



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

Autos nº: 84376.  
Natureza: Ação de anulação de débito fiscal.  
Parte autora: Antônio Peixoto dos Santos.  
Parte requerida: Município de Água Boa.

***Vistos,***

Trata-se de *ação anulatória de débito fiscal cumulada com pedido de repetição de indébito* ajuizada em face do Município de Água Boa.

Alega a parte autora que o requerido está lhe cobrando ilegalmente valores a título de contribuição de melhoria, isso porque o mesmo não instituiu o aludido tributo da forma correta, não tendo realizado a avaliação da valorização do imóvel decorrente da pavimentação asfáltica realizada, tendo fixado o valor cobrado com base no custo da obra sem se atentar para o limite individual previsto no art. 81 do Código Tributário Nacional, não tendo a parte requerida ainda observado o princípio da anterioridade, cobrando o tributo no mesmo exercício tributário de sua instituição.

Em razão de tais ilegalidades, pleiteia a anulação do débito fiscal e a repetição do indébito do tributo cobrado, acrescido dos demais consectários legais.

Recebida a inicial, a parte requerida foi citada.

Na contestação oferecida o Município pugnou pelo indeferimento da petição inicial, eis que a parte requerente não teria apresentado os documentos necessários à propositura da ação, tendo requerido ainda a reunião das



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

diversas ações em tramitação sobre a matéria em razão da alegada conexão existente entre as mesmas e a revogação dos benefícios gratuidade da justiça.

No mérito, alegou que a instituição da exação ocorreu validamente, uma vez que foram respeitados todos os requisitos necessários para a ocorrência do fato gerador do tributo, sendo inegável a valorização imobiliária após a execução da obra.

Alegou que o Programa Municipal de Pavimentação Comunitária foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 813/05, que foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 1.676/05, sendo que a Lei Complementar Municipal nº 813/05 teria respeitado os princípios do Direito Tributário e da Administração Pública, tendo sido publicado em 09 de junho de 2005 o edital de convocação para que os interessados examinassem o memorial descritivo do projeto, o orçamento da obra, o custo e o melhoramento, o plano de rateio e os valores correspondentes.

Sustentou ainda, quanto à obrigação tributária e a efetiva valorização do imóvel, que a análise do espelho do cadastro do bem atinente ao período de 2005 a 2012 comprovaria a efetiva valorização experimentada, tendo pugnado subsidiariamente pela realização de perícia técnica para apuração do valor da valorização imobiliária.

Narrou ainda ter sido elaborado um termo de confissão de dívida e compromisso de pagamento entre a parte autora e o Município de Água Boa, o qual acompanhou a contestação.

Por fim, sustentou ser ilegal o pedido de repetição do indébito, isso porque os pagamentos foram realizados de forma lícita, merecendo improcedência o



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

pedido de anulação do débito, já que a cobrança teria obedecido aos princípios da legalidade e anterioridade.

A parte autora na sequência apresentou impugnação rechaçando as preliminares e reiterando os fundamentos do pedido formulado na inicial.

É o breve relatório.

### **DECIDO.**

Como a causa está apta para ser julgada, sendo prescindível a produção de outras provas, julgo antecipadamente a lide com fundamento no art. 330, inciso I, do Código de Processo Civil.

Todavia, antes de adentrar na análise do mérito, cumpre-me pontuar as questões processuais suscitadas, sendo oportuno em primeiro lugar afirmar que não reunirei os diversos processos envolvendo a alegada cobrança da contribuição de melhoria que estão em tramitação para julgamento conjunto, uma vez que inexistente a possibilidade deste Juízo proferir sentenças conflitantes, já que estou tomando o cuidado de julgar os feitos nesta mesma data.

Anoto que me filio à corrente dos que entendem que a reunião prevista no art. 105 do Código de Processo Civil é uma faculdade do julgador e não uma obrigação, sendo aqui oportuno transcrever a seguinte lição de Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (*in*: Manual do Processo de Conhecimento – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pág. 51):

*“Diz-se que há possibilidade (e não obrigatoriedade) de reunião dos processos, não porque seja esta*



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*providência decisão arbitrária do magistrado; ao contrário, caberá ao magistrado (ou aos magistrados) examinar a conveniência de reunião, tendo em conta os objetivos a que se destinam a conexão ou a continência (evitar decisões conflitantes e privilegiar a economia processual)."*

No caso em questão, como afastada está a possibilidade de se proferir decisões conflitantes, vejo que nenhum prejuízo trará o julgamento em separado, sendo certo, por outro lado, que nenhum efeito prático teria a pugnada reunião, já que as ações foram instruídas com diversos documentos que exigem uma análise individual.

Logo, deixo de reunir os processos para julgamento conjunto.

No mais, por entender que a inicial está perfeita, já que suficientemente instruída com os documentos necessários para o conhecimento da demanda, passo à análise do mérito, sendo oportuno anotar apenas que a impugnação aos benefícios da gratuidade de justiça reclama incidente próprio, sendo indevida a revogação do benefício mediante mera alegação da parte adversa formulada no próprio feito principal.

Assim, passo a decidir o mérito da presente ação, expondo as razões de meu convencimento, conforme exigência esculpida no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, sendo necessário desde já registrar que, embora as partes tenham discutido a questão controvertida apenas à luz do direito tributário, como sabido, vigora no sistema jurídico brasileiro o princípio "*iura novit curia*", isto é, deve o magistrado conhecer os fatos trazidos pelas partes e aplicar ao mesmo a norma jurídica correspondente por sua autoridade, consubstanciado no antigo brocardo "*narra mihi factum dabo tibi jus*", ou seja, narra-me o fato que lhe dou o direito.



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

Pois bem. Analisando detidamente os autos, concluo que o pedido formulado merece ser julgado improcedente.

Em que pese as partes tenham discutido a cobrança promovida pelo Município de Água Boa em decorrência da obra denominada "Plano de Pavimentação Comunitário", que abrangeu os Bairros Cristalino, Rodoviário, Guarujá, Industrial, Operário, Primavera, Guarujá Expansão, Universitário e Vila Nova, à luz do direito tributário, entendo que o caso em questão se enquadra em outra modalidade de relação jurídica.

Afirmo isso porque, analisando detidamente os autos, verifico que foi celebrado entre a parte autora e o Município um verdadeiro contrato de prestação de serviços, consubstanciado no chamado "Termo de Confissão de Dívida e Compromisso de Pagamento para com o Município de Água Boa" (*sic*), isso com o escopo de implantar pavimentação asfáltica na frente do imóvel da parte autora, de modo que, tendo o Município cumprido sua parte na avença, entendo que o mesmo faz jus à contraprestação pactuada.

Anoto que, lendo atentamente a Lei Municipal nº 813/05, verifico que foi instituído um plano para pavimentação comunitária de diversos logradouros públicos, sob o pressuposto lógico de que parcela significativa dos interessados aderissem voluntariamente a tal programa, prevendo apenas subsidiariamente a instituição de contribuição de melhoria para os não aderentes.

Destaco que a natureza contratual da relação jurídica estabelecida entre os aderentes e o Município está estampada no art. 4º da Lei Municipal nº 813/05, o qual merece ser transcrito:



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*“Art. 4º - O Contrato de execução dos serviços do Programa Municipal de Pavimentação Comunitária será celebrado entre o Município e o Aderente.” (grifei)*

Destaco que o *caput* do art. 2º da Lei Municipal nº 813/05 também deixa muito clara a natureza contratual da relação havida entre a parte autora aderente do programa e o Município. Eis que o dispõe o referido dispositivo legal:

*“Art. 2º - O Programa de Pavimentação Comunitária de que trata esta Lei será acionado por iniciativa da comunidade de cada bairro, devendo os proprietários de imóveis, localizados defronte às vias e logradouros públicos, que desejam contratar a pavimentação do trecho onde se situam suas propriedades, providenciar o encaminhamento de sua solicitação a Prefeitura, onde será implantado através dos seguintes procedimentos:” (grifei)*

Assim, não obstante a parte requerida não tenha apresentado o termo de adesão formalmente redigido entre as partes, entendo que o termo de confissão de dívida é claro ao se reportar ao mesmo, sendo prova suficiente de sua celebração, mormente quando observamos que a condição de parcelamento facultada à parte autora é equivalente à prevista para a hipótese de aderência ao programa de pavimentação comunitária e não à prevista para a hipótese cobrança de contribuição de melhoria exigível quanto aos não aderentes, sendo esta uma exegese dos artigos 5º e 7º do Decreto Municipal nº 1.676/05.

Ademais, devo destacar que a própria celebração de um termo de confissão de dívida destoa claramente de qualquer débito de natureza tributária, visto que, nos termos do art. 3º do Código Tributário Nacional, a compulsoriedade é elemento básico de todo tributo, não havendo qualquer razão lógica para se lavrar termo



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

de confissão de débito tributário, já que este independe da vontade do contribuinte para sua constituição.

Assim, é do meu convencimento que existe uma autêntica relação contratual entre a parte autora e o Município, tendo aquela concordado com a realização da obra de asfaltamento, mediante contraprestação, que, aliás, foi substancialmente subsidiada pelo Município requerido.

Por conseguinte, forçoso concluir que a relação entre as partes deve ser analisada sob o prisma do direito contratual, distinguindo-se a contraprestação cobrada pelo Município da contribuição de melhoria prevista no art. 145, inciso III, da Constituição da República.

Aliás, embora a dita contribuição de melhoria também pressuponha a execução de uma obra pública, tem esta por fundamento a valorização imobiliária trazida ao contribuinte, e não a simples contraprestação pela obra realizada.

Assim, forçoso concluir que os valores cobrados dos aderentes ao Programa Municipal de Pavimentação Comunitária com base na Lei Municipal nº 813/05 consiste em simples contraprestação por um serviço público regularmente prestado, não se tratando de uma relação tributária, como acentuado pelas partes, mas sim de simples relação de natureza contratual, regulada pelas normas do Direito Administrativo.

Nesse contexto, convém ressaltar que a Lei Municipal nº 813/05 e o Decreto que a regulamentou (Decreto nº 1.676/05) são claros ao traçar a dicotomia entre a cobrança de preço público aos aderentes e a instituição da contribuição de melhoria somente aos não aderentes do Programa de Pavimentação Comunitária. Por oportuno, transcrevo os seguintes dispositivos legais:



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*"Lei Municipal nº 813/05:*

*(...)*

*Art. 11 - Fica instituída a Contribuição de Melhoria incidente sobre os imóveis beneficiados pelas obras executadas em decorrência desta Lei.*

*Parágrafo Único - Ficam excluídos da Contribuição prevista neste Artigo, os imóveis cujos proprietários, ou quem suas vezes fizerem, aderirem ao Plano Municipal de Pavimentação Comunitária e efetuarem o pagamento de seu custo diretamente à Prefeitura Municipal de Água Boa.*

*Art. 12 - As pessoas diretamente beneficiadas com serviços de pavimentação comunitária que não aderirem ao Programa Municipal de Pavimentação Comunitária, serão identificadas para fins de lançamento de Contribuição de Melhoria, de acordo com o estipulado pelo Art. 127 da Lei Orgânica do município de Água Boa, bem como pelo Art. 128 da Lei Complementar 019 de 19 de dezembro de 2.001, Código Tributário Municipal."*

.....

*"Decreto nº 1.676/05:*

*(...)*

*Art. 1º - Este Regulamento tem por objetivo disciplinar o Programa Municipal de Pavimentação Comunitária.*



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*Art. 2º - O custo do Programa Municipal de Pavimentação Comunitária será composto pelo valor de sua execução, acrescido das despesas com estudos, projetos, fiscalização.*

*Art. 3º - O custo do melhoramento será rateado entre os proprietários de imóveis alcançados por ele, proporcionalmente às testadas dos mesmos, sendo:*

*(...)*

*Art. 5º - O valor estipulado no Anexo I, poderá ser parcelado em 20 (Vinte) pagamentos, iguais e consecutivos; para os Aderentes do Programa Municipal de Pavimentação Comunitária, sendo a primeira parcela no ato da assinatura do Contrato.*

*Art. 7º - Os contribuintes que não Aderirem ao Programa Municipal de Pavimentação Comunitária, e optarem pelo lançamento da Contribuição de Melhoria, efetuarão o pagamento em 12 (Doze) parcelas iguais e consecutivas."*

Como se não bastasse, o próprio processo de formalização que acompanhou a contestação expressamente deixou assentado que os não aderentes ao aludido programa comunitário deveriam efetuar o pagamento da referida contribuição de melhoria. Vejamos:

*"(...) Ficam os senhores proprietários, não aderentes ao Programa Municipal de Pavimentação Comunitária, COMUNICADOS que a cobrança do tributo devido será objeto de*



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*lançamento tributário, a título de CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA (...)*”.

Destarte, não pairam dúvidas de que somente as pessoas que não aderirem ao aludido Programa Municipal de Pavimentação Comunitária é que pagarão tributo na modalidade de contribuição de melhoria, não sendo este o caso da parte autora.

*Ad argumentandum*, convém elucidar ainda que, apesar dos municípios, ordinariamente, quando estabelecem uma relação contratual para a execução de obra pública, utilizarem ou criarem um ente administrativo próprio, por meio da técnica da descentralização administrativa, como forma de remunerar o serviço ou a obra através de preço público ou tarifa, de qualquer sorte, o fato da Administração Pública optar em executar diretamente os serviços por seus órgãos, centralizadamente, não invalida por si só o contrato estabelecido entre as partes.

Aliás, o art. 6º, incisos I e VII, da Lei nº 8.666/93, dispõe o seguinte acerca da matéria:

*“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;*

*(...)*

*VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;”*



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

Nesse prisma, deve ser frisado que em nenhum momento a parte autora alegou que o contrato continha qualquer vício que o maculava, não tendo alegado também que o valor cobrado pelo requerido destoava-se da razoabilidade e proporcionalidade.

A despeito disso, cumpre-me trazer a baila os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (*in*: Direito Administrativo Descomplicado. 17ª Edição Revisada e Atualizada. Editora Método. 2009. Pag. 525/527):

*“A Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso I, define obra como toda construção, reforma, fabricação, recuperação, ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. Logo, o contrato administrativo de obra pública será todo ajuste entre a administração e o particular que tenha por objeto um dos procedimentos acima enumerados, relacionado a móvel ou imóvel destinado à população em geral ou ao serviço público. (...) Voltando aos contratos de obra pública, temos que, relativamente à forma de execução, as obras podem ser executadas diretamente, quando o são pelos órgãos e entidades da própria administração, com seus próprios meios, ou indiretamente, quando a execução incumbe a terceiros contratados.”*

Devo destacar que a parte requerente tinha plena consciência do contrato estabelecido, eis que assinou a referida confissão, havendo entre as partes reciprocidades nessa relação contratual, como se pode denotar através da cláusula primeira da avença realizada:

*“(…) CLÁUSULA PRIMEIRA: O (a) DEVEDOR (a) reconhece que deve ao CREDOR o valor de (...). O (a) DEVEDOR (a) reconhece que tal dívida tem como origem o Termo*



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*de Adesão aceito pelo DEVEDOR através do Programa Municipal de Pavimentação Comunitária, estabelecido pela Lei Municipal nº 813/2005, regulamentada pelo Decreto nº 1.976, cujos valores e legitimidade reconhece e aceita como verdadeiros."*

Aliás, acerca da legalidade do procedimento adotado pelo Município de Água Boa, no mesmo sentido aqui esposado, referente a caso análogo, podem ser citados os seguintes julgados:

*"PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTRATO DE ADESÃO SERVIÇOS COMUNITÁRIOS DE EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SEM A DEVIDA CONTRAPRESTAÇÃO POR PARTE DE MORADORA BENEFICIADA COM AS OBRAS COBRANÇA REGIDA PELO DIREITO CONTRATUAL RETRIBUIÇÃO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS QUE NÃO SE CONFUNDE COM CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA OU TAXA, DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DOS ENTES TRIBUTANTES COBRANÇA DE RETRIBUIÇÃO A TÍTULO DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO, EM DECORRÊNCIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO CONTRAPRESTAÇÃO PREVISTA NO CONTRATO ENTRE AS PARTES E DEVIDA À LUZ DO PRINCÍPIO DO PACTA SUNT SERVANDA E DA VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA MULTA MORATÓRIA LIMITADA A 2% DO VALOR DO SALDO DEVEDOR, NOS TERMOS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AÇÃO MONITÓRIA PARCIALMENTE PROCEDENTE CONSTITUIÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO". - Recurso parcialmente provido." (TJSP. Apelação nº. 0069984-06.2008.8.26.0224. Rel. Des. Edgar Rosa. 36ª Câmara de Direito Privado. Data do Julgamento 02.02.2012)*



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

*“Apelação. Ação monitoria. Prestação de serviços de pavimentação asfáltica. Lei Municipal nº 2.316/79. Plano Comunitário de Melhoramentos (PCM). Contratação individual pela moradora. Hipótese não sujeita ao regime tributário, mas contratual. Multa moratória limitada a 2%. Juros remuneratórios que devem observar as vedações contra práticas usurárias. Norma cogente, princípio de ordem pública. Juros moratórios devidos a partir da citação. Apelo parcialmente provido.” (Apelação nº 0022990-80.2009.8.26.0224, 29ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Pereira Calças, j. em 23.11.2011)*

Por fim, constato ainda que a cobrança ora impugnada encontra fundamento nos princípios da boa-fé objetiva, da vedação ao enriquecimento sem causa, não se podendo esquecer que a parte autora firmou documento declarando expressamente a anuência quanto aos termos da relação contratual, devendo prevalecer o princípio do *pacta sunt servant*.

**Ante o exposto, julgo improcedente** o pedido formulado na inicial e, por conseguinte, a título de sucumbência, **condeno** a parte autora ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, estes fixados em R\$ 3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 20, parágrafo 4º, do Código de Processo Civil, devendo ser observada a regra do art. 12 da Lei nº 1.050/60.

Por conseguinte, **julgo extinto o processo**, com resolução do mérito, nos termos do no art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sentença não sujeita a reexame necessário, ante a previsão expressa do art. 475, inciso I, do Código de Processo Civil.



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT  
JUÍZO DA 1ª VARA

---

Transitada em julgado, certifique-se e archive-se ao final, após serem tomadas as cautelas de estilo.

**P. R. I. C.**

Água Boa-MT, 27 de setembro de 2013.

Anderson Gomes Junqueira  
Juiz de Direito