



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL nº 3.273/98 DE SANTA CRUZ DO SUL. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. ACORDO ADMINISTRATIVO. CUSTEIO PELOS MUNICÍPIES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Diploma legislativo municipal, e Instruções Normativas correlatas, que autorizam o Poder Executivo a firmar acordo com particular para a execução da pavimentação das vias públicas e do calçamento de passeios do Município, mediante o pagamento de custos de material pelos municípios que residem nas proximidades das vias beneficiadas.

2. Em regra, a obra pública de pavimentação de vias públicas é atividade de caráter geral, *uti universi*, e não *uti singuli*, devendo, assim, ser custeada mediante a arrecadação de impostos, impedindo, via de consequência, que o Poder Público, ainda que sob a alegação de celebração de acordo administrativo e por via oblíqua, institua taxa para a sua cobrança.

3. Pavimentação em questão que, destinando-se às vias públicas, é de impossível mensuração quanto à responsabilidade de cada munícipe, a despeito da eventual valorização imobiliária, para que o já se tem a incidência da Contribuição de Melhoria.

4. Transferência de dever inerente ao Poder Público para o particular que revela afronta aos artigos 8º e 140, inciso III, da Carta Estadual, assim como ao artigo 145, inciso III, da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE

CAMARA DE VEREADORES DE SANTA
CRUZ DO SUL

REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DO SUL

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES.^a IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE)**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. RUI PORTANOVA**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**, **DES.^a MATILDE CHABAR MAIA**, **DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES.^a LAURA LOUZADA JACCOTTET**, **DES.^a LIZETE ANDREIS SEBBEN**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. GIOVANNI CONTI**, **DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI**, **DES. ALBERTO DELGADO NETO** E **DES. RICARDO PIPPI SCHMIDT**.

Porto Alegre, 06 de maio de 2022.

DES. RICARDO TORRES HERMANN,
Relator.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

RELATÓRIO

DES. RICARDO TORRES HERMANN (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul** tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico a Lei Municipal n. 3.273, de 17 de novembro de 1998, e, por arrastamento, as Instruções Normativas n. 01/2007 e 02/2009, do Poder Executivo Municipal, por ofensa aos artigos 8º e 140, incisos III, da Constituição Estadual, artigo 145, inciso III, da Constituição Federal.

Em razões, sustenta que a Lei Municipal nº 3.273, de 17 de novembro de 1998, do Município de Santa Cruz do Sul, autoriza o Poder Executivo a firmar acordo com particular para a execução da pavimentação das vias públicas e do calçamento de passeios do Município. Menciona que, ao estabelecer que a municipalidade poderá firmar acordo administrativo, a lei atacada transfere ao munícipe dever inerente à função executiva do poder público, padecendo de mácula de inconstitucionalidade. Sustenta que o referido diploma municipal padece de vício material insuperável, por ofensa aos artigos 8º e 140, incisos III, da Constituição Estadual, artigo 145, inciso III, da Constituição Federal. Pugna pela procedência do pleito, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.273/98, e, por arrastamento, as Instruções Normativas n. 01/2007 e 02/2009, do Poder Executivo Municipal por violação aos artigos da Carta Federal e Carta Estadual, em especial o artigo 2º e artigos 8º, 10, 19 e 78, respectivamente.

Notificada, a **Câmara Municipal** presta informações, reconhecendo, em síntese, a inconstitucionalidade da norma atacada sob os aspectos formal e material.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Citado, o **Procurador-Geral do Estado**, pugna pela manutenção da Lei questionada, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (artigo 2º da CF/88).

A **Prefeita Municipal de Santa Cruz do Sul**, notificada, postula a improcedência da ação. Sustenta, preliminarmente, a inexistência de ofensa direta às Constituições do Estado ou Federal, uma vez que os dispositivos constitucionais apontados na inicial se limitaram a prever regras de competência tributária, não adentrando nos requisitos legais dos tributos. Quanto ao mérito, refuta o aventado vício material.

Em parecer, o **Ministério Público** pugna pela procedência da ação.

O feito é redistribuído, em atenção à previsão regimental constante do art. 7º, § 6º, "b", § 13, "c", RITJRS, vindo a minha relatoria.

Retornam os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTOS

DES. RICARDO TORRES HERMANN (RELATOR)

Eminentes colegas.

Trata-se de ação proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul** tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n. 3.273, de 17 de novembro de 1998 que "*Autoriza o Poder Executivo a firmar acordo administrativo e dá outras providências*", das Instruções Normativas vinculadas, assim redigidas:

LEI Nº 3.273, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1998

Autoriza o Poder Executivo a firmar acordo administrativo e dá outras providências.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

***O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES DE SANTA CRUZ DO SUL,***

*Faço saber que a Câmara manteve e eu promulgo,
nos termos do inciso IV, do Art. 27, da Lei Orgânica
do Município, a seguinte Lei:*

*Art. 1º. O Município poderá, mediante a fixação de
critérios administrativos próprios, firmar um acordo
com os participantes, visando a realização da
pavimentação das vias públicas e do calçamento de
passeios.*

*§ 1º. O acordo administrativo, de que trata este
Artigo, implica ao particular o pagamento do
material para a execução das obras de
pavimentação de vias públicas e de calçamento
de passeios, e ao Município as despesas com a
execução das obras.*

*§ 2º. Será dada prioridade, para a execução de
obras de pavimentação, às ruas onde houver
maior fluxo de tráfego, tanto de veículos quanto
de pedestres, devendo ser observado, ainda,
primeiramente a execução do passeio público e,
somente após, a pavimentação do leito da via
pública.*

*Art. 2º. A presente Lei adaptar-se-á, no que couber, à
legislação municipal.*

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.

*Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua
publicação.*

Santa Cruz do Sul, 17 de novembro de 1998

JOÃO PEDRO SCHMIDT



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

PRESIDENTE

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 001/2007, 10 DE DEZEMBRO DE 2007.

Dispõe sobre a instituição do "PLANO BÁSICO DE PAVIMENTAÇÃO" executado pelo Município de Santa Cruz do Sul, através do "Sistema de Parceria".

O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL, no uso de suas atribuições legais, asseguradas pelo artigo 61, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Sul, e por recomendação da Unidade Central de Controle Interno,

CONSIDERANDO a necessidade de instituir uma Instrução Normativa, cujo objetivo é o controle das obras de pavimentação em vias públicas do Município de Santa Cruz do Sul;

CONSIDERANDO a necessidade de normatizar a Lei nº 3.273 de 17 de novembro de 1.998,

RESOLVE:

Art. 1º - Fica instituído o "PLANO BÁSICO PAVIMENTAÇÃO" executado através do "SISTEMA DE PARCERIA".

DOS OBJETIVOS

Art. 2º - A presente Instrução Normativa tem como objetivo regular e ordenar os serviços realizados pelas diversas Secretarias Municipais que participam do "Plano Básico de Pavimentação", executado através do "Sistema de Parceria", tais como: levantamento, orçamento, edital, publicação e cobrança da pavimentação.

DA SOLICITAÇÃO

Art. 3º - A solicitação para inclusão da pavimentação de uma via pública no Plano Básico de Pavimentação através do "Sistema de Parceria" será feita mediante um "abaixo-assinado" encaminhado ao Setor de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Protocolo da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

O abaixo-assinado deverá conter:

- a) O nome da via (logradouro) e o trecho a ser pavimentado;*
- b) A assinatura e identificação de no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) dos proprietários particulares lindeiros à obra;*
- c) Indicação de 02 (dois) representantes com seus telefones para contato e acompanhamento do processo da obra.*

Art. 4º - Roteiro dos Procedimentos:

- a) O Setor de Protocolo encaminhará o abaixo-assinado com o respectivo processo mediante protocolo para a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV);*
- b) A SMOV efetuará os levantamentos, projetos, orçamento, bem como fará o cálculo e relação dos materiais (de toda a obra), que serão fornecidos aos representantes da via pública ou logradouro;*
- c) Os representantes da via (logradouro) efetuarão os levantamentos dos valores dos materiais a serem utilizados para a sua pavimentação;*
- d) A SMOV entregará um modelo do Termo de Adesão à Parceria e fornecerá as instruções para seu preenchimento;*
- e) Os representantes farão contato com os demais proprietários dos terrenos lindeiros à obra e recolherão as assinaturas nos Termos de Adesão, baseando-se no valor médio da pavimentação pesquisado para esta via (logradouro);*
- f) Os Termos de Adesão serão encaminhados à SMOV que efetuará o cálculo dos materiais que serão fornecidos pelos proprietários para a pavimentação da via (logradouro), sendo que a diferença entre as duas relações de materiais será assumida pelo Município;*
- g) O município fornecerá os materiais para as áreas verdes, cruzamentos das vias, calçadas e para os proprietários que não aderirem à Parceria, dos quais será cobrada Contribuição de Melhoria.*

DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Art. 5º - A SMOV encaminhará à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação a relação das vias (logradouros), com os trechos e valores para a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único - Após a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias pela Câmara Municipal de Vereadores e inclusão no Orçamento Programa do Município, a SMOV receberá a relação das vias para dar continuidade ao processo de pavimentação.

DA FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA

Art. 6º - A SMOV comunicará aos representantes das vias (logradouros) incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Programa do Município, para que procedam a formalização da parceria de pavimentação.

a) Será formalizada a parceria somente das vias (logradouros) que atingirem adesão de no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) das testadas dos proprietários particulares lindeiros à obra;

b) Os representantes deverão apresentar por escrito o nome das empresas que fornecerão os materiais;

c) Será dada prioridade à formalização da parceria com as vias (logradouros) que atingirem adesão de 100% (cem por cento) das testadas dos proprietários particulares lindeiros à Obra.

DO EDITAL

Art. 7º - A SMOV encaminhará à Secretaria Municipal da Fazenda os orçamentos, projetos, levantamentos e memoriais descritivos para a publicação dos Editais de Contribuição de Melhorias.

DA EXECUÇÃO DA OBRA

Art. 8º - A SMOV efetuará a programação para a execução das obras com equipe própria ou por terceiros. Se a obra for executada por empresa contratada, a fiscalização da mesma será da SMOV.

DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Art. 9º - Após a conclusão da obra, a SMOV encaminhará ao setor competente da Secretaria Municipal da Fazenda a relação dos proprietários que participaram da "Parceria de Pavimentação", que receberão um Termo de Quitação relativo à pavimentação da via pública ou logradouro.

Parágrafo único - Os demais proprietários que não aderiram à "Parceria de Pavimentação" receberão a cobrança de Contribuição e Melhoria de acordo com o art. 136, da Lei Complementar nº 04, de 29 de dezembro de 1997.

Art. 10 - O "Termo de Adesão" deverá ser preenchido de conformidade com o Anexo I.

Art. 11 - Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 10 de dezembro de 2007.

JOSÉ ALBERTO WENZEL

Prefeito Municipal

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 002/2009, 28 DE MAIO DE 2009.

Dá nova redação aos itens "b" do artigo 3º e "a" do artigo 6º, da Instrução normativa nº 01, de 10 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a instituição do "PLANO BÁSICO DE PAVIMENTAÇÃO" executado pelo Município de Santa Cruz do Sul, através do "Sistema de Parceria".

A PREFEITA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL, no uso de suas atribuições legais asseguradas pelo artigo 61, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município.

RESOLVE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Art. 1º - Os itens “b” do artigo 3º e “a” do artigo 6º, da Instrução normativa nº 01, de 10 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a instituição do “PLANO BÁSICO DE PAVIMENTAÇÃO” executado pelo Município de Santa Cruz do Sul, através do Sistema de Parceria”, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º -

a).....;

b) A assinatura e identificação de, no mínimo 60% (sessenta por cento) dos proprietários particulares lindeiros à obra:

c)”

“Art. 6º -

a) Será formalizada a parceria somente das vias (logradouros) que atingirem adesão de no mínimo 60% (sessenta por cento) das testadas dos proprietários particulares lindeiros à obra;

b)

c)”

Art. 2º - Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 28 de maio de 2009

Neiva Teresinha Marques.

Prefeita Municipal.

Defende, o proponente, que a lei impugnada possui vício material, violando por ofensa aos artigos 8º e 140, incisos III, da Constituição Estadual, artigo 145, inciso III, da Constituição Federal, pois o diploma em exame estabelece que o município poderá, mediante a fixação de critérios administrativos próprios, firmar um acordo com os



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

participantes visando à realização da pavimentação das vias públicas e do calçamento de passeios, de modo que o acordo administrativo impõe ao particular o pagamento do material para a execução das obras de pavimentação das vias públicas, criando tributo não previsto constitucionalmente.

Assiste-lhe razão.

Com a implementação das regras em exame, o legislador municipal acabou por criar tributo não previsto constitucionalmente, transferindo ainda ao munícipe a responsabilidade que por natureza é do Poder Público.

O Código Tributário Nacional assim explicita em seu artigo 3º:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Não se descuida que, constitucionalmente, foi outorgada autonomia aos Municípios, inclusive para fins de instituição e arrecadação de tributos, desde que atendidos os princípios constitucionais que fixam limites ao exercício dessa competência:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

No entanto, em regra, a obra pública de pavimentação de vias públicas é atividade de caráter geral, *uti universi*, e não *uti singuli*, devendo, assim, ser custeada mediante a arrecadação de impostos, impedindo, via de consequência, que o Poder Público, ainda que sob a alegação de celebração de *acordo administrativo* e por via oblíqua, institua taxa para a sua cobrança.

Veja-se que a pavimentação em questão não é prestada em favor de determinado munícipe, mas da comunidade, uma vez que se destina, como visto, às vias públicas, sendo impossível a mensuração de responsabilidade de cada munícipe, a despeito da eventual valorização imobiliária, para que o já se tem a incidência da Contribuição de Melhoria, disciplinada pelo artigo 145 da Constituição da República e artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

[...]

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

- a) memorial descritivo do projeto;
- b) orçamento do custo da obra;
- c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
- d) delimitação da zona beneficiada;
- e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§ 1º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 2º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo. (grifos meus).

O artigo 140 da Constituição Estadual, na mesma toada, assim refere:

Art. 140. O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

§ 1.º O sistema tributário a que se refere o “caput” compreende os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

§ 2.º O Poder Executivo estadual fará publicar, no máximo a cada dois anos, regulamentação tributária consolidada. (grifos meus).

Com relação ao conceito da Contribuição de Melhoria, sua natureza vinculada e similitude com o proposto pela legislação municipal em liça, peço vênia para citar lição doutrinária extraída de obra coordenada pelos e. Professores **GILMAR FERREIRA MENDES e SACHA CALMON NAVARRO COELHO**¹:

[...] Os impostos, portanto, são tributos não vinculados, pois decorrem exclusivamente de fatos ou atos próprios do contribuinte. Paga imposto aquele que praticou o fato imponible previsto na lei como indicativo da capacidade de contribuir para a manutenção do Estado (auferir renda, vender um imóvel, ser proprietário de um veículo automotor etc.).

Já as taxas e as contribuições de melhoria são tributos vinculados. O que dá origem a sua exigência é uma atuação do Estado relacionada ao contribuinte. No caso da contribuição de melhoria, a realização de obra pública que venha a valorizar a propriedade imobiliária do particular. No caso das taxas, um ato ou prestação do Estado relacionado à pessoa ou atividade do contribuinte. Note-se que, ao falar das taxas, evitamos usar o termo “em favor do contribuinte”, pois a atuação estatal pode não lhe trazer vantagem, mas, ao contrário, pode-lhe limitar

¹ Direito Tributário Contemporâneo [livro eletrônico]: 50 anos do Código Tributário Nacional / coordenadores Gilmar Ferreira Mendes, Sacha Calmon Navarro Coelho. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016. Ponto 9, p. 12.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

o exercício de direitos, como ocorre no exercício do poder de polícia.

[...]

Já em relação aos tributos vinculados, o constituinte, sabiamente, limitou-se a autorizar as pessoas políticas a instituírem taxas e contribuição de melhoria. **E não poderia ser de outra forma, pois precede à competência para instituição de taxas e de contribuição de melhoria a competência administrativa para prestar o serviço público, exercer o poder de polícia e realizar a obra pública. Será competente para instituir – por lei – a taxa a pessoa política a quem couber o dever de fiscalizar determinada atividade ou de prestar determinado serviço público. A contribuição de melhoria será instituída – também por lei – pelo ente que realizar a obra.** (grifos meus).

No caso em apreço, notadamente, o diploma municipal pretendeu estabelecer a possibilidade de *firmar um acordo com os participantes, visando a realização da pavimentação das vias públicas e do calçamento de passeios.*

Dessa forma, ainda que não refira expressamente, o Poder Público Municipal transferiu ao particular, mediante condições e encargos deduzidos na lei, o custo da obra, mesmo que parcialmente, o que não se revela admissível.

Por ocasião da análise acerca da (in)constitucionalidade de diplomas legislativos semelhantes, assim já decidiu este Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.780/2017 DE SÃO LOURENÇO DO

16



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

SUL. A lei que estabelece que o custeio da mão de obra da pavimentação de vias públicas com problemas de erosão, que podem causar risco de vida à população, será da comunidade beneficiada, merece ser declarada inconstitucional. Transferência de dever inerente ao Poder Público para o particular mediante condições e encargos, desobrigando-se de dever inerente à sua função executiva. Afronta aos artigos 8º e 140, inciso III, da Carta Estadual, assim como ao artigo 145, inciso III, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081865164, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 30-09-2019) (grifos meus).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 2.244/1997, DO MUNICÍPIO DE ESPUMOSO, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. TAXA DE EXPEDIENTE DECORRENTE DA UTILIZAÇÃO DE SERVIÇO DO MUNICÍPIO, QUE RESULTE NA EXPEDIÇÃO DE DOCUMENTO OU PRÁTICA DE ATO DE SUA COMPETÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, NAS HIPÓTESES EM QUE A COBRANÇA DA TAXA DE EXPEDIENTE OCORRER EM DETRIMENTO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO E DE OBTER CERTIDÕES EM DEFESA DE DIREITOS, CONTRA ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER E PARA ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL, BEM COMO QUANDO A EXAÇÃO RESULTAR DE EXPEDIÇÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO. RETIRADA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE INSTITUIÇÃO DE TAXAS, SEM A DEVIDA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. 1. O art. 5º, inc. XXXIV, alíneas "a" e "b", da Constituição Federal assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. O art. 5º da CF materializa o rol de direitos e deveres individuais e coletivos, sendo que estes direitos são expressamente adotados pela Constituição Estadual, nos termos do seu art. 1º, e são de observância obrigatória pelos Municípios, consoante o art. 8º,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

caput, da CE, que, a par disso, também ressalva a todos o direito, independentemente de pagamento de qualquer natureza, à informação sobre o que consta a seu respeito, a qualquer título, nos registros ou bancos de dados das entidades governamentais ou de caráter público (art. 23). Desse modo, é de ser declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 54 e do art. 55, caput e parágrafo único, inc. I e II, da Lei n.º 2.244/1997, do Município de Espumoso - Código Tributário Municipal -, que instituem a taxa de expediente, decorrente da utilização de serviço do Município, que resulte na expedição de documento ou prática de ato de sua competência, e estabelecem ser esta taxa devida (I) "por requerimento, independentemente de expedição de documento ou prática de ato nele requerido" e (II) "tantas vezes quantas forem as providências que, idênticas ou semelhantes, sejam individualizadas", nas hipóteses em que a cobrança da taxa de expediente ocorrer em detrimento do exercício do direito de petição e de obter certidões em defesa de direitos, contra ilegalidade ou abuso de poder e para esclarecimento de situações de interesse pessoal. 2. Ademais, também é de ser declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 54 e do art. 55, caput e parágrafo único, inc. I e II, da Lei n.º 2.244/1997, do Município de Espumoso - Código Tributário Municipal -, na hipótese em que a exação resultar de expedição de tributo, pois, nesse caso, não há falar em prestação de serviço público ao contribuinte, constituindo-se a expedição da guia um mero instrumento de arrecadação, conforme já definiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 789.218, cuja repercussão geral foi reconhecida. 3. É de ser retirado do ordenamento jurídico, por inconstitucionalidade, o inc. IV do parágrafo único do art. 55 da Lei n.º 2.244/1997, do Município de Espumoso - Código Tributário Municipal -, por violar a legalidade tributária (art. 150, inc. I, da CF, de observância obrigatória pelos Municípios, em razão do disposto no art. 140, caput, da CE), ao estabelecer que a taxa de expediente é devida em "outras situações não especificadas", de modo absolutamente vago, impreciso, não permitindo ao contribuinte o conhecimento dos efeitos tributários dos atos que praticar. Igualmente, impõe-se proclamar a inconstitucionalidade, com a retirada do ordenamento jurídico, do art. 58, alínea "b", bem como o respectivo parágrafo único, também por

18



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

ofensa à legalidade estrita, por instituir a "Taxa de Serviços Diversos" e consignar que "a Taxa de Serviços Diversos poderá ser cobrada independente do IPTU, com condições e prazos estabelecidos por Decreto", porquanto, desse modo, a lei municipal torna impossível determinar o surgimento e o conteúdo da obrigação tributária, autorizando que simples decret condições e prazos para a cobrança da taxa em questão. **4. Outrossim, considerando que o art. 145, inc. II, da CF, que é reproduzido pelo art. 140, § 1º, inc. II, da CE, dispõe ser cabível a instituição de taxa "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição", impõe-se proclamar a inconstitucionalidade, com a retirada do ordenamento jurídico, da alínea "c" do art. 58 da Lei n.º 2.244/1997, do Município de Espumoso - Código Tributário Municipal -, que institui a cobrança de taxa de serviço em decorrência da "Limpeza e Conservação de Pavimentação e Logradouros". Isso porque tal atividade estatal, por sua natureza, evidencia-se, a senso comum, não se tratar de um serviço público específico e divisível, mas de utilidade inespecífica, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, razão pela qual não pode ser custeado mediante taxa. JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO, UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069651511, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, julgado em 12/12/2016) (grifos meus).**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL. LEI MUNICIPAL N.º 1.171, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1992, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO. TAXA DE EXPEDIENTE: artigos 100, 101, 102, parágrafo único, incisos I, II. Declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, pela incompatibilidade da exação com situações em que simplesmente exercido o direito de petição e com outras de expedição de guia para pagamento de tributo. Artigo 102, parágrafo único, inciso IV. Disposição que institui incidência da taxa em "outras situações não especificadas". Previsão genérica, caracterizadora de inconstitucionalidade, porquanto implica violação ao princípio da legalidade estrita. TAXA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS: artigos, 106, inciso II, e 109, parágrafo único. Inconstitucionalidade material, com malferimento aos artigos 8º e 140,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

parágrafo 1º, inciso II, ambos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 145, inciso II, e parágrafo 2º, da Constituição Federal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061436689, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 05/10/2015) (grifos meus).

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL 6035/1997. PAVIMENTAÇÃO DE RUA. ÔNUS SUPOSTO PELOS PROPRIETÁRIOS DOS LOTES QUE ADERIREM AO PROJETO. PAGAMENTO DA OBRA CONTRATADA EFETUADO DIRETAMENTE À EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO. INCOSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA AO ART. 145, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AO ART. 140, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70063568414, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 18-05-2015). (grifos meus).

APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATOS ENVOLVENDO O CHAMADO SISTEMA DE CALÇAMENTO COMUNITÁRIO, O QUAL, EM PRINCÍPIO, TRADUZ BURLA AO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ESPECIFICAMENTE A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA (CF, ART. 145, III; CE, ART. 140, III), COM A DEFORMAÇÃO DA COBRANÇA PURA E SIMPLES DO CUSTO DA OBRA, SEM QUALQUER RELAÇÃO COM A MAIS VALIA, E COMO SE OBRA PRIVADA FOSSE, ISTO É, DOS PRÓPRIOS PAGADORES, E NÃO OBRA PÚBLICA DO MUNICÍPIO. SUSCITAÇÃO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUANDO MAIS NÃO SEJA PELA ALTA CONVENIÊNCIA DE QUE HAJA PRONUNCIAMENTO A RESPEITO, PELO PRISMA DA CONSTITUCIONALIDADE, OU NÃO, SERVINDO DE BALIZA AOS PRÓPRIOS MUNICÍPIOS QUE VÊM ADOTANDO O SISTEMA DE CALÇAMENTO COMUNITÁRIO. À UNANIMIDADE, NA FORMA DO ART. 209 DO REGIMENTO INTERNO, SUSCITARAM INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM ENVIO AO EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL. (Apelação Cível, Nº 70057768368, Primeira Câmara Cível,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani,
Julgado em: 26-11-2014) (grifos meus).

Nessa ordem de coisas, evidenciada a ocorrência de vício material na lei municipal em comento, e, conseqüentemente, das instruções normativas correlatas, por vulnerar o regime tributário constitucionalmente instituído e estabelecer, indevidamente, a cobrança por realização de obra pública diretamente ao particular, deve ser acolhido o pedido para que seja declarada inconstitucional.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.273, de 17 de novembro de 1998, e, por arrastamento, das Instruções Normativas n. 01/2007 e 02/2009, por ofensa aos artigos 8º e 140, inciso III, da Constituição Estadual, artigo 145, inciso III, da Constituição Federal.

É o voto.

DES. GIOVANNI CONTI

Eminentes colegas.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, em face da Lei Municipal n. 3.273/1998, e, por arrastamento, as Instruções Normativas n. 01/2007 e 02/2009, do Poder Executivo Municipal, por ofensa aos artigos 8º e 140, incisos III, da Constituição Estadual, artigo 145, inciso III, da Constituição Federal, ao autorizar o Poder Executivo a firmar acordo com particular para a execução da pavimentação das vias públicas e do calçamento de passeios do Município.

Referiu o proponente que a lei atacada transfere ao munícipe dever inerente à função executiva do poder público, padecendo



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

de vício material e ofensa aos artigos 8º e 140, incisos III, da Constituição Estadual, artigo 145, inciso III, da Constituição Federal.

Acompanho o voto do eminente Relator, e peço vênia para acrescentar jurisprudência desta Corte em julgado da espécie:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.780/2017 DE SÃO LOURENÇO DO SUL. A lei que estabelece que o custeio da mão de obra da pavimentação de vias públicas com problemas de erosão, que podem causar risco de vida à população, será da comunidade beneficiada, merece ser declarada inconstitucional. Transferência de dever inerente ao Poder Público para o particular mediante condições e encargos, desobrigando-se de dever inerente à sua função executiva. Afronta aos artigos 8º e 140, inciso III, da Carta Estadual, assim como ao artigo 145, inciso III, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081865164, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 30-09-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO QUE ESTABELECE REGRAS PARA A MANUTENÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO URBANA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de manutenção de vias urbanas cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RTH

Nº 70085472140 (Nº CNJ: 0060767-62.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

do caso. PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70069437564, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 27-11-2017)

Com os acréscimos, acompanho o voto condutor.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085472140: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: RICARDO TORRES HERMANN Nº de Série do certificado: 56020FD76E258178 Data e hora da assinatura: 20/05/2022 17:59:40</p> <p>Signatário: Giovanni Conti Data e hora da assinatura: 23/05/2022 12:20:08</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---