

## A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - SUMARIO

1. INTRODUÇÃO E CONCEITO
2. APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE O TRIBUTO NO DIREITO BRASILEIRO  
A ORIGEM EQUIVOCADA DE ALGUMAS NORMAS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL
3. -A SUPERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ANTERIOR A CONSTITUIÇÃO DE 1988
4. O ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO MAIS ATUALIZADO SOBRE O TRIBUTO  
O CONCEITO DE OBRA PÚBLICA QUE INTERESSA A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
5. O CARATER SOCIAL DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
6. CONDIÇÕES ATUAIS DE APLICAÇÃO DO TRIBUTO  
-DESNECESSIDADE DA EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS PARA DISCIPLINAR A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
7. A OPORTUNIDADE DE EDIÇÃO DE LEI REGULAMENTADORA PELOS ESTADOS e MUNICÍPIOS
8. -REQUISITOS LEGAIS PARA A INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PELO ESTADO-  
CRITÉRIOS PARA A APURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO
9. A POSSIBILIDADE DE ENTIDADES PARAESTATAIS PASSAREM A ARRECADAR CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.
10. CONCLUSÕES FINAIS

## A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - CONCLUSÕES

A- A contribuição de melhoria é o tributo pelo qual se transfere aos cofres públicos a valorização imobiliária causada por obras públicas.

B- Nos demais países este tributo é comumente usado e tem um papel importantíssimo no financiamento de obras públicas. Ao contrário, no Brasil é peça de museu, enfrentando resistências de toda a ordem para a sua aplicação.

C- A razão principal a inaplicabilidade deste tributo reside nas legislações federais extremamente complexas que, desde 1966 e 1967, o regulamentava. Apesar de tais normas terem sido superadas com a reforma constitucional de 1988, ainda existe muita controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto.

D- Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, no nosso entender, são inaplicáveis as normas federais anteriores sobre a contribuição de melhoria. É também desnecessário a edição de normas gerais federais para regulamentar o tributo para que os Estados e Municípios possam instituir e arrecadar contribuição de melhoria.

E- Pertence à esfera da competência tributária dos Estados e Municípios regulamentar, instituir e arrecadar contribuição de melhoria, obedecendo, somente, os princípios gerais insertos na Constituição Federal para o sistema tributário nacional.

F- A contribuição de melhoria tem por hipótese de incidência a realização efetiva de obra pública, que cause valorização imobiliária dos imóveis envolvidos na sua área de influência.

G- Qualquer dos entes federados pode, querendo, editar lei ordinária para regulamentar e instituir a contribuição de melhoria, podendo também delegar a competência para a arrecadação do tributo às entidades estatais responsáveis por obras públicas, para que sejam ressarcidas dos seus custos.

## 1. INTRODUÇÃO e CONCEITO

1.1 A questão urbana e a acelerada metropolização das cidades exigem do Poder Público maiores investimentos e maior eficiência e audácia do Administrador no seu equacionamento.

São poucos os recursos estatais, face à imensidão de serviços e obras públicas para realizar. Portanto, nenhuma possibilidade de financiamento deve ser relegada.

Daí a importância da aplicação da contribuição de melhoria-tributo que compete aos três níveis de governo, que tem exatamente a importante função de financiar as obras públicas, arrecadado dos proprietários cujos imóveis foram por ela valorizados.

1.2 Valendo-nos dos primorosos ensinamentos de GERALDO ATALIBA (1), "a contribuição de melhoria é o instrumento jurídico pelo qual se transfere aos cofres públicos a valorização imobiliária causada por obras públicas, cuja expressão financeira (da valorização) é atribuída pela ordem jurídica ao Estado"

Em regra, a realização de obras públicas valoriza enormemente os imóveis adjacentes. Se não é cobrada a contribuição de melhoria, seus proprietários apropriam-se indevidamente deste benefício, gerando enriquecimento sem causa de poucos em detrimento de toda a comunidade que custeou aquelas obras, através de impostos, sem delas se beneficiar diretamente. Além disso, deixam de ser executadas outras obras de interesse geral.

A contribuição de melhoria é, pois, um tributo eminentemente social. Por razões fundadas no ideal de equidade e justiça, a Constituição atribuiu tais valorizações ao Poder Público.

1.3 A contribuição de melhoria é comumente usada em diversos países, como a Itália, França, Inglaterra e nos Estados Unidos, entre outros, financiando obras vultuosas e de grande importância para o planejamento urbanístico das cidades.

Nos Estados Unidos este tributo tem sido usado para custear o transporte metropolitano, viadutos, pontes, estradas e demais obras.

1.4 No Brasil, ao contrário, é mera figura de enfeite no

elenco tributário nacional, enfrentando preconceitos e resistências de toda ordem para a sua aplicação, conforme veremos a seguir.

É extremamente importante implementar a instituição e a cobrança desse tributo, utilizando-o inclusive como instrumento financeiro para viabilizar intervenções urbanísticas. Efetivamente, desde que haja obra pública no bojo de uma operação urbana, que venha a valorizar os imóveis adjacentes a contribuição de melhoria poderá ser utilizada. Daí a importância de estudos para o seu uso.

## 2. APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE O TRIBUTO NO DIREITO BRASILEIRO.

2.1 A contribuição de melhoria foi introduzida no direito brasileiro pela Constituição de 1934 como uma compensação a ser paga pelos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas. Foi, em seguida, omitida pela Carta ditatorial de 1937, e reintroduzida, posteriormente, com a Constituição democrática de 1946, desta vez, de forma definitiva.

2.2 Com o regime militar de 1964 e a minúcia típica da legislação federal autoritária que se lhe seguiu, iniciaram-se os equívocos no delineamento e na regulamentação do tributo.

Na C.F. de 1967, fixou-se o princípio de que "o total arrecadado pela contribuição de melhoria não poderia exceder o custo da obra que lhe deu causa (art. 19, §3o). Seguidamente, os arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional e o Decreto-lei 195/67 definiram todos os requisitos e exigências para a instituição e arrecadação do tributo, mantidos pela Emenda Constitucional de 1969:

- a) o limite total do tributo seria o custo da obra;
- b) o limite individual deveria ser o percentual de valorização imobiliária ocorrida em cada um dos imóveis atingidos pela obra pública;
- c) os parâmetros para o cálculo do custo da obra deveriam considerar as despesas com estudos, projetos, fiscalização, administração, desapropriação, financiamentos, etc.

d) o critério para a base de cálculo do tributo deveria ser o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência; também seria levado em conta a situação do imóvel, localização, transporte, finalidades econômicas etc

2.3 Como se vê, estavam previstos numerosos requisitos e condições bastante complexas para a cobrança da contribuição de melhoria, fixando possíveis fatos geradores, formas de cálculo, processo de exação. E o fizeram de maneira tão detalhista que esvaziaram totalmente a iniciativa regulamentadora dos Estados e Municípios.

Com procedimentos tão complexos e praticamente inatingíveis, posto que submetiam os interesses da Administração à concordância dos potenciais contribuintes, não se pode estranhar tenha a contribuição de melhoria permanecido como mera figura de enfeite no elenco tributário nacional.

#### 2.4-A ORIGEM EQUIVOCADA DE ALGUMAS NORMAS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ANTERIOR À CARTA DE 1988

2.4.1 GERALDO ATALIBA, comenta a razão de normas "de cunho tão esdrúxulo". (ao se referir ao Decreto-lei 195/67 e arts. 81 e 82 do CTN) é que a lei brasileira adotou, equivocadamente, os critérios de legislações norte-americanas correspondente a um tipo de "special assessment". Este, por sua vez, é designação genérica de dois tipos de exações, de natureza distinta: um deles é o "benefit assessment", ou "betterment tax", da tradição do direito inglês, que corresponde a nossa contribuição de melhoria. O outro é uma instituição semi-contratual específica norte americana, o "cost assessment", utilizado para o financiamento semi-contratual de obras públicas, de interesse restrito a uma determinada comunidade.

É usado, por exemplo, para a extensão de determinados serviços públicos para um condomínio distante. Esta cobrança depende de requerimento expresso dos interessados e o rateio proporcional do custo das obras. Saliente-se que tais obras públicas não são aquelas consideradas de interesse geral.

2.4.2 Por inadvertência, ou erro de tradução, adotou-se o "cost assessment" na redação do CTN e do Decreto-lei 195/67. Portanto, a complicação da legislação brasileira é

fruto desse equívoco, reproduzindo um instrumento semi-contratual do direito norte-americano para as obras públicas brasileiras.

Ora, como adverte GERALDO ATALIBA, "não há no mundo tributo cuja cobrança dependa de consentimento do contribuinte nem obra pública que dependa da aquiescência dos atingidos, ficando condicionada a que seus projetos, cronogramas, etc fossem aprovados e impugnados pelos administrados imediatamente vizinhos no caso de cobrança posterior de contribuição de melhoria.

2.5 Finalmente, com a reforma constitucional de 1988, procurou o Constituinte facilitar, ao máximo, a cobrança do tributo, definindo-o com a singeleza possível, no art. 145, III:

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

III-contribuição de melhoria decorrente de obras públicas.(grifamos)

Mas, nem mesmo com o novo texto constitucional a cobrança da contribuição de melhoria foi facilitada aos Estados e Municípios, uma vez que uma grande parte da doutrina e jurisprudência entendem que ainda estão em vigor as regras federais anteriores sobre o tributo, como se elas estivessem escritas, com tinta invisível, na Carta de 1988...Esse fato pode ter inibido a iniciativa regulamentadora dos Estados e Municípios

Esse entendimento, todavia, não é o mais acertado, como a seguir se verá.

### 3.- A SUPERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ANTERIOR A CARTA DE 1988.

3.1 No nosso entender, estão superados os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional-CTN, que data de 1966, bem como o Decreto-lei 195, de 1967, que regulamentavam a contribuição de melhoria. Atualmente, à luz do nosso ordenamento vigente, tais regras são flagrantemente inconstitucionais por não constituírem **normas gerais tributárias**, estas sim, de obediência obrigatória pelos entes federados.

De fato, após o retorno das instituições democráticas no Brasil e as reformas promovidas pela Carta

de 1988, que reafirmaram os princípios federativos e alteraram o sistema tributário nacional, simplificando consideravelmente a conceituação da contribuição de melhoria, as normas detalhistas da legislação infra-constitucional anterior, que embaraçam a arrecadação do tributo, não podem mais ser toleradas.

3.2 O mandamento do art. 145, III, da CF deve ser lido com atenção redobrada.

Não foi à toa que o constituinte declarou, pura e simplesmente, **caber aos entes federados a cobrança de:**

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA DECORRENTE DE OBRA PÚBLICA"**

E MAIS NÃO DISSE... Não por omissão ou desídia. Julgou desnecessário. Quis, evidentemente, simplificar a arrecadação do tributo, deixando que qualquer dos entes federados o instituisse e regulamentasse, ao seu alvedrio, **por lei ordinária**, federal, estadual, ou municipal (art. 150, I, da CF).

3.3 Ao observador atento da reforma constitucional de 1988, resulta claro que quando o legislador constituinte quer **manter conceito anterior o reproduz novamente**, como fez, por exemplo, ao definir a "taxa" - art. 145, II

Ao contrário, quando quer modificar um instituto, o **faz expressamente**, utilizando novos termos, como no caso da contribuição de melhoria.

Entender o contrário é negar vigência à Carta de 1988.

3.4 Infelizmente, os Tribunais Superiores de São Paulo e de outros Estados já proferiram muitas decisões equivocadas, entendendo aplicável a legislação federal anterior, mesmo em face do novo texto constitucional.

3.5 Examinando o assunto, ROQUE CARRAZZA (2) comenta que, "as pessoas políticas (Estados e Municípios) não tem porque obedecer a estes artigos (as disposições do CTN e do Dec-lei 195/67), que não encerram verdadeiras normas gerais em matéria de legislação tributária. Os precitados artigos do Código Tributário Nacional não tem força jurídica suficiente para compelirem as pessoas políticas à observância de outros requisitos, além dos contidos, implícita ou explicitamente, na Constituição Federal. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário devem, neste particular, assumir uma outra postura, limitando-se a cumprir e a fazer cumprir a Constituição" (grifamos)

#### 4. O ENTENDIMENTO DOUTRINARIO MAIS ATUALIZADO SOBRE O TRIBUTO.

4.1 A hipótese de incidência tributária da contribuição de melhoria é a **valorização imobiliária causada por obra pública**. O sujeito ativo é a pessoa pública que realiza a obra: o sujeito passivo é o proprietário do imóvel valorizado.

4.2 Para a maior parte dos doutrinadores pouco importa o fato de que a CF deixou de mencionar a necessidade de as obras públicas valorizarem o imóvel. **Para eles, acertadamente a nosso ver, está implícita no texto constitucional a valorização imobiliária, que é da própria natureza do tributo.**

4.3 **Está ultrapassado o conceito do limite total do tributo como sendo o do custo da obra, embora ainda estabelecido no CTN (Código Tributário Nacional). O gabarito da contribuição de melhoria é sempre a valorização, não importando o custo da obra.** Se este for posto como critério do tributo, estaremos desvirtuando-o, mas isso ainda não está bem esclarecido nos nossos tribunais e na doutrina.

Realmente, uma obra pode custar muito e causar diminuta valorização; ao invés, da obra de pequena monta pode decorrer grande valorização dos imóveis vizinhos.

4.4 ROQUE ANTONIO CARRAZZA, ( ) adverte que a hipótese de incidência da contribuição de melhoria não será, obviamente, a mera existência da propriedade imobiliária urbana ou rural, mas a **valorização desse imóvel ocorrida após a realização de obra pública**. "É o incremento valorativo que aquela determinada obra propiciou ao imóvel de propriedade do contribuinte".

Recorda que, de fato, há obras públicas que, longe de provocarem a valorização dos imóveis vizinhos, depreciam-nos. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o Elevado Costa e Silva, em São Paulo (denominado Minhocão), que, inegavelmente,

desvalorizou os imóveis ao seu redor. Nesse caso, "não se cogitou sequer cobrar contribuição de melhoria dos proprietários de tais imóveis. Pelo contrário, a Justiça, partindo do princípio de que o Poder público, mais do que qualquer particular, se causa danos deve ressarcí-los, mandou indenizar os que batessem às suas portas".

4.5 Vale dizer: para a imposição de contribuição de melhoria é imprescindível que haja uma relação de causalidade entre a obra pública e a valorização subsequente

do imóvel. Noutros termos, a valorização imobiliária deverá ser decorrente de obra pública determinada.

Esta é a exegese constitucional.

#### 4.6 O CONCEITO DE OBRA PÚBLICA QUE INTERESSA A COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Neste passo, é muito importante definir a obra pública que poderá ser considerada para a incidência desse tributo.

Acompanhando a lição de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, (3) a obra pública é a construção, reparação, ampliação ou manutenção de um bem imóvel, pertencente ou incorporado ao patrimônio público. Interessa a este estudo as obras públicas que se constituem numa utilidade diretamente fruível pelos administrados, sem intermediação alguma de terceiros, vez que pela sua própria natureza e função propiciam direto proveito ao público em geral: tais são, por exemplo, as estradas, ruas, parques, viadutos, estações e terminais metroviários, de ônibus, etc) São elas suscetíveis de cobrança pelo Poder Público, através de contribuição de melhoria.

Já as obras que se constituem em elementos instrumentais para a oferta de um serviço (centrais de energia, prédios de repartições, estação de captação e tratamento de água, hidrelétricas, etc,) integram o próprio serviço público para o qual foram executadas. O serviço a elas interligado é cobrado através de taxas de serviço

4.7 De outro lado, entendemos, como outros tratadistas, que a contribuição de melhoria não poderá ser exigida antes de realizada a obra pública. Primeiro deverá ser executada a obra em questão: com a subsequente valorização dos imóveis é que os proprietários serão tributados. Isso porque, como já dissemos, a contribuição de melhoria não tem por hipótese de incidência apenas a realização de obra pública, mas sim a efetiva valorização imobiliária por ela causada.

Em consequência, sem a execução daquela obra não se poderá arrecadar o tributo. Não é admissível valorização imobiliária potencial, que no caso, colidiria com o princípio da segurança jurídica dos contribuintes. De fato, não são poucas as obras públicas apenas projetadas...

Dai porque a obra pública deve ser realizada pelo órgão ou entidade que tem atribuições administrativas para

executá-la, com o apoio da pessoa política competente para impor o tributo.

## 5.0 CARATER SOCIAL DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

5.1 Uma das características mais interessantes da contribuição de melhoria é ser um tributo eminentemente social. É socialmente justo que o proprietário que, involuntariamente, recebe da comunidade um especial benefício (a valorização de seu imóvel), devolva à mesma comunidade uma parcela do seu enriquecimento sem causa.

5.2 Retomando o pensamento de GERALDO ATALIBA (ob.cit.), "efetivamente, se o proprietário em nada concorre para a obra que gera a valorização - não é justo que se aproprie deste específico benefício. Pelo contrário, a comunidade que custeou a obra é que deve ficar com a expressão financeira desse proveito. Razões financeiras o impõem: a necessidade de recurso com que enfrentar outras ou a própria obra. Razões econômicas o recomendam: desestimular a especulação imobiliária, que se alimenta da esperança de valorização pela simples posse prolongada. Razões políticas o exigem: devolver à coletividade os benefícios e frutos de sua ação... Razões de equidade o reclamam: que as obras de utilidade geral sejam custeadas por todos, mas que as de utilidade específica o sejam por aqueles que dela extraíam proveito. Por último, são também razões éticas que exigem a eficácia da contribuição de melhoria: banir o enriquecimento sem causa de alguns, à custa de todos. Na medida em que não se cumpre a Constituição (art. 145, III), agrava-se a deformação do sistema".

5.3 Não havendo lei instituidora de contribuição de melhoria, a valorização imobiliária será incorporada ao patrimônio do proprietário do imóvel.

5.4 O caráter social do tributo será mantido pelo Poder Público, na medida em que não arrecadá-lo, quando as obras se localizarem em bairros periféricos menos equipados, onde predomine a população de baixa renda, como lhe é facultado.

## 6.CONDIÇÕES PARA A APLICAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.

-DESNECESSIDADE DA EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS FEDERAIS PARA DISCIPLINAR A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

6.1 Compartilhando o pensamento de JOSE AFONSO DA SILVA (4 ),entendemos que os Estados e Municípios não precisam aguardar a edição de normas gerais pela União Federal para regulamentar a cobrança da contribuição de melhoria. Ao tratar deste tributo, embora resumidamente,enfatiza:

"A Constituição não entra em pormenores como faziam as Cartas anteriores.Limita-se a dizer que à União,aos Estados,ao Distrito Federal e aos Municípios compete instituir contribuição de melhoria,decorrente de obras públicas.Melhor assim.Deixa mais flexibilidade para cada entidade defini-la em função de sua realidade".

6.2 GERALDO ATALIBA,(ob. cit.), entende que "a matéria não comporta normas gerais:não há possível conflito de competência no que pertence ao assunto:ou a obra é federal,ou estadual,ou municipal.Aí o critério para se saber qual a lei aplicável"(grifamos)

6.3 Acompanhamos a posição desses estudiosos: para a arrecadação de contribuição de melhoria se requer,apenas uma lei ordinária para efetivá-la,promulgada por qualquer dos entes federados.

6.4 Somente para argumentar,mesmo se a edição de normas gerais por parte da União fosse,em tese,necessária para a regulamentação deste tributo,,a sua inexistência não impediria que os Estados e Municípios expedissem leis instituidoras para arrecadar contribuição de melhoria.

Com efeito,as normas tributárias são de competência concorrente(art.24,parágrafos e incisol,da CF) e,portanto,na omissão legislativa da União não devem os demais entes federados manterem-se inertes.

6.5 Nesta matéria,os Estados e Municípios só devem obediência aos princípios constitucionais que lhes dão o balisamento necessário ao exercício de suas competências legislativas em matéria tributária.

## 7.A OPORTUNIDADE DE EDIÇÃO DE LEI REGULAMENTADORA DO TRIBUTO PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.

7.1 É extremamente oportuno, no momento atual, que os Estados e Municípios elaborem leis para estabelecer os princípios gerais sobre a instituição e a cobrança da contribuição de melhoria. Consideramos as possibilidades de sua arrecadação muito promissoras para o Poder Público, pelas características sociais e de financiamento das obras públicas que são intrínsecas a este tributo.

Se o Poder Público passar a arrecadá-lo, o ônus recairá sobre os proprietários diretamente beneficiados com as obras públicas, ao invés de onerar a comunidade em geral. Se se mantiver inerte, ocasionará o enriquecimento sem causa de poucos em detrimento da maioria.

7.2 Outro aspecto deve ser também reiterado: são poucos os recursos estatais, face à imensidão de serviços a serem prestados. Portanto, a possibilidade de arrecadação de contribuição de melhoria não deverá ser relegada.

Realmente, a questão urbana e a metropolização exigem do Poder Público denodo, criatividade e maior audácia no seu equacionamento, não podendo ser desprezada nenhuma possibilidade de financiamento das obras públicas, principalmente se seus custos não onerarem injustamente a comunidade em geral, mas sim seus beneficiários diretos. Enfatizamos que, como a sua cobrança depende de lei para cada obra pública, poderá ser dispensada nos bairros mais carentes.

7.3 Neste particular, foi realmente omissa o Constituinte do Estado de São Paulo, simplesmente reproduzindo na Carta de São Paulo o texto federal, quando deveria ter traçado os lineamentos básicos do tributo no âmbito estadual (art. 160, III).

Mas, a qualquer momento, poderá o legislador estadual fazê-lo, por simples lei ordinária.

7.4 Atento à necessidade de otimizar os recursos públicos, o Estado de São Paulo editou recentemente a Lei 7.835, de 08 de maio de 1992, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de obras e serviços públicos, com vistas a transferir a realização de obras e serviços à iniciativa privada. Com isso, pretende reservar os dinheiros públicos apenas para os serviços que devam ser prestados diretamente pelo Poder Público.

A referida Lei 7835/92, no artigo 32, II, destacou, dentre as fontes de receitas que podem ser auferidas pelo concessionário de obras públicas a contribuição de melhoria.

## CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PELO ESTADO e MUNICIPIO.

### CRITÉRIOS PARA A AFURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO.

8.1 Ao editar lei para regulamentar a instituição e a cobrança da contribuição de melhoria, deverão os entes federados observar alguns requisitos e condições já expostos precedentemente.

Lembramos, resumidamente, alguns deles: o sujeito passivo deverá ser o proprietário do imóvel; a obra pública a ser custeada deverá ser de interesse geral, dela decorrendo a valorização imobiliária do imóvel; o tributo só poderá ser arrecadado após a realização da obra, já que a valorização imobiliária deve ser efetiva, e não potencial. Só poderá ser lançada a contribuição de melhoria de uma única vez, para cada obra pública.

8.2 Relembramos, também, que, com o novo texto constitucional, não existe mais o limite global de arrecadação do tributo. Agora o Poder Público cobrará o tributo de todas as pessoas que tiveram seus imóveis valorizados pela obra pública, independentemente do montante das despesas efetuadas.

8.3 Quanto ao limite individual, o "quantum" de valorização experimentado por cada um dos imóveis, também ele desapareceu expressamente do ordenamento constitucional. Mas é evidente que, de certa forma, permanece, não como base de cálculo a ser rigidamente apurada e lançada, mas como um critério que não pode ser ultrapassado. Exemplificando: se um imóvel, antes da obra pública, valia 200, e depois dela passou a valer 250, a base de cálculo do tributo não poderá ser maior do que 50.

Não se poderá cobrar do contribuinte montante superior à valorização causada pela obra pública em seu imóvel, sob pena de desvirtuar o tributo, transformando-o em imposto sobre a propriedade, como adverte RODUE CARRAZZA (ob.cit.) O tratadista anota também que o princípio informador da contribuição de melhoria é o da **proporcionalidade ao benefício especial** recebido por uma pessoa (o proprietário do imóvel).

8.4 Apesar de a obra pública beneficiar a comunidade como um todo, ela pode beneficiar de modo especial os proprietários dos imóveis contíguos. A contribuição de melhoria deverá ser cobrada na proporção do benefício (valorização) que causou a essas propriedades.

8.5 Por sua vez, a alíquota da contribuição de

melhoria é um percentual da base de cálculo-5%,10%,20% etc-o que for fixado na lei.

Neste passo é necessário atentar para o princípio moderador do art. 150,IV,da CF;vale dizer, o tributo em causa não poderá ter caráter confiscatório.

8.6 Sem prejuízo da edição de lei que estabeleça princípios gerais para a instituição e a cobrança de contribuição de melhoria,será preciso a edição de leis específicas toda vez que o Poder Público pretender arrecadar esse tributo, fixando a base de cálculo e a alíquota ,em atenção ao princípio da legalidade,esculpido no art. 150,I,da CF.

8.7 Não é possível cobrar a contribuição de melhoria de imóveis de propriedade dos demais entes federados,dos templos de qualquer culto,nem dos partidos políticos.

8.8 São esses os requisitos e condições essenciais para a instituição e cobrança da contribuição de melhoria.Evidentemente,a lei que a instituir,observará os princípios gerais constitucionais a que todo o tributo deve obediência,entre outros a isonomia dos contribuintes, a anterioridade,destinação pública,etc

## 9.POSSIBILIDADE DAS EMPRESAS PARAESTATAIS ARRECADAREM A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.

9.1 Um aspecto interessante para a conclusão do nosso estudo é destacar se as entidades paraestatais,podem arrecadar diretamente a contribuição de melhoria em decorrência das obras públicas por elas empreendidas.

ROQUE CARRAZZA (ob.cit.),examinando essa questão, enfatiza que "embora a competência tributária-aptidão para criar o tributo seja indelegável,a capacidade tributária ativa-aptidão para arrecadar o tributo é delegável por lei (lei é claro da pessoa política competente).Assim,nada impede que pessoa diversa daquela que criou o tributo,venha,afinal,desde que autorizada por lei,a arrecadá-lo".

9.2 Em outras palavras,a lei que define a hipótese de incidência do tributo,estipula a sua base de cálculo e a sua alíquota, só pode ser expedida pelo ente governamental competente,no caso,a União,Estados,Distrito federal e Municípios.Esta lei poderá delegar a arrecadação a outra entidade,por exemplo,uma empresa paraestatal,desde que persiga finalidades públicas ou de interesse público,para

atender ao princípio constitucional de destinação pública do dinheiro arrecadado.

Quando ocorre esta transferência, estamos diante do fenômeno da "parafiscalidade" e ao tributo cobrado dessa forma dá-se o nome de "contribuição parafiscal."

9.3 Portanto, QUALQUER EMPRESA PARAESTATAL poderá ser designada como o sujeito ativo desta obrigação tributária (contribuição de melhoria), para ressarcir-se dos custos das obras públicas por ela realizadas, desde que inseridas no campo dos objetivos e finalidades sociais da empresa.

## 10. CONCLUSÕES FINAIS.

10.1 Entendemos muito oportuna a edição de leis estaduais e municipais, de caráter geral, contendo os princípios gerais para a instituição e arrecadação de contribuição de melhoria, desde já prevendo a possibilidade de sua cobrança pelas entidades paraestatais.

Posteriormente, serão promulgadas as leis específicas para cada hipótese de incidência, em cada caso concreto.

10.2 Nada impede, porém, que o Executivo elabore e envie à Assembleia Legislativa, ou às Câmaras Municipais, conforme o caso, projeto de lei que, a par de revestir características de regulamentação geral, institua especificamente a arrecadação de melhoria para determinadas obras, caso já as tiver planejadas e/ou realizadas, nomeando caso queira, entidades paraestatais como sujeito ativo para a sua arrecadação.

São Paulo, 6 de agosto de 1993

EURICO ANDRADE AZEVEDO

MARIA LUCIA MAZZEI DE ALENCAR

## BIBLIOGRAFIA

(1) GERALDO ATALIBA, *Hipótese de Incidência Tributária*, São Paulo, 4ª edição, 1991, pags. 172/188,

(2) ROQUE ANTONIO CARRAZZA, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 1991, pags 252/260,

(3) CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, em "Taxa de Serviço", publicado na RDT 9-10/29.

(4) JOSE AFONSO DA SILVA, em *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 6ª edição, 1990, pags. 590/604,