



# Câmara Municipal de Bertioga

Estado de São Paulo

Bertioga, 05 de DEZEMBRO de 2.017.

IND: 480/17

Aprovada na	37-	80
Realizada em	05 DEZ 2017	
S/adendo		

Nobre Presidente  
Senhores Pares

EDUARDO PEREIRA DE ARAÚJO  
Vice Presidente

no exercício da Presidência

**ARNALDO DE OLIVEIRA JUNIOR**, Vereador com assento neste Plenário vem à presença de Vossa Excelência apresentar a seguinte indicação:

O orçamento municipal tem a cada ano se tornado menor, a política recessiva decorrente de governos ineficientes que administram o Brasil tem sido a causa dessa realidade.

O Município de Bertioga tem graves necessidades estruturais, com uma demanda gigante de guias, sarjetas, pavimentação e similares. Todavia, o orçamento local não tem se mostrado capaz de atender toda a demanda. É necessário uma grande onda de melhorias para garantir condições de trafegabilidade e deslocamento em todo o município, e não em apenas algumas ruas e avenidas.

Somos conscientes que nem sempre os recursos orçamentários são aptos a garantir atender toda a demanda existente. Atualmente o município tem investido em pavimentação através de empréstimos e recursos da União e ou do Estado. Assim, no primeiro caso, é obvio que ao pagar pelo empréstimo, sendo o orçamento único, todos os moradores estarão pagando pela benfeitoria realizada num único local.

Dentro do conjunto de medidas legais de ordem tributária, temos o instituto denominado de "contribuição de melhoria", medida constitucional mais justa e democrática, apta a arrecadar recursos frente a realização de determinada obra pública e com isso sempre ter em caixa recursos próprios para novas obras.



# *Câmara Municipal de Bertioga*

Estado de São Paulo

No plano de contribuição de melhoria, como é sabido, cada proprietário paga de acordo com a valorização do seu imóvel, limitado ao valor final da obra. Nesse caso, temos uma retribuição do contribuinte ao erário, em razão da valorização do imóvel decorrente da obra pública.

Com o pagamento o Município sempre terá condição de efetuar novas obras sem necessitar de qualquer endividamento.

As receitas desta contribuição podem ser recolhidas a um fundo municipal de pavimentação e drenagem, garantindo assim que mais contribuintes possam se beneficiar de um logradouro em condições de tráfego.

É imperioso que junto ao atual contexto macroeconômico e financeiro do país, urge que os municípios criem ferramentas para alavancar o desenvolvimento de suas cidades garantindo assim um bem estar melhor à sua população.

A criação do instrumento narrado nesta indicação com certeza será mais uma ferramenta de gestão apta a auxiliar no crescimento ordenado de Bertioga.

Desta forma indicamos ao Prefeito do Município de Bertioga, que em conjunto com a Secretaria de Administração e Finanças, a Secretaria de Assuntos Jurídicos, a Secretaria de Obras e a Secretaria de Planejamento realizem os estudos necessários visando a realização de um conjunto de obras públicas municipais com a utilização do mecanismo tributário denominado "contribuição de melhoria".

Observada as formalidades legais esta é a indicação que vai devidamente subscrita, cuja cópia deve ser encaminhada ao Prefeito de Bertioga, aos Secretários Municipais citados nesta indicação e à Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Bertioga.

**Valéria Bento**  
Vereadora

**Ver. ARNALDO DE OLIVEIRA JUNIOR**

**EDUARDO PEREIRA DE ABREU**  
-o- Presidente

**MAGNO ROBERTO SILVA SOUZA**  
2º Secretário

**NEY VAZ PIRO LYRA**  
Presidente da Câmara

**SUGESTÃO DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CONTRIBUIÇÃO DA MELHORIA**

**BASE: CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988,ARTIGO 145, III**

**CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL ARTIGOS 81 E 82**

**DECRETO LEI 195 DE 24/02/1967**

**ESTATUTO DAS CIDADES**

**INDICAÇÃO AO SENHOR PREFEITO E GRUPO DE TRABALHO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DE BERTIOGA.**

**COM BASE NAS PERSPECTIVAS E NA REALIDADE ECONIMICA DE NOSSO PAIS,**

**VERIFICADAS AS NECESSIDADES DE MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE DESLOCAMENTOS EM NOSSO MUNICIPIO BEM COMO NA PADRONIZAÇÃO DOS LEITOS CARROÇAVEIS DAS RUAS DE NOSSA CIDADE.**

**CONSCIENTES DA FALTA DE RECURSOS PROPRIOS PARA INVESTIMENTO EM PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM, AS QUAIS URGEM EM NECESSIDADE NESTE MUNICIPIO**

**CONSIDERANDO-SE QUE QUANDO O MUNICIPIO INVESTE ATRAVES DE EMPRESTIMOS EM PAVIMENTAÇÃO EM DETERMINADO LOCAL, O ONUS SERA RATEADO ENTRE TODOS OS MUNICIPES E O BENEFICIO INSTANTANEO SERA APENAS DOS FAVORECIDOS, E TODOS PAGAM.**

**FORMA PELA QUAL, O PLANO DE CONTRIBUIÇÃO DA MELHORIA E A MEDIDA CONSTITUCIONAL MAIS JUSTA, DEMOCRATICA E FACILITADORA DA MELHORIA DA CIDADE COMO UM TODO NUM MAIS CURTO ESPAÇO DE TEMPO,**

**POIS CADA PROPRIETARIO PAGA O BENEFICIO DE SUA RUA, PROPORCIONALMENTE AO ESPAÇO OCUPADO, DEVOLVENDO AO MUNICIPIO O VALOR INVESTIDO DE FORMA PARCELADA E DANDO AO GESTOR RECURSOS PARA NOVAS OBRAS EM OUTROS DOMICILIOS QUE PAULATINAMENTE IRÃO SENDO BENEFICIADOS TORNANDO JUSTO O INVESTIMENTO REALIZADO.**

FAZEMOS ESTA PROPOSTA POR JÁ TER SIDO APLICADA EM DIVERSOS MUNICIPIOS DESTE PAIS , TAIS COMO PORTO ALEGRE, CAMPINAS ENTRE OUTRAS, DESONERANDO OS COFRES PUBLICOS DO BENEFICIO GERADO AOS PROPRIETARIOS, POIS A OBRA E ARCADA PELOS MESMOS, DAÍ RESULTANDO RECURSOS DO TESOIRO MUNICIPAL PARA INVESTIMENTO EM POLITICAS PUBLICAS.

AS RECEITAS DE RETORNO DESTES BENEFICIOS PODEM SER RECOLHIDAS EM FUNDO MUNICIPAL DE PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM E DAÍ SEREM UTILIZADAS APENAS PARA ESTE FIM.

TEMOS EM CONTA E CONSCIENCIA QUE DEVIDA AOS PROBLEMAS MACROECONOMICOS E FINANCEIROS PELO QUAL O PAIS ATRAVESSA, URGE QUE OS MUNICIPIOS CRIEM FERRAMENTAS PARA PODEREM SE DESENVOLVER SEM MUITA DEPENDENCIA DE VERBAS ESTADUAIS E FEDERAIS CUJAS EMENDAS PARLAMENTARES ESTARÃO CADAVEZ MAIS ESVAZIADAS E RESTRITAS.

DEVEMOS TAMBEM RELEMBRAR QUE AS PAVIMENTAÇÕES E DRENAGENS VIA EMPRESTIMOS PUBLICOS, EM ALGUM TEMPO TEREMOS PASSADAS AS CARENCIAS E AI TEREMOS QUE PAGAR E SEM RECEITA NÃO TEREMOS COMO ADMINISTRAR.

A CRIAÇÃO DESTE INSTRUMENTO DE GESTÃO EVITA QUE OS PREFEITOS AO SEREM ERLREITOS E ASSUMIREM A GESTÃO SE ASSUSTEM COM OS PAGAMENTOS DE EMPRETIMOS PARA PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM.

NÃO E JUSTO O MORADOR DA REGIÃO DE ITAGUA, VER SEU IMPOSTO UTILIZADO EM PAVIMENTAÇÃO NO CENTRO A QUAL VALORIZA OS IMOVEIS DESTE LOCAL E NÃO DEMOCRATIZA A PAVIMENTAÇÃO DE OUTRAS AREAS, OU SEJA DO ITAGUA EXEMPLO.

# REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO

ECONOMIA | ESTADO | SOCIEDADE

CAPA SOBRE ACESSO CADASTRO PESQUISA ATUAL ANTERIORES NOTÍCIAS  
NORMAS PARA PUBLICAÇÃO INDEXAÇÕES - QUALIS CAPES NORMAS-MODELO PARA PUBLICAÇÃO DE  
RESENHA INSTRUÇÕES AOS AVALIADORES

Capa > v. 37, n. 131 (2016) > Pereira

## 15 anos de Estatuto da Cidade: contribuição de melhoria e a recuperação da valorização

Gislene de Fátima Pereira, Fabiana Wutrich

### Resumo

O artigo apresenta uma leitura do Estatuto da Cidade, enfocando os instrumentos relacionados à recuperação da valorização imobiliária. A lei federal regulamenta a obrigatoriedade de o Estado promover a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o que supõe recuperar, para a coletividade, a valorização decorrente de obras públicas. Neste sentido, constitui objetivo do trabalho colaborar para a discussão da Contribuição de Melhoria, cujo fato gerador é a valorização imobiliária, como importante instrumento para cumprimento da função social da propriedade. São apresentados dados que permitem o reconhecimento quantitativo da incorporação no Estatuto da Cidade de instrumentos de recuperação da valorização, com ênfase na Contribuição de Melhoria, demonstrando a situação dos mesmos após 15 anos de aprovação da lei federal. A leitura dos instrumentos, à luz dos princípios constituintes do Estatuto da Cidade, pretende ir além da demonstração das dificuldades de implementação, para relembrar, e reforçar, os princípios progressistas que orientaram a formulação da lei.

### Palavras-chave

Estatuto da Cidade. Instrumentos para recuperação de valorização imobiliária. Contribuição de Melhoria.

Texto completo: PDF/A

### Apontamentos

Não há apontamentos.



Este trabalho está licenciado sob uma [Licença Creative Commons Attribution 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/).

R. Paranaense Desenv. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba, PR, Brasil, ISSN 2236-5567 (online) e ISSN 0556-6916 (impresso) - [revista@ipardes.pr.gov.br](mailto:revista@ipardes.pr.gov.br)

Indexada em:

DOAJ  
DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

Dialnet

Latindex

GeoDados

[Ajuda do sistema](#)

### USUÁRIO

LogIn   
Senha   
 Lembrar usuário

### FERRAMENTAS DE ARTIGOS

[Imprimir artigo](#)

[Exibir metadados](#)

[Política de Avaliação](#)

[Enviar artigo via e-mail \(Restrito a usuários cadastrados\)](#)

[E-mail ao autor \(Restrito a usuários cadastrados\)](#)

### IDIOMA

[Português \(Brasil\)](#) ▼

### CONTEÚDO DA REVISTA

Pesquisa

[Todos](#) ▼

### Procurar

- [Por Edição](#)
- [Por Autor](#)
- [Por Título](#)
- [Outras revistas](#)

### INFORMAÇÕES

- [Para leitores](#)
- [Para Autores](#)
- [Para Bibliotecários](#)

# **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

---

WALMIR DO NASCIMENTO SILVA

*Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade de Direito do Oeste de Minas.  
Divinópolis-MG*

## **INTRODUÇÃO**

*O homem é um animal político (sociável), já o dissera o maior pensador estagirita.*

Sendo ele político (de pólis = cidade), ao viver em sociedade está sempre carente ou desejoso de alguma coisa para seu maior conforto ou comodidade e sobrevivência, consoante seu padrão de vida e grau de exigência. E, em se tratando de necessidades, damos realce às *individuais*, para o presente trabalho.

É bem sabido que, salvo raras exceções, todo benefício tem o seu preço. Assim, se alguém é beneficiado por uma obra pública, normalmente irá pagar por ela, ainda que não a tenha solicitado. Dizemos *normalmente* porque o Poder Público pode, se quiser, dispensar o correspondente pagamento. Mas se não for dispensado, o cidadão ou beneficiário irá pagar *O quê? Quanto? Como? Quando?*

A estes e outros questionamentos tentaremos apresentar respostas e observações interessantes, na composição deste opúsculo. A matéria enfocada tange, de alguma forma, a quase todos nós, onde quer que estejamos, sendo assim, uma forte razão para o nosso interesse.

## DESENVOLVIMENTO

*Denominação* – Do latim, *contribuo-ere*, que significa contribuir, dar, incorporar, fornecer, é uma modalidade de tributo, gerado pela valorização imobiliária decorrente de obras públicas realizadas pelo governo. A denominação *contribuição de melhoria* é atribuída a Roncali (italiano), em razão de trabalho publicado por ele em 1896, sobre a *contributi di miglioria*. Mas tem-se considerado que a contribuição de melhoria é de origem inglesa, tendo sido usada nos séculos XIII e XV, especialmente em Westminster e em Londres, em 1662 e em 1667, respectivamente, para reformas urbanas cujo custeio foi assim parcialmente coberto.

No Brasil, a expressão em análise já foi referida como taxa especial de benefício ou taxa de melhoria.

Outras expressões também foram propostas para batizar esta espécie tributária: contribuição por *plus valia*, contribuição por reavaliação especial, contribuição por obra pública.

*Melhoria* – é o vocábulo que tem o sentido de melhoramento material, de benfeitoria em edifícios, inclusive de obra realizada.

*Contribuição de melhoria* – tem o significado de contribuição que se paga em razão de se ter recebido um aumento de valor imobiliário.

## HISTÓRICO

A origem da contribuição de melhoria, tributo fundamentado no benefício obtido por alguns proprietários de imóveis em decorrência da realização de obras públicas, é muito antiga.

Obrigação de fazer. Nesta fase, estavam na obrigação dos proprietários de imóveis certos encargos, como: *também fará qualquer via pública imediata à sua casa própria, e limpará o aqueduto que esteja descoberto, e o construirá de modo que não impeça o trânsito aos veículos*. Os proprietários de imóveis tinham a obrigação de construir ruas (prestação *in labore*).

Diversos outros casos análogos são apontados como marcos precursores da contribuição de melhoria: Ordenações Manuelinas, de 1521; Ordenações Filipinas, de 1562, em Portugal, para custeio de construção e reconstrução de estradas e pontes, quando se oneravam as pessoas beneficiadas com tais obras.

A legislação inglesa, em 1427, dispunha sobre a construção de sistema de drenagem em certas áreas baixas, e obras de regularização dos rios Tâmis e Sena, sendo o custo da construção das muralhas suportado pelos proprietários das terras beneficiadas com tais obras.

A contribuição de melhoria é encontrada, de há muito, em diversos países: na Prússia em 1848, na Itália em 1865, na Espanha em 1877, na Alemanha em 1855, na Suíça em 1900, na Bélgica em 1902.

Esses exemplos passam para a América, onde uma lei de Nova Iorque, em 1691, adota o princípio, repetindo a prática metropolitana.

### **ORIGEM NO BRASIL**

No Brasil, é com fundamento no fator benefício e não no custo que encontramos a contribuição de melhoria, espécie tributária específica.

A idéia de recuperação do custo de obras públicas que valorizam imóveis de particulares é, no Brasil, encontrada antes do aparecimento da contribuição de melhoria, propriamente dita.

No período imperial, foram exigidas fintas, *encargos pecuniários*, para custeio de certas obras públicas, como pontes, fontes e calçadas, tanto na Bahia, em 1812, quanto em Minas Gerais, em 1818.

No período republicano, também foram adotadas as taxas de execução de calçamento, na pavimentação dos logradouros públicos, e eram exigidas dos proprietários limítrofes.

Em 1905, exigia-se dos proprietários confinantes metade do custo da pavimentação das ruas.

Em 1924, a Lei nº 2.869 onerava os proprietários de imóveis adjacentes das vias pavimentadas com dois terços do custo total do empreendimento público, e a Lei nº 3.008, de 1926 já exigia dos contribuintes o custo total da obra.

## **CRIAÇÃO**

A contribuição de melhoria foi criada pela Carta Magna de 1934, art. 124. A Constituição de 1937 silenciou a respeito do assunto. Em 1940, o Decreto Federal nº 2.416 adotou a divisão bipartida dos tributos, admitindo tão-somente impostos e taxas, deixando a contribuição de melhoria como uma subespécie de taxa.

A Constituição de 18-9-46 adotou a divisão tripartida dos tributos, aceitando como espécies tributárias específicas o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria.

A seguir, é promulgado o Código Tributário Nacional, através da Lei nº 5.172, de 25-10-66, que reproduz a conceituação constitucional do tributo, contida na Emenda Constitucional nº 18, de 1965.

O art. 81 do CTN dispõe: *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 o beneficiado.*

Ainda na vigência da Constituição de 1946, é baixado o Decreto-Lei nº 195, de 24-2-67, com força de lei da União sobre normas gerais de direito financeiro. Este Decreto, fiel aos termos da Constituição, caracterizou a contribuição de melhoria da seguinte forma:

a) definindo como fato gerador da respectiva obrigação tributária *o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas* – art. 1º.

Trata-se de um instrumento *para fazer face ao custeio das obras públicas* – art. 3º, tendo como limite *o custo das obras* – art. 4º.

b) definindo como contribuintes os *proprietários de imóveis de domínio privado, situados nas áreas e indiretamente beneficiados pela obra* - § 3º do art. 3º.

c) definindo como base de cálculo da contribuição *o benefício resultante da obra, calculada através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência*” – art. 3º.

Em 24-1-67, é promulgada a Constituição do Brasil que admite a contribuição de melhoria como espécie tributária autônoma.

Em 17-10-69, é promulgada a Emenda Constitucional nº 1, que aceita a contribuição de melhoria como espécie tributária típica, nos seguintes termos: Art. 18. – *Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:... II – contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que tenha como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resulta para cada imóvel beneficiado.*

## **A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA ATUALMENTE**

A contribuição de melhoria, nos dias de hoje, deve obedecer às seguintes fontes normativas:

- a) Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, III;
- b) Decreto-Lei nº 195, de 24-2-1967;
- c) Código Tributário Nacional, em seus arts. 81 e 82.

O Decreto-Lei 195 regula toda a matéria contida no CTN em relação à contribuição de melhoria.

Sob a égide da EC nº 1/69, decidiu o STF: *Não obstante alterada a redação do inc. II do art. 18 pela Emenda Constitucional nº 23/83, a valorização imobiliária decorrente de obra pública – requisito ínsito à contribuição de melhoria –*

*persiste como fato gerador dessa espécie tributária, in RTJ 138/600 e 614.*

### **HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA**

A hipótese de incidência da contribuição de melhoria é a valorização de imóvel do contribuinte decorrente de obra pública realizada. Assim, a mera realização de obra pública, sem acarretar valorização de imóvel, não enseja a cobrança do tributo por faltar a melhoria, requisito ínsito da contribuição em tela.

O art. 2º do Decreto-Lei nº 195/67 indica, de forma taxativa, as obras públicas que, provocando valorização imobiliária, podem gerar a contribuição sob enfoque:

1) abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

2) construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

3) construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

4) serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de utilidades públicas;

5) proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento e drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos de água e irrigação;

6) construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

7) construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

8) aterros e realizações de embelezamentos em geral, inclusive desapropriação em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

## ***CARACTERÍSTICAS***

### ***Como Tributo***

a) é uma prestação objeto da relação jurídica tributária. É a prestação que o Estado, na qualidade de credor, tem o direito de exigir do sujeito passivo. Logo, a contribuição de melhoria deve ser instituída em lei, ser compulsória.

b) é uma prestação de dar, de dar pecúnia. O contribuinte deve dar ao Estado uma determinada soma de dinheiro, ou melhor, deve prestar pecúnia.

### ***Como Espécie Tributária***

a) o pressuposto de fato contido em lei para dar nascimento à obrigação tributária é representada pela valorização imobiliária decorrente de obra pública;

b) a contribuição de melhoria, como espécie tributária é uma prestação unilateral, não podendo corresponder, para o sujeito passivo, a qualquer contraprestação por parte do sujeito ativo. Inexiste uma contrapartida mensurável, relativamente a atividade estatal, ao contribuinte que a paga. A contribuição é paga para recuperar a parte divisível do custo de uma obra pública realizada no interesse da coletividade;

c) embora o elemento destino da arrecadação não seja elemento característico de nenhum tributo, podemos dizer que a contribuição de melhoria é exigida para atender ao custo da obra pública, não podendo o Poder Público exigir de todos os contribuintes, importância superior ao custo da obra pública. Devemos observar ser este elemento (destino da arrecadação) extrajurídico. Juridicamente, uma vez logrado o fim perseguido

pelo tributo (obtenção de recursos), o tributo se esgota em seu conteúdo, extinguindo-se a obrigação tributária, cessando, pois, o aspecto jurídico do fenômeno.

A contribuição de melhoria é um tributo de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas essa competência só pode ser exercida no âmbito de suas respectivas atribuições (CTN, art. 81), que estão previstas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

É tributo *vinculado* porque sua hipótese de incidência é a valorização de imóvel em decorrência de obra pública, dependendo, portanto, de uma atuação estatal.

Por outro lado, é norteadada pelo princípio custo/benefício, porque *é tributo afinado com a idéia de justiça fiscal e se subordina especialmente ao princípio do custo/benefício, embora não lhe seja estranho o princípio da capacidade contributiva. Cuida-se de custo (para a administração) e de benefício (para o contribuinte).*

Trata-se de tributo com finalidade fiscal, porque visa a obter recursos para cobrir os custos da obra. O tributo em tela não pode ser objeto de repercussão, porque o art. 8º do DL nº 195/67 considera nula a cláusula do contrato de locação que atribua ao locatário o pagamento, no todo ou em parte, da contribuição de melhoria lançada sobre o imóvel.

### **BASE DE CÁLCULO**

Silenciando a CF de 1988 sobre a base de cálculo da contribuição de melhoria, deve-se observar a norma do art. 82, § 1º, do CTN. Assim, a contribuição ora estudada relativa a cada imóvel é determinada, levando-se em conta a parcela do custo da obra a ser suportada pelos proprietários dos imóveis valorizados, sendo a mencionada parcela rateada pelos imóveis situados na zona beneficiada.

O art. 4º do DL nº 195/67 considera como custo não só o direto (obra em si), como também o indireto, compreendendo as despesas de estudos, projetos, fiscalização, desapropriações, administração, execução e financiamento, inclusive prêmios de reembolso e outras de praxe em financiamento ou empréstimo.

Por sua vez, o art. 12 do DL 195/67 prescreve que a contribuição de melhoria será paga pelo contribuinte de forma que a sua parcela anual não exceda a 3% (três por cento) do maior valor fiscal do seu imóvel, atualizado à época da cobrança.

### **REQUISITOS PARA COBRANÇA**

O art. 82 do CTN prescreve que a lei relativa à contribuição de melhoria deverá conter os seguintes requisitos para a cobrança do tributo:

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

Por sua vez, o § 2º do art. 82 do CTN determina que feito o 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. O lançamento da

contribuição de melhoria é feito de ofício e somente pode ocorrer após o término da execução da obra pública, embora possa o Poder Público proceder ao lançamento na conclusão parcial da obra, visando a cobrar o tributo somente dos proprietários dos imóveis por ela beneficiados – DL nº 195/67, art. 9º.

### **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E TAXA**

Existem semelhanças entre a contribuição de melhoria e a taxa, porque ambas são tributos vinculados, retributivos, ou comutativos, e comuns. São tributos vinculados porque a sua hipótese de incidência definida em lei depende de uma atuação estatal específica: exercício do poder de polícia e prestação de serviço público específico e divisível na taxa, e execução de obra pública na contribuição de melhoria. São tributos retributivos, ou comutativos, por serem informados pelo princípio custo/benefício. A instituição de ambos os tributos é da competência comum de todos os entes políticos, embora o exercício dessa competência seja do ente político dotado da atribuição administrativa precedente de prestar o serviço público (taxa) ou executar a obra pública (contribuição de melhoria).

Entretanto, existe uma dessemelhança nítida entre taxa e contribuição de melhoria, considerando que é distinta a natureza da atividade estatal que é desempenhada visando à cobrança desses dois tributos. A contribuição de melhoria não pode ser cobrada com base no exercício de poder de polícia, como ocorre com a taxa.

*a) na obra pública há o desempenho de atividade estatal que termina quando fica pronto o bem público correspondente;*

*b) no serviço público, pelo contrário, a atividade é permanente, não termina, pois se deixa de ser exercitada, o serviço deixará de existir. A construção de uma avenida, por exemplo, é uma obra; já a limpeza e conservação desta constituem serviço público.*

## ***PRESSUPOSTOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA***

- A) realização de obra pública;
- B) valorização imobiliária decorrente da obra pública;
- C) a despesa realizada como limite total da contribuição;
- D) o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado como limite individual.

## ***CONCEITUAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA***

*I) Aspectos econômicos* – A riqueza particular, isto é, o patrimônio de cada proprietário aumenta em função de sua atividade produtiva e da aplicação de seus capitais, mas aumenta também independentemente dessa atividade, em razão do trabalho coletivo ou da ação do Estado. Justa e lógica seria, pois, a cobrança de um tributo onerando o valor decorrente da ação do Estado, independentemente do esforço do proprietário. Toda vez que um patrimônio se valoriza por efeito de ação do Poder Público, justa seria a cobrança, sobre essa valorização, de um tributo. O proprietário que obteve a valorização imobiliária, decorrente da obra pública, deve pagar ao Estado um tributo, para que este receba parte do que gastou à custa da coletividade. Economicamente, é este o fundamento da contribuição de melhoria.

*II) Aspectos políticos* – Compete ao Poder Público conseguir uma maneira de financiar tais obras que deve realizar, por indispensáveis. Não seria justo, em face do princípio geral do Direito, que toda a coletividade pagasse impostos e o Estado os empregasse em obras que iriam beneficiar imediatamente a propriedade de alguns.

Ressalte-se que benefício, neste caso, não é sinônimo de valorização, de acréscimo de valor ou lucro. Benefício especial tem, aqui, o sentido de melhoria, de vantagem, de melhoramento, de benefício individual. A causa jurídica da contribuição de

melhoria é justamente esse benefício especial, ou melhor, a valorização imobiliária decorrente de obra pública.

A contribuição de melhoria deve ser exigida em proporção ao custo do serviço, isto é, do benefício prestado ao imóvel. A obra, realmente, beneficia o imóvel sem adicionar-lhe nada de material à sua estrutura ou ao solo. Beneficia-o, melhorando certas condições que estão intimamente ligadas ao imóvel (maior acessibilidade, maior conforto, maior higiene, etc.). Assim, a contribuição de melhoria não se apresenta politicamente como um tributo sobre o acréscimo de valor ou sobre a mais-valia imobiliária decorrente de obra pública. Trata-se de uma espécie tributária que constitui simples instrumento de rateio do custo de *obra pública*.

O crescimento das cidades e o bem-estar da coletividade requerem, cada vez mais, novas obras públicas de diversas naturezas: passeios, arborização, iluminação públicas, abertura e alargamento de vias públicas, nivelamento, calçamento, pontes, túneis, viadutos, rede de água, esgoto, canalização de água potável, parques públicos para recreio, sistema de trânsito rápido, e vários outros.

De um lado o Estado (a coletividade), com seu dinheiro, constrói uma obra pública, que irá valorizar a propriedade particular, surgindo, então, de outro lado, para o proprietário desse imóvel, um enriquecimento sem causa.

O Poder Público, quando usa a contribuição de melhoria, visa a financiar o custo da obra pública, apresentando-se esse tributo como uma contribuição de custo.

*III) Aspectos financeiros* – A obra pública produz, na verdade, um benefício geral, de custo indivisível, e ao mesmo tempo um benefício especial, de custo divisível. Uma obra pública que traga benefício geral e ocasione, ao mesmo tempo, valorização imobiliária para certos proprietários de imóveis, deve ser custeada pela coletividade através de impostos (parte indivisível) e parte pelas pessoas diretamente beneficiadas pela valorização imobiliária, através de uma espécie tributária típica (parte divisível).

A contribuição de melhoria se afasta do imposto e também da taxa. Ela é um tributo especial, um *tertium genus*.

Do ponto de vista financeiro, a contribuição de melhoria se distingue do imposto e da taxa pelas seguintes razões:

a) *do imposto* – em razão do destino específico do produto da arrecadação tributária, que pode custear necessidades coletivas indivisíveis (imposto) ou obras públicas das quais decorra valorização imobiliária (contribuição de melhoria); em razão de ser arrecadada de todos sem distinção (imposto) ou apenas das pessoas beneficiadas (contribuição de melhoria); em razão de serviços públicos indivisíveis (imposto) ou em razão de valorização imobiliária decorrente de obra pública (contribuição de melhoria).

b) *da taxa* – em razão da causa jurídica, isto é, da valorização imobiliária decorrente de obra pública (contribuição de melhoria) ou de utilização de serviços públicos específicos e divisíveis ou em razão do poder de polícia (taxa); em razão da época do pagamento, se uma única vez (contribuição de melhoria) ou se periodicamente, por ocasião de cada atividade estatal dirigida ao contribuinte (taxa).

Sob o aspecto financeiro, a contribuição de melhoria se apresenta como um instrumento importante para o fortalecimento das finanças públicas (federais, estaduais ou municipais), mormente como ótimo estímulo de programas de obras de infraestrutura urbana.

*IV) Aspectos jurídicos.* A teoria jurídica procura examinar essa espécie tributária dentro de uma ótica exclusivamente normativa, deixando de lado os demais aspectos (econômicos, políticos e financeiros).

No Brasil, a causa jurídica para dar nascimento à obrigação tributária relativa à contribuição de melhoria é dada pela própria Constituição, ao fazer a discriminação de rendas tributárias. Tendo ela admitido três espécies tributárias – impostos, taxas e contribuições de melhoria - podemos dizer que o ordenamento jurídico tributário admite a contribuição de melhoria como uma categoria autônoma de tributo, distinta das demais espécies, em

razão do pressuposto de fato que dá origem à respectiva obrigação.

Juridicamente, conforme se depreende do próprio texto constitucional, a contribuição de melhoria é a espécie tributária que tem como pressuposto de fato a valorização imobiliária decorrente de obra pública, exigida dos proprietários dos imóveis beneficiados, para o custeio da aludida obra (não se pode exigir, globalmente, mais do que a despesa realizada e, individualmente, mais do que o custo da valorização sofrida para cada imóvel beneficiado).

O aspecto nitidamente jurídico da contribuição de melhoria é ser uma espécie tributária autônoma, que tem como causa jurídica a valorização do imóvel do contribuinte em decorrência de obra pública.

### **CONCEITO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

Referido conceito, como ocorre em qualquer espécie tributária, varia de acordo com o ordenamento positivo de cada país.

A contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio. Se o Poder Público emprega vultosos fundos da coletividade em obras restritas a certo local, melhorando-o tanto que se observa elevação do valor dos imóveis aí situados, com exclusão de outras causas decorrentes da diligência do proprietário, impõe-se que este, por elementar princípio de justiça e de moralidade, restitua parte do benefício originado do dinheiro alheio.

### **CONCEITO LEGAL**

A primeira conceituação legal encontra-se na Constituição Federal de 1934, expressa da seguinte forma: *Art. 124. Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a*

*administração que as tiver efetuado poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria.*

Decreto-Lei nº 195/67, art. 1º: *A contribuição de melhoria, prevista na Constituição Federal, tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.*

Lei nº 5.172, de 25-10-72 (CTN), 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.*

Vê-se que a definição de contribuição de melhoria acha-se em função da característica do fato gerador da respectiva obrigação tributária, *valorização decorrente de obra pública*, e a finalidade, *financiar a obra pública*, não podendo ser exigida além da despesa realizada.

### ***Em Nosso Direito Positivo***

a) a contribuição de melhoria constitui uma espécie autônoma de tributo, distinguindo-se dos demais, *imposto e taxa*, pelo fato gerador da respectiva obrigação tributária – CTN, art. 4º;

b) o fato gerador da obrigação tributária que corresponde à contribuição de melhoria é a valorização imobiliária decorrente de obra pública;

c) a contribuição de melhoria é um instrumento de custeio da obra pública que valoriza o imóvel do contribuinte, havendo um limite para a sua cobrança: o total, que não poderá ultrapassar o gasto realizado;

d) a Constituição e a lei complementar apenas definem o tributo como espécie tributária, gênero, competindo ao legislador ordinário definir o tributo.

## CONCEITO DOUTRINÁRIO

Os autores assim conceituam a contribuição de melhoria:

- *prestação pecuniária a que se acham obrigados os proprietários de imóveis pelo incremento de valor que seus bens experimentam pela execução de uma obra pública* (Achille Donato Giannini);

- *a contribuição de melhoria é uma contribuição compulsória, proporcional ao benefício específico derivado, destinada a atender o custo de uma obra de melhoramento empreendida para o benefício comum* (Emílio Margain Manatou);

- *são contribuições de melhoria aquelas que devem ser pagas por proprietários e possuidores de bens imóveis que experimentam uma vantagem econômica como conseqüência da realização de uma obra pública, planejamento e urbanização* (Sérgio Francisco de la Garza);

- *entende-se por contribuição de melhoria a obrigação pecuniária imposta pelo Estado, com caráter único, aos proprietários de determinados imóveis, que se fixa em função do máximo da plus valia experimentada pelos referidos imóveis, pela construção de uma obra pública de uso comum* – (Manuel de Juano);

Conceitos da doutrina brasileira – *a contribuição de melhoria constitui modalidade de tributo pelo qual se exige dos contribuintes pagamento em razão de valorização produzida em seu imóvel, por obra pública realizada mediante processamento especial, em que há prévia audiência dos interessados e cálculo do valor do benefício a ser cobrado* (Rubens Gomes de Sousa);

- *contribuição de melhoria é o tributo cobrado da valorização produzida em imóvel do contribuinte, em conseqüência de obra pública concreta realizada no local de situação do imóvel* (Manuel Lourenço dos Santos).

## ***ELEMENTOS CONSTITUTIVOS***

*Sujeito ativo* – É o credor da obrigação tributária relativa à contribuição de melhoria. É a pessoa titular do poder ou da competência fiscal, isto é, o Estado ou a entidade estatal. Poderá ser, também, certo órgão estatal, que receba competência para apenas exigir (não para legislar) a contribuição de melhoria.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 145, III, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Conforme a Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, art. 18, II, *compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir contribuição de melhoria.*

Assim, podemos dizer que a contribuição de melhoria é uma espécie tributária de competência comum. Ou seja, a instituição dessa espécie tributária é livre para os três níveis de governo, podendo ser decretada exclusiva ou concorrentemente, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Como esse tributo é exigido para fazer face ao custo de obras públicas, evidentemente sua cobrança deve pertencer à pessoa jurídica de direito público que tiver empreendido a obra. Sendo instrumento de recuperação de custos de obras públicas, a contribuição de melhoria pode ser exigida por *dois ou mais* poderes tributantes, desde que a realização das obras tenha sido, realmente, feita por dois ou mais governos. E a exigência de uma contribuição de melhoria não exclui a cobrança de outra, desde que sejam dois os poderes tributantes, ambos realizadores de obras que valorizem a propriedade imobiliária do contribuinte.

*Sujeito passivo* – É a pessoa a quem a lei tributária atribui a obrigação da prestação jurídica. É a pessoa obrigada ao pagamento dessa espécie tributária, sendo sempre uma pessoa com relação direta e pessoal ao imóvel valorizado pela obra pública. Assim, vemos que a contribuição de melhoria possui caráter específico quanto à sua cobrança, devendo ser exigida exclusivamente das pessoas que se acham ligadas ao imóvel valorizado pela obra pública.

Corrente de obra pública. A contribuição de melhoria é paga em razão da *melhoria* (valorização imobiliária) recebida da obra pública. Trata-se de contribuição (especial), em razão de haver uma obra pública que vem dar uma melhoria a *uma categoria de pessoas limitadas territorialmente*.

*Base de cálculo específica* – própria da contribuição de melhoria. Como o fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária decorrente de obra pública, muitos autores exigem que a base de cálculo desse tributo seja a valorização imobiliária, o que torna o tributo de difícil percepção. Todavia, como a contribuição de melhoria é um instrumento de custeio da obra pública, inúmeros autores colocam como base de cálculo dessa espécie tributária não o benefício, mas o custo da obra que se deseja financiar, dividindo-o proporcionalmente.

Portanto, para a criação da contribuição de melhoria deverá haver, definidos em lei ordinária, todos esses elementos característicos: o elemento pessoal, *sujeito ativo e passivo*, o elemento material, *pressuposto de fato da obrigação tributária*; e o elemento financeiro, *base de cálculo*.

*Fato gerador* – O fato gerador da obrigação tributária relativa à contribuição de melhoria é a valorização do imóvel do contribuinte em decorrência da execução material da obra pública.

Nos termos do Decreto-Lei nº 195/67, a contribuição de melhoria tem como fato gerador da respectiva obrigação *o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas* - art. 1º.

Portanto, para que se possa exigir a contribuição de melhoria, há a necessidade da existência, como pressuposto de fato, dos seguintes elementos distintos, mas conjugados: valorização do imóvel do contribuinte, e que seja em decorrência de obra pública. E estes dois elementos devem existir conjuntamente. A simples realização de obra pública, por si só, não basta para constituir o fato gerador da respectiva obrigação. O mesmo se diga em relação à valorização imobiliária isolada. O essencial é a existência dos dois elementos, única forma da existência da causa jurídica do

tributo: valorização imobiliária e obra pública. Aquela deve ser decorrente desta.

## **VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA**

As causas de acréscimo de valor são de diferentes origens, tais como: a conjuntura econômica, o aumento da população, a influência da atividade dos particulares, a ação do poder público, etc.

O essencial na contribuição de melhoria é a valorização provocada por obra pública, p. ex., a partir do momento em que o Poder Público abre uma avenida, ou, no caso de uma fazenda rural, a partir de quando ela seja cortada por uma estrada rodoviária feita pelo Poder Público, *obra pública*. O seu valor será aumentado, porque o imóvel passou a gozar de acesso econômico e seguro aos mercados consumidores.

Teoricamente, podemos dizer que a valorização ocasionada por obra pública pode ser geral, individual ou especificamente imobiliária.

Casos de obras públicas que não devem ser custeadas pela contribuição de melhoria:

a) abertura de um túnel que liga bairros residenciais distantes, com função urbanística de concorrer para o desaforo do tráfego na zona central da cidade. Neste caso haverá grande benefício geral, pouco benefício individual, e pouca valorização imobiliária;

b) uma ponte ligando uma cidade a outra proporcionará grande valorização geral, pouca valorização individual e pouca valorização imobiliária.

A relação existente entre a valorização dos imóveis e o custo da obra é muito oscilante. Existem obras dispendiosas que proporcionam pequena valorização, e obras de pequeno vulto, ao contrário, podem oferecer enorme valorização, a exemplo da abertura de uma simples via pública.

## **OBRA PÚBLICA**

*Obra pública* é toda execução material de um projeto de engenharia realizada pelo Poder Público. O vocábulo abrange a realização de uma obra ou de uma melhoria, mas o essencial é que por obra pública se entenda aquela que tenha condições para valorizar imóveis, a exemplo de abertura de uma estrada, de uma rua, etc. Entretanto, existem obras públicas, como a construção de uma escola, que dificilmente valorizará imóveis dos proprietários vizinhos. Inúmeras obras públicas, arroladas no DL nº 195/67, autorizam a cobrança de contribuição de melhoria.

Deve-se ter em mente que não é a obra pública, em si e por si, que ocasiona a valorização imobiliária. Uma abertura de rua, p. ex.: poderá beneficiar os proprietários limítrofes *se atravessar terrenos não isolados*, mas pode também não beneficiá-los, *se atravessar terrenos abandonados*. Certas obras públicas, mormente as que oferecem equipamentos urbanos, valorizam imóveis que se situam na zona de influência. Existem obras que, ao contrário, chegam a provocar desvalorização imobiliária, embora tais obras sejam úteis à coletividade. A título de exemplo, citamos um viaduto com trânsito intenso e ruidoso, construído numa área de edifícios residenciais.

## **OBRAS PÚBLICAS E NÃO SERVIÇOS PÚBLICOS**

Tem sido um caráter de continuidade, no Brasil, o fato de a contribuição de melhoria ser devida em razão da valorização imobiliária decorrente de obras públicas, e não em razão de serviços públicos.

Alguns autores apontam diferença entre contribuição de melhoria e taxa, fundamentados no fato de a contribuição de melhoria exigir obra pública que valorize o imóvel do contribuinte, enquanto que a taxa se condiciona a um serviço público utilizado, efetiva ou potencialmente.

No caso de pavimentação, qual o tributo a ser exigido? Na prestação de serviço, o que se dá é um bem imaterial, *o serviço*,

enquanto que na execução de obra o que se dá é um bem material, *a obra*. Quem pavimenta uma rua presta serviço para quem o contratou, entretanto, a pavimentação entregue à coletividade é uma obra pública e não um serviço que se presta à coletividade. O mesmo ocorre quando se abre uma via pública, uma praça pública, uma usina hidrelétrica, uma ponte.

O nosso Pretório Excelso tem decidido no sentido de que a pavimentação é uma obra pública e não um serviço público. A matéria já é pacífica, v.g.: STF, RE nº 53-516-SP, ac de 29-8-78, in RTJ, v. 90, p. 162.

O poder público pode até optar por realizar a obra de graça, nada exigindo das pessoas, desde que haja possibilidade de se respeitar os conceitos estabelecidos na Constituição e em leis complementares. Pode haver uma lei específica de contribuição de melhoria para o custeio de cada obra pública. Todavia, não é necessária a existência de lei específica para cada caso. O essencial é a obediência às exigências da Constituição e da legislação complementar – STF, RE nº 76.278, de 19-11-73, in RTJ, v. 69, p.814.

A supracitada contribuição não pode alcançar obras ou melhoramentos já concluídos antes da lei instituidora do tributo. Quanto ao momento da cobrança, a lei fiscal tem silenciado. Podem existir diversos fatos, ocorridos em momentos diferentes, como início de estudo da obra, licitação, abertura de licitação, adjudicação da concorrência pública, começo da obra, término da obra, inauguração, etc. E pode ocorrer o fato de alguns administradores iniciarem a obra e não a concluírem. Então, somente depois de concluída a obra é que se tem a valorização imobiliária. Para Héctor B. Villegas, a obrigação de pagar a contribuição de melhoria nasce do momento em que se finaliza a obra beneficiadora, ou seja, com o término da obra pública. E se a obra é concluída antes da venda do bem imóvel valorizado? Quem irá arcar com o tributo será o vendedor.

Há autores que entendem que a essência do tributo está na valorização imobiliária. Assim, a obra tem um custo, mas se não

trouzer valorização imobiliária, não haverá incidência do tributo, e a contribuição não seria devida.

O problema da base de cálculo de contribuição é de difícil exame. Existem vários métodos para o cálculo distributivo da contribuição em análise: a) o de avaliação direta da valorização proporcionada a cada imóvel, para efeito da distribuição proporcional do custo geral; b) o de presunção legal dessa valorização; c) o método do custo da obra, aliado a outros critérios mais facilmente mensuráveis.

### ***LIMITE DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA***

Sempre estiveram presentes dois limites para a exigência do tributo:

I) o limite total, *custo da obra*, e o limite individual, *valorização imobiliária*.

Dispõe a EC nº 1/69, que o limite é apenas um único, o total em seu art. 18, inc. II, com redação dada pela EC nº 23/82, art. 1º. No direito brasileiro, existe uma limitação para a cobrança de contribuição de melhoria, a saber: limite *total*, segundo o qual o montante a ser cobrado dos contribuintes não poderá ultrapassar as despesas realizadas com a obra pública que motivou a valorização dos imóveis.

Ressalte-se que são inegáveis as dificuldades existentes para o cálculo desses dois elementos, tanto da valorização do imóvel como do custo da obra.

### ***CÁLCULO DA VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL***

O melhor procedimento para se fixar a valorização dos imóveis em razão da obra pública é o da dupla verificação: antes e depois da realização da obra, e é o método mais tradicional.

Destarte, o Poder Público deve fazer uma estimativa da valorização decorrente da obra pública, verificando o valor do imóvel antes da obra e depois dela concluída, objetivando uma

valorização global, *somatório das valorizações individuais dos imóveis situados na zona de influência*, e individual, *valorização do imóvel*. Registre-se que é considerado extremamente difícil determinar-se a zona de influência de qualquer tipo de obra pública, por mais simples que ela seja, por exigir muita técnica, devendo haver fixação em termos físicos, levando-se em conta a distância dos imóveis beneficiados em relação à obra realizada.

### ***CÁLCULO DO CUSTO DA OBRA***

Por *custo da obra*, entende-se não apenas o valor da execução do melhoramento propriamente dito. Outros custos e despesas, relacionados com a implantação do melhoramento fazem parte do custo da obra. Desta forma, integram os custos da obra, dentre outras, as seguintes despesas: relativas a estudos, projetos, fiscalização, desapropriação, administração, execução, financiamento, prêmio de reembolso e outras de praxe em financiamento ou empréstimo. Portanto, vê-se que o custo da obra não é apenas o custo nominal, mas um custo real, onde se incluem todas as despesas realizadas com ela.

O Poder Tributante, se o desejar, pode determinar uma contribuição de melhoria apenas para custear parte da obra.

Nada impede que a lei ordinária do poder tributante consigne, expressamente, que o custo da obra seja dividido entre o Poder Público e os proprietários beneficiados, na razão de, p ex., 1/3 para estes e 2/3 para aquele. Trata-se apenas de opção política do poder tributante.

### ***DIREITO POSITIVO***

Em síntese, as seguintes exigências devem ser atendidas, quanto ao procedimento da Administração para cobrança do tributo:

a) a administração deve publicar previamente edital contendo diversos elementos: delimitação das áreas diretas e imediatamente beneficiadas, a relação dos imóveis nelas compreendidos,

memorial descritivo do projeto, orçamento total ou parcial do custo das obras, determinação da parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados, prazos para impugnação;

b) publicado o edital, os proprietários de imóveis situados nas zonas beneficiadas pelas obras públicas têm prazo mínimo de 30 dias para apresentar a impugnação contra qualquer dos elementos citados;

c) executada a obra de melhoramento na sua totalidade ou em parte já suficiente para beneficiar determinados imóveis, de modo a justificar o início da cobrança da contribuição de melhoria, a administração procederá ao lançamento da contribuição, notificando o contribuinte, cabendo a este, se assim entender, apresentar defesa, *impugnando*, dentro do prazo de 30 dias.

### **CONTRIBUINTE**

Contribuinte de contribuição de melhoria é o proprietário do imóvel beneficiado, direta ou indiretamente pela obra pública. O DL nº 195/67 refere-se também a proprietário do imóvel. A expressão *proprietário do imóvel* atinge toda pessoa que detenha direitos de propriedade, abrangendo tanto o *proprietário* do imóvel beneficiado como seu titular de domínio útil ou o seu *possuidor*. Por isso, a contribuição de melhoria deve trazer sempre uma referência à pessoa do contribuinte, legalmente obrigada ao seu pagamento. O contribuinte será a pessoa que se encontra ligada direta e pessoalmente ao fato gerador da obrigação relativa à contribuição de melhoria, e ele será, em última análise, o instrumento de custeio da obra pública.

### **CONCLUSÃO**

Para atender algumas de suas necessidades, o homem, além do fruto do seu próprio trabalho, às vezes beneficia-se do Poder Governamental, formando uma interação, onde ambos, comutativamente, beneficiam-se, cada um à sua condição.

O particular recebe meios infra-estruturais necessários, ou até indispensáveis, à sua fixação e bem-estar. O Governo, à guisa de reciprocidade, complementa e fortalece seus recursos orçamentários com outra modalidade de crédito, de natureza eventual, que é a contribuição de melhoria.

O proprietário de um imóvel às vezes recalitra, à primeira vista, contra o pagamento, mas tão logo tome consciência dos seus fundamentos e de sua razão de ser, sempre haverá de reconhecê-lo como justo, embora possa-lhe parecer oneroso. Porque tudo o que se alicerça na verdadeira justiça tem o respaldo de Deus e a aceitação e reverência dos mortais.

Em suma, o que mais interessa é a compreensão e a mútua cooperação entre os dois sujeitos: público e particular. Toda vez que os pontos convergentes estiverem sendo galgados pelos administradores e administrados, a humanidade estará rumando, numa espécie de comensalismo, a um dos objetivos precípuos do ser humano: conquista e manutenção da satisfação, harmonia, prosperidade e paz.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*, 10ª ed., Renovar.

MORAIS, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário Forense*, 1984.

BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. Forense, 14ª ed., 1990.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários ao Código Tributário Nacional*, Forense, 1997.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988. Revista dos Tribunais, 1997.

DECRETO-LEI nº 195, de 24 de fevereiro de 1997.

EMENDA CONSTITUCIONAL nº 1, de 17 de outubro de 1969.



## Tributário

### A contribuição de melhoria e sua utilização por administradores públicos no Brasil

Luiz Cesar Rocha Santos

**Resumo:** O presente artigo destina-se ao estudo de um dos tributos elencados na Constituição Federal mas que, por inúmeros fatores ainda não é utilizado no Brasil com a devida eficiência. Trata-se da contribuição de melhoria, que pode ser instituída e cobrada em todos os níveis da administração pública no Brasil sempre que uma obra pública gerar valorização imobiliária particular.

**Palavras-Chave:** Tributo; Contribuição de Melhoria; Administração Pública.

**Sumário:** Introdução. 1. Conceituação e Fundamentação da Contribuição de Melhoria. 2. A Experiência Brasileira e sua Legislação. 3. Divergências Doutrinárias. 4. Particularidades Jurídicas. 5. Requisitos para a Cobrança e sua Impugnação. 6. Necessidade de Utilização da Contribuição de Melhoria. 7. Causas de não Utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil. 8. Consequências da não Utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil. Conclusão. Referências.

#### Introdução

Sabendo que a Constituição Federal de 1988 através do seu art. 145 possibilita a instituição e cobrança de alguns tributos, o presente artigo destina-se ao estudo do tributo contribuição de melhoria, analisando se o mesmo realmente é utilizado pelos administradores públicos municipais no Brasil.

Tratando-se de tributo dos mais justos, deubar de utilizá-lo por falta de preparo do administrador público seria deslealdade com o cidadão que poderia ver, através da sua cobrança, inúmeras pretensões públicas e coletivas realizadas com muito maior agilidade. É importante que os administradores públicos municipais conheçam a contribuição de melhoria e saibam como se preparar para poder instituí-la e cobrá-la sem se deparar posteriormente com as barreiras que podem impedi-la de utilizá-la com eficiência.

#### 1. Conceituação e Fundamentação da Contribuição de Melhoria

Apesar de toda a legislação voltada para a regulamentação da contribuição de melhoria, este tributo não encontra definição legal. Cabe aos doutrinadores esta tarefa. O Código Tributário Nacional - CTN, mesmo não a conceituando, trouxe em seus arts. 81 e 82, os elementos básicos necessários para sua definição. Reza o art. 81 que "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 a obra resultar para cada imóvel beneficiado" (BRASIL, 1966).

Isto demonstra que as pessoas físicas de direito constitucional interno - União, Estados, Distrito Federal e Municípios é que são competentes para instituírem a contribuição de melhoria, e poderão cobrá-la sempre que um particular tenha seu imóvel valorizado em decorrência de uma obra pública. Cada uma destas pessoas poderá instituir contribuição de melhoria referente às suas obras, de forma que a municipalidade não poderá instituir a tributo se a valorização se deu em virtude de obra realizada pelo governo Estadual ou Federal e vice-versa.

Desta forma pode-se, inicialmente, conceituar a contribuição de melhoria como um tributo que pode ser instituído por qualquer das pessoas de direito constitucional interno a partir do momento que uma obra pública gerar valorização imobiliária para o seu proprietário.

Ainda em conformidade com o CTN, os tributos possuem uma divisão entre vinculados e não vinculados. Os impostos classificam-se como não vinculados por não terem seus fatos geradores diretamente ligados a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Já as taxas e as contribuições de melhoria tratam-se de tributos vinculados, pois possuem seus fatos geradores diretamente ligados a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. O que diferencia os dois tributos vinculados é que as taxas advêm de um serviço público, enquanto a contribuição de melhoria, de uma obra pública geradora de valorização imobiliária.

No que se refere à fundamentação filosófica, a utilização do tributo justifica-se por elementar princípio de justiça e de moralidade. A cobrança da contribuição de melhoria é uma forma de restituir o Tesouro Público de um gasto realizado com uma obra, mas que, em virtude desta, valorizou imóveis de apenas alguns privilegiados. Esses privilegiados, ao pagarem a contribuição de melhoria, restituem ao erário um quantum (1) que poderá ser utilizado pela administração pública para o pagamento da obra, ou para o benefício daqueles que não foram anteriormente favorecidos, em conformidade com os interesses e a possibilidade financeira de administração. Não seria justo que um particular se beneficiasse individualmente do esforço de toda uma coletividade, o que geraria inclusive o enriquecimento sem causa deste particular. Isto demonstra que o objetivo da redistribuição dos investimentos condiz perfeitamente com o princípio básico da administração pública que visa a supremacia do interesse público em relação ao privado, buscando seu objetivo maior que é o bem comum da coletividade administrada.

Neste sentido, é extremamente adequado o comentário de Celso Ribeiro Bastos quando diz que "a contribuição de melhoria justifica-se pela inelutabilidade de o Estado repartir desigualmente os lucros advindos da sua atuação. O que, inclusive, faz com que seja este o mais justo dos tributos" (BASTOS, 1999, p. 151).

#### 2. A Experiência Brasileira e sua Legislação

Apesar de relativamente diferente do atual conceito de contribuição de melhoria, a primeira cobrança do que originou o tributo advém do Decreto n. 1.029 de 06 de Julho de 1905, instituído no Rio de Janeiro, para que proprietários de imóveis beneficiados cobrassem parte da pavimentação de suas ruas.

Na década de 1960 surgiram os dois maiores edificantes da contribuição de melhoria. Em 25 de outubro de 1966 foi promulgado o Código Tributário Nacional que, através dos seus artigos 81 e 82 estabeleceram definitivamente o tributo e, no ano seguinte, através do Decreto-Lei N.º 195 de 24 de fevereiro de 1967, entrou em vigor toda a regulamentação sobre a cobrança da contribuição de melhoria.

Atualmente tem-se a Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 145, III, e de forma bastante lacônica, apenas permitiu a cobrança do tributo, haja vista que suas particularidades e características já haviam sido definidas pelos já citados CTN e Decreto-Lei N.º 195/67.

Por fim, cabe acrescentar apreciável comentário de Aires F. Barreto sobre a experiência brasileira no que se refere à contribuição de melhoria:

"Para não rememorar a pesquisa a períodos anteriores, é possível afirmar que, nos últimos cinquenta anos, União e Estado jamais a exigiram. No âmbito municipal, louve-se o esforço de alguns Municípios que, carentes de recursos financeiros, não mediram braços visando a superar os entraves para instituição da contribuição de melhoria. No passado, destacaram-se, na busca da viabilização da contribuição de melhoria, os Municípios de Natal (RN) e Curitiba (PR). Esses Municípios, porém, naquelas oportunidades, circunscreveram a imposição desse tributo às obras da pavimentação, apesar de ser inequívoco que obras públicas outras determinam valorização imobiliária." (BARRETO, 1998, p. 573).

#### 3. Divergências Doutrinárias

Atualmente, o que se tem como base legislativa para regulamentação da contribuição de melhoria é a Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, III; o Código Tributário Nacional em seus arts. 81 e 82 e o Decreto-Lei N.º 195/67.

Apesar da grande maioria da doutrina defender este ponto de vista, alguns doutrinadores não concordam com esta corrente, alegando que não mais estariam em vigor estas duas últimas fontes legais citadas. Estes doutrinadores defendem, desde a Emenda Constitucional n.º 23/83 que modificou a redação constitucional substituindo o termo "imóveis valorizados" por "imóveis beneficiados" e omitindo o limite individual para cobrança do tributo, que seriam incompatíveis os novos termos constitucionais com a redação do CTN e do Decreto-Lei N.º 195, ficando estes tacitamente revogados. Seguir este entendimento seria, de início, considerar completamente diferentes os termos "imóveis valorizados" e "imóveis beneficiados". Entretanto o que se percebe é que as duas terminologias possuem significado bastante parecido e é até difícil imaginar um imóvel que seja beneficiado por uma obra pública e que não obtenha uma valorização, mesmo que pequena. O que pode acontecer é que, mesmo com a ocorrência da obra pública, não surja nenhum benefício. Neste caso não haveria valorização. Mesmo assim, esta modificação terminológica no texto legal não daria causa para a revogação dos dispositivos em discussão, como fica evidente por ser este o entendimento do Supremo Tribunal Federal: "Nos RE n.ºs 115.863; 116.147 e 116.148-5-SP-1993, assim como o STJ, tem rejeitado lançamentos de contribuição de melhoria sem a demonstração do pressuposto de valorização do imóvel, dando acolhida aos arts. 81 e 82 do CTN e ao Decreto-Lei N.º 195/67".

O mesmo entendimento advém da seguinte jurisprudência:

"CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - FATO GERADOR - VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA OU BENEFÍCIO ESPECÍFICO - NECESSIDADE.

Tributário - Contribuição de Melhoria - Fato Gerador - Base de Cálculo - Requisitos da Valorização ou de Específico Benefício - Art. 1º, II, CF/88 - Arts. 81 e 82, CTN - Decreto-Lei N.º 195/67 (artigos 1.º, 2.º e 3.º). 1. Recapamento da via pública, com o custo coberto por um plano de rateio entre todos os beneficiários, afronta exigências legais (arts. 81 e 82, CTN; Decreto-Lei N.º 195/67, arts. 1.º e 2.º). 2. Legalidade do lançamento de Contribuição de Melhoria baseado no custo, sem a demonstração dos

pressupostos de valorização ou específico benefício, consequente da obra pública realizada no local de situação do imóvel. 3. Precedentes da jurisprudência. 4. Recurso provido."

Outra divergência doutrinária a respeito da contribuição de melhoria refere-se aos limites para cobrança do tributo. O art. 61 do CTM estabeleceu diferenciadamente o limite individual e o limite total para sua cobrança. Em conformidade com este preceito legal o limite individual será um quantum não superior ao acréscimo de valor do imóvel respectivo, e o limite total não poderá ser superior ao custo da obra.

Neste sentido é categórica a explicação de Hugo de Brito Machado que esclarece:

"Realmente, a especificidade da contribuição de melhoria reside em ser ela um instrumento pelo qual se retira do proprietário do imóvel a vantagem adicional que ele, individualmente, auferiu com a realização da obra pública, ou retira dele, pelo menos, o equivalente ao custo da obra pública respectiva. Se o incremento de valor dos imóveis, no total, é maior do que o custo da obra, prevalece este como limite global. Os contribuintes serão, neste caso, beneficiados proporcionalmente" (MACHADO, 2001, p. 377).

Desta forma, em nenhuma hipótese o contribuinte pagaria um valor superior ao da valorização do imóvel do qual é proprietário. Neste mesmo sentido, muito bem coloca Paulo de Barros Carvalho:

"Ninguém pode ser compelido a recolher, a esse título, quantia superior à vantagem que sobreveio a seu imóvel, por virtude da realização da obra pública. Extrapassar esse limite representaria ferir, frontalmente, o princípio da capacidade contributiva, substância arcaica sobre que se funda a implantação do primado da igualdade, no campo das relações tributárias" (CARVALHO, 1999, p. 42).

Entretanto, nem toda a doutrina concorda com este ponto de vista, que é o que advém da própria lei. Aires F. Barreto utiliza-se de claro exemplo para contrariar a corrente que, como visto anteriormente, tem Hugo de Brito Machado como um dos seus defensores:

"Dentre tantos exemplos, tomemos um dos mais recentes, na cidade de São Paulo. Estendeu-se, há pouco, a av. Faria Lima (em trecho designado de "nova Faria Lima"). A avenida em questão, uma das mais importantes de São Paulo, tem, junto com a av. Paulista, o maior preço de metro quadrado de terreno da cidade. O trecho que se rasgou, em continuação à avenida existente, surgiu extremamente valorizado. Um metro quadrado que, antes da obra, custava cerca de R\$ 700,00, vale, agora, concluída a obra, cerca de R\$ 10.000,00. Assim, um proprietário de imóvel de 10.000 m<sup>2</sup> (e os há) teve seu imóvel valorizado em mais de 14 vezes, ou seja, de R\$ 7.000.000,00, seu valor pulou para R\$ 100.000.000,00. Em suma, recebeu valorização de R\$ 93.000.000,00. O que a tese do mestre Hugo prestigia, pois - supondo, por exemplo, um custo da obra proporcionando a esse imóvel de R\$ 13.000.000,00 -, é, permissa vénia, que o Tesouro (vale dizer, a sociedade) receba, a título de contribuição de melhoria, R\$ 13.000.000,00, e o dono de tal terreno fique com os R\$ 80.000.000,00 restantes" (BARRETO, 1998, p. 594).

Apesar de ser dotado de fundamento lógico, não é este o posicionamento adotado pela legislação brasileira, nem pela maior parte da corrente doutrinária. Do que foi exposto percebe-se claramente que a contribuição de melhoria advém da valorização imobiliária e, não maior que este valorização poderá ser o quantum tributável. Se os administradores públicos utilizassem o custo da obra como parâmetro para a cobrança de contribuição de melhoria, estariam deixando de lado as características básicas deste tributo e fazendo uso da base de cálculo de taxa, que tem o objetivo de recuperar o custo da atividade estatal. Bem encerra Alomar Baleeiro informando:

"A Constituição de 1988 não se refere a limites, quer individuais, quer gerais, para a cobrança de contribuição de melhoria. Mas o limite individual está implícito na expressão melhoria, que é pressuposto inerente à natureza dessa espécie de tributo" (BALEIRO, 1999, 584).

Desta forma, o administrador público municipal no Brasil não poderá cobrar do beneficiado valor superior ao gasto na obra pública. Se isto fizesse, estaria recebendo do particular uma espécie de reembolso de um quantum que não gastou.

#### 4. Particularidades Jurídicas

Retomando o conceito de contribuição de melhoria, pode-se dizer que se trata de um tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao Tesouro Público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis.

Do próprio conceito pode-se retirar as principais características jurídicas do tributo. Primeiramente, é importante ressaltar o que causa a contribuição de melhoria e em quais circunstâncias ela é originada para que os contribuintes possam efetivamente realizar os devidos pagamentos.

Para que um dia possa ser cobrada uma contribuição de melhoria, primeiramente é necessária uma obra pública. A administração pública objetiva e define uma obra pública que, diferentemente de serviço público que gera uma taxa, em gerando valorização imobiliária para os proprietários dos imóveis próximos à obra, deverão pagar a contribuição de melhoria como forma de reverter ao Tesouro Público as valorizações que estas particulares obtiveram em virtude da citada obra. Desta forma, não é suficiente que exista uma obra pública, mas que esta obra gere uma valorização dos imóveis próximos a ela. Esta valorização imobiliária, originada por uma obra pública, será a base de cálculo de contribuição de melhoria.

Neste sentido, Aires F. Barreto faz grandioso comentário:

"Nos termos da Constituição Federal, só o que pode motivar a exigência desta subespécie tributária é a valorização de imóvel como consequência de obra pública. Deveras, é imperativo constitucional para a criação do tributo contribuição de melhoria, que a própria lei preveja, ao descrever hipótese de incidência, que a exigência só calza diante de: concreta valorização imobiliária; causada por obra pública." (BARRETO, 1998, p. 580).

E completa Geraldo Ataliba, citado por Alomar Baleeiro:

"Por ser a contribuição de melhoria um tributo vinculado, cuja hipótese de incidência configura uma atuação estatal (obra pública) relativa ao obrigado, relação esta que viabiliza por meio de circunstância intermediária - a vantagem, o benefício, a valorização imobiliária - conclui-se: a hipótese de incidência de contribuição de melhoria compõe-se de dois núcleos (benefício + obra pública) igualmente relevantes, ou seja, é o benefício-valorização do imóvel do contribuinte decorrente de obra pública; a base de cálculo será o valor do benefício individual auferido, limitado pelo custo da obra." (BALEIRO, 1999, p. 581)

Interessantes comentários feitos pelos citados autores, demonstram a necessidade do requisito valorização imobiliária. Se assim não fosse, poderia ocorrer o absurdo de se cobrar contribuição de melhoria de um imóvel vizinho de uma obra pública que não tenha gerado valorização imobiliária, ou mesmo de uma obra que tenha gerado desvalorização imobiliária, como é o caso da construção de um cemitério ou de um presídio.

Neste sentido têm sido as decisões dos tribunais, como pode ser observado na jurisprudência abaixo:

#### CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - FATO GERADOR - RECAPEAMENTO ASFÁLTICO - VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA - INOCORRÊNCIA.

Tributário - Contribuição de melhoria - Fato Gerador - Valorização Imobiliária - Recapeamento Asfáltico - Impossibilidade de cobrança. O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária provocada pela realização de uma obra pública. O recapeamento de via pública já asfaltada não acarreta valorização imobiliária, impossibilitando a cobrança da contribuição de melhoria. Ademais o recapeamento constitui mero serviço de manutenção e não figura entre as hipóteses de incidência previstas nos incisos I a VIII, do artigo 2º, do Decreto - Lei N.º 195/67.

No que se refere à liquidação, segue-se o exemplo da base de cálculo e não poderá ultrapassar o quantum da valorização imobiliária. O lançamento, por sua vez, deverá ser feito de ofício e, em conformidade com o art. 9º do Decreto - Lei N.º 195/67, ocorrerá após o término da obra, depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos e após a efetiva valorização dos imóveis beneficiados.

Por fim, cabe ainda evidenciar as partes sujeitas a uma suposta contribuição de melhoria. O sujeito ativo, conforme estabelecido no art. 145, III da Constituição Federal de 1988, poderá ser União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em contra-partida, o sujeito passivo será o proprietário de imóvel valorizado por obra pública realizada por uma das pessoas físicas citadas. Aires F. Barreto, acrescenta ainda como possíveis contribuintes, o titular do domínio útil, o usufrutuário e o comprorário-comprador (inciso na posse (BARRETO, 1998, p. 589)). E, por último, o Decreto-Lei N.º 195/67 estabelece no seu § 1.º do art. 8.º que em caso de enfiteuse, o enfiteuta responderá pelo tributo.

#### 5. Requisitos para a Cobrança e sua Impugnação

Estando pois definidas todas as características principais de contribuição de melhoria, faz-se necessária a fixação dos requisitos utilizados para que se possa cobrar o tributo. Eis que todos os requisitos para a instituição e cobrança da contribuição de melhoria encontram-se bem definidos na legislação pátria.

Através de direita legislação, o art. 82 do CTM e o art. 10 do Decreto-Lei N.º 195/67 trazem em seu bojo todos estes requisitos. Dotado de maior aprimoramento, o primitivo dispositivo legal requer a publicação prévia dos seguintes elementos: memorial descritivo do projeto, orçamento do custo da obra, determinação de parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição, delimitação da zona beneficiada e determinação do fator de absorção do benefício de valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas.

Os §§ 1.º e 2.º do mesmo artigo, informam ainda que a contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo de obra, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização, e ainda, cada contribuinte deverá ser notificado do montante de contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo. Por fim, e talvez como o mais importante dos requisitos para a cobrança da contribuição de melhoria, deve-se colocar o interesse do administrador público. Se este, como competente para definir as questões referentes à administração pública preparar-se adequadamente para a instituição e cobrança do tributo, os demais requisitos estabelecidos em lei serão certamente alcançados.

No que se refere à impugnação da cobrança da contribuição de melhoria, o art. 82 do CTM em seus incisos II e III, estabelece que o prazo mínimo para que os interessados possam discordar de qualquer dos itens do inciso I do mesmo artigo, é de 30 dias; e que deverá existir a regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação, sem prejuízo da sua apreciação judicial. Já o Decreto-Lei N.º 195/67 refere-se à impugnação em seus arts. 6.º e 7.º, parágrafo único do art. 10 e art. 11, estabelecendo o termo inicial do prazo para a impugnação que é a data da publicação do edital dos elementos/requisitos para instituição e cobrança da contribuição de melhoria e que o processo administrativo terá início através de petição dirigida à administração competente. O contribuinte, considerando a existência de qualquer irregularidade no edital publicado pela administração municipal, poderá discordar de qualquer dos elementos contidos no mesmo, inclusive sobre o valor da contribuição.

## 6. Necessidade de Utilização de Contribuição de Melhoria

Como já foi dito anteriormente, é indiscutível o caráter de justiça e equidade desencadeado pela contribuição de melhoria. Seu intuito de melhor distribuir os recursos advindos de administração pública municipal, de proporcionar uma reutilização do dinheiro público e por tratar-se tributo vinculado, fazem com que este tributo seja considerado o mais justo dos existentes no Brasil. E o objetivo de cobrar apenas de proprietários de imóveis beneficiados os valores de suas valorizações (em conformidade com o limite total e individual), denota ainda a equidade preponderante nos fundamentos de existência da contribuição de melhoria.

O tributo em estudo, desta forma, demonstra todas as suas características que só geram benefícios para a população administrada. Falar sobre contribuição de melhoria é falar sobre justiça, sobre ideal repartição de lucros e despesas advindas da administração pública e principalmente, de administração dosada de um governante que zela pelo bem comum.

Uma obra pública ao ser realizada beneficia um grupo de proprietários de forma direta. Já a cobrança de contribuição de melhoria, tende a beneficiar toda a sociedade. Isto faz com que sua instituição e cobrança funcione como uma espécie de balança onde fica em um de seus pratos o grupo de beneficiados pela obra pública; no outro prato, fica todo o restante da sociedade. Assim, tendo a administração pública investido o dinheiro de todos em uma obra que beneficia apenas um grupo restrito, verá o prato onde estes se localizam ficar mais pesado e, conseqüentemente mais baixo. Na busca da idealização do princípio da administração pública que prega a supremacia do interesse público sobre o privado e objetividade a bem comum de toda a sociedade, o administrador instituirá a contribuição de melhoria e, através de novos investimentos, poderá novamente ver os dois pratos em pé de igualdade, como bem objetiva a justiça.

Alomar Baleeiro coloca a seguinte orientação que justifica a necessidade da utilização da contribuição de melhoria:

"Se considerarmos que a administração pública, no exercício normal do poder de regulamentação, em geral, nas cidades policiadas, só autoriza a abertura de novas vias públicas, se terraplanagem, arborização, coletores de águas pluviais e de esgotos sanitários, ramais de energia ou de água potável etc., incorporando o preço dessas acessões e benfeitorias aos das áreas, compreenderemos quanto se locupletam, às expensas de todos os contribuintes, os proprietários de prédios em zonas cuja urbanização vem a ser feita pela autoridade pública. Daí a conseqüência: se o proprietário não concorrer para as obras públicas dos logradouros onde está situado o imóvel e, afinal, o ônus delas veio a recair sobre a administração, esta poderá indenizar-se, restabelecendo a igualdade entre todos os titulares de terrenos. Outra solução conduziria à iniquidade insuportável de serem uns sobrecarregados do custo de obras, que lhes interessam e também ao público, ao passo que outros, sem o mais mínimo esforço ou investimento, receberam o presente de obras idênticas realizadas pelos cofres públicos" (BALEIRO, 1999, p. 570).

Por tudo isto, além de todos os fundamentos que estruturam o tributo em estudo, é que se faz necessária a sua utilização. Seu caráter de justiça, equidade e lealdade, fazem da contribuição de melhoria um tributo admirável e, conseqüentemente, deveria ser utilizado constantemente pelos administradores públicos não só municipais, mas em todos os níveis da administração pública.

## 7. Causas da não Utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil

Conforme já ressaltado, infelizmente não existem registros da utilização da contribuição de melhoria nos últimos cinquenta anos pela União ou por Estados no Brasil. Isto demonstra que apenas os municípios é que têm se utilizado da oportunidade de cobrar um tributo justo e eficiente dos contribuintes que viram seus imóveis valorizados em decorrência de uma obra pública.

Entretanto o que se percebe é que, apesar de existirem alguns municípios que se arriscaram em instituir e cobrar a contribuição de melhoria, pouquíssimos são os administradores públicos que assim o fazem. Difícilmente encontra-se um município que já fez uso da contribuição de melhoria e, raramente depara-se com um município em sua plena utilização. Isto se percebe pela própria falta de jurisprudência sobre o assunto. Pouquíssimas são as jurisprudências que se referem à contribuição de melhoria e, dentre estas, a maior parte refere-se a período anterior à Constituição Federal de 1988.

Esta deficiente utilização da contribuição de melhoria por Municípios no Brasil faz com que não só a população, mas também os administradores públicos municipais, desconheçam a existência do tributo e a possibilidade da sua cobrança. Este desconhecimento do tributo é apenas uma das causas da não utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos municipais no Brasil. Mas se todos desconhecem o tributo, é porque existem outras causas que dificultam a sua utilização e conseqüentemente, a sua divulgação. Desta forma, vejamos as possíveis causas da não utilização da contribuição de melhoria no Brasil:

### a) Aferição da Valorização:

O fato gerador da contribuição de melhoria é uma valorização imobiliária decorrente de uma obra pública. Existindo a referida valorização, o proprietário do imóvel valorizado deverá pagar o tributo que terá como base de cálculo o quantum da valorização advinda em virtude de obra.

Neste sentido esclarece Aires F. Barreto: "Tendo em vista os princípios informadores do instituto da contribuição de melhoria, sua base de cálculo há de ser a variação positiva no valor do imóvel, determinada pela realização de obra pública" (BARRETO, 1998, p. 389).

Desta forma, atendendo os requisitos para a cobrança da contribuição de melhoria, deverá o administrador público apresentar a delimitação da zona beneficiada. Isto fará com que cada imóvel localizado na zona beneficiada tenha seu cálculo individual da valorização em virtude da obra. É aí que se depara a administração municipal com o que pode ser a maior de todas as dificuldades para se cobrar a contribuição de melhoria: estabelecer o valor do imóvel antes da obra, estabelecer o valor do imóvel após a realização da obra e alcançar a variação positiva advinda da diferença entre os dois valores anteriormente citados.

Primeiramente a Prefeitura Municipal gastaria significativos valores para formar uma equipe técnica conhecedora das relações imobiliárias no Município para avaliar todos os imóveis abrangidos pela zona passivamente beneficiada, antes da realização da obra. Após a realização da obra esta equipe novamente entraria em ação para mais uma vez avaliar os imóveis e observar quanto seriam os seus valores, e se realmente existiu valorização oriunda da obra pública em cada imóvel anteriormente avaliado. No caso de imóveis valorizados, o quantum da valorização individual será a base de cálculo para o pagamento da contribuição de melhoria. Já no caso de imóveis desprovidos de valorização, não será possível a cobrança da contribuição de melhoria por faltar um dos fundamentos da sua existência: a valorização imobiliária.

Para que possa a administração pública instituir e cobrar a contribuição de melhoria sem ser barrado por este empecilho, deverá o seu administrador se preparar com a devida antecedência para a realização da cobrança. O prefeito municipal deverá reunir-se de todas as ferramentas necessárias para que possa, futuramente, cobrar a contribuição de melhoria. O administrador deverá, inicialmente, contratar as pessoas capacitadas para avaliar todos os imóveis pertencentes à zona de beneficiamento antes de que a população saiba da possibilidade da realização da obra, já que só a notícia da sua realização já poderia afetar o valor dos imóveis. Com a realização da obra, esta equipe novamente avaliará todos os imóveis, apurando o acréscimo no valor dos mesmos. É de fundamental importância que o administrador público se prepare com antecedência para a cobrança do tributo, pois só assim criará a possibilidade de efetivação da sua cobrança.

### b) Impossibilidade Financeira do Contribuinte:

A cobrança da contribuição de melhoria poderá ser feita tão logo terminada a obra pública. É que se depara então o administrador público com um problema: a impossibilidade financeira do proprietário do imóvel valorizado. A valorização do imóvel não significa que seu proprietário possua fundos suficientes para o pagamento do tributo. Não seria estranho se o particular tivesse uma grande valorização em seu imóvel, mas não possuísse dinheiro para pagar o tributo.

O art. 12 do Decreto-Lei n.º 195/67 estabelece que o contribuinte pagará o tributo de forma que sua parcela anual não exceda a 3% (três por cento) do maior valor fiscal do seu imóvel, atualizado à época da cobrança. Este dispositivo da lei é até uma forma de se cobrar do administrador público que não abandone o princípio da capacidade contributiva, cobrando valores muito altos dos contribuintes. Mesmo assim, 3% (três por cento) pode significar um valor expressivo, em conformidade com o valor do imóvel.

Além de ser um pagamento com altos valores, o contribuinte poderá não ter como angariar recursos para o pagamento do tributo. Neste caso, a única alternativa seria a venda do imóvel. No caso de terrenos, seria plenamente possível a venda de parte do mesmo para que pudesse ser feito o pagamento do tributo. Entretanto, no caso do imóvel residencial - casa ou apartamento - ficaria difícil a efetivação do pagamento da contribuição.

Interessante solução é trazida por Aires F. Barreto: "Os fiscais deveriam estudar alternativas de procrastinação da cobrança, diferindo o momento do pagamento, por exemplo, para o momento da venda do imóvel. Poderiam ser estudados mecanismos, inclusive com eventual mudança na legislação ordinária, que permitissem, aos que puderem, ou aos que preferissem não pagar naquela oportunidade, a transformação do valor em uma percentagem do imóvel que passaria a gravar a propriedade, com averbação no registro de imóveis. Por ocasião da venda futura, o valor correspondente seria retido e entregue ao Tesouro" (BARRETO, 1998, p. 604).

### c) Demora para o Término da Obra:

Quanto mais se demora para terminar a obra, mais se dificulta a apuração da valorização do imóvel. Isto, por ser possível o proprietário do imóvel modificá-lo durante a realização da obra, fazendo com que o imóvel valorize-se independentemente da realização de uma obra pública. Por exemplo, se uma rua é asfaltada, e, neste mesmo período uma das casas beneficiadas pelo asfaltamento de rua tem construída em seu quintal uma piscina. Ter-se-á que apurar qual a valorização advinda do asfaltamento e qual advinda da piscina. Em casos de obras públicas muito demoradas é possível a construção de casas onde anteriormente só existiam lotes, ou a modificação completa de algumas casas tornando-as residências de luxo. Nestes casos a apuração da valorização imobiliária fica cada vez mais difícil.

### d) Possibilidade de Impugnação pelo Contribuinte:

A impugnação é permitida não só pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 82, inciso II; mas também pelo Decreto-Lei n.º 195/67 em seu art. 10, parágrafo único. O contribuinte poderá impugnar sobre qualquer erro ou discordância contido no edital previamente publicado pela administração municipal. Eis que esta impugnação pode ser também uma das causas para o administrador público não se aventurar no propósito de cobrar contribuição de melhoria. Esta possibilidade de impugnação exige da administração uma perfeita preparação para que o tributo seja instituído. Entretanto, como não é praxe a cobrança do tributo em administrações municipais, estas não possuem prática na sua preparação e, conseqüentemente, não se aventuram na possibilidade de querer cobrar o tributo e posteriormente verem seus objetivos frustrados.

### e) Falta de Interesse do Administrador Público:

Todos os casos vistos anteriormente ocorrem quando o administrador tem interesse em cobrar a contribuição de melhoria mas, por algum motivo, não consegue fazê-lo. Entretanto existe ainda a possibilidade de o administrador não ter interesse em fazer a cobrança do tributo.

É uma constante no Brasil atualmente, os políticos que vivem "da política" em vez de viverem "para a política". A busca pelo poder faz com que os políticos no Brasil tomem-se efetivos "políticos de carneira", buscando sempre beneficiar aqueles que patrocinam as campanhas eleitorais, só lembrando do eleitor quando próximo ao período

de votação. Desta forma, nenhum interesse haveria em instituir e cobrar contribuição de melhoria se um dos prolegidos de administração tivesse seu imóvel valorizado por uma obra realizada pela administração municipal. Esta torna-se uma das grandes causas da não utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos municipais no Brasil: o interesse político em privilegiar e proteger terceiros.

Utilizar a contribuição de melhoria é sinônimo de honestidade, de lealdade, de moralidade. Entretanto, estas são características pouco encontradas atualmente nos políticos brasileiros, o que acarreta a deficiente utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos no Brasil.

#### 8. Consequências da não utilização de Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil!

Analisadas algumas das possíveis causas da não utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos municipais no Brasil, percebe-se uma grande semelhança entre todas elas: a falta de prévio e adequado preparo de administração em cobrar o tributo. Infelizmente a contribuição de melhoria ainda é um tributo pouco conhecido no Brasil, não só pelos administradores públicos, mas por toda a sociedade. As únicas pessoas que ainda tem oportunidade de conhecê-la são os estudiosos do Direito, já que se trata de matéria tributária.

Desta forma, poder-se-ia diferenciar as administrações municipais brasileiras da seguinte forma: as que não sabem de existência do tributo, as que conhecem o tributo, mas não têm interesse em utilizá-lo, as que tentam, mas não conseguem utilizá-lo com eficiência e as que utilizam a contribuição de melhoria com sucesso.

Independente da causa da não utilização da contribuição de melhoria, uma só é a consequência gerada para a sociedade: a impossibilidade da redistribuição objetiva pelo tributo. No fim das contas quem sai perdendo é o cidadão que paga seus tributos e vê o seu dinheiro sendo utilizado em obras que só beneficiam um grupo restrito de cidadãos que recebem em qualquer ónus uma valorização imobiliária "de presente" de administração pública.

O tributo que poderia financiar a realização de uma obra, ou que poderia patrocinar novas obras públicas para a população, fica portanto, praticamente inutilizado no Brasil.

#### Conclusão

A pesquisa abordou a utilidade da contribuição de melhoria. Tratando-se de tributo vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, a valorização imobiliária decorrente de obra pública torna-se a base de cálculo para a sua cobrança. Cada contribuinte pagará portanto, o valor que tiver auferido em sua propriedade a título de valorização imobiliária, em virtude da obra realizada pela administração pública.

Entretanto, percebeu-se que as administrações municipais não utilizam o tributo que poderia auxiliar municípios a realizar obras públicas com maior facilidade, já que seriam patrocinadas pelos seus beneficiados diretos.

Isto ocorre porque as administrações públicas municipais deparam-se com inúmeras dificuldades para alcançarem a efetivação da sua instituição e cobrança. Dentre os óbices mais constantes foram identificadas a dificuldade em se alcançar a valorização imobiliária advinda da obra pública, a impossibilidade financeira do contribuinte e a possibilidade de impugnação. Observou-se claramente que estas causas contribuem instavelmente para que o administrador público não consiga utilizar o tributo em conformidade com seus requisitos legais, causando portanto a impossibilidade prática de se receber uma contribuição de todos aqueles que tiveram seus imóveis valorizados por uma obra pública.

Foi visto que além dos administradores que não conseguem utilizar a contribuição de melhoria, existem ainda aqueles que não querem utilizá-lo e os que nem sabem da sua existência. Em decorrência destes últimos é que toda administração pública municipal deveria ter uma equipe jurídica preparada para bem desenvolver no município a adequada utilização e cobrança de todos os tributos municipais.

Assim, verificou-se que o grande segredo para se desenvolver todo o processo de instituição e cobrança da contribuição de melhoria em um município é a prévia formação de uma equipe dotada de conhecimentos práticos e jurídicos em utilizar o tributo. Essa equipe se encarregaria de adequar todo o processo de realização da obra aos requisitos legais da contribuição de melhoria. Só assim se alcançará o que quis o legislador ao inserir a contribuição de melhoria no Brasil: ver a administração pública dotada de maior capacidade financeira através do auxílio direto de todos aqueles que se beneficiaram por obras públicas realizadas.

#### Referências

- BALEEIRO, Altomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BARRETO, Aires Fernandino. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1998. V. 1.
- BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Lutz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Yaz dos Santos Winck e Lutz Eduardo Alves de Siqueira. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil / 1988*. Coordenação de Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil / 1967*. 10. ed. Brasília: Senado Federal, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Constituições do Brasil*. Fernando H. Mendes de Almeida. São Paulo: Saraiva, 1954.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FÁRIA, Edimar Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- WEBER, Max. *Clência e Política - Duas Vocações*. 10. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2000.

#### Nota

[1] Palavra de origem latina que se refere a valor, prestação, preço. Neste caso, será o valor que servirá de base para a cobrança da contribuição de melhoria.

Luiz Cesar Rocha Santos

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes e Oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

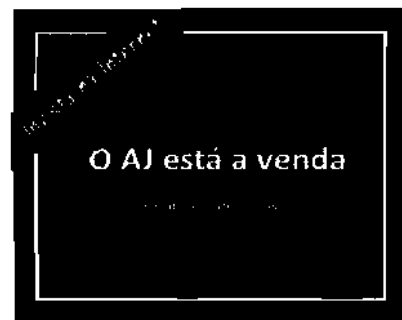
## Informações Bibliográficas

SANTOS, Luiz Cesar Rocha. A contribuição de melhoria e sua utilização por administradores públicos no Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande. XX, n. 158, mar 2017.

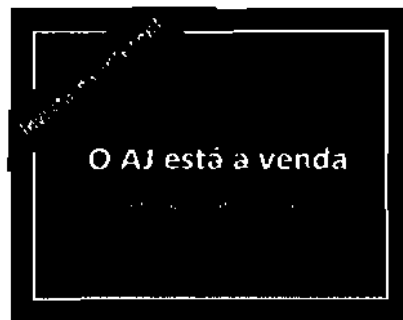
Disponível em: <

[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=18563](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18563)

>. Acesso em nov 2017.



Apoio Cultural



Apoio Cultural

O Âmbito Jurídico não se responsabiliza, nem de forma individual, nem de forma solidária, pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

## Tributário

### A contribuição de melhoria e sua utilização por administradores públicos no Brasil

Lutz Cesar Rocha Santos

**Resumo:** O presente artigo destina-se ao estudo de um dos tributos elencados na Constituição Federal mas que, por inúmeros fatores ainda não é utilizado no Brasil com a devida eficiência. Trata-se de contribuição de melhoria, que pode ser instituída e cobrada em todos os níveis de administração pública no Brasil sempre que uma obra pública gerar valorização imobiliária particular.

**Palavras-Chave:** Tributo; Contribuição de Melhoria; Administração Pública.

**Sumário:** Introdução. 1. Conceituação e Fundamentação da Contribuição de Melhoria. 2. A Experiência Brasileira e sua Legislação. 3. Divergências Doutrinárias. 4. Particularidades Jurídicas. 5. Requisitos para a Cobrança e sua Impugnação. 6. Necessidade de Utilização da Contribuição de Melhoria. 7. Causas de não Utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil. 8. Consequências de não Utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil. Conclusão. Referências.

#### Introdução

Sabendo que a Constituição Federal de 1988 através do seu art. 145 possibilita a instituição e cobrança de alguns tributos, o presente artigo destina-se ao estudo do tributo contribuição de melhoria, analisando se o mesmo realmente é utilizado pelos administradores públicos municipais no Brasil.

Tratando-se de tributo dos mais justos, deixar de utilizá-lo por falta de preparo do administrador público seria deslealdade com o cidadão que poderia ver, através da sua cobrança, inúmeras prestações públicas e coletivas realizadas com muito maior eficiência. É importante que os administradores públicos municipais conheçam a contribuição de melhoria e saibam como se preparar para poder instituí-la e cobrá-la sem se deparar posteriormente com as barreiras que podem impedi-lo de utilizá-la com eficiência.

#### 1. Conceituação e Fundamentação de Contribuição de Melhoria

Apesar de toda a legislação voltada para a regulamentação de contribuição de melhoria, este tributo não encontra definição legal. Cabe aos doutrinadores esta tarefa. O Código Tributário Nacional - CTN, mesmo não a conceituando, trouxe em seus arts. 81 e 82, os elementos básicos necessários para sua definição. Reza o art. 81 que "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 cair o 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" (BRASIL, 1966).

Isso demonstra que as pessoas físicas de direito constitucional interno - União, Estados, Distrito Federal e Municípios é que são competentes para instituírem a contribuição de melhoria, e poderão cobrá-la sempre que um particular tenha seu imóvel valorizado em decorrência de uma obra pública. Cada uma destas pessoas poderá instituir contribuição de melhoria referente às suas obras, de forma que a municipalidade não poderá instituir o tributo se a valorização se deu em virtude de obra realizada pelo governo Estadual ou Federal e vice-versa.

Desta forma pode-se, inicialmente, conceituar a contribuição de melhoria como um tributo que pode ser instituído por qualquer das pessoas de direito constitucional interno a partir do momento que uma obra pública gerar valorização imobiliária para o seu proprietário.

Ainda em conformidade com o CTN, os tributos possuem uma divisão entre vinculados e não vinculados. Os impostos classificam-se como não vinculados por não terem seus fatos geradores diretamente ligados a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Já as taxas e as contribuições de melhoria tratam-se de tributos vinculados, pois possuem seus fatos geradores diretamente ligados a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. O que diferencia os dois tributos vinculados é que as taxas advêm de um serviço público, enquanto a contribuição de melhoria, de uma obra pública geradora de valorização imobiliária.

No que se refere à fundamentação filosófica, a utilização do tributo justifica-se por elementar princípio de justiça e de moralidade. A cobrança da contribuição de melhoria é uma forma de restituir o Tesouro Público de um gasto realizado com uma obra, mas que, em virtude desta, valorizou imóveis de apenas alguns privilegiados. Estes privilegiados, ao pagarem a contribuição de melhoria, restituem ao erário um quantum<sup>[1]</sup> que poderá ser utilizado pela administração pública para o pagamento de obra, ou para o benefício daqueles que não foram anteriormente favorecidos, em conformidade com os interesses e a possibilidade financeira de administração. Não seria justo que um particular se beneficiasse individualmente do esforço de toda uma coletividade, o que geraria inclusive o enriquecimento sem causa deste particular. Isto demonstra que o objetivo da redistribuição dos investimentos condiz perfeitamente com o princípio básico da administração pública que visa a supremacia do interesse público em relação ao privado, buscando seu objetivo maior que é o bem comum da coletividade administrada.

Neste sentido, é extremamente adequado o comentário de Celso Ribeiro Bastos quando diz que "a contribuição de melhoria justifica-se pela inaceitabilidade de o Estado repartir desigualmente os lucros advindos da sua atuação. O que, inclusive, faz com que seja este o mais justo dos tributos" (BASTOS, 1999, p. 155).

#### 2. A Experiência Brasileira e sua Legislação

Apesar de relativamente diferente do atual conceito de contribuição de melhoria, a primeira cobrança do que originou o tributo advém do Decreto n. 1.029 de 06 de julho de 1905, instituído no Rio de Janeiro, para que proprietários de imóveis beneficiados custurassem parte da pavimentação de suas ruas.

Na década de 1960 surgiram os dois maiores edificantes da contribuição de melhoria. Em 25 de outubro de 1966 foi promulgado o Código Tributário Nacional que, através dos seus artigos 81 e 82 estabeleceu definitivamente o tributo e, no ano seguinte, através do Decreto-Lei N.º 195 de 24 de fevereiro de 1967, entrou em vigor toda a regulamentação sobre a cobrança de contribuição de melhoria.

Atualmente tem-se a Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 145, III, e de forma bastante lacônica, apenas permitiu a cobrança do tributo, haja vista que suas particularidades e características já haviam sido definidas pelos já citados CTN e Decreto-Lei N.º 195/67.

Por fim, cabe acrescentar apreciável comentário de Aires F. Barreto sobre a experiência brasileira no que se refere à contribuição de melhoria:

"Para não remontar a pesquisa a períodos anteriores, é possível afirmar que, nos últimos cinquenta anos, União e Estado jamais a exigiram. No âmbito municipal, louve-se o esforço de alguns Municípios que, carentes de recursos financeiros, não mediram braços visando a superar os entraves para instituição da contribuição de melhoria. No passado, destacaram-se, na busca de viabilização da contribuição de melhoria, os Municípios de Natal (RN) e Curitiba (PR). Esses Municípios, porém, nas poucas oportunidades, circunscreveram a imposição desse tributo às obras de pavimentação, apesar de ser inequívoco que obras públicas outras determinam valorização imobiliária." (BARRETO, 1998, p. 573).

#### 3. Divergências Doutrinárias

Atualmente, o que se tem como base legislativa para regulamentação de contribuição de melhoria é a Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, III; o Código Tributário Nacional em seus arts. 81 e 82 e o Decreto-Lei N.º 195/67.

Apesar da grande maioria da doutrina defender este ponto de vista, alguns doutrinadores não concordam com esta corrente, alegando que não mais estariam em vigor estas duas últimas fontes legais citadas. Estes doutrinadores defendem, desde a Emenda Constitucional n.º 23/83 que modificou a redação constitucional substituindo o termo "imóveis valorizados" por "imóveis beneficiados" e omitindo o limite individual para cobrança do tributo, que seriam incompatíveis os novos termos constitucionais com a redação do CTN e do Decreto-Lei N.º 195, ficando estes tacitamente revogados. Seguir este entendimento seria, de início, considerar completamente diferentes os termos "imóveis valorizados" e "imóveis beneficiados". Entretanto o que se percebe é que as duas terminologias possuem significado bastante parecido e é até difícil imaginar um imóvel que seja beneficiado por uma obra pública e que não obtenha uma valorização, mesmo que pequena. O que pode acontecer é que, mesmo com a ocorrência da obra pública, não surja nenhum benefício. Neste caso não haveria valorização. Mesmo assim, esta modificação terminológica no texto legal não daria causa para a revogação dos dispositivos em discussão, como fica evidente por ser este o entendimento do Supremo Tribunal Federal: "Nos RE nºs 115.863; 116.147 e 116.148-5-SP-1993, assim como o STJ, tem rejeitado lançamentos de contribuição de melhoria sem a demonstração do pressuposto de valorização do imóvel, dando acolhida aos arts. 81 e 82 do CTN e ao Decreto-Lei N.º 195/67".

O mesmo entendimento advém de seguinte jurisprudência:

"CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - FATO GERADOR - VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA OU BENEFÍCIO ESPECÍFICO - NECESSIDADE.

Tributário - Contribuição de Melhoria - Fato Gerador - Base de Cálculo - Requisitos da Valorização ou de Específico Benefício - Art. 18, II, CF/88 - Arts. 81 e 82, CTN - Decreto-Lei N.º 195/67 (artigos 1.º, 2.º e 3.º). 1. Recuperação de via pública, com o custo coberto por um plano de rateio entre todos os beneficiários, afronta exigências legais (arts. 81 e 82, CTN; Decreto-Lei N.º 195/67, arts. 1.º e 2.º). 2. Ilegalidade do lançamento de Contribuição de Melhoria baseado no custo, sem a demonstração dos

pressupostos de valorização ou específico benefício, conseqüente da obra pública realizada no local de situação do imóvel. 3. Precedentes da Jurisprudência. 4. Recurso provido."

Outra divergência doutrinária a respeito da contribuição de melhoria refere-se aos limites para cobrança do tributo. O art. 81 do CTN estabelece diferenciadamente o limite individual e o limite total para sua cobrança. Em conformidade com este preceito legal o limite individual será um quantum não superior ao acréscimo de valor do imóvel respectivo, e o limite total não poderá ser superior ao custo da obra.

Neste sentido é categórica a explicação de Hugo de Brito Machado que esclarece:

"Realmente, a especificidade da contribuição de melhoria reside em ser ela um instrumento pelo qual se retira do proprietário do imóvel a vantagem adicional que ele, individualmente, auferiu com a realização da obra pública, ou retira dele, pelo menos, o equivalente ao custo da obra pública respectiva. Se o incremento de valor dos imóveis, no total, é maior do que o custo da obra, prevalece este como limite global. Os contribuintes serão, neste caso, beneficiados proporcionalmente" (MACHADO, 2001, p. 377).

Desta forma, em nenhuma hipótese o contribuinte pagaria um valor superior ao da valorização do imóvel do qual é proprietário. Neste mesmo sentido, muito bem coloca Paulo de Barros Carvalho:

"Ninguém pode ser compelido a recolher, a esse título, quantia superior à vantagem que sobrevier a seu imóvel, por virtude da realização da obra pública. Extrapassar esse limite representaria ferir, frontalmente, o princípio da capacidade contributiva, substância semântica sobre que se funda a implantação do primado da igualdade, no campo das relações tributárias" (CARVALHO, 1999, p. 42).

Entretanto, nem toda a doutrina concorda com este ponto de vista, que é o que advém da própria lei. Aires F. Barreto utiliza-se de claro exemplo para contradizer a corrente que, como visto anteriormente, tem Hugo de Brito Machado como um dos seus defensores:

"Dentre tantos exemplos, tomemos um dos mais recentes, na cidade de São Paulo. Estendeu-se, há pouco, a av. Faria Lima (em trecho designado de "nova Faria Lima"). A avenida em questão, uma das mais importantes de São Paulo, tem, junto com a av. Paulista, o maior preço de metro quadrado do terreno da cidade. O trecho que se rasgou, em continuação à avenida existente, surgiu extremamente valorizado. Um metro quadrado que, antes da obra, custava cerca de R\$ 700,00, vale, agora, concluída a obra, cerca de R\$ 10.000,00. Assim, um proprietário de imóvel de 10.000 m<sup>2</sup> (e os há) teve seu imóvel valorizado em mais de 14 vezes, ou seja, de R\$ 7.000.000,00, seu valor pulou para R\$ 100.000.000,00. Em suma, recebeu valorização de R\$ 93.000.000,00. O que a base do mestre Hugo prestigia, pois - supondo, por exemplo, um custo da obra proporcionando a esse imóvel de R\$ 13.000.000,00 - é, permitas véias, que o Tesouro (vale dizer, a sociedade) recebe, a título de contribuição de melhoria, R\$ 13.000.000,00, e o dono de tal terreno fique com os R\$ 80.000.000,00 restantes" (BARRETO, 1998, p. 594).

Apesar de ser dotado de fundamento lógico, não é esta o posicionamento adotado pela legislação brasileira, nem pelo maior parte da corrente doutrinária. Do que foi exposto percebe-se claramente que a contribuição de melhoria advém da valorização imobiliária e, não melhor que esta valorização poderá ser o quantum tributável. Se os administradores públicos utilizassem o custo da obra como parâmetro para a cobrança da contribuição de melhoria, estariam deixando de lado as características básicas deste tributo e fazendo uso da base de cálculo de taxa, que tem o objetivo de recuperar o custo da atividade estatal. Bem encerra Afionar Baleeira informando:

"A Constituição de 1988 não se refere a limite, quer individual, quer geral, para a cobrança da contribuição de melhoria. Mas o limite individual está implícito na expressão melhoria, que é pressuposto inerente à natureza dessa espécie de tributo" (BALEEIRO, 1999, p. 584).

Desta forma, o administrador público municipal no Brasil não poderá cobrar do beneficiado valor superior ao gasto na obra pública. Se isto fizesse, estaria recebendo do particular uma espécie de reembolso de um quantum que não gastou.

#### 4. Particularidades Jurídicas

Retomando o conceito da contribuição de melhoria, pode-se dizer que se trata de um tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao Tesouro Público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis.

Do próprio conceito pode-se retirar as principais características jurídicas do tributo. Primeiramente, é importante ressaltar o que causa a contribuição de melhoria e em quais circunstâncias ela é originada para que os contribuintes possam efetivamente realizar os devidos pagamentos.

Para que um dia possa ser cobrada uma contribuição de melhoria, primeiramente é necessária uma obra pública. A administração pública objetiva e define uma obra pública que, diferentemente de serviço público que gera uma taxa, em gerando valorização imobiliária para os proprietários dos imóveis próximos à obra, deverão pagar a contribuição de melhoria como forma de reverter ao Tesouro Público as valorizações que estes particulares obtiveram em virtude da citada obra. Desta forma, não é suficiente que exista uma obra pública, mas que esta obra gere uma valorização dos imóveis próximos a ela. Esta valorização imobiliária, originada por uma obra pública, será a base de cálculo da contribuição de melhoria.

Neste sentido, Aires F. Barreto faz grandioso comentário:

"Nos termos da Constituição Federal, só o que pode motivar a exigência dessa subespécie tributária é a valorização de imóvel como conseqüência de obra pública. Deveras, é imperativo constitucional para a criação do tributo contribuição de melhoria, que a própria lei preveja, ao descrever hipótese de incidência, que a exigência só calhe diante da concreta valorização imobiliária; causada por obra pública." (BARRETO, 1998, p. 580).

E completa Geraldo Ataliba, citado por Afionar Baleeira:

"Por ser a contribuição de melhoria um tributo vinculado, cuja hipótese de incidência configura uma atuação estatal (obra pública) relativa ao obrigado, relação esta que viabiliza por meio de circunstância intermediária - a vantagem, o benefício, a valorização imobiliária - conclui-se: a hipótese de incidência da contribuição de melhoria compõe-se de dois núcleos (benefício + obra pública) igualmente relevantes, ou seja, é o benefício-valorização do imóvel do contribuinte decorrente de obra pública; a base de cálculo será o valor do benefício individual auferido, limitado pelo custo da obra." (BALEEIRO, 1999, p. 581)

Interessantes comentários feitos pelos citados autores, demonstram a necessidade do requisito valorização imobiliária. Se assim não fosse, poderia ocorrer o absurdo de se cobrar contribuição de melhoria de um imóvel vizinho de uma obra pública que não tenha gerado valorização imobiliária, ou mesmo de uma obra que tenha gerado desvalorização imobiliária, como é o caso da construção de um cemitério ou de um presídio.

Neste sentido têm sido as decisões dos tribunais, como pode ser observado na jurisprudência abaixo:

#### CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - FATO GERADOR - RECAPEAMENTO ASFÁLTICO - VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA - INOCORRÊNCIA.

Tributário - Contribuição de melhoria - Fato Gerador - Valorização Imobiliária - Recapeamento Asfáltico - Impossibilidade de cobrança. O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária provocada pela realização de uma obra pública. O recapeamento de via pública já asfaltada não acarreta valorização imobiliária, impossibilitando a cobrança da contribuição de melhoria. Ademais o recapeamento constitui mero serviço de manutenção e não figura entre as hipóteses de incidência previstas nos Incisos I e VII, do artigo 2º, do Decreto - Lei N.º 195/67.

No que se refere à alíquota, segue-se o exemplo da base de cálculo e não poderá ultrapassar o quantum da valorização imobiliária. O lançamento, por sua vez, deverá ser feito de ofício e, em conformidade com o art. 9º do Decreto - Lei N.º 195/67, ocorrerá após o término da obra, depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos e após a efetiva valorização dos imóveis beneficiados.

Por fim, cabe ainda evidenciar as partes sujeitas a uma suposta contribuição de melhoria. O sujeito ativo, conforme estabelecido no art. 145, III da Constituição Federal de 1988, poderá ser União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em contra-partida, o sujeito passivo será o proprietário de imóvel valorizado por obra pública realizada por uma das pessoas físicas citadas. Aires F. Barreto, acrescenta ainda como possíveis contribuintes, o titular do domínio útil, o usufrutuário e o compromissário-comprador limitado na posse (BARRETO, 1998, p. 589). E, por último, o Decreto-Lei N.º 195/67 estabelece no seu § 1.º do art. 8.º que em caso de enfiteuse, o enfiteuta responderá pelo tributo.

#### 5. Requisitos para a Cobrança e sua Impugnação

Estando pois definidas todas as características principais da contribuição de melhoria, faz-se necessária a fixação dos requisitos utilizados para que se possa cobrar o tributo. Éis que todos os requisitos para a instituição e cobrança da contribuição de melhoria encontram-se bem definidos na legislação pátria.

Através de direta consórcio, o art. 82 do CTN e o art. 10 do Decreto-Lei N.º 195/67 trazem em seu bojo todos estes requisitos. Dotado de maior aprimoramento, o primeiro dispositivo legal requer a publicação prévia dos seguintes elementos: memorial descritivo do projeto, orçamento do custo da obra, determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição, 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.

Os § 1.º e 2.º do mesmo artigo, informam ainda que a contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização, e ainda, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, de forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo. Por fim, e talvez como o mais importante dos requisitos para a cobrança da contribuição de melhoria, deve-se colocar o interesse do administrador público. Se este, como competente para definir as questões referentes à administração pública preparar-se adequadamente para a instituição e cobrança do tributo, os demais requisitos estabelecidos em lei serão certamente alcançados.

No que se refere à impugnação da cobrança da contribuição de melhoria, o art. 82 do CTN em seus incisos II e III, estabelece que o prazo mínimo para que os interessados possam discordar de qualquer dos itens do inciso I do mesmo artigo, é de 30 dias; e que deverá existir a regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação, sem prejuízo da sua apreciação judicial. Já o Decreto-Lei N.º 195/67 refere-se à impugnação em seus arts. 6.º e 7.º, parágrafo único do art. 10 e art. 11, estabelecendo o termo inicial do prazo para a impugnação que é data de publicação do edital dos elementos/requisitos para instituição e cobrança de contribuição de melhoria e que o processo administrativo terá início através de petição dirigida à administração competente. O contribuinte, considerando a existência de qualquer irregularidade no edital publicado pela administração municipal, poderá discordar de qualquer dos elementos contidos no mesmo, inclusive sobre o valor da contribuição.

## 6. Necessidade da Utilização da Contribuição de Melhoria

Como já foi dito anteriormente, é indubitável o caráter de justiça e equidade desencadeado pela contribuição de melhoria. Seu intuito de melhor distribuir os recursos advindos da administração pública municipal, de proporcionar uma reutilização do dinheiro público e por tratar-se tributo vinculado, fazem com que este tributo seja considerado o mais justo dos existentes no Brasil. E o objetivo de cobrar apenas de proprietários de imóveis beneficiados os valores de suas valorizações (em conformidade com o limite total e individual), denota ainda a equidade preponderante nos fundamentos de existência da contribuição de melhoria.

O tributo em estudo, desta forma, demonstra todas as suas características que só geram benefícios para a população administrada. Falar sobre contribuição de melhoria é falar sobre justiça, sobre ideal repartição de lucros e despesas advindas da administração pública e principalmente, de administração dotada de um governante que zela pela bem comum.

Uma obra pública ao ser realizada beneficia um grupo de proprietários de forma direta. Já a cobrança da contribuição de melhoria, tende a beneficiar toda a sociedade. Isso faz com que sua instituição e cobrança funcione como uma espécie de balança onde fica em um de seus pratos o grupo de beneficiados pela obra pública; no outro prato, fica todo o restante da sociedade. Assim, tendo a administração pública investido o dinheiro de todos em uma obra que beneficia apenas um grupo restrito, verá o prato onde estes se localizam ficar mais pesado e, conseqüentemente mais baixo. Na busca da idealização do princípio da administração pública que prega a supremacia do interesse público sobre o privado e objetivando o bem comum de toda a sociedade, o administrador instituirá a contribuição de melhoria e, através de novos investimentos, poderá novamente ver os dois pratos em pé de igualdade, como bem objetiva a justiça.

Alomar Baleeiro coloca a seguinte orientação que justifica a necessidade da utilização de contribuição de melhoria:

"Se considerarmos que a administração pública, no exercício normal do poder de regulamentação, em geral, nas cidades policêntricas, só autoriza a abertura de novas vias públicas, se terraplanagem, arborização, coletores de águas pluviais e de esgotos sanitários, muros de energia ou de água potável etc., incorporando o preço dessas obras e benfeitorias aos das áreas, compreenderemos quanto se localizam, às expensas de todos os contribuintes, os proprietários de prédios em zonas cuja urbanização vem a ser feita pela autoridade pública. Daí a consequência: se o proprietário não concorrer para as obras públicas dos logradouros onde está situada o imóvel e, afinal, o ônus delas veio a recair sobre a administração, esta poderá indenizar-se, restabelecendo a igualdade entre todos os titulares de terrenos. Outra solução conduziria à injustiça insuperável de serem uns sobrecarregados do custo de obras, que lhes interessam e também ao público, ao passo que outros, sem o mais mínimo esforço ou investimento, receberam o presente de obras idênticas realizadas pelos cofres públicos" (BALEIRO, 1999, p. 570).

Por tudo isto, além de todas as fundamentos que estruturam o tributo em estudo, é que se faz necessária a sua utilização. Seu caráter de justiça, equidade e lealdade, fazem da contribuição de melhoria um tributo admirável e, conseqüentemente, deveria ser utilizado constantemente pelos administradores públicos não só municipais, mas em todos os níveis da administração pública.

## 7. Causas da não utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil

Conforme já ressaltado, infelizmente não existem registros da utilização de contribuição de melhoria nos últimos cinquenta anos pela União ou por Estados no Brasil. Isso demonstra que apenas os municípios é que têm se utilizado da oportunidade de cobrar um tributo justo e eficiente dos contribuintes que viram seus imóveis valorizados em decorrência de uma obra pública.

Entretanto o que se percebe é que, apesar de existirem alguns municípios que se arriscaram em instituir e cobrar a contribuição de melhoria, pouquíssimos são os administradores públicos que assim o fazem. Difícilmente encontra-se um município que já fez uso da contribuição de melhoria e, raramente depara-se com um município em sua plena utilização. Isso se percebe pela própria falta de jurisprudência sobre o assunto. Pouquíssimas são as jurisprudências que se referem à contribuição de melhoria e, dentre estas, a maior parte refere-se a período anterior à Constituição Federal de 1988.

Esta deficiente utilização da contribuição de melhoria por Municípios no Brasil faz com que não só a população, mas também os administradores públicos municipais, desconhecem a existência do tributo e a possibilidade da sua cobrança. Este desconhecimento do tributo é apenas uma das causas de não utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos municipais no Brasil. Mas se todos desconhecem o tributo, é porque existem outras causas que dificultam a sua utilização e conseqüentemente, a sua divulgação. Desta forma, vejamos as possíveis causas da não utilização da contribuição de melhoria no Brasil:

### a) Afetição da Valorização:

O fato gerador da contribuição de melhoria é uma valorização imobiliária decorrente de uma obra pública. Existindo a referida valorização, o proprietário do imóvel valorizado deverá pagar o tributo que terá como base de cálculo o quantum da valorização advinda em virtude da obra.

Neste sentido esclarece Aires F. Barreto: "Tendo em vista os princípios informadores do instituto de contribuição de melhoria, sua base de cálculo há de ser a variação positiva no valor do imóvel, determinada pela realização de obra pública" (BARRETO, 1998, p. 589).

Desta forma, atendendo os requisitos para a cobrança da contribuição de melhoria, deverá o administrador público apresentar a delimitação da zona beneficiada. Isto fará com que cada imóvel localizado na zona beneficiada tenha seu cálculo individual de valorização em virtude da obra. É aí que se depara a administração municipal com o que pode ser a maior de todas as dificuldades para se cobrar a contribuição de melhoria: estabelecer o valor do imóvel antes da obra, estabelecer o valor do imóvel após a realização da obra e alcançar a variação positiva advinda de diferença entre os dois valores anteriormente citados.

Primeiramente a Prefeitura Municipal gastaria significativos valores para formar uma equipe técnica conhecedora das relações imobiliárias no Município para avaliar todos os imóveis abrangidos pela zona possivelmente beneficiada, antes da realização de obra. Após a realização de obra esta equipe novamente entraria em ação para mais uma vez avaliar os imóveis e observar quanto seriam os seus valores, e se realmente existiu valorização oriunda de obra pública em cada imóvel anteriormente avaliado. No caso de imóveis valorizados, o quantum da valorização individual será a base de cálculo para o pagamento de contribuição de melhoria. Já no caso de imóveis desprovidos de valorização, não será possível a cobrança da contribuição de melhoria por faltar um dos fundamentos da sua existência: a valorização imobiliária.

Para que possa a administração pública instituir e cobrar a contribuição de melhoria sem ser barrado por este empecilho, deverá o seu administrador se preparar com a devida antecedência para a realização da cobrança. O prefeito municipal deverá reunir-se de todas as ferramentas necessárias para que possa, futuramente, cobrar a contribuição de melhoria. O administrador deverá, inicialmente, contratar as pessoas capacitadas para avaliar todos os imóveis pertencentes à zona de beneficiamento antes de que a população saiba da possibilidade da reatuação da obra, já que só a notícia da sua realização já poderia afetar o valor dos imóveis. Com a realização da obra, esta equipe novamente avaliará todos os imóveis, apurando o acréscimo no valor dos mesmos. É de fundamental importância que o administrador público se prepare com antecedência para a cobrança do tributo, pois só assim criará a possibilidade da efetivação da sua cobrança.

### b) Impossibilidade Financeira do Contribuinte:

A cobrança da contribuição de melhoria poderá ser feita tão logo terminada a obra pública. Eis que se depara então o administrador público com um problema: a impossibilidade financeira do proprietário do imóvel valorizado. A valorização do imóvel não significa que seu proprietário possui fundos suficientes para o pagamento do tributo. Não seria estranho se o particular tivesse uma grande valorização em seu imóvel, mas não possuísse dinheiro para pagar o tributo.

O art. 12 do Decreto-Lei N.º 195/67 estabelece que o contribuinte pagará o tributo de forma que sua parcela anual não exceda a 3% (três por cento) do maior valor (fiscal do seu imóvel, atualizado à época da cobrança. Este dispositivo de lei é até uma forma de se cobrar do administrador público que não abandone o princípio da capacidade contributiva, cobrando valores muito altos dos contribuintes. Mesmo assim, 3% (três por cento) pode significar um valor expressivo, em conformidade com o valor do imóvel.

Além de ser um pagamento com altos valores, o contribuinte poderá não ter como angariar recursos para o pagamento do tributo. Neste caso, a única alternativa seria a venda do imóvel. No caso de terrenos, seria plenamente possível a venda de parte do mesmo para que pudesse ser feito o pagamento do tributo. Entretanto, no caso do imóvel residencial - casa ou apartamento - ficaria difícil a efetivação do pagamento da contribuição.

Interessante solução é trazida por Aires F. Barreto: "Os fiscais deveriam estudar alternativas de procrastinação da cobrança, diferindo o momento do pagamento, por exemplo, para o momento de venda do imóvel. Poderiam ser estudados mecanismos, inclusive com eventual mudança na legislação ordinária, que permitissem, aos que não pudessem, ou aos que preferissem não pagar naquela oportunidade, a transformação do valor em uma porcentagem do imóvel que passaria a gravar a propriedade, com averbação no registro de imóveis. Por ocasião da venda futura, o valor correspondente seria retido e entregue ao Tesouro" (BARRETO, 1998, p. 604).

### c) Delonga para o Término da Obra:

Quanto mais se demora para terminar a obra, mais se dificulta a apuração da valorização do imóvel. Isto, por ser possível o proprietário do imóvel modificá-lo durante a realização da obra, fazendo com que o imóvel valorize-se independentemente da realização de uma obra pública. Por exemplo, se uma rua é asfaltada, e, neste mesmo período uma das casas beneficiadas pela asfaltamento de rua tem construída em seu quintal uma piscina, ter-se-á que apurar qual a valorização advinda do asfaltamento e qual advinda de piscina. Em casos de obras públicas muito demoradas é possível a construção de casas onde anteriormente só existiam lotes, ou a modificação completa de algumas casas tomando-as residências de luxo. Nestes casos a apuração de valorização imobiliária fica cada vez mais difícil.

### d) Possibilidade de Impugnação pelo Contribuinte:

A impugnação é permitida não só pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 82, inciso II; mas também pelo Decreto-Lei N.º 195/67 em seu art. 10, parágrafo único. O contribuinte poderá impugnar sobre qualquer erro ou discordância contido no edital previamente publicado pela administração municipal. Eis que esta impugnação pode ser também uma das causas para o administrador público não se aventurar no propósito de cobrar contribuição de melhoria. Esta possibilidade de impugnação exige da administração uma perfeita preparação para que o tributo seja influído. Entretanto, como não é praxe a cobrança do tributo em administrações municipais, estas não possuem prática na sua preparação e, conseqüentemente, não se aventuram na possibilidade de querer cobrar o tributo e posteriormente verem seus objetivos frustrados.

### e) Falta de Interesse do Administrador Público:

Todos os casos vistos anteriormente ocorrem quando o administrador tem interesse em cobrar a contribuição de melhoria mas, por algum motivo, não consegue fazê-lo. Entretanto existe ainda a possibilidade de o administrador não ter interesse em fazer a cobrança do tributo.

É uma constante no Brasil atualmente, os políticos que vivem "da política" em vez de viverem "para a política". A busca pela poder faz com que os políticos no Brasil tomem-se efetivos "políticos de carreira", buscando sempre beneficiar aqueles que patrocinam as campanhas eleitorais, só lembrando do eleitor quando próximo ao período

de votação. Desta forma, nenhum interesse haveria em instituir e cobrar contribuição de melhoria se um dos protegidos de administração tivesse seu imóvel valorizado por uma obra realizada pela administração municipal. Esta torna-se uma das grandes causadoras da não utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos municipais no Brasil: o interesse político em privilegiar e proteger terceiros.

Utilizar a contribuição de melhoria é sinônimo de honestidade, de lealdade, de moralidade. Entretanto, estas são características pouco encontradas atualmente nos políticos brasileiros, o que acarreta a deficiente utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos no Brasil.

#### 8. Consequências da não Utilização da Contribuição de Melhoria pelos Administradores Públicos Municipais no Brasil

Analisadas algumas das possíveis causas da não utilização da contribuição de melhoria pelos administradores públicos municipais no Brasil, percebe-se uma grande semelhança entre todas elas: a falta de prévio e adequado preparo da administração em cobrar o tributo. Infelizmente a contribuição de melhoria ainda é um tributo pouco conhecido no Brasil, não só pelos administradores públicos, mas por toda a sociedade. As únicas pessoas que ainda tem oportunidade de conhecê-la são os estudiosos do Direito, já que se trata de matéria tributária.

Desta forma, poder-se-ia diferenciar as administrações municipais brasileiras da seguinte forma: as que não sabem da existência do tributo, as que conhecem o tributo, mas não têm interesse em utilizá-lo, as que tentam, mas não conseguem utilizá-lo com eficiência e as que utilizam a contribuição de melhoria com sucesso.

Independentemente da causa da não utilização da contribuição de melhoria, uma só é a consequência gerada para a sociedade: a impossibilidade de redistribuição objetivada pelo tributo. No fim das contas quem sai perdendo é o cidadão que paga seus tributos e vê o seu dinheiro sendo utilizado em obras que só beneficiam um grupo restrito de cidadãos que recebem em qualquer ónus a valorização imobiliária "de presente" da administração pública.

O tributo que poderia financiar a realização de uma obra, ou que poderia patrocinar novas obras públicas para a população, fica portanto, praticamente inutilizado no Brasil.

#### Conclusão

A pesquisa abordou a utilidade da contribuição de melhoria. Tratando-se de tributo vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, a valorização imobiliária decorrente de obra pública torna-se a base de cálculo para a sua cobrança. Cada contribuinte pagará portanto, o valor que tiver auferido em sua propriedade a título de valorização imobiliária, em virtude da obra realizada pela administração pública.

Entretanto, percebeu-se que as administrações municipais não utilizam o tributo que poderia auxiliar municípios a realizar obras públicas com maior facilidade. Já que seriam patrocinadas pelos seus beneficiados diretos.

Isto ocorre porque as administrações públicas municipais deparam-se com inúmeras dificuldades para alcançarem a efetivação da sua instituição e cobrança. Dentre os óbices mais constantes foram identificadas a dificuldade em se alcançar a valorização imobiliária advinda da obra pública, a impossibilidade financeira do contribuinte e a possibilidade de impugnação. Observou-se claramente que estas causas contribuem insistentemente para que o administrador público não consiga utilizar o tributo em conformidade com seus requisitos legais, causando portanto a impossibilidade prática de se receber uma contribuição de todos aqueles que tiveram seus imóveis valorizados por uma obra pública.

Foi visto que além dos administradores que não conseguem utilizar a contribuição de melhoria, existem ainda aqueles que não querem utilizá-lo e os que nem sabem da sua existência. Em decorrência destes últimos é que toda administração pública municipal deveria ter uma equipe jurídica preparada para bem desenvolver no município a adequada utilização e cobrança de todos os tributos municipais.

Assim, verificou-se que o grande segredo para se desenvolver todo o processo de instituição e cobrança da contribuição de melhoria em um município é a prévia formação de uma equipe dotada de conhecimentos práticos e jurídicos em utilizar o tributo. Esta equipe se encarregaria de adequar todo o processo de realização da obra aos requisitos legais da contribuição de melhoria. Só assim se alcançará o que quis o legislador ao inserir a contribuição de melhoria no Brasil: ver a administração pública dotada de maior capacidade financeira através do auxílio direto de todos aqueles que se beneficiaram por obras públicas realizadas.

#### Referências

- BALEDIRI, Alomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BARRETO, Aires Ferdinando. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1998. V. 1.
- BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil / 1988*. Coordenação de Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil / 1967*. 10. ed. Brasília: Senado Federal, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Constituições do Brasil*. Fernando H. Mendes de Almeida. São Paulo: Saraiva, 1954.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FARIA, Edmur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- KIMURA, Yoshiaki. *Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- WEBER, Max. *Ciência e Política - Duas Vocações*. 10. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2000.

#### Nota

(1) Palavra de origem latina que se refere a valor, prestação, preço. Neste caso, será o valor que servirá de base para a cobrança de contribuição de melhoria.

Luiz Cesar Rocha Santos

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes e Oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

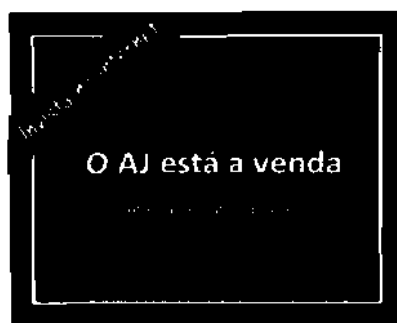
## Informações Bibliográficas

SANTOS, Luiz Cesar Rocha. A contribuição de melhoria e sua utilização por administradores públicos no Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 158, mar 2017.

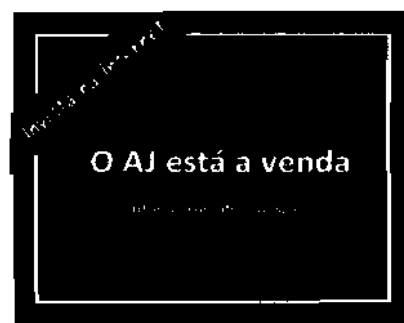
Disponível em: <

[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=18563](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18563)

>. Acesso em nov 2017.



Apelo Cultural



Apelo Cultural

O Âmbito Jurídico não se responsabiliza, nem de forma individual, nem de forma solidária, pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

DICIONÁRIO JURÍDICO

# Contribuição de melhoria



**Revisão geral. Este material não sofreu alterações até esta data.**  
(05/set/2017)

DIREITO TRIBUTÁRIO | 28/JUN/2010

Segundo institui o Código Tributário Nacional, "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" (artigo 81).

Assim, a contribuição de melhoria configura uma espécie tributária, cujo fato gerador é a valorização do imóvel do contribuinte, que tem por objetivo custear as obras públicas, na medida em que estas valorizem os imóveis ao seu redor.

## Fundamentação:

- Artigo 145, inciso III, da Constituição Federal
- Artigos 81 e 82, ambos do Código Tributário Nacional

## Temas relacionados:

- Tributo
- Imposto
- Obra pública
- Taxa
- Valorização imobiliária

**Referências bibliográficas:**

- MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 380 e 381.
- <http://www2.camara.gov.br/glossario/c.html>. Acessado em 26/06/2010.

Veja mais sobre **Contribuição de melhoria** no DireitoNet.