



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

OTJ SIGA Nº CMBG-OTJ-2026/00094

Bento Gonçalves, 28 de maio de 2026.

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

Referência: Projeto de Lei nº 4, de 08/04/2026

ACRESCE DISPOSITIVOS AO ART. 404 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 183, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2013, QUE 'INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES', PARA DISPENSAR A EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS MUNICIPAIS PARA REGISTRO DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE DECORRENTE DE USUCAPIÃO.

O presente Projeto de Lei, visa acrescentar dispositivos ao art. 404 da Lei Complementar nº 183, de 27 de dezembro de 2013, que 'INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES', para dispensar a exigência de certidão negativa de débitos municipais para registro de aquisição de propriedade decorrente de usucapião.

Justifica o Nobre Edil, que a proposição tem por finalidade de dispensar a exigência de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Municipais (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa perante o Ofício de Registro de Imóveis para fins de registro da aquisição de propriedade decorrente de reconhecimento de usucapião em sua modalidade judicial ou extrajudicial.

Inicialmente destaca sobre a inexistência de vício de origem ou qualquer outra irregularidade quanto a propositura do presente projeto de Lei, uma vez que em se tratando da criação, modificação ou revogação de matéria que trata de tributos municipais, a competência não é somente do Poder Executivo. Trata-se de competência concorrente com o Poder Legislativo conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Classif. documental

01.02.03.01



Assinado com senha por TAIME ROBERTO NICOLA e PATRÍCIA BRUN PERIZZOLO.
Documento Nº: 198556-24 - consulta à autenticidade em
<https://siga.bentogoncalves.rs.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=198556-24>



CMBGOTJ202600094A

SIGA

Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

O presente Projeto de Lei não interfere na organização administrativa, não cria cargos ou altera a estrutura da Secretaria de Finanças, muito menos, aumenta despesas, não extingue obrigações tributárias ou reduz receita de Impostos e Taxas, fato que dispensa a estimativa e ou estudo de impacto financeiro ou medida de compensação de receita. Assim, o Vereador pode propor alteração do Código Tributário já existente.

A forma originária de aquisição de propriedade, ou seja, o instituto do Usucapião é previsto pela Constituição Federal e Código Civil Brasileiro, sendo que o presente Projeto de Lei visa conferir plena segurança jurídica e eficácia de forma de aquisição imobiliária.

Embora possa se tratar de matéria controversa pelo fato da usucapião decorrer de aquisição que independe da vontade do proprietário anterior, as decisões judiciais reconhecem que o adquirente, após obter a sentença passa a responder por débitos existentes a partir da data de início da posse, uma vez que existe previsão legal no Código Tributário Nacional. Em pensamento diverso, a responsabilidade por débitos não prescritos será do antigo dono do imóvel.

Ocorre porém, que no presente Código Tributário Municipal de Bento Gonçalves, presente a exigência indiscriminada da CND, fato que dificulta e inviabiliza o registro da propriedade reconhecida por usucapião. Tal previsão legal cria obstáculo incompatível com a natureza jurídica desse instituto.

Reitera-se que a presente proposta não implica em renúncia de receita, nem remissão de débitos tributários uma vez que eventuais dívidas continuam existentes e poderão ser cobradas do responsável tributário nos termos da legislação vigente.

Destaca-se, também, que na presente forma de aquisição originária não incide ITBI, uma vez que não existe transmissão de um proprietário para outro (antigo para o novo).

No momento que um ente municipal exige a CND do Oficial de Registro de Imóveis para o respectivo registro de ato imobiliário decorrente de usucapião está impedindo um ato jurídico e perfeito assegurado pela Lei Maior, ou seja, a Constituição Federal.

O fato de legislação municipal prescrever que o Registro de Imóveis exija a apresentação da CND impõe ao contribuinte ato indevido e ilegal perante a legislação (a qual não exige)> São inúmeras as medidas judiciais que penalizam o cidadão e causam processos que poderiam ser evitados.

Mais. O Código Tributário Municipal impõe multa e responsabilização a um agente (Oficial de Registro de Imóveis) que não está subordinado ao Município, nem é



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

fiscalizado pelo Município de Bento Gonçalves (p. ex. Artigo 52, da LC 183/2013), se o referido agente não exigir do contribuinte, a certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa para o registro de aquisição de propriedade por usucapião.

Por outro lado, destacar que na Lei Federal de Registros Públicos, em seu artigo 216-A, nos casos de admissão do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, sem prejuízo da via jurisdicional, dentre os documentos exigidos para a devida instrução não está relacionada a certidão negativa de débitos de tributos municipais.

Da mesma forma, o Provimento CNJ nº 65/2017 que lista os documentos necessários não inclui a CND Municipal, apenas as certidões negativas de distribuidores cíveis do local do imóvel e domicílio do requerente.

A Jurisprudência dos Tribunais é clara e pacífica no sentido de que débitos tributários não impedem o reconhecimento, nem o registro da usucapião perante o Oficial de Registro Público de Imóveis.

EMENTA OFICIAL: APELAÇÃO CÍVEL — USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL — REGISTRO DE IMÓVEIS — CERTIDÕES NEGATIVAS — ÔNUS REAIS — AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DA PROPRIEDADE — FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. — A usucapião é um modo originário de aquisição de propriedade que extingue quaisquer ônus anteriores, conforme o artigo 1.242 do Código Civil e jurisprudência consolidada do STJ. — A exigência de certidões negativas deve focar na inexistência de ações possessórias e não meramente em execuções fiscais, que não configuram impedimento ao registro. — Gravames não registrados na matrícula do imóvel não podem obstruir o reconhecimento da usucapião. O registro imobiliário tem a função de publicidade e segurança jurídica. — A usucapião tem assento constitucional (art. 183 da Constituição da República) e se afirma como instrumento de realização da função social da propriedade, de modo a prestigiar aquele que confere uma destinação socialmente adequada ao bem. (TJMG. 16a Câmara Cível Especializada. Apelação Cível n. 1.0000.24.486658-8/001, Comarca de Tupaciguara, Relator Des. Marcos Henrique Caldeira Brant, julgada em 26/02/2025 e publicada em 25/03/2025).

Inúmeras são as decisões do Conselho Nacional de Justiça que reafirmam que qualquer norma estadual ou municipal que tente impor a exigência de apresentação de CND é inválida diante da sua ilegalidade. Decisão tomada pelo Plenário do CNJ na 10a Sessão Virtual de 2025, tendo como relator o Conselheiro Marcelo Terto (Processo 0001611-12.2023.2.00.000), foi no seguinte sentido:



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

"Exigência municipal ou estadual de CND para lavratura de aquisição da propriedade por usucapião (originária), por parte de Oficial de Registro de Imóveis configura uma forma indireta de cobrança de tributos, fato que contraria precedentes do Supremo Tribunal Federal e do próprio CNJ. O STF já decidiu que condicionar o registro é ilegal por representar um impedimento político e uma cobrança indevida".

Acrescenta-se, ainda, de forma ilustrativa, a decisão abaixo transcrita do Conselho Nacional de Justiça:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. PRÁTICA DE ATOS EM REGISTROS DE IMÓVEIS. CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO. LEI 8.212/91. EXIGÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. ADI 394/DE PRECEDENTE DO CNJ. PP 0001230-82.2015.2.00.0000. CORREGEDORIAS ESTADUAIS. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. PEDIDO PROCEDENTE. 1. Procedimento de Controle Administrativo contra dispositivos do Código de Normas da do Foro Extrajudicial da Corregedoria Geral da Justiça do Estado Do Paraná que exigem a comprovação da quitação de débitos tributários para operações em registros de imóveis (arts. 551 e 552). 2. A legalidade da existência de certidões negativas de débitos tributários pelos notários e registradores foi apreciada pelo Conselho Nacional de Justiça no julgamento do PP 0001230-82.2015.2.00.0000, cuja decisão é de observância obrigatória por todas as Corregedorias estaduais. 3. Ao julgar recurso administrativo no PP 000123082.2015.2.00.0000, o Plenário deste Conselho ratificou o entendimento segundo o qual a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 394/DF foi ampla e tornou inexigível a comprovação de débitos tributários nas operações em registros de imóveis, inclusive aquelas previstas pelas alíneas "b" e "c" da Lei 8.212/91. 4. Diante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 394/DF e deste Conselho no PP 0001230-82.2015.2.00.0000, os notários e registradores do Estado do Paraná devem se abster de exigir a apresentação de certidões negativas de débitos para prática de atos de registros de imóveis. 5. Pedido julgado procedente. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo 001054561.2020.2.00.0000 - Rel. JANE GRANZOTO - 104ª Sessão Virtual - julgado em 29/04/2022).



CMBGOTJ202600094A



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Preliminarmente, sob a ótica da competência, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, da Constituição Federal), assim disposto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;(grifamos)

Além disso, a Lei Orgânica Municipal (art. 62, inciso 1 e II) insere a competência quanto à autonomia para dispor sobre assuntos de interesse local, assim disposto:

Art. 6º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia:

I - organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse; (grifamos)

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei, a exemplo de determinados aspectos de ordem técnica que podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição também sob a ótica da iniciativa legislativa.

A respeito da iniciativa legislativa privativa, Ives Grandra da Silva Martins ensina^[1]:



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, **alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.**

Ocorre que, a Lei Orgânica Municipal estabelece a competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo legislativo em relação à matéria tributária e orçamentária, autorizem abertura de créditos ou concedam subvenções ou auxílios, o que inclui a presente matéria, assim disposto:

Art. 38. São da **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que:

(...)

II - versem sobre matéria tributária e orçamentária, autorizem abertura de créditos, ou concedam subvenções ou auxílios; (grifamos)

Contudo, **para a presente matéria é necessário observar o Tema 682^[2], do Supremo Tribunal Federal, que firmou o entendimento que não existe reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo para as leis de natureza tributária, tendo repercussão geral, devendo ser aplicado em todas as esferas.**

Assim, estando em conflito a legislação local e o entendimento do Supremo Tribunal Federal, é plausível o andamento do presente projeto de lei, tendo em vista a incompatibilidade da reserva de iniciativa para leis de natureza tributária com a Constituição Federal.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Outrossim, a presente Proposição ora encaminhada, atende a técnica legislativa e está em conformidade com o art. 108, §1º, inciso II, e art. 109, inciso IV, ambos da Resolução nº 225, de 02 de outubro de 2017 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Bento Gonçalves), podendo, portanto, tramitar e ser apreciada pelo Plenário desta Casa Legislativa.

Desta feita, considerando os aspectos expendidos, a Orientação Técnico Jurídica desta Assessoria é **FAVORÁVEL** à sua tramitação.

Notas de Rodapé

1. ^ MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387
2. ^ **Tema 682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo.**
Relator(a): MIN. GILMAR MENDES
Leading Case: ARE 743480
Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição federal, se há reserva de iniciativa de leis tributárias ao Chefe do Poder Executivo, quando tais leis impliquem redução ou extinção de tributos, com a consequente diminuição de receitas orçamentárias.
Tese: Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

- assinado eletronicamente -
Taime Roberto Nicola
Coordenador do Departamento Jurídico

- assinado eletronicamente -
Patrícia Brun Perizzolo
Procurador Jurídico

