ser mesmo da essência.

Desse modo, mostra-se indispensável a observância dos requisitos do Código Tributário Nacional e mesmo do Decreto-Lei n. 195/67, que demarcam bem os limites indispensáveis para uma tributação justa e não meramente aleatória e até arbitrária.

Aliás, absurdo seria aceitar viesse o Município de São Paulo tributar os proprietários lindeiros das vias públicas atingidas pelo Elevado Costa e Silva, alvo de imensa desvalorização.

Esse acréscimo de valor que da obra possa resultar para o imóvel beneficiado precisa ser provado, ao menos sob



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

os critérios do direito administrativo, ou seja, por meio de procedimento idôneo que apure a repercussão dela no preço de mercado dos bens, nada impedindo que haja a adoção de critério genérico, a exemplo da planta genérica de valores. Não gozará o ente político, porém, da mera de presunção de ocorrência de valorização pelo simples fato da obra, em face dos princípios que norteiam o direito tributário, em que a dúvida é aproveitada ao contribuinte. Em suma, não deixaria em tese de possuir legitimidade, para quantificação do tributo, um recadastramento com vistas à atualização do valor venal do bem beneficiado pela obra pública, após a conclusão desta, com adoção da diferença entre o valor venal até então reinante e o que ficou apurado como valor final ou mesmo como base de cálculo.

Em arremate, não deve o aplicador da lei fazer exegese baseada em um rigor formal exagerado, e por isso mesmo desprezar a legislação municipal que venha instituir critérios em sintonia com os requisitos mínimos traçados no Código Tributário Nacional e mesmo pelo Decreto-Lei n. 195/67, mas desde que a conformação do fato gerador não se finque apenas no benefício da obra, mas na valorização dela, o que repercutirá necessariamente na



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

187
S

6

quantificação do tributo, tudo, porém, sem perder de vista uma dose razoável de segurança e mesmo de justiça fiscal, sem desprezo igualmente de outros critérios norteadores do sistema tributário.

No caso dos autos, a publicação do edital a respeito da realização da obra foi posterior à execução desta, quando deveria precedê-la, para permitir a verificação de um custo afinado com a realidade e da forma de distribuição do encargo tributário aos beneficiados, etc... Com isso, o procedimento adotado não tem a força de gerar presunções favoráveis ao ente tributante.

Handwritten signature or mark.

Por sua vez, a prova pericial não supre aquele vício, uma vez que o laudo pericial respectivo é genérico no apontar uma valorização efetiva dos imóveis beneficiados pela obra pública, praticamente se achando destituída de um mínimo de fundamentação a afirmação acerca da existência de valorização, se sequer teve o perito condições apurar o valor dos imóveis onerados antes da obra, sem que, por outro lado, ao apontar uma mais-valia se assentasse em critérios já consagrados para esse tipo de estima.



PRIMEIRO TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

Em face do exposto, dá-se provimento ao recurso, julgada, pois, procedente a ação com vistas à declaração de inexigibilidade da contribuição de melhoria pelo critério do benefício individual da obra, condenado o ente político ao pagamento das custas do processo adiantadas e dos honorários de advogado da parte contrária, estipulados em R\$300,00, com reajuste a partir da publicação do acórdão, devendo-se a parcimônia à condição de fazenda pública do sucumbido e bem assim à falta de concisão dos escritos, fator de dificuldade na compreensão dos pontos litigiosos.

Presidiu o julgamento, com voto, o Juiz **JOÃO CARLOS GARCIA (Revisor)**, e dele participou o Juiz **LUÍS CARLOS DE BARROS**.

São Paulo, 18 de maio de 1999.



SEBASTIÃO FLÁVIO DA SILVA FILHO

Relator



ACÓRDÃO

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pavimentação de via pública - Município de Bebedouro - Ausência de lei específica, atendendo aos requisitos do artigo 82 do CTN - Inadmissibilidade - Insuficiência da previsão genérica dessa modalidade de tributo no Código Tributário do Município - Base de cálculo - Lançamento que leva em consideração o custo da obra dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, em proporção à metragem linear das respectivas testadas - Critério que não leva em consideração o valor correspondente à valorização do imóvel - Inadmissibilidade - Requisitos dos artigos 81 e 82 do CTN que continuam inalterados mesmo após a Emenda Constitucional 23/83 e artigo 145, III da Constituição Federal - Apelação provida.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO Nº 772.693-8, da Comarca de BEBEDOURO, sendo apelantes ARNALDO DOS SANTOS E OUTROS e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Sétima Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, dar provimento ao recurso.

A sentença de fls. 145, cujo relatório é adotado, julgou improcedente ação que pretendia anular débito fiscal, deixando de arbitrar os valores da sucumbência, sob o fundamento de que os autores seriam beneficiários da assistência judiciária.

Apelaram eles dizendo, em resumo, que o lançamento era ilegítimo por mais de um fundamento. Postulam, em conseqüência, a integral reforma do julgado, com inversão do resultado. O recurso foi contra-arrazoado.

É o Relatório.

Trata-se de contribuição de melhoria decorrente de serviços de pavimentação asfáltica e colocação de guias e sarjetas em loteamento urbano.

Pelos documentos trazidos para os autos e pelas próprias afirmações feitas pela Municipalidade em sua contestação percebe-se que efetivamente o princípio da legalidade estava ferido, tal como alegado pelos autores. Como já se decidiu em aresto desta Corte, lembrando os ensinamentos de ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "*em decorrência do princípio da legalidade, tanto a base de cálculo como a alíquota da contribuição de melhoria devem ser fixadas por meio de lei da entidade tributante*" (JTACSP 168/99). Não era suficiente, portanto, a genérica previsão legal feita no Código Tributário do Município (artigos 100 a 107), apenas complementada pelo edital respectivo (fls. 90 e 91), sendo imprescindível, no caso concreto, a prévia edição de lei específica, contendo todos os requisitos previstos no artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Ficou evidente, além disso, dos termos do edital de fls. 91, que o critério para a cobrança da contribuição de melhoria adotado pela municipalidade apelada foi o do custo total da obra, dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, proporcionalmente à metragem linear das respectivas testadas, não levando em conta a valorização específica de cada imóvel, o que também tornava ilegítimo o lançamento.

Em hipótese bastante semelhante à dos autos, em aresto da Primeira Câmara desta Corte, o seu eminente Relator Juiz Correia Lima teceu as seguintes considerações:

"A ação objetiva a declaração de nulidade do lançamento de contribuição de melhoria decorrente de pavimentação asfáltica promovida pela Municipalidade

no loteamento Jardim Estância Suíça, onde o autor é proprietário do lote 22 da quadra 14, à Rua Dr. Nicolau da Rocha Vita, s n.

A Prefeitura ré, dizendo-se amparada nas Leis Municipais n. 1.131, de 30.12.83, n. 1.186, de 10.07.85, n. 1.491, de 02.08.89 e n. 2.042, de 31.12.93 e entendendo que a partir da Emenda Constitucional n. 23, de 01.12.83, não mais vigia o Decreto-lei n. 195, de 24.02.67, que preconizava expressamente o critério da valorização imobiliária para a cobrança da contribuição de melhoria, rateou o custo da obra pelos contribuintes de acordo com a testada do imóvel beneficiado (metragem linear), assim apurando o "quantum" a ser recolhido individualmente, já incluído o percentual de 20% a título de taxa de administração e prevendo a correção monetária das prestações mensais na forma da legislação local (fls. 29135 e 36).

Com esse procedimento a ré equiparou a contribuição de melhoria a uma simples taxa, desconsiderando a base de cálculo do tributo, que seria a valorização imobiliária decorrente da obra pública e assim desatendendo os ditames do artigo 81 do CTN e o próprio art. 145, III, da Constituição Federal.

Os institutos apresentam estrutura diversa, esclarecendo a propósito, Hely Lopes Meirelles, que "a contribuição de melhoria não se confunde com a taxa, por ser recuperatória do custo da obra pública, ao passo que esta última é remuneratória de serviço público. Além disso, é diverso o fato gerador de cada uma dessas espécies tributárias, pois a contribuição de melhoria incide sobre o imóvel valorizado pela obra, e a taxa sobre a utilização, efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte. Diferem também quanto à base de cálculo, que é a relação custo da obra - acréscimo valorativo do imóvel, para a contribuição de melhoria, e o valor do serviço para a taxa" ("Finanças Municipais", págs. 18119).

Não colhe, "data venia", o argumento extraído da Emenda Passos Porto (EC n. 23, de 01.12.83), que, modificando o artigo 18, III, da Carta Magna de 1967,

teria permitido que o tributo em apreço pudesse exceder o limite de valorização do imóvel, repassando-se o custo inteiro da obra.

Na verdade, os limites total (custo da obra) e individual (acréscimo de valor do imóvel beneficiado) subsistem implícitos, mesmo na Carta de 1988 (que abreviou um pouco mais, no artigo 145, III, a redação da emenda antiga), devendo a mais valia corresponder à base de cálculo da exação, sob pena de descaracterizar-se a natureza jurídica do tributo.

Assim, tem decidido esta E. Corte, em casos análogos, consoante v. aresto de que se transcreve o seguinte excerto:

'Mesmo que a atual Constituição não imponha limites, quer o total da despesa realizada, quer o individual da valorização do imóvel beneficiado, a cobrança há de se ater quantitativamente ao custo da obra, sob pena de, superando-o, comportar-se como verdadeiro imposto.

O óbice que sempre existiu à cobrança da contribuição de melhoria foi a grande dificuldade de mensuração da valorização econômica experimentada pelo imóvel. Nem por isso já se viu, pode o constituinte dispensar a "valorização" como fato gerador. Valorização, por certo, decorrente de obras públicas. Abandone-se então a valorização com base de cálculo e tome-se o custo da obra como tal. Tem-se: fato gerador, a valorização do imóvel; base de cálculo: o custo da obra pública. É a conciliação buscada pelo legislador. O contribuinte poderá contestar, argüindo a não "mais valia" trazida ao imóvel ou o valor cobrado excessivo em relação ao custo. Mas para a última contradita, somente havendo a prévia publicação do memorial descritivo do projeto e correlatos, do artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional não foram derogados pela Constituição Federal. Não contrariando preceito seu, em verdade foram por ela recepcionados. Fazem exigência correspondente ao espírito e letra da Constituição. Confira-se:

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pressupostos de valorização do imóvel e de limite de despesa total da obra a ser rateada subsistentes mesmo na vigência da Constituição Federal de 1988 (artigo 145, inciso 111) - Necessidade, ainda, de observância dos requisitos do Decreto-lei n. 195, de 1967 (artigo 52 e parágrafo único) para validade do lançamento - Declaratória de ineficácia de lançamento procedente - Recursos desprovidos' (Ap. n. 420.523-2 - 81 Câm. - Rel. Juiz COSTA DE OLIVEIRA - j. 28.03.90 - v. u. apud" JTACSP, vol. 124199).

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Fato gerador - Ausência de demonstração da valorização do imóvel - Inexistência de título executivo - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida'.

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Lançamento - Requisitos - Artigo 52 do Decreto-lei n. 195, de 1967 e artigo 82 do Código Tributário Nacional - Desatendimento - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida' (Ap. de Ofício n. 404.756-1 - 3ª Câm. - Rel. Juiz RICARDO ARCOVERDE CREDIE - j. 05.06.89 - v. u. - "apud" JTACSP, vol. 1201115)" (Ap. 479.761-3-Indaiatuba, 4R Câm., j. 29.04.92, v. u., Rel. Juiz WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, "in " JTA (LEX) 1.1391101).

No mesmo sentido pontificou o Supremo Tribunal Federal, asseverando que:

'A Emenda Constitucional n. 23, de 1983, ao reduzir a expressão literal do texto anterior, revela, sem dúvida, a preocupação de eliminar as inegáveis dificuldades práticas, de mensuração da exigência, advindas da necessidade de respeitar-se o valor acrescido ao imóvel, como resultado da obra pública.

Mas a circunstância de deixar de ser explícita, no permissivo constitucional (mais ainda abreviado na Carta de 1988), essa limitação da base de cálculo, não desfigura o fato gerador próprio do tributo, como bem fixado pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, com sólido apoio doutrinário nos precedentes a que me referi (RREE ns. 115.863 e 116.147):



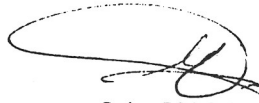
'A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado' (grifos no original, RTJ 1381623)" (RE n. 116. 148-5/SP, 12 Turma, j. 16.02.93, vu., Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, "in " JTA (LEX) 1421384)".

Assim, sendo essas falhas suficientes para invalidar o lançamento, impunha-se o reconhecimento da procedência da ação.

Isto posto **DÃO PROVIMENTO** à apelação, invertendo o resultado da demanda, cabendo à requerida o pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios calculados em dez por cento sobre o valor atribuído à causa.

Presidiu o julgamento o Juiz **VICENTE MIRANDA** e dele participaram os Juízes **ARIOVALDO SANTINI TEODORO** (revisor) e **MÁRIO ÁLVARES LOBO**.

São Paulo, 20 de abril de 1999.



Juiz **VALLE RAMOS**
Relator



221
9

201
9

ACÓRDÃO

Ementa: Anulatória de débito fiscal
Improcedência - Contribuição de melhoria -
Pavimentação de via pública e colocação de
guias - Bebedouro - Lançamento que leva em
consideração o custo da obra dividido entre os
proprietários dos imóveis beneficiados, em
proporção à metragem linear das respectivas
testadas - Critério que não considera o valor
correspondente à valorização do imóvel -
Inadmissibilidade - Exegese dos artigos 81 e
82 do CTN - Decisão reformada - Provido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de
APELAÇÃO N° 778.761-5, da Comarca de BEBEDOURO, sendo
apelante DORIVAL DOS SANTOS E OUTROS (Assistência Judiciária)
e apelada PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

ACORDAM, em Sétima Câmara do Primeiro Tribunal
de Alçada Civil, por votação unânime, dar provimento ao
recurso.

1



202
D

Trata-se de apelação interposta contra sentença, cujo relatório fica adotado, que proclamou a improcedência dos pleitos formulados em ação anulatória de débito fiscal (contribuição de melhoria).

Renovam os apelantes os argumentos expendidos na fase unitária.

Recurso tempestivo, isento de preparo, respondido, observada a prevenção.

Esta a síntese do essencial.

Preservado o convencimento do I. Juízo reptado, colhe prestígio a repulsa recursal.

Já ficou decidido por esta C. Câmara quando do julgamento da apelação 778.515-3, aos 10.05.99, Relator o I. Juiz VALLE RAMOS, em ação em tudo semelhante à destes autos que

"...Trata-se de contribuição de melhoria decorrente de serviços de pavimentação asfáltica e colocação de guias e sarjetas em loteamento urbano.

Pelos documentos trazidos para os autos e pelas próprias afirmações feitas pela Municipalidade em sua contestação percebe-se que efetivamente o princípio da legalidade estava ferido, tal como alegado pelos autores. Como já se decidiu em aresto desta Corte, lembrando os ensinamentos de ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "em



203
O

decorrência do princípio da legalidade, tanto a base de cálculo como a alíquota da contribuição de melhoria devem ser fixadas por meio de lei da entidade tributante" (JTACSP 168/99). Não era suficiente, portanto, a genérica previsão legal feita no Código Tributário do Município (artigos 100 a 107), apenas complementada pelo edital respectivo, sendo imprescindível, no caso concreto, a prévia edição de lei específica, contendo todos os requisitos previstos no artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Ficou evidente, além disso, dos termos do edital, que o critério para a cobrança da contribuição de melhoria adotado pela municipalidade apelada foi a do custo total da obra, dividido entre os proprietários dos imóveis beneficiados, proporcionalmente à metragem linear das respectivas testadas, não levando em conta a valorização específica de cada imóvel, o que também tornava ilegítimo o lançamento.

Em hipótese bastante semelhante à dos autos, em aresto da Primeira Câmara desta Corte, o seu eminente Relator Juiz Correia Lima teceu as seguintes considerações:

"A ação objetiva a declaração de nulidade do lançamento de contribuição de melhoria decorrente de pavimentação asfáltica promovida pela Municipalidade no loteamento Jardim Estância Suíça, onde o autor é proprietário do lote 22 da quadra 14, à Rua Dr. Nicolau da Rocha Vita, s/n.

A Prefeitura ré, dizendo-se amparada nas Leis Municipais n. 1.131, de 30.12.83, n. 1.186, de 10.07.85, n. 1.491, de 02.08.89 e n. 2.042, de 31.12.93 e entendendo que a partir da Emenda Constitucional n. 23, de 01.12.83, não mais vigia o Decreto-lei n. 195, de 24.02.67, que preconizava expressamente o critério da valorização imobiliária para a cobrança da contribuição de melhoria, rateou o custo da obra pelos contribuintes de acordo com a testada do imóvel beneficiado (metragem linear), assim apurando o "quantum" a ser recolhido individualmente, já incluído o percentual de 20% a título de taxa de administração e prevendo a

9



204
S

correção monetária das prestações mensais na forma da legislação local (fls. 29135 e 36).

Com esse procedimento a ré equiparou a contribuição de melhoria a uma simples taxa, desconsiderando a base de cálculo do tributo, que seria a valorização imobiliária decorrente da obra pública e assim desatendendo os ditames do artigo 81 do CTN e o próprio art. 145, III, da Constituição Federal.

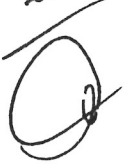
Os institutos apresentam estrutura diversa, esclarecendo a propósito, Hely Lopes Meirelles, que "a contribuição de melhoria não se confunde com a taxa, por ser recuperatória do custo da obra pública, ao passo que esta última é remuneratória de serviço público. Além disso, é diverso o fato gerador de cada uma dessas espécies tributárias, pois a contribuição de melhoria incide sobre o imóvel valorizado pela obra, e a taxa sobre a utilização, efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte. Diferem também quanto à base de cálculo, que é a relação custo da obra - acréscimo valorativo do imóvel, para a contribuição de melhoria, e o valor do serviço para a taxa" ("Finanças Municipais", págs. 18119).

Não colhe, "data venia", o argumento extraído da Emenda Passos Porto (EC n. 23, de 01.12.83), que, modificando o artigo 18, III, da Carta Magna de 1967, teria permitido que o tributo em apreço pudesse exceder o limite de valorização do imóvel, repassando-se o custo inteiro da obra.

Na verdade, os limites total (custo da obra) e individual (acréscimo de valor do imóvel beneficiado) subsistem implícitos, mesmo na Carta de 1988 (que abreviou um pouco mais, no artigo 145, III, a redação da emenda antiga), devendo a mais valia corresponder à base de cálculo da exação, sob pena de descaracterizar-se a natureza jurídica do tributo.

Assim, tem decidido esta E. Corte, em casos análogos, consoante v. aresto de que se transcreve o seguinte excerto:

q :-



'Mesmo que a atual Constituição não imponha limites, quer o total da despesa realizada, quer o individual da valorização do imóvel beneficiado, a cobrança há de se ater quantitativamente ao custo da obra, sob pena de, superando-o, comportar-se como verdadeiro imposto.

O óbice que sempre existiu à cobrança da contribuição de melhoria foi a grande dificuldade de mensuração da valorização econômica experimentada pelo imóvel. Nem por isso já se viu, pode o constituinte dispensar a "valorização" como fato gerador. Valorização, por certo, decorrente de obras públicas. Abandone-se então a valorização com base de cálculo e tome-se o custo da obra como tal. Tem-se: fato gerador, a valorização do imóvel; base de cálculo: o custo da obra pública. É a conciliação buscada pelo legislador. O contribuinte poderá contestar, arguindo a não "mais valia" trazida ao imóvel ou o valor cobrado excessivo em relação ao custo. Mas para a última contradita, somente havendo a prévia publicação do memorial descritivo do projeto e correlatos, do artigo 82 do Código Tributário Nacional.

Os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional não foram derogados pela Constituição Federal. Não contrariando preceito seu, em verdade foram por ela recepcionados. Fazem exigência correspondente ao espírito e letra da Constituição. Confira-se:

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Pressupostos de valorização do imóvel e de limite de despesa total da obra a ser rateada subsistentes mesmo na vigência da Constituição Federal de 1988 (artigo 145, inciso 111) - Necessidade, ainda, de observância dos requisitos do Decreto-lei n. 195, de 1967 (artigo 52 e parágrafo único) para validade do lançamento - Declaratória de ineficácia de lançamento procedente - Recursos desprovidos' (Ap. n. 420.523-2 - 81 Câm. - Rel. Juiz COSTA DE OLIVEIRA - j. 28.03.90 - v. u. apud" JTACSP, vol. 124199).

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Fato gerador - Ausência de demonstração da valorização do imóvel -



Inexistência de título executivo - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida'.

'CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Lançamento - Requisitos - Artigo 52 do Decreto-lei n. 195, de 1967 e artigo 82 do Código Tributário Nacional - Desatendimento - Embargos à execução fiscal procedentes - Sentença mantida' (Ap. de Ofício n. 404.756-1 - 3ª Câm. - Rel. Juiz RICARDO ARCOVERDE CREDIE - j. 05.06.89 - v. u. - "apud" JTACSP, vol. 1201115)" (Ap. n. 479.761-3- Indaiatuba, 4R Câm., j. 29.04.92, v. u., Rel. Juiz WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, "in " JTA (LEX) 1.1391101).

No mesmo sentido pontificou o Supremo Tribunal Federal, asseverando que:

'A Emenda Constitucional n. 23, de 1983, ao reduzir a expressão literal do texto anterior, revela, sem dúvida, a preocupação de eliminar as inegáveis dificuldades práticas, de mensuração da exigência, advindas da necessidade de respeitar-se o valor acrescido ao imóvel, como resultado da obra pública.

Mas a circunstância de deixar de ser explícita, no permissivo constitucional (mais ainda abreviado na Carta de 1988), essa limitação da base de cálculo, não desfigura o fato gerador próprio do tributo, como bem fixado pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, com sólido apoio doutrinário nos precedentes a que me referi (RREE ns. 115.863 e 116.147):

'A hipótese de incidência continuou sendo a valorização imobiliária decorrente de obra pública, certo que a dicção imóvel beneficiado não tem outra significação que imóvel valorizado' (grifos no original, RTJ 1381623)" (RE n. 116.148-5/SP, 12 Turma, j. 16.02.93, vu., Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, "in " JTA (LEX) 1421384)".

Assim, sendo essas falhas suficientes para invalidar o lançamento, impunha-se o reconhecimento da procedência da ação..." (sic).



(assinatura)

Do exposto, conhece-se e dá-se provimento ao recurso.

Presidiu o julgamento o Juiz VICENTE MIRANDA (Revisor) e dele participou o Juiz BARRETO DE MOURA.

São Paulo, 25 de maio de 1999.

Carlos Renato de Azevedo Ferreira

Juiz CARLOS RENATO DE AZEVEDO FERREIRA
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer da Comissão de Justiça e Redação ao Projeto de Lei nº 42/2000,
de autoria do Poder Executivo.

EMENTA: - Dispõe sobre a concessão de Anistia e Remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

O Relator da Comissão de Justiça e Redação, da Câmara Municipal de Bebedouro, após estudos e análise, emite parecer de

.....
Legal e Constitucional

Sala das Sessões, de *MAIO* de 2000.

[Signature]
SIDNEI APARECIDO MUSSUPAPO

Relator

A Comissão acolhe o parecer emitido pelo Relator.

[Signature]
EDSON ANTONIO PEREIRA

Presidente

[Signature]
ANGELO DESENSO FILHO

Membro

Sala das Sessões, de de 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento ao **Projeto de Lei nº 42/2000**,
de autoria do Poder Executivo.

EMENTA: - Dispõe sobre a concessão de Anistia e Remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

Relatório: O Membro da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Bebedouro, após estudos e análise, emite parecer de

Sala das Sessões,⁰⁸ de^{maio} de 2000.

Edson
EDSON ANTONIO PEREIRA
Relator

A Comissão acolhe o parecer emitido pelo Relator.

Angelo
ANGELO DESENHO FILHO
Presidente

Paulo
PAULO CESAR LEMOS DE CARVALHO
Membro

Sala das Sessões, de de 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE ASSUNTOS GERAIS

Parecer da Comissão de Assuntos Gerais ao Projeto de Lei nº 42/2000, de autoria do Poder Executivo.

EMENTA: - Dispõe sobre a concessão de Anistia e Remissão de contribuições de melhorias e dá outras providências.

Relatório: O Relator da Comissão de Assuntos Gerais, da Câmara Municipal de Bebedouro, após estudos e análise, emite parecer de

Sala das Sessões, de de 2000.

JOSÉ ANTONIO MORETTO
Relator

A Comissão acolhe o parecer emitido pelo Relator.

PARABUÇU MACHADO
Presidente

PAULO VISONÁ
Membro

Sala das Reuniões, de de 2000.