

**A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E SUA CARENTE EFETIVAÇÃO NO BRASIL****THE CONTRIBUTION OF IMPROVEMENT AND ITS FAILURE OF EFFECTIVENESS IN BRAZIL**

*Daniele Raíssa Nogueira da Rocha<sup>1</sup>  
Rosely da Silva Efraim<sup>2</sup>*

**RESUMO**

A contribuição de melhoria é um tributo que remonta a Roma antiga, vastamente aplicado em outros países, tais como Inglaterra, França e Estados Unidos. De acordo com o nosso ordenamento jurídico brasileiro, a contribuição de melhoria consiste em um tributo vinculado, cuja hipótese legal de incidência se dá através da realização de obra pública e a decorrente valorização imobiliária. O referido tributo é relevante e se devidamente utilizado seria de grande valia para a nossa sociedade, sedenta por desenvolvimento. Porém, apesar de tantos benefícios oferecidos por tal exação, esta é praticamente considerada lei morta em nosso país. Sendo assim, surgiu o interesse em realizar estudo sobre o tema. Foi realizado o estudo ancorado nas pesquisas exploratória e bibliográfica, com a utilização de livros, leis e artigos científicos visando analisar as razões pelas quais inexistente uma efetiva utilização desta espécie tributária em nosso país, bem como ressaltar os seus benefícios em prol da população brasileira, aguçando o interesse pela sua implementação, além de trazer significativa contribuição para o meio acadêmico. Demonstrou-se a importância da contribuição de melhoria, bem como as razões de sua pouca utilização. Através do estudo foi possível verificar que a sua carente aplicação tem sido justificada na complexidade de sua instituição, desconhecimento da população acerca das suas vantagens, falta de disposição política e complexidade da sua lei regulamentadora.

**Palavras-Chave:** Tributos. Contribuição de Melhoria. Efetivação. Lei de Responsabilidade Fiscal.

**ABSTRACT**

The contribution of improvement is a tribute that goes back to ancient Rome, vastly applied in other countries, such as England, France and the United States of America. According to our juridical ordering, the contribution of improvement consists in a bound tribute, which legal hypothesis of incidence is through the realization of public labor and due the real state valuation. This tribute is relevant, whether properly used; it would be of a great importance to our society, thirsty for development. However, despite so many benefits offered by such exaction, this is practically considered dead law in our country. Then, emerged the interest of make a study about this theme. Its lacking of application has been justified in the complexity of its institution, ignorance of the population about their advantages, lack of political disposition on the complexity of its regulatory law. Its was made a study with books, laws, and scientific papers looking for reasons of the nonexistence of an effective utilization in our country of this tribute type, such as highlight its benefits in favor of the Brazilian population straining in those interests to its implementation, and bring a meaningful contribution to the academic world. It is intended to demonstrate the importance and reasons of the low use of the contribution of improvement. Through the study was possible to realize the lack of information from the population about their advantages, lack of political disposition and complexity of their regulatory law.

**Keywords:** Tributes. Contribution of Improvement. Effectutation in Brazil. Law Fiscal Responsibility.

<sup>1</sup> Bacharel, graduação em Direito.

<sup>2</sup> Mestre em Direito. Professora Orientadora de TCC do Curso de Direito da FUNORTE.

Daniele Raíssa Nogueira da Rocha. End: Rua São Francisco, nº. 390, apto. 404 – Centro, Montes Claros-MG. E-mail: danieleraissa7@hotmail.com, telefone: (38) 99180-8939.

## INTRODUÇÃO

O poder público ao efetivar obras para a comunidade, além de favorecer a sociedade em geral, pode também levar benefícios pessoais e economicamente vantajosos para determinada parcela da população, mais precisamente em seus imóveis. Um bom exemplo dessas obras é a construção de praças, pontes, túneis, viadutos e redes de esgoto.

Destarte, devido essas obras públicas ser custeadas por dinheiro de toda a população, não é justo que somente alguns percebam maiores benefícios financeiros em detrimento de toda a população, podendo tal circunstância se configurar em enriquecimento sem causa. E para se evitar que tal situação se configure em nossa sociedade foi criado o tributo chamado contribuição de melhoria, o qual contribui para que em havendo valorização imobiliária em virtude de realização de obra pública, seja o beneficiado obrigado a ressarcir o ente público que realizou a obra.

A contribuição de melhoria é um tributo que concorre para a efetivação da justiça fiscal bem como para o desenvolvimento urbano, porém apesar de suas inequívocas vantagens e de estar elencado na Constituição da República de 1988 – CR/1988. No Código Tributário Nacional – CTN e no Decreto - Lei nº 195 de 1967, tal gravame é pouquíssimo utilizado em nosso país. Desse modo, torna-se instigante verificar as razões de sua escassa implementação e aplicação no Brasil.

Assim sendo, diante do exposto será analisada a espécie tributária contribuição de melhoria, suas principais características, potencialidades, as possíveis razões que impedem a sua efetiva implementação, bem como sua relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O estudo foi desenvolvido com base na pesquisa exploratória, sendo que este tipo de pesquisa permite proporcionar mais informações sobre o assunto proposto. Nota-se cogente também a utilização da pesquisa descritiva, visto que para se chegar ao desenvolvimento mais aprofundado do cerne da pesquisa, nota-se indispensável descrever alguns aspectos relevantes observados no levantamento de dados para a elaboração da pesquisa. Assim, vale salientar: “As pesquisas descritivas são, juntamente com as pesquisas exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 53).

A pesquisa bibliográfica também se faz imperiosa, visto que foi realizada consultas à leis, doutrinas e artigos publicados acerca do tema, buscando identificar e demonstrar de forma mais precisa, as vantagens da contribuição de melhoria, bem como as razões de sua carente implementação e A pesquisa bibliográfica também se faz imperiosa, visto que foi realizada consultas à leis, doutrinas e artigos publicados acerca do tema, buscando identificar e demonstrar de forma mais precisa, as vantagens da contribuição de melhoria, bem como as razões de sua carente implementação e cobrança, possibilitando apresentar conclusões consistentes. Desta forma,

buscando se chegar a uma conclusão através da abordagem de diversas posições sobre o assunto é utilizado também o método dialético.

Primeiramente é concebida uma breve explanação a respeito do Estado e da necessidade da atividade da tributação, logo após é feita uma abordagem de forma sumária das espécies tributárias existentes em nosso país. Ulteriormente é realizada uma abordagem mais aprofundada da contribuição de melhoria, sua origem no plano internacional e nacional, seus elementos e características marcantes. Posteriormente serão levantadas as dificuldades de sua efetiva implementação no Brasil e sua relação com a LRF.

O tema é relevante no sentido de que contribui para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e participativa nas decisões que envolvam a coisa pública, tal como para que os nossos gestores públicos tenham um maior conhecimento acerca da contribuição de melhoria, suas características, potencialidades, dificuldades de implementação e sua relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o tema é significativo, pois traz um grande subsídio para a errônea constatação de que a contribuição de melhoria aumenta a carga tributária, mas simplesmente a redistribui de forma justa e equânime.

## **O ESTADO BRASILEIRO E O SEU SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

O Estado para efetivar seus fins sociais necessita da tributação, posto isto, a tributação é um instrumento da sociedade para se alcançar seus objetivos fundamentais elencados na Constituição da República de 1988. Conseqüentemente, pagar tributo é uma obrigação indispensável de todo indivíduo que compõe uma sociedade. Assim aduz Machado (2010, p. 30-31): “Qualquer que seja a concepção de Estado que se venha a adotar, é inegável que ele desenvolve atividade financeira. Para alcançar seus objetivos precisa de recursos financeiros e desenvolve atividade para obter, gerir e aplicar tais recursos”.

O Direito Tributário é um ramo do Direito que estuda e regulamenta os tributos em suas várias perspectivas. Encontramos, assim, na CR/1988 normas que regem o Sistema Tributário Nacional, bem como na Lei n ° 5.172, de 25 de outubro de 1966, que é o nosso Código Tributário Nacional.

É válido dizer que o tributo não tem caráter punitivo, não podendo sua cobrança ser motivada por ato ilícito. No Código Tributário Nacional em seu art. 3º, encontra-se o conceito de tributo, sendo: “Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor que se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 2015, p. 229).

## **Tributos em espécie**

O Sistema Tributário Brasileiro prestigia cinco tipos de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Dessa maneira, para uma maior compreensão dos objetivos deste estudo serão expostas de forma sucinta todas essas espécies tributárias fazendo uma análise mais aprofundada do tributo contribuição de melhoria, objeto principal desta pesquisa.

### **Impostos**

Os impostos são tributos não vinculados, o que quer dizer que seus fatos geradores (hipóteses de incidência) não correspondem a alguma atividade estatal específica relacionada ao seu contribuinte. A definição dos impostos encontra-se no art. 16 do CTN que assim prevê: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 2015, p. 231). Sendo assim, o dinheiro arrecadado pelos impostos não pode ser destinado a fundos, despesas ou órgãos específicos, exceto em casos previstos na Carta Magna.

### **Taxas**

As taxas são tributos cuja cobrança está diretamente ligada a uma contraprestação estatal específica relacionada com o contribuinte. Nesse diapasão temos a sua definição no art. 77 do CTN (BRASIL, 2015, p. 241):

As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

O preço da taxa é computado com parâmetro no custo do serviço prestado pelo Estado em favor do contribuinte.

### **Empréstimo compulsório**

O empréstimo compulsório está previsto no art. 148 da Constituição da República de 1988, sendo este tributo de competência privativa da União, instituído por lei complementar, e tem por objetivo atender as despesas extraordinárias oriundas de calamidade pública, guerra externa ou sua

iminência e também em caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

A receita gerada por tal espécie tributária tem de ser aplicada exclusivamente no financiamento das despesas que lhe deram causa. É também importante destacar que são tributos restituíveis.

### **Contribuições especiais**

O termo contribuições especiais é um gênero que abarca diversas espécies tributárias, qual sejam: as contribuições de intervenção no domínio econômico, as contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas, as contribuições sociais e a contribuição de iluminação pública. Uma característica marcante das contribuições especiais é a de que seus valores arrecadados estão diretamente vinculados a um orçamento autônomo ou a fundos ou despesas específicas. No art. 149 da CR/1988 encontramos a base das contribuições especiais.

## **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

Para uma melhor delimitação da contribuição de melhoria será abordada primeiramente a sua gênese no plano internacional, a sua origem no Brasil e, por último, as suas características elementares.

### **Origem no plano internacional**

Estudando suas origens conforme Paladini (2012) descobrir a data exata da gênese da contribuição de melhoria não é uma tarefa das mais simples. Encontram-se relatos desde a Roma antiga, quando o imperador Justiniano ordenou a construção e limpeza de aquedutos (ano 533), até o século XIII, na Inglaterra, desde o ano 1215.

Nesse contexto, em 1615, a contribuição de melhoria foi cobrada na Inglaterra para a efetivação de obras de melhoramento nos rios Lea e Tâmsa, favorecendo a navegação fluvial entre Londres e Oxford. Nos Estados Unidos, no ano de 1691, na cidade de New York, foi baixado um ato legislativo instituindo uma contribuição especial denominada de *special assessment*.

Na França, o tributo surgiu como efeito da valorização dos imóveis, denominada de a mais-valia imobiliária. Todas essas obras aumentavam o preço dos imóveis próximos às benfeitorias públicas.

## Origem no Brasil

No Brasil, segundo Leonetti (1988 *apud* CHIARA, 2008, p. 53), a contribuição de melhoria na seara interna, teve um surgimento mais demorado que no resto do mundo. O seus primórdios datam de 1812, na Bahia, sob o domínio português, com a exigência de fintas na edificação de obras públicas. E ainda de acordo com Marques (2005 *apud* CHIARA, 2008, p. 53) em 1818, o mesmo ocorreu na cidade de Mariana, estado de Minas Gerais, onde foram criadas fintas para reparo de várias pontes. Apesar da aproximação maior com as taxas, já se começava a falar de obras públicas como fundamento de uma forma de exação pública.

Constitucionalmente a contribuição de melhoria só foi surgir no Brasil na Constituição da República de 1934. Foi excluída pelo Constituição de 1937 e lembrada no Texto Constitucional de 1946. Em 1949 foi promulgada a Lei nº 854/49.

Na Constituição da República de 1967 houve a sua delineação. Surgiu a emenda constitucional nº 18/1965 que delimitou tal tributo. E em 1966 foi publicada a sua delimitação no Código Tributário Nacional, Lei nº. 5.172/66, em seus artigos 81 e 82. Atualmente este tributo é regulamentado em três instrumentos normativos, quais sejam: a Constituição da República de 1988, o Código Tributário Nacional e o Decreto-Lei nº 195 de 1967. Assim, também é encontrado na Lei nº 10.257/2001, em seu artigo 4º, inciso IV, alínea c, consistindo em um dos elementos norteadores da política urbana para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Todavia, apesar da existência de tais leis, a maioria dos entes federativos brasileiros se exime da obrigação de cobrar tal gravame.

## Características da contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria encontra-se elencada na CR/1988, em seu art.145, inciso III, no Código Tributário Nacional em seus arts. 81 e 82, e prevista sua regulamentação no Decreto-Lei nº 195, de 1967.

Temos assim, a definição dos seus elementos constitutivos no art. 81 do CTN (BRASIL, 2015, p. 241) que diz:

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.

Nesse enfoque, e em consonância com o artigo citado, somente a realização da obra pública não é capaz de se configurar na hipótese de incidência da contribuição de melhoria, é necessário

que haja, também, a valorização imobiliária. Da mesma forma que a valorização imobiliária que não ocorrer em virtude de obra pública não é legítima para a cobrança de tal exação.

Assim, contribuição de melhoria é um tributo vinculado que tem como fato gerador (hipótese legal de incidência) a realização de obra pública e a valorização imobiliária decorrente desta, conforme estabelece o art. 1º do Decreto-Lei nº 195/67, encontrando, dessa maneira, no mesmo diploma legal, em seu art. 2º, a descrição dos exemplos de obras públicas que motivam a cobrança da contribuição de melhoria, tais como: pavimentação, asfaltamento, serviços e obras de abastecimento de água potável, esgoto, proteção contra secas, entre outros. Pode-se dizer que a referida valorização se faz sentir tanto no aumento do valor do imóvel quanto no acréscimo do valor dos aluguéis.

A cobrança da contribuição de melhoria, conforme o art. 81 do CTN deve respeitar os limites individuais de valorização do imóvel e o limite global de despesa da obra. Logo, não poderá ser cobrado do proprietário do imóvel valor maior que seu imóvel recebeu de valorização e nem valor excedente ao custo da obra.

À vista disso e em consonância com o entendimento e exemplificação de Alexandrino e Paulo (2011) imaginemos uma obra pública hipotética, cujo custo total da obra se deu em R\$150.000,00, com 50 imóveis valorizados, sendo a valorização isolada de cada propriedade configurada em R\$ 4.000,00. Assim, nessa obra qual seria o máximo valor a ser arrecadado a título de contribuição de melhoria? O valor máximo a ser arrecadado de cada imóvel é o de R\$ 3.000,00, pois é o resultado da divisão de R\$150.000,00 por 50, mesmo a valorização individual sendo maior que R\$ 3.000,00, pois R\$ 4.000,00 multiplicado por 50 daria R\$200.000,00, excedendo o valor da obra.

Valendo-se desse mesmo exemplo, contudo, imaginando um custo global de R\$ 250.000,00, teríamos a cobrança, no limite de R\$ 4.000,00 de cada propriedade, pois R\$ 4.000,00 x 50 (número de imóveis) é menos que o custo total de R\$ 250.000,00. Deve-se, neste último exemplo, utilizar o limite individual para a cobrança, mesmo que o total arrecadado figure um valor ífero ao total gasto com a realização da obra.

A contribuição de melhoria poderá ser exigida tanto pela União quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que a unidade administrativa tenha realizado a obra pública valorizadora do imóvel.

Os sujeitos passivos da contribuição de melhoria serão todos os proprietários dos imóveis privados que se encontram direta ou indiretamente na zona de valorização da obra pública. Porém, faz-se necessário levantar algumas considerações. Por exemplo, no caso de imóvel alugado é permitido ao locador exigir aumento de aluguel, contudo, com limite de 10% (dez por cento) ao ano da contribuição de melhoria a ser paga. Nos casos de enfiteuse, responde pelo tributo o enfiteuta. E,

por fim, serão considerados pertencentes a um só proprietário os bens indivisos, tendo direito o responsável pelo débito tributário de exigir dos condôminos as parcelas de cada um.

Muitos confundem a contribuição de melhoria com o imposto, contudo essa confusão não procede, pois os recursos oriundos dos impostos não tem destinação específica, ao contrário da contribuição de melhoria que tem os seus recursos destinados para a recuperação do enriquecimento percebido pelos proprietários dos imóveis beneficiados pela obra pública; e outros tantos confundem a contribuição de melhoria com as taxas, o que não tem sentido, visto que as taxas existem em decorrência da prestação efetiva ou potencial de serviço público ou do exercício regular de polícia, e a contribuição de melhoria, ao contrário destas, é um tributo que necessita da valorização imobiliária em virtude de obras públicas, não serviços públicos.

No art. 3º do Decreto-Lei nº 195/67 ficou convencionado que o ente político responsável pela efetivação da obra deverá adotar a regra do benefício advindo da obra para se delimitar o valor, contudo para tal cobrança deverá se levar em conta a área beneficiada. E, nesse mesmo artigo, em seu §2º, falou-se a respeito da delimitação deste tributo, que se dará rateando, proporcionalmente, o importe parcial ou total das obras, entre todos os imóveis favorecidos na zona de influência.

O fato gerador da contribuição de melhoria é imediato, sucedendo somente em uma única vez, não obstante, é importante tomar nota de que não é necessário a obra estar concluída para se poder cobrar a contribuição de melhoria. O professor Alexandre (2010 *apud* PINHO, 2011, p. 304) ensina que: “Em casos excepcionais, o tributo poderá ser cobrado por conta da realização de parte da obra, desde que a parcela construída tenha inequivocadamente resultado em valorização dos imóveis localizados na área de influência.”

A contribuição de melhoria tem como objetivo o ressarcimento de parte ou totalidade dos gastos para a realização da obra, entretanto não permite ao arrolamento de recursos para a realização de obra futura.

### **Benefícios de sua implementação**

A contribuição de melhoria é um tributo redistributivo e não remuneratório, pois retorna para a sociedade o benefício percebido por determinadas pessoas e contribui para custear as despesas da obra pública, respeitando, assim, basilares requisitos de justiça distributiva, melhorando a distribuição da carga tributária e coagindo a pagar somente os reais beneficiários da obra, evitando a oneração desigual dos cidadãos, obstando o enriquecimento sem causa, previsto no Código Civil em seus artigos 884, caput e parágrafos, 885 e 886. Para Alexandrino e Paulo (2011, p. 34): “O mais importante princípio justificador da imposição de uma contribuição de melhoria é a vedação ao enriquecimento sem causa: necessidade de anular o aumento de valor da propriedade motivado



pelo emprego de capital de seu titular”. Isto é, para todo enriquecimento é preciso que haja uma motivação jurídica.

É possível perceber que tal tributo é uma grande ferramenta de democracia para nosso país, visto que através de sua instauração o contribuinte se vê forçado a participar da destinação dos volumes dos investimentos públicos, auxiliando no combate à improbidade administrativa. Faz-se importante dizer, também, que a sua instituição e cobrança, caso haja fato gerador, além de ser um dever, é um ato de responsabilidade na gestão fiscal, consoante se amolda no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, incorrendo o administrador público em renúncia de receita, caso haja fato gerador e não institua o tributo.

Percebe-se também que a contribuição de melhoria é uma importante fonte de renda nas esferas políticas, concorrendo para a autonomia destas e, principalmente, no equilíbrio das finanças municipais, contemplando as prefeituras, um fortalecimento financeiro. E, por conseguinte, em havendo mais receitas, haverá diminuição dos empréstimos por parte dos entes públicos e aumentará mais recursos financeiros para investimentos em outras áreas, tais como saúde, educação e segurança pública.

Também é válido destacar o papel da contribuição de melhoria de grande fomentador do desenvolvimento urbano, sendo uma alternativa justa e fundamentada na lei para o aumento da infraestrutura brasileira, haja vista que tal exação fornece para os entes políticos, renda para a efetivação de obras públicas. E, para corroboração destes argumentos temos a Lei nº 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, incisos IX e XI, bem como, igualmente no capítulo II, art. 4º, inciso IV, alínea b, que legitima não somente a existência da contribuição de melhoria, tal como a confirma como instituto importante para o desenvolvimento urbano.

Ainda, faz-se necessário salientar que tal tributo é importante elemento na luta contra a especulação imobiliária.

Claramente Ataliba (1999, p. 155) expõe sobre o tema:

Efetivamente, se o proprietário em nada concorre para a obra- que gera a valorização- não é justo que se aproprie deste benefício. Pelo contrário, a comunidade que custeou a obra é que deve ficar com a expressão financeira desse proveito [...] Razões econômicas o recomendam: desestimular a especulação imobiliária, que se alimenta da esperança de valorização, pela simples posse prolongada (os inconvenientes da especulação são notórios: não uso e retenção de terrenos nos arredores da cidade, aguardando valorização, com consequente desvio de capitais de empreendimentos produtivos, criação de favelas, etc.).

Segundo Biava (1986), a contribuição de melhoria tem o condão de reduzir a quantidade de obras públicas sem finalidade social e econômica, devido ao custo do projeto ser claramente computado pelos seus beneficiários, aumentando, dessa maneira, a democracia na política social,

bem como diminuindo a corrupção nos contratos, uma vez que fará com que o contribuinte se torne um fiscal da obra. E, em concordância mais uma vez com o supracitado professor, a implantação da contribuição de melhoria aumenta a disponibilidade de recursos para a realização pela Administração Pública de outras melhorias, o impedimento do agravamento da concentração do patrimônio, assim como a neutralização da procura com finalidade especulativa, melhorando o perfil da oferta do território favorecido pela obra pública.

Nota-se, também, que a contribuição de melhoria configura-se em uma nova fonte de recurso municipal e um instrumento de grande valor para o desenvolvimento da atividade urbana, podendo ser a saída das dificuldades advindas pela escassez ou até mesmo falta de investimentos estatais. Vale lembrar que o município é a unidade política encarregada pela política de desenvolvimento urbano.

## **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E SUA CARENTE EFETIVAÇÃO NO BRASIL**

Para a efetiva implementação de referido tributo são encontradas algumas barreiras e, dentre elas, deparamo-nos com a má-fé por parte de alguns gestores públicos, uma vez que é imprescindível para a sua implantação a disponibilização para a população dos verdadeiros custos da obra a ser realizada.

Diante do referido raciocínio temos o posicionamento de Machado (2010) que afirma que como a lei exige como requisito para a cobrança da contribuição de melhoria, a prévia realização da obra, pode parecer que tal exigência é a responsável pela não instituição da contribuição de melhoria em nosso País, tornando inviável tal exação como fonte de recursos para emprego em obras públicas, apesar da obrigatoriedade de publicação do orçamento da obra ser um impedimento para a não instituição da contribuição de melhoria, pois tal orçamento fica disponível para os contribuintes, podendo estes muito bem impugná-lo. Lamentavelmente, para os governantes, a transparência do custo das obras não é interessante e muito menos às grandes empresas que realizam obras públicas, pois o superfaturamento é habitual em tais obras.

É perceptível a carência ou deficiência de conhecimento da população acerca da contribuição de melhoria, suas potencialidades, relevância para o ente público e sociedade, bem como clareza quanto aos requisitos para a sua cobrança. Tem-se entre os populares a ideia de que haverá maior cobrança de tributos. Todavia, na realidade, se cobrada a contribuição de melhoria, sobrarão maior soma de recursos financeiros provindos das receitas tributárias que poderão ser aplicados em outras áreas, como a saúde e educação, bem como maior necessidade de empréstimos por parte do ente público para financiamento das obras públicas.

Desse modo, é imprescindível conscientizar a população acerca das vantagens e benefícios trazidos pela implementação e cobrança desse tributo. A população deve ter conhecimento de que com a instituição da contribuição de melhoria terá mais oportunidade de participação na execução das obras públicas e nos procedimentos licitatórios para viabilizar a realização das mesmas. Sendo este motivo, talvez, o responsável por recluir a maior parte dos gestores públicos, afastando o interesse, por parte destes, de sua efetiva implementação.

Cumprido dizer que a carente implementação da contribuição de melhoria pode, igualmente, ocorrer pelo pouco conhecimento das entidades públicas no processo de cobrança, o quase desconhecimento da população, que tem a impressão de que será mais onerada em uma nova exação fiscal, pelas dificuldades no cálculo do custo real da obra, bem como pela dificuldade de se determinar a zona de influência da valorização imobiliária, principalmente por parte dos municípios.

De acordo com esta dificuldade de delimitação da obra, informa Sabbag (2009, p. 107):

Naturalmente, a cobrança deve obedecer à área de influência ou zona de beneficiamento, o que reforça exigir o gravame daqueles proprietários de imóveis contíguos ou lindeiros. [...] A propósito, a delimitação da área traduz-se na maior dificuldade na cobrança desse tributo, pois, como é cediço, há vários tipos de valorização: (I) Longitudinal, em que se valorizam os imóveis ao longo da obra; (II) radial, ao redor da obra; ou (III) em pontos extremos, nas extremidades da obra.

Entraves legislativos são presentes e responsáveis pela pouca aplicação desta exação. Constata-se uma grande dificuldade de atendimento aos requisitos previstos no art. 82 do CTN, pois o estabelecimento antecipado da valorização que os imóveis sofrerão pela realização da obra se revela em algo muito abstrato, a dificuldade de calcular a valorização individual de cada imóvel, bem como a existência de outras variantes como de outras obras particulares que podem influir na valorização dos imóveis beneficiados pela obra pública.

No que tange à dificuldade de implementação informa Rosa (1999, p. 405):

Finalmente, é de se observar que a contribuição de melhoria é de pouca utilização entre nós, o que se explica pela dificuldade em se fixar o quantum da valorização do imóvel em decorrência da obra pública, bem como pela complexidade que envolve a sua cobrança. Todavia, pode consistir em extremo instrumento fiscal para execução de obras públicas, como, por exemplo, pavimentação de estradas, desde que bem empregada e com respeito aos cânones constitucionais e legais que a disciplinam.

Mesmo com várias unidades políticas no país com problemas de escassez de recursos próprios, percebe-se que muitos dirigentes políticos fogem da imagem de responsáveis pela cobrança e aumento de tributos, preferindo obter recebimento de capital a nível estadual ou federal.

A contribuição de melhoria seria, assim, um forte fator de desgaste da imagem do político. Neste sentido temos uma das conclusões da entrevista feita por Gomide (2009, p. 72) em sua pesquisa de campo para o seu trabalho de mestrado, sendo analisado 8 (oito) municípios, através de seus gestores públicos municipais, de Minas Gerais:

A entrevista realizada com os gestores públicos municipais demonstrou que a grande maioria dos entrevistados não utiliza ou não utilizariam a contribuição de melhoria por questões políticas, pois acreditam que, ao cobrar o referido tributo, estaria adotando uma atitude anti-política ou antipática.

Machado (1999, p. 467) faz uma observação interessante a respeito da má vontade dos políticos em empregar tal exação:

Outra razão para a não instituição de contribuição de melhoria em nosso País pode consistir no fato de que, não raramente, o governante ao pretender realizar uma obra pública da qual decorrerá valorização imobiliária, prefere utilizar-se da situação para tirar proveito pessoal ou favorecer amigos e correligionários. Compra, ou informa reservadamente a seus amigos e correligionários para que comprem os imóveis que serão valorizados. E, assim, por uma razão óbvia, não institui a contribuição de melhoria que, em tal situação, terminaria por eliminar a vantagem que quis obter ou propiciar.

Segundo Möller (2004 *apud* TAKAKI, 2012, p. 55-54) temos um exemplo de caso bem sucedido de cobrança da contribuição de melhoria no Brasil, no município de Osório, Santa Catarina, que se dá através da intimação da Prefeitura pelo Tribunal de Contas do Estado após a realização da pavimentação de cerca de quarenta trechos de rua, para efetuar o lançamento deste tributo sobre os proprietários dos imóveis valorizados pela obra. O lançamento foi feito, contudo rateado somente pelo custo das obras, não se levando em conta a valorização de tais imóveis, ensejando o Ministério Público a entrar com uma ação judicial para a comprovação da mais-valia. A Prefeitura, porém, não possuindo tais dados de comprovação da mais-valia, decidiu realizar uma pesquisa de mercado para a elaboração da chamada Planta de Valores Genéricos de Terrenos da cidade, dando base para um cálculo que possibilitasse perceber a dimensão da valorização real dos imóveis que foram pavimentados para fundamentar o lançamento da contribuição de melhoria.

Tal estudo foi admitido pelo Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público, livrando o município de sérias consequências fiscais (suspensão do recebimento de transferências) e o prefeito, de sanções políticas (perda do mandato).

Desse modo, a despeito dos escassos exemplos em nosso país de implantação da contribuição de melhoria, mostrando que é possível a sua efetivação, percebe-se que há uma necessidade de reformulação e aprimoramento da sua lei regulamentadora.

Diante do exposto, é possível dizer que a má vontade política, desconhecimento da população acerca do tributo e de seus benefícios constituem o maior entrave a sua existência efetiva

no Brasil, além das dificuldades técnicas que a lei regulamentadora deste tributo possui, bem como as características intrínsecas a esta exação; sendo necessária, uma melhor formulação do art. 82 do CTN.

## CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E RESPONSABILIDADE FISCAL

Sobre contribuição de melhoria e responsabilidade fiscal é imprescindível mencionar a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente em seu artigo 11 que diz: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação” (BRASIL, 2015). Dessa maneira, tal artigo expõe que não compete à Administração Pública por conveniência, a possibilidade de exigir ou deixar de exigir tal exação.

No entanto, muitos doutrinadores acreditam que o artigo 11 da LRF fere a CR/1988 devido a nossa Carta Magna estabelecer aos nossos entes federativos a faculdade de editar leis que instituem tributos.

Nessa perspectiva temos o entendimento de Menezes (2009, p. 210):

Induvidosamente não há, na Constituição Federal, qualquer dispositivo que estabeleça que União, estados, municípios e Distrito Federal estão constitucionalmente obrigados a legislar, instituindo *in concreto* os tributos que lhes foram autorizados. Aliás, em seu art. 145, estabelece a Constituição que as pessoas políticas de Direito Público “poderão” instituir os tributos nele enumerados, quais sejam, impostos, taxas e contribuição de melhoria.

A LRF trata da responsabilidade na gestão fiscal e sobre o perigo da renúncia de receitas. Nesse sentido, Pinto (2011, p. 310) ressalta: “[...] a renúncia de receitas é fator de risco para o equilíbrio nas contas públicas, devendo sua prática ser cuidadosamente planejada pelo Ente que almeje a gestão fiscal responsável de seus recursos”.

Sendo assim, e em consonância com a aludida lei, em havendo o seu fato gerador e podendo então ser cobrada a contribuição de melhoria, e não sendo realizada a cobrança, tem-se a configuração da renúncia de receita por parte do ente público competente, pois o gestor público tem a obrigação de cobrar o tributo que apresenta-se instituído em lei.

Ainda acerca do art. 11 da LRF é válido citar o entendimento de Martins (2010 *apud* PINTO, 2011, p. 321):

A redação enfatiza um princípio assente na doutrina do Direito Administrativo, que é a indisponibilidade do bem público: o Estado não pode abrir mão de suas prerrogativas, devendo exercer toda a extensão de sua competência tributária, incluindo a eficiência na arrecadação.

Nesta linha de raciocínio faz-se importante não somente se referir ao princípio da indisponibilidade do bem público, bem como ao princípio do interesse público.

Dessa forma, através da LRF percebe-se que a não instituição e cobrança da contribuição de melhoria resulta em prejuízo para a Administração Pública e em menor efetividade da justiça fiscal em nosso ordenamento jurídico, lesionando as contas públicas.

Nesse sentido Pinto (2011, p. 312) salienta:

Vale dizer, a contribuição de melhoria instituída e arrecadada repõe parcial ou totalmente à Fazenda pública os recursos gastos na consecução da obra realizada, propiciando assim o equilíbrio das contas governamentais, um dos pilares da LRF.

Nesse enfoque, é clara e intrínseca a relação entre a efetividade da contribuição de melhoria e o respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, e desse modo, os gestores públicos que não efetivarem a aplicação da contribuição de melhoria, devem ser devidamente responsabilizados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como fito principal analisar a contribuição de melhoria, suas características, potencialidades, razões de sua pouca utilização e relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A contribuição de melhoria é um tributo vinculado, cuja hipótese de incidência é mista e de competência comum aos entes políticos. É um tributo complexo, porém justo, uma excelente fonte de recursos, capaz de colaborar com a fomentação da cidadania na população, maior justiça fiscal, desenvolvimento urbano, melhor distribuição dos encargos tributários, evitando que alguns enriqueçam a custa dos outros, instrumento importante para a responsabilização na gestão fiscal.

Diante do exposto, o estudo acerca do assunto possibilitou a percepção de que os maiores obstáculos para a implementação da contribuição de melhoria em nosso país é a falta de vontade política, desconhecimento da população e seus entraves legislativos.

Pode-se dizer que a não instituição e cobrança da contribuição de melhoria pelos entes públicos, diante da existência do fato gerador, embasado na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu artigo 11, o gestor deve ser responsabilizado pela não instituição e cobrança do referido tributo, pois consoante tal dispositivo, o administrador público tem o dever de instituir e arrecadar todos os tributos, requisitos essenciais para a responsabilidade na gestão fiscal. O descumprimento desse dever, equivale a disposição do inciso X, artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa - Lei 8.429/92 (BRASIL, 2015), portanto: “Agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”. Assim, conduta dessa índole implica em ato de improbidade administrativa. Desse modo, sendo os gestores responsabilizados

contribuirá para inibir essa omissão da cobrança do referido tributo pelos demais entes públicos em que o fato gerador do tributo ocorrer.

Assim sendo, torna-se necessário que a exação da contribuição de melhoria, bem como seus benefícios sejam mais conhecidos pela população, no intuito de que estes fatores concorram para a sua plena efetivação no Brasil, através do combate ao desinteresse por parte dos administradores públicos e pela busca da reformulação de sua legislação para que haja maior facilidade de aplicação.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Tributário na Constituição e no STF**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BIAVA, A. H. R. **Contribuição de Melhoria (Necessidade de Inovação Fiscal)**. São Paulo. IPE/USP, 1986.
- BIAVA, A. H. R. Contribuição de Melhoria: ainda há tempo para inovar e ganhar. **Revista “Finanças dos Municípios capixabas”**, Vitória – ES., v. 4, p. 45-47, 1998.
- BIAVA, A. H. R. Contribuição de Melhoria, um tributo esquecido. **Revista de administração Municipal**, n. 148, p. 6-19, jul./set. 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 12 de junho de 1992. Define as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de junho de 1992.
- BRASIL. Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 de maio de 2000.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de julho de 2001.
- BRASIL. **Código Civil**. Organização dos textos por Caio Marco Bartine e Leandro Leão. 3. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. (Legislação Brasileira).
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Organização dos textos por Caio Marco Bartine e Leandro Leão. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. (Legislação Brasileira).
- CHIARA, R. G. **A contribuição de Melhoria – razões de sua pouca utilização pelos entes federativos**. 2008. 89 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Faculdade de Direito, Florianópolis-SC, 2008.

GOMIDE, T. R. **A aplicabilidade da Contribuição de Melhoria pela Administração Pública Municipal**. 2009. 131 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Administração, Viçosa, 2009.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEZES, F. S. Competência Tributária na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do Congresso Mineiro de Direito Tributário e Direito Financeiro**. Montes Claros, v. 1, n. 1, p.193-222, jan./dez. 2011.

PAULSEN, L., **Curso de Direito Tributário**, 4. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

PALADINI, A. P. **Entraves à efetividade da contribuição de melhoria**. 2012. 17 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Jurisdição Federal) – Escola Superior de Magistratura Federal do Estado de Santa Catarina – ESMAFESC, Florianópolis-SC, 2012.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnica do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Fee Vale, 2013.

ROSA JÚNIOR, L. E. F. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 13. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

SABBAG, E. M. **Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2009.

TAKAKI, M. L. **Contribuição de melhoria: Aspectos Gerais e breve análise de um tributo que nunca foi**. 2012. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2012.