



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de  
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da  
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,  
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 4.367**,  
de 04 de novembro de 2021, **do Município de São Sebastião do  
Caí**, que *dispõe sobre a implantação do programa de pavimentação  
comunitária de vias públicas, autoriza a assinatura de parcerias para*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*sua execução e dá outras providências, pelas seguintes razões de direito:*

**1. O ato normativo impugnado está assim redigido:**

*LEI 4.367, DE 04 DE NOVEMBRO DE 2021.*

*Dispõe sobre a implantação do programa de pavimentação comunitária de vias públicas, autoriza a firmatura de parcerias para sua execução e dá outras providências*

*JÚLIO CÉSAR CAMPANI, Prefeito Municipal de São Sebastião do Caí.*

*FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu, no uso das atribuições que me confere a Lei Orgânica do Município, sanciono a seguinte:*

*LEI:*

*Art. 1º Fica criado, no âmbito do Município, o Programa de Pavimentação Comunitária, visando à pavimentação de vias públicas, com os seguintes objetivos:*

*I - Expandir a pavimentação de vias públicas no Município de São Sebastião do Caí;*

*II - Promover a iniciativa popular, participação comunitária e o associativismo;*

*III - Distribuir os benefícios públicos de infraestrutura, de acordo com a apresentação de demandas por parte da população;*

*Art. 2º Caracteriza-se como pavimentação comunitária aquela em que ocorre a participação direta, pela comunidade organizada em forma Núcleo ou Associação de Moradores, do custeio e execução da pavimentação de vias públicas, observado o disposto nessa Lei e mantidas as*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*responsabilidades do Município na autorização, projeto, acompanhamento, fiscalização e aceite da obra.*

**Art. 3º** *Será pré-requisito para realização da pavimentação comunitária a qualificação técnica da empresa fornecedora do revestimento, observado o disposto no artigo 4º e no inciso II do artigo 13 desta Lei:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica;*

*III - qualificação econômico-financeira;*

*IV - regularidade fiscal.*

**Art. 4º** *As obras de pavimentação comunitária poderão ser executadas com revestimentos de pedra basalto em forma de paralelepípedo regular, blocos de concreto do tipo PAVS, ou CBUQ (asfalto).*

**Art. 5º** *O Município irá fornecer as informações, orientações e modelos de documentos necessários para encaminhamento de solicitação, aprovação e execução da pavimentação comunitária, bem como irá assegurar a participação de técnicos e servidores municipais em reuniões comunitárias, para prestar esclarecimentos e orientações necessárias.*

**Art. 6º** *Somente será autorizada a negociação para a execução de serviços nas vias públicas nas quais a adesão for igual ou superior a 80% (oitenta por cento) dos proprietários ou possuidores beneficiados, observado o disposto no artigo 2º desta Lei.*

*Parágrafo único: Caberá ao Município a execução e pagamento da pavimentação relativa aos trechos cujos proprietários não tenham aderido ao programa.*

**Art. 7º** *Para a obtenção dos serviços definidos na presente lei, a Associação ou Núcleo de moradores interessados protocolará, no setor competente da Prefeitura, requerimento acompanhado da Ata da Assembleia que aprovou, pela maioria de 80% (oitenta por cento) a execução da obra, ou documento assinado pelo núcleo de moradores manifestando a aprovação da realização dos serviços.*

*Parágrafo único: A Ata ou documento assinado pelo núcleo de moradores deverá conter seus nomes completos, a indicação*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*dos lotes dos quais são proprietários, e número de seu CPF e RG.*

**Art. 8º** *Os proprietários ou possuidores a qualquer título de imóveis beneficiados por obras de pavimentação comunitária e que não aderirem a mesma, sofrerão incidência de contribuição de melhoria, em valor não inferior ao pago pelos participantes (por metro quadrado) e limitado a valorização de seu imóvel.*

**Art. 9º** *Os proprietários ou possuidores a qualquer título de imóveis beneficiados com a execução da obra, que inicialmente não aderirem ao Programa, poderão fazê-lo até a publicação do Edital de lançamento da Contribuição de Melhoria.*

**Art. 10.** *O Município dará preferência para execução de obras de pavimentação comunitária para solicitações que contem com adesão de 100% (cem por cento) dos proprietários de imóveis, independente da data de seu requerimento.*

**Art. 11.** *Poderá o Executivo determinar dotação orçamentária específica para pavimentações comunitárias, e determinar prazos para protocolo de solicitações de adesão.*

**Art. 12.** *Fica o Poder Executivo autorizado a firmar parceria com Associações ou Núcleo de moradores do Município objetivando realizar, em parceria com as empresas cadastradas, a pavimentação das ruas e estradas municipais.  
Parágrafo único: Será condição para o início da execução a apresentação dos contratos firmados entre moradores signatários e empresa fornecedora.*

**Art. 13.** *A execução da pavimentação comunitária será custeada de forma compartilhada entre o Município e os proprietários ou possuidores a qualquer título de imóveis diretamente interessados na pavimentação, mediante adesão ao Programa de Pavimentação comunitária, na seguinte proporção*

*I - Será de responsabilidade do Município:*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

- a) Elaboração do projeto de pavimentação, com a indicação do material de revestimento, de acordo com as normas técnicas exigidas pela legislação municipal;*
- b) Preparação do terreno para o recebimento da pavimentação, no que tange a topografia, execução de terraplenagem, fornecimento e colocação de meios-fios e de canos de concreto para esgoto pluvial e bueiros, além do fornecimento do pó de brita ou outro material equivalente necessário;*
- c) Emissão de autorização para início de obra;*
- d) Contratação da empresa executora da obra;*
- e) Aprovação prévia do material de revestimento que vier a ser executado;*
- f) Fiscalização e recebimento da obra.*

*II - Será de responsabilidade dos proprietários ou possuidores a qualquer título de imóveis interessados na Pavimentação comunitária:*

- a) Adesão ao Programa de Pavimentação comunitária de que trata esta lei;*
- b) Aquisição, pagamento e fornecimento, na integralidade, do material de revestimento que vier a ser executado na obra, nos termos do artigo 4º;*
- c) o acompanhamento e fiscalização da obra, em conjunto com o Município;*

**Art. 14.** *As despesas decorrentes da presente lei correrão à conta de dotação orçamentária própria.*

**Art. 15.** *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e será regulamentada no que couber.*

*Gabinete do Prefeito Municipal de São Sebastião do Caí, aos 04 dias do mês de novembro de 2021.*

**JULIO CESAR CAMPANI**  
*Prefeito Municipal.*

**2.** O ato legislativo em exame padece de vício de inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Com efeito, a Lei Municipal n.º 4.367/2021 de São Sebastião do Caí estabelece a participação direta, pela comunidade organizada em forma Núcleo ou Associação de Moradores, **do custeio e execução da pavimentação de vias públicas.**

A execução da pavimentação comunitária será **custeada de forma compartilhada entre o Município e os proprietários ou possuidores a qualquer título de imóveis diretamente interessados na pavimentação**, mediante adesão ao Programa de Pavimentação comunitária, na proporção que especifica.

A legislação ainda estabelece que **os proprietários ou possuidores a qualquer título de imóveis beneficiados por obras de pavimentação comunitária e que não aderirem a mesma, sofrerão incidência de contribuição de melhoria**, em valor não inferior ao pago pelos participantes (por metro quadrado) e limitado a valorização de seu imóvel.

Assim dispondo, o legislador municipal criou tributo não previsto constitucionalmente.

A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I, II e III, outorga aos Municípios autonomia para legislarem sobre assuntos de interesse local, complementar a legislação federal e estadual no que couber e instituir e arrecadar tributos que lhe são próprios, *in verbis*:

*Art. 30 - Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*II - suplementar 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;*

*(...)*

Não obstante, o artigo 145 da Carta Magna dispõe sobre os limites da competência dos entes federados para instituir tributos, como abaixo se transcreve:

*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 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.*

E a Constituição Estadual, por sua vez, trata do sistema tributário no artigo 140, assim redigido:

*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:*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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.**

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

O Sistema Tributário Nacional está previsto nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal, com seus princípios gerais, as espécies tributárias, as limitações ao poder de tributar, a repartição de competências tributárias, assim como os critérios para a divisão das receitas.

Esse sistema é de âmbito nacional, consoante expressamente redigido no Capítulo I do Título VI da Constituição Federal, motivo pelo qual suas normas e princípios incidem para todas as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), *com elevada força negativa, impossibilitando ao legislador tributário a produção de normas jurídicas que contrariem os preceitos fundamentais*<sup>1</sup>.

Apesar de a Constituição do Estado, por força do seu artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, reconhecer a autonomia municipal, Bruno Miragem e Júnior Zimmer advertem que:

*(...) o exercício da autonomia municipal é limitado tanto pelas normas e pelas competências materiais e legislativas da*

---

<sup>1</sup> ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. *Curso de direito tributário*. 6ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011. p. 26.

<sup>2</sup> Art. 8º - *O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*União e dos Estados, às quais deve respeitar, quanto pelo princípio da simetria, pelo qual, no exercício da sua competência de auto-organização, não deve desbordar da moldura estabelecida para a independência e para a inter-relação dos Poderes pela Constituição Federal*<sup>3</sup>.

No ponto que ora interessa, Roque Antônio Carrazza<sup>4</sup> assinala que:

*A constituição, como já vimos, é a base de todo nosso direito público, notadamente de nosso direito tributário. De fato, no Brasil, por força de uma série de particularidades, as normas tributárias são, por assim dizer, o corolário dos princípios fundamentais consagrados na Lei Maior.*

*Assim também se posiciona Humberto Ávila, em trabalho de excelente feitura; verbis: “(...) o Sistema Tributário Nacional, que regula pormenorizadamente a matéria tributária, mantém, relação com a Constituição toda, em especial com os princípios formais e materiais fundamentais – independentemente de estarem expressa ou implicitamente previstos – e com os direitos fundamentais, sobretudo com as garantias de propriedade e de liberdade; os ‘princípios sistematicamente fundamentais’ (systemtragenden Prinzipien), que mantêm vinculação com o poder de tributar e atribuem significado normativo a outros princípios, são o princípio republicano, o princípio federativo, o princípio de segurança jurídica e o princípio da igualdade”<sup>5</sup>.*

Fixadas as premissas da questão de fundo, é de se ver, pois, que o sistema constitucional tributário elenca os tributos que podem ser exigidos do contribuinte pela União, estados e municípios, o que evidencia seu caráter rígido, inflexível e

---

<sup>3</sup> MIRAGEM, Bruno e ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 37.

<sup>4</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 54;

<sup>5</sup> ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 21;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

exaustivo, limitando, assim, a atuação discricionária do legislador ordinário.

Nesse sentido é a lição de Luciano Felício Fuck<sup>6</sup>:

*(...) entre as diversas características do sistema tributário na CF/1988, ganha relevo seu caráter rígido, porquanto só pode ser modificado por meio de emenda constitucional, cujo processo legislativo é mais solene e dificultoso do que o de edição de leis ordinárias. A rigidez do sistema constitucional tributário é reconhecida como princípio constitucional implícito que repercute diretamente sobre as competências tributárias tão amplamente detalhadas na CF/1988, não tendo o legislador ordinário liberdade para “desenhar qualquer traço fundamental” [iii].*

*Ademais, é importante salientar que a competência tributária fixada na CF/1988 é exaustiva, como bem destacou Ataliba, ao afirmar que o constituinte de 1946 criou sistema “completo, fechado e harmônico, que limita e ordena estritamente, não só cada poder tributante como — consequência lógica — toda atividade tributária, globalmente considerada” [iv]. Isto é, não há competência tributária fora dos termos definidos ou do rol fechado explicitado na CF/1988, inexistindo liberdade discricionária para o legislador ordinário.*

*Evidentemente, a detalhada repartição de competências tributárias prestigia o federalismo, especialmente considerando o processo centrífugo de formação do federalismo no Brasil, atendendo a antigo anseio de descentralização de recursos da União para os estados e municípios, e de recursos dos estados para os municípios[v]. Em grande parte, esse anseio é atendido no Brasil por meio da repartição tanto de competências quanto de receitas dos impostos[vi]*

*Na realidade, a CF/1988 predetermina o conteúdo material e define as hipóteses de incidência, estabelecendo cada espécie tributária e limitando, tanto formalmente quanto materialmente, os tributos que podem ser instituídos[vii].*

---

<sup>6</sup> FUCK, Luciano Felício. Sistema constitucional tributário exige atenção do STF. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2012-dez-08/observatorio-constitucional-sistema-tributario-exige-atencao-stf>. Acesso em 13/03/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Além disso, a CF/1988 não foi detalhista apenas com relação às competências tributárias, mas também no pertinente a normas protetivas que moldam o poder de tributar e amparam direitos e garantias dos contribuintes, prevendo extenso rol de limitações constitucionais ao poder de tributar. Por isso, permanece válida ainda hoje a frase de Aliomar Baleeiro de que “nenhuma Constituição excede a brasileira, a partir da redação de 1946, pelo zelo com que reduziu a disposições jurídicas aqueles princípios tributários [limitações constitucionais ao poder de tributar]” [viii].*

*Essas singularidades do sistema constitucional brasileiro procuram eliminar a dupla tributação interna e proteger eficientemente o contribuinte. Elas têm como efeito, ainda, transformar o Supremo Tribunal Federal, guardião das disposições constitucionais, no garante de quase todo o sistema tributário.*

(...)

Consoante expressamente mencionado na Carta da República e na Constituição Estadual, a autorização para o custeio de obra pública **somente pode ser suportada pelo tributo da contribuição de melhoria.**

Em regra, a obra pública de pavimentação de rua é atividade de caráter geral, *uti universi*, e não *uti singuli*, que deve ser custeada por impostos, impedindo, assim, que o Poder Público institua taxa para a sua cobrança.

Não é serviço que se preste em favor de determinado indivíduo, beneficiário direto da obra ou não, em face da impossibilidade de mensuração da obrigação do ente público de zelar pelo bem comum da comunidade, em que pese eventual valorização imobiliária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Deste último aspecto é que pode surgir a hipótese de incidência tributária para a cobrança da contribuição de melhoria, em que o *objetivo é evitar o enriquecimento injusto do contribuinte, cuja propriedade foi valorizada em decorrência da realização de uma obra pública que foi custeada por toda a sociedade, mediante receita de impostos*<sup>7</sup>.

Sobre o tema, calha trazer à baila o entendimento de Leandro Paulsen<sup>8</sup>:

*Justificativa do tributo. A contribuição de melhoria visa a uma distribuição mais justa dos ônus decorrentes de determinadas obras públicas. A obra é realizada não em face do interesse privado de tal ou qual pessoa, mas em razão do interesse público envolvido, ou seja, tendo em vista o benefício que a obra traz para a sociedade como um todo. A princípio, todas as pessoas estariam para a obra pública em situação de igualdade, como integrantes da sociedade e, assim, concorreriam para a mesma de forma indireta, através do cumprimento do seu dever fundamental de pagar os impostos que lhes são exigidos para custear as despesas públicas. Contudo, sabe-se que há obras públicas que acabam por beneficiar particularmente determinadas pessoas, inclusive implicando valorização dos seus imóveis, por estarem situados na sua zona de influência. Para tais casos, é que é concedida a competência tributária em questão, de modo que tais pessoas, particularmente beneficiadas com o incremento do seu patrimônio em face da obra pública, sejam chamadas a participar em maior grau do seu custeio através de tributo específico: a contribuição de melhoria. De fato, a contribuição de melhoria, vê-se pela análise da evolução deste instituto, e uma prestação pecuniária compulsória exigida dos proprietários de imóveis particularmente beneficiados por uma obra pública. A ideia é fazer com que as pessoas*

---

<sup>7</sup> ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. Ob. citada. p. 115.

<sup>8</sup> PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2006. p. 69.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*diretamente beneficiadas participem com maior intensidade do custeio da obra suportando-o total ou parcialmente.*

[...]

***Pavimentação de via pública. Pavimentação de via pública é obra, e não serviço. Por isso, pode ser eleita como causa para a cobrança de contribuição de melhoria, e não de taxa.***

No ponto, vale ainda invocar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup>, *in verbis*:

*Obra pública é a construção, reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público. Obra pública não é serviço público. De fato, serviço público e obra pública distinguem-se com grande nitidez, como se vê da seguinte comparação:*

*a) a obra é, em si mesma, um produto estático; o serviço é uma atividade, algo dinâmico;*

*b) a obra é uma coisa: o produto cristalizado de uma operação humana; o serviço é a própria operação ensejadora do desfrute;*

*c) a fruição da obra, uma vez realizada, independe de uma prestação, é captada diretamente, salvo quando é apenas o suporte material para a prestação de um serviço; a fruição do serviço é a fruição da própria prestação; assim, depende sempre integralmente dela;*

*d) a obra, para ser executada, não presume a prévia existência de um serviço; o serviço público, normalmente, para ser prestado, pressupõe uma obra que lhe constitui o suporte material.*

Não obstante, o programa de pavimentação comunitária de vias públicas de que trata a Lei n.º 4.367/2021 de São Sebastião do Caí, ainda que não receba denominação explícita de contribuição de melhoria, guarda perfeita adequação a tal espécie tributária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Ao que se vê, o ajuste administrativo instituído pela municipalidade em tudo se assemelha à contribuição de melhoria, disciplinada pelos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional:

*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;*

*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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Verifica-se, portanto, a violação aos preceitos constitucionais, considerando que a lei municipal questionada trata da transferência de dever inerente ao poder público para o particular mediante condições e encargos ali deduzidos. Em outras palavras, o ato normativo autoriza o Poder Público a demitir-se de dever, inerente à sua função executiva, delegando-o ao particular, além de desconsiderar a previsão, no regime tributário vigente, de forma específica de custeio da obra pública com valorização imobiliária, qual seja, a contribuição de melhoria.

Essa burla ao sistema tributário vigente pretende cobrar o custo da obra pública diretamente do particular, sem estabelecer qualquer relação de mais valia, como se fosse uma obra privada.

Por relevante, calha enfatizar que **o vício de inconstitucionalidade decorrente da burla ao sistema tributário nacional já fora mesmo identificado no curso do processo legislativo, conforme se extrai do Parecer lançado em data de 03 de novembro de 2021** (fls. 05/07 do Projeto de Lei nº 088/2021).

Em arremate, imperativo recordar que a matéria já foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, como revelam as ementas a seguir transcritas:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL nº 3.273/98 DE SANTA CRUZ DO SUL. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. ACORDO*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 munícipes 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. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085472140, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 13-05-2022)*

*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)*





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 26/11/2014)*

*APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO. CAXIAS DO SUL. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. PARTICIPAÇÃO DOS PARTICULARES. CONTRATAÇÃO COM EMPRESA ESTATAL, CONFORME PLANO COMUNITÁRIO DE MELHORAMENTOS. NULIDADE DOS CONTRATOS E DAS DUPLICATAS SACADAS PELA EMPRESA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. CALÇAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS QUE SE TRATA DE OBRA PÚBLICA E NÃO DE SERVIÇO QUE SE PRESTA EM FAVOR DE DETERMINADO PROPRIETÁRIO, SEJA ELE ENTESTANTE OU NÃO A VIA BENEFICIADA, NEM SE TRATA DE BENEFÍCIO INDIVIDUAL, E QUE POSSA SER MENSURADO EM RELAÇÃO A CADA PROPRIETÁRIO DO ENTORNO. SEU FINANCIAMENTO DEVE-SE DAR POR MEIO DE TRIBUTOS, SEJAM OS GERAIS, SEJA POR MEIO DE INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, ENTÃO ATENDIDOS OS REQUISITOS DOS ARTS. 81 E 82 DO CTN. DUPLICATAS SACADAS PELA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CODECA QUE NÃO SÃO*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*REPRESENTATIVAS DE COMPRA E VENDA MERCANTIL OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, MAS DE PARCELA DE CONTRIBUIÇÃO NA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA, O QUE AS PÕE A MARGEM DA LEI 5.474/68. ILEGALIDADE DO OBJETO CONTRATADO, A REVELAR A PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO DESCONSTITUTIVA DOS CONTRATOS E DOS TÍTULOS SACADOS COM BASE NELES. LEGITIMAÇÃO PASSIVA TAMBÉM DO MUNICÍPIO, BENEFICIÁRIO DA OBRA PÚBLICA E A QUEM CUMPRIRA RESSARCIR EVENTUAL PREJUÍZO SOFRIDO PELA EMPRESA CO-DEMANDADA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE NA ORIGEM. SENTENÇA A MERECER INTEGRAL REFORMA. APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70004689907, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 30/06/2003)*

*INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL 6.035/1997. PAVIMENTAÇÃO DE RUA. ÔNUS SUPOSTO PELOS PROPRIETÁRIOS DOS LOTES QUE ADERIREM AO PROJETO. PAGAMENTO DA OBRA CONTRATADA EFETUADO DIRETAMENTE À EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE 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)*

Por tais considerações, mostra-se inarredável proceder à declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 4.367, de 04 de novembro de 2021, do Município de São Sebastião do Caí.

**3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, recebida e autuada a ação:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

a) a notificação das autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do diploma legal atacado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) a citação da Procuradoria-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, seja julgado integralmente procedente o pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da **Lei n.º 4.367**, de 04 de novembro de 2021, **do Município de São Sebastião do Caí**, por afronta aos artigos 8º e 140, inciso III, da Carta Estadual, assim como ao artigo 145, inciso III, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 29 de agosto de 2022.

**MARCELO LEMOS DORNELLES,**  
Procurador-Geral de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AFJCL