



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Henrique José Arruda dos Santos

**O TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO E DE JUSTIÇA SOCIAL**

Campina Grande
2012

Henrique José Arruda dos Santos

**O TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO E DE JUSTIÇA SOCIAL**

Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Gestão Pública
Municipal da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito para o título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz

Campina Grande
2012

S237t Santos, Henrique José Arruda dos.

O tributo da contribuição de melhoria como ferramenta de desenvolvimento e de justiça social [manuscrito]. / Henrique José Arruda dos Santos. - 2012.

40 f.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Estadual da Paraíba, CIPE, 2012.

“Orientação: Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Ferriz, Departamento DSS”.

1. Contribuição de melhoria. 2. Captação de recursos.
3. Desenvolvimento social. I. Título.

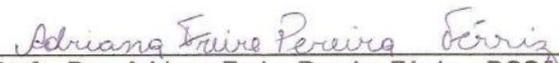
21. ed. CDD 336.2

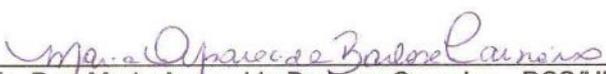
Henrique José Arruda dos Santos

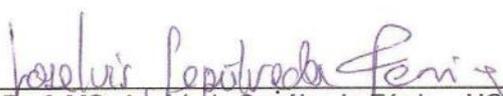
**O TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO E DE JUSTIÇA SOCIAL**

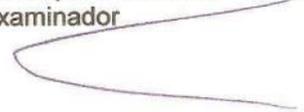
Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Gestão Pública
Municipal da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito para o título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

BANCA EXAMINADORA


Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz – DSS/UEPB
Orientadora


Profa. Dra. Maria Aparecida Barbosa Carneiro – DSS/UEPB
Examinadora


Prof. MS. José Luis Sepúlveda Férriz – UCM
Examinador



Dedico este trabalho a todos os meus familiares, e em especial, aos meus cunhados Edmundo Pereira de Assis Neto (*im memoriam*) e ao Prof. Dr. José Costa de Macedo Neto pela tenacidade em alcançar os seus objetivos.

AGRADECIMENTOS

À Santíssima Trindade que é fonte perene de renovação e de vitalidade da minha alma.

À Nossa Senhora, invocado sobre o nome de Desatadora de Nós, por sua intercessão.

Aos meus pais, que com os seus exemplos, me ensinaram a trilhar os caminhos da vida.

A minha amada esposa Tácia e as minhas duas pérolas, Raíssa e Felipe.

Aos meus queridos e amados irmãos Verônica, Eduardo, Ricardo e Savigni.

À Magnífica Reitora Marlene Alves pelo seu compromisso, na defesa e no crescimento da UEPB.

À professora doutora Maria Aparecida Barbosa Carneiro coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal.

À minha orientadora e doutora Adriana Freire Pereira Férriz, que com grande desprendimento me estendeu a sua mão de forma muito generosa para me conduzir a conclusão deste trabalho.

À minha Tutora Hérica Ghislânia Guimarães Pires Cabral que me acompanhou sempre com muita atenção, carinho e presteza durante todo o período da especialização;

À todos os professores e funcionários do pólo de Educação à Distância pelo suporte e colaboração.

À todos os colegas da Especialização que fizeram deste período os mais proveitosos para mim.

Enfim, a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a concretização dessa conquista, a minha sincera e imensa gratidão.

“Nenhum vento sopra a favor, de quem
não sabe para onde ir”.

(Sêneca)

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como objetivo principal entender como os atuais gestores públicos têm lidado com a gestão do tributo da contribuição de melhoria em suas administrações, sendo ela uma ferramenta extraordinária para equilibrar as receitas com as despesas de um governo, além de proporcionar uma melhoria na sua capacidade de investimento. O tributo da contribuição de melhoria descortina-se como uma grande alternativa para resolutividade das questões que afligem o poder público e a sociedade como: captação de recursos, de desenvolvimento local e de justiça social. O trabalho é resultado de uma pesquisa bibliográfica realizada em livros e artigos acerca da evolução do tributo no Brasil e em diversos países pelo mundo ao longo do tempo. Assim, enfrentamos os conceitos formulados sobre a contribuição de melhoria por diversos autores e a forma de vinculação que este tributo recebe a uma obra pública realizada. Enfocamos, também, em quais circunstâncias ou não poderão se aplicar o citado tributo, como deve ser o trâmite de todo o processo para a sua aplicação, dificuldades e perspectivas, além das implicações jurídicas quando a sua cobrança for feita de forma equivocada, e em que instâncias jurídicas esse assunto já foi abordado. Concluímos que existe uma carência visível de mão de obra qualificada no setor público para execução de tarefas especializadas, notadamente quando se trata de matéria tributária, detectamos uma suposta alegação de restrição financeira pelos gestores para investimento no desenvolvimento dos funcionários, as várias contestações judiciais somadas a uma latente indisposição que os gestores públicos permitam que a sociedade tenha acesso aos custos das obras executadas formam parte do arcabouço para justificar a pouca utilização do tributo da contribuição de melhoria.

Palavras-Chave: Contribuição de Melhoria. Captação de Recursos. Desenvolvimento Social.

ABSTRACT

In order to understand how current public managers have dealt with the management of their tax administrations, it is an extraordinary tool to balance expenses and revenues of a government and provide an improvement in their ability to invest, the tax special assessment opens up as a great alternative to solving these and other issues that plague the government and society as: capitation of resources, local development and social justice issues, etc.. This work will also explore the evolution of the tax in Brazil and other countries around the world over the time. We will face the concepts on the special assessment made by several authors to improve and how to link that receives this tribute to a public work performed. Our focus is also on which circumstances may or may not apply the in the tax, as should be the processing of the entire process for your application, and the legal implications when its collection is made in error, and instances in which this subject has been addressed. Our conclusion is that there is a visible lack of skilled labor in the public sector to perform specialized tasks, especially when it's about tax matters, we detected an allegation of financial constraint by managers for investment in employee development, and several examples of judicial challenges added to a latent ailments from the public service managers, to enable the society to have access to procedures and the costs of works carried out are part of the framework to justify the small amount of Tribute improvement fees..

Keywords: Special assessment. Captation of Resources. Social Development.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
1.1	JUSTIFICATIVA.....	10
1.2	OBJETIVOS.....	11
1.2.1	Objetivo Geral.....	11
1.2.2	Objetivos Específicos.....	11
1.3	METODOLOGIA.....	12
1.4	CONCEITUANDO O TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	13
1.4.1	CONCEITOS.....	13
1.4.2	INCIDÊNCIA DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	15
1.4.3	NÃO INCIDÊNCIA DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	16
2	RELATO HISTÓRICO DO TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM ALGUNS PAÍSES E NO BRASIL.....	17
2.1	RELATO HISTÓRICO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL.....	20
2.2	LASTRO JURÍDICO DA ATUAL CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	21
3	A APLICAÇÃO DO TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PELOS GESTORES PÚBLICOS.....	25
3.1	DIFICULDADES.....	25
3.2	PERSPECTIVAS.....	27
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
	REFERÊNCIAS.....	31
	ANEXOS.....	33

1 INTRODUÇÃO

Todos pagam pela execução de uma obra pública, mas nem todos usufruem dos seus benefícios. Todo o conjunto de uma sociedade contribui financeiramente, em decorrência de uma intervenção pública, para que alguns poucos beneficiários possam ter as suas propriedades particulares valorizadas. É o caso da realização de um calçamento de uma rua, da construção de um parque, de um esgotamento sanitário, etc. Visando lançar luzes sobre o bom emprego da gestão tributária, discorreremos sobre a utilização da Contribuição de Melhoria como um instrumento de captação de receitas, conscientização coletiva da sociedade e, acima de tudo, um tributo que traz na sua essência o cumprimento da justiça social. Este tributo pode alavancar a capacidade de investimentos dos combalidos cofres públicos, onde, na maioria das vezes, os municípios brasileiros não possuem dinheiro sequer, para dar contra-partida em convênios com Estados e o Governo Federal. Propomos uma discussão sobre sua viabilidade ou não da Contribuição de Melhoria, mesmo compreendendo a complexidade de se operacionalizar a sua aplicação, principalmente porque a sociedade já não suporta mais pagar tantos impostos, taxas e contribuições.

Além de a sociedade cultivar uma forte desconfiança em relação aos governos, nas suas três esferas se tratando de Brasil, e de não saber se estão preparados para gerirem a cobrança destes tributos, em consonância com os princípios da administração pública tais como: ética, eficiência e justiça.

No primeiro capítulo introduzimos o tema escolhido, justificamos a sua escolha e definimos quais são os nossos objetivos a serem alcançados, além de conter a metodologia escolhida para a realização do trabalho e de conceituarmos o tributo da contribuição de melhoria sob o olhar de diversos autores e aonde existe a possibilidade ou não da incidência da contribuição de melhoria.

No segundo capítulo fizemos um passeio histórico sobre a contribuição de melhoria por diversos países do mundo e pelo Brasil, e agregamos ao trabalho a fundamentação jurídica do tributo.

No terceiro e último capítulo do trabalho abordamos as dificuldades e as perspectivas da utilização da contribuição de melhoria como uma ferramenta de desenvolvimento e justiça social.

A proposta deste trabalho é a de fomentarmos uma discussão, em que a sociedade tome conhecimento da importância deste tributo, da forma como ele é implementado e de todas as suas repercussões. A discussão pode nos revelar a forma como um governo trabalha e a quem de fato ele se propõe a servir; pode nos revelar o nível de maturidade e comprometimento do quadro técnico de um governo; a forma como o governo encara as suas ações administrativas; quais as competências necessárias que um governo precisa ter para poder operacionalizar este tributo entre outras revelações. O objetivo deste trabalho é mostrar como a sociedade pode se envolver, mesmo sendo um processo complexo, onde ele é extremamente exequível e como o retorno financeiro e social pode ser bastante significativo, tanto para o governo como para a população.

1.1 JUSTIFICATIVA

A cobrança da Contribuição de Melhoria pode proporcionar aos gestores públicos brasileiros um incremento nas suas receitas, o que pode lhes render uma maior capacidade de investimentos, além de acelerar o processo de desenvolvimento local e de cumprir o papel de justiça social. Descobrimos a razão por que poucos gestores públicos utilizam-se deste tributo, já que muitos benefícios podem ser alcançados pela sua utilização.

Faz parte do contexto das políticas públicas, os gestores gerirem conflitos, aprenderem a negociar e a mediar interesses divergentes, portanto, não justificaria uma simplória desculpa de que o processo para implementação da Contribuição de Melhoria em sua circunscrição seria muito complexa, que nos seus quadros não possui mão-de-obra qualificada para a sua execução, que o histórico de contestações judiciais tem um índice elevadíssimo, etc. Seria cômodo e até compreensível, entretanto, o agente público que assume o compromisso de comandar os destinos de uma cidade, Estado ou de um país estar ciente dos embates que deverá travar para poder chegar às conquistas que a sociedade que o elegeu pretende alcançar.

Entendemos que os caminhos mais longos, mais debatidos e mais questionados, amadurecem a democracia e estimulam a participação da sociedade no alcance dos seus ideais. Se uma ação realizada pelo poder público trazer algum prejuízo para um cidadão, ele inexoravelmente irá acionar judicialmente o poder público para reparação do dano sofrido. E por que não ressarcir o poder público por uma obra realizada, que teve como consequência a valorização do imóvel pessoal deste mesmo cidadão? Um fator extremamente importante na aplicação deste tributo é que os munícipes começariam a se familiarizar com alguns termos técnicos que são utilizados no cotidiano das repartições públicas, tais como: orçamento, dotação orçamentária, medição, empenho, entre outras. Seria também de igual valor, a possibilidade da população exercer o comparativo do metro quadrado gasto pelo poder público na execução de uma obra, utilizando o tributo da contribuição de melhoria e de uma obra executada com recursos próprios, sem a fiscalização e acompanhamento, que é uma prerrogativa basilar de uma obra realizada através da Contribuição de Melhoria.

Seria sem sombra de dúvidas uma ferramenta de grande valia para o acompanhamento dos gastos em obras públicas, logicamente, resguardando as especificações de cada uma delas como: valor, duração da execução, local da execução da obra, etc.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Investigar as principais dificuldades que os gestores públicos do Brasil enfrentam no acesso à Contribuição de Melhoria como uma ferramenta de captação de recursos, desenvolvimento e de justiça social.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar a evolução histórica do tributo da Contribuição de Melhoria no Brasil e em alguns países;
- Verificar em que circunstância pode ou não ser aplicado este tributo no Brasil;

- Identificar quais os trâmites necessários para a efetiva cobrança do referido tributo.

1.3 METODOLOGIA

Beuren (apud, CERVO; BERVIAN, 1983, p. 55) define a pesquisa bibliográfica como a que:

Explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

A pesquisa documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais porque a maior parte das fontes escritas – ou não – são quase sempre a base do trabalho de investigação. Dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, pode se caracterizar como principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar. Apresenta-se como um método de escolha e de verificação de dados; visa ao acesso às fontes pertinentes, e, a esse título, faz parte integrante da heurística de investigação. “na pesquisa documental, o trabalho do (a) pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007, p.70).

Adota-se uma abordagem qualitativa do método, enfatizando não a quantificação ou descrição dos dados recolhidos, mas a importância das informações que podem ser geradas, a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais.

1.4 CONCEITUANDO O TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

1.4.1 CONCEITOS

Seria bastante importante observarmos e entendermos a importância da Contribuição de Melhoria como ferramenta social, principalmente neste momento, quando a carga tributária sufoca todos nós brasileiros. Alguns autores que se debruçaram sobre o tema da Contribuição de Melhoria a definiram de diversas formas, tais como:

A contribuição de melhoria de acordo com Pinto apud Carvalho (1999, p. 52):

Contribuição de melhoria é o pagamento obrigatório decretado, exclusiva e concorrentemente pelo Município, pelo Estado e pela União, em razão da valorização produzida em imóvel do contribuinte, por obra pública, realizada após sua audiência, e cujo montante não pode ultrapassar nem o custo da obra, nem o valor do benefício.

Já Moraes apud Marques (2005, p. 52) fala que “a espécie tributária exigida em razão da obra pública, a ser paga pelos proprietários dos imóveis por elas valorizados”.

Ao entendimento de Ataliba (2003, p. 173) a Contribuição de Melhoria, sua base e critério é a valorização imobiliária causada por obra pública. Não é a obra, mas, uma sua consequência ou efeito especial (valorização), no imóvel dos contribuintes.

A contribuição de melhoria serve, hodiernamente, também como forma de intervenção do Estado na propriedade alheia com o fim de assegurar a função social urbana, desde que foi inserida como mecanismo assecuratório da política urbanística insculpido no art. 4, IV, "b" do Estatuto da Cidade (Lei n 10.257/01) (MARQUES, 2005 p. 25).

A advogada Renata Martinez, em um artigo escrito para a FISCOSoft, considera que a “Contribuição de Melhoria é um tributo eminentemente social. Por meio dele, o proprietário que, sem nada ter feito para isso, é beneficiado por um sobre valor acrescido ao seu imóvel por conta de uma obra pública”. (MARTINEZ, 2002, p. 1)

Sabemos que a justiça social é uma construção moral baseada na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva, algo que os autores reconhecem no tributo da contribuição de melhoria.

Imaginemos dois bairros da cidade de Campina Grande, próximos nas suas geografias físicas e distantes nos seus indicadores socioeconômicos, a Prata e o Pedregal, onde a prefeitura municipal de Campina Grande teria de executar importantes obras em ambos os bairros. A soma do valor para execução destas obras custaria R\$ 1.500,000,00 (R\$ 1.000,000,00 no bairro da Prata e R\$ 500.000,00 no bairro do Pedregal) e a prefeitura só dispõe de R\$ 1.000,000, 00 para fazer em face de esta despesa, o que fazer com este déficit de R\$ 500.000,00? Neste momento, surge a grande oportunidade de utilizar a contribuição de melhoria como instrumento de justiça social, ou seja, a prefeitura poderia se valer da contribuição de melhoria para cobrar de quem pode pagar e dispensar de quem não pode. Poderia estabelecer a cobrança de 50% do valor da obra executada no bairro da Prata aos seus proprietários, ou seja, R\$ 500.000,00 e aplicaria este valor arrecadado para executar a obra no bairro do Pedregal onde nenhum morador teria condições de pagar.

Em termos de desenvolvimento, a justiça social é vista como o cruzamento entre o pilar econômico e o pilar social.

O mestre em Direito do Estado, Fernando Machado da Silva Lima, em um artigo publicado na FISCOsoft diz que:

A Contribuição de Melhoria é assim um tributo democrático, participativo e anti-populista, porque o contribuinte estaria pagando pela obra e saberia, portanto, que não deve qualquer favor a nenhum político. O contribuinte sentiria também mais diretamente a necessidade de fiscalizar a obra que está sendo realizada com o seu dinheiro (LIMA, 2011, p. 1).

Torres apud Marques (2005, p. 50) falando sobre Contribuição de Melhoria tece a seguinte crítica:

[...] Se a contribuição de melhoria é devida pela valorização do imóvel ou pelo enriquecimento injustificado, pouco importando o custo da obra pública, é claro que o seu *quantum* se confundem com o dos impostos sobre o incremento do valor dos imóveis, ou seja, dos tributos genéricos sobre a mais-valia imobiliária ou do imposto de renda sobre o lucro imobiliário.

Arx Tourinho apud por Marques (2005) define a Contribuição de Melhoria da seguinte forma: A contribuição de melhoria, ao contrário, é a recuperação de gastos públicos em obras que trazem benefício para os imóveis. Há um liame entre a atividade pública determinada e a imposição tributária.

Outros tributaristas, ao longo do tempo, também se posicionaram quanto ao seu entendimento sobre o citado tributo, como foi o caso de Aliomar Baleeiro que citou Misabel Abreu Machado Derzi (1999, p. 575) ao observar que “a constituição não autorizou instituir contribuição de melhoria para custear obras públicas. Ela somente permite instituir contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, ficando estabelecida a relação causa efeito entre a vantagem e a obra”.

1.4.2 INCIDÊNCIA DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

De acordo como Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172, de 25/10/1966, é possível efetuar a cobrança da contribuição de melhoria nas seguintes situações, embora seja necessária a elaboração de um edital, que esteja em conformidade com as situações elencadas logo abaixo:

- 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 sistema de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
- 4) serviços de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

- 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 estrada 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 embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico (BRASIL, 2004, p. 172).

Constatamos ser de extrema relevância o art. 2 do Decreto-lei n. 195 de 24 de fevereiro de 1967, publicado no Diário Oficial de 27 de fevereiro de 1967, que relacionou várias situações em que os entes federados poderão cobrar dos proprietários de imóveis atingidos por algumas destas intervenções públicas acima citadas.

Compreendemos também que em alguns dos casos acima descritos poderão trazer alguns contratempos aos proprietários, já que ao invés de valorização do seu imóvel poderá haver uma desvalorização, e desta forma, o poder público não poderá se valer da Contribuição de Melhoria para reaver do proprietário o valor do investimento público realizado.

1.4.3 NÃO INCIDÊNCIA DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

De acordo com o Decreto-lei n. 195, de 24-2-1967, no Art. 10 parágrafo único existem algumas situações em que o contribuinte poderá reclamar ao órgão tributante, tais como:

- I – erro na localização e dimensões do imóvel;
- II – o cálculo dos índices atribuídos;
- III – o valor da contribuição;
- IV – o número das prestações (BRASIL, 2004, p. 172).

Como também não são poucos os gestores, que na ânsia de aumentar a sua arrecadação e encher os seus cofres, implementam a contribuição de melhoria e terminam cometendo vários equívocos, sendo o mais comum, o de querer cobrar o tributo por um simples recapeamento asfáltico realizado, e nós sabemos que um recapeamento não tem o condão de produzir nenhuma valorização no patrimônio pessoal de qualquer contribuinte que seja.

2 RELATO HISTÓRICO DO TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM ALGUNS PAÍSES E NO BRASIL

Iremos abordar nesta parte do trabalho como a Contribuição de Melhoria é identificada em diversos países pelo mundo como: Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália entre outros.

Nos Estados Unidos da América este tributo conhecido como *Special Assessment* (avaliação especial) foi disseminado em todo o país norte-americano, fruto de um extremo esforço, em longos e exaustivos dois séculos, tendo a cidade de *New York* como a pioneira no país a utilizar este tributo. Segundo Pinto (2009, p 13) aponta que existe um consenso entre os teóricos do sistema que existem cinco condições para o lançamento dos *special assessments*, que são:

1. O *special assessment* só pode ser lançado pela execução de um melhoramento público;
2. Esse melhoramento deve afetar de maneira particular uma área limitada e determinável;
3. O *special assessment* não pode exceder o benefício particular devido ao melhoramento. Esse benefício se traduz no aumento de valor do terreno;
4. Deve dar-se ao proprietário tributado oportunidade ampla de manifestar-se sobre o *special assessment*, antes que seja definitivamente estabelecido;
5. *special assessment* não pode exceder o custo de melhoramento, mesmo que o benefício seja maior. Não se pode arrecadar mais do que o custo, sob pretexto de benefício.

A confirmação dos *assessments* é feita mediante alguns fatores que devem ser observados impreterivelmente no exame dos documentos:

- a. Os nomes dos proprietários sujeitos as cobranças;
- b. As importâncias totais das contribuições; e
- c. A planta relativa ao local dos melhoramentos.

Existem no ordenamento jurídico americano três espécies, quanto à extensão dos seus benefícios dos *assessments*: local, de zona e geral.

1. Local - são aquelas obras públicas que só beneficiam as propriedades que estão imediatamente próximas. É também mais comum e único admitido em alguns Estados.
2. Zona é aquele em que o benefício extrapola os limites das propriedades.
3. Geral é onde os benefícios se estendam por toda a cidade.

Poderíamos constatar que o trabalho estabelecido em relação ao benefício da ação pública, deveria ser proporcional a delimitação do espaço

atingido, ou seja, menor para o *assessment* local, médio para o *assessment* da zona e o maior seria para o *assessment* geral. Como exemplo de uma obra onde o *assessment* geral foi aplicado, poderíamos citar o prolongamento da sexta avenida, na Ilha de *Manhatan*, em *New York*, através de doze quarteirões, onde proporcionou uma maior fluidez do trânsito e uma melhor saída para o sul. O fato interessante deste processo foi que a distribuição do valor gasto para a realização da citada obra ficou assim distribuída: quarenta por cento do custo da obra seria de responsabilidade da cidade de *New York*, quarenta por cento para o distrito de *Manhatan* e os vinte por cento restantes seriam de responsabilidade dos *assessments* locais (PINTO, 2009).

Na Inglaterra o tributo de Contribuição de Melhoria é chamado de *Betterment Tax*, ou seja, imposto de aperfeiçoamento e que possui os mesmos fundamentos do tributo americano *special assessment*. Existem alguns levantamentos sobre a aplicação deste tributo inglês que remonta ao século XIII, entretanto, no ano de 1605 foi utilizado como financiamento para obras de melhoramento do rio Tâmis, cuja finalidade era de facilitar a comunicação fluvial de Londres a Oxford (PINTO, 2009).

O que torna este tributo na Inglaterra um pouco diferente dos outros países é que a sua cobrança recai sobre o ocupante do imóvel e não sobre o proprietário. Somando-se a isso a corrupção administrativa fez com que este tributo fosse pouco praticado e não generalizado ao longo do tempo.

Na França, por decisão do conselho do rei, no século XVII reconheceu o direito das cidades francesas de impor contribuições de melhoria por motivo de *plus Value* (mais-valia) que tem como fundamento a abertura ou embelezamento de ruas. Em Paris em diversas situações o tributo Contribuição sobre as Mais-valias ou *Contribution sur les Plus-values* foi utilizado para realizar serviços de terraplanagem, construção de pontes, cais e até na drenagem de terrenos pantanosos. De acordo com a lei de 16 de setembro que foi promulgada no ano de 1807, se estabeleceu o regime de contribuições de melhoria por serviços públicos de três espécies, segundo Pinto (2009):

- a) Drenagem de pântanos;
- b) Embelezamento e higiene das cidades;
- c) E os de estradas e navegação, relacionadas com a exploração de florestas e minas.

Para cada uma delas existia uma regra diferente. Para o primeiro caso deveria ser de acordo com a valorização e teria de cobrir toda a despesa. No segundo caso, o limite seria a metade do *plus-value* verificado e no terceiro caso a cobrança seria integral da despesa.

Assim como na Inglaterra, na França no início também foi pouco aplicado o tributo de *Contribution sur les Plus-values*. A alegação da sua complexidade, somando-se a outras queixas, refletiu-se no levantamento realizado, onde se constatou que o tributo só foi utilizado apenas trinta vezes em mais de um século de existência.

Na Itália, assim como a Inglaterra, recebeu influência do *special assessment*, tributo americano. Com o nome de *Contributi di Miglioria*, idêntico ao que foi adotado pelo Brasil. Silva Martins (1993, p. 66) afirma que:

Em 1296, em Florença foram impostas contribuições aos moradores adjacentes à obra pública realizada para a ampliação da praça onde se situava a Igreja de S. Giovanni e S. Reparata, local onde mais tarde se localizaria a catedral de Santa Maria del Fiore e o Campanário de Giotto.

Na visão de Fasolis (1933, p. 140) houve um grande equívoco quanto à aplicação de *Contributi di Miglioria*, ele contesta a forma como algumas vezes foi cobrado o tributo sob forma de contribuições. As duas principais contribuições foram identificadas como melhorias das estradas e de cura.

Províncias e Communas podem exigir, para conservação de estradas, aos possuidores de veículos. Quanto às “contribuições de cura” que são cobradas nas estâncias climáticas, balneárias, hydrotherapicas, etc. a comerciantes, hoteleiros e a todos quantos tiram vantagem particular da permanência dos forasteiros (PINTO, 2009, p. 34).

O professor Ricardo Lobo Torres assegura que atualmente no sistema italiano não existe mais a *Contributi di Miglioria*.

Na Espanha e em Portugal no século XVI houve alguns ensaios de cobrança por ações e obras executadas pelo poder público. O Rei Felipe II na Espanha autorizou a cobrança de gravames às pessoas que passassem pelos caminhos e pontes construídas pelos vice-reis e governadores, comparativamente ao que no Brasil atualmente se cobra como pedágio. Já

em Portugal a cobrança tida como finta, destinava-se pela cobrança da construção ou reconstrução de muros, pontes e calçadas.

João Baptista Moreira (1981, p. 11) assevera que a Alemanha foi à única exceção ao fracasso generalizado experimentado pelo continente europeu na aplicação deste tributo.

Ressalte-se que, desde 1848, a Prússia instituía uma espécie de exação sobre a mais-valia, mas com nítido cunho genérico, assemelhando ao imposto, tendo por fim a construção de ruas. Seu grande sucesso, contudo, coincide com a necessidade de se reconstruir a Alemanha destruída durante a segunda grande guerra mundial.

Segundo afirma Edgard Neves da Silva (2001, p. 780) em outros países da América do Sul como na Colômbia e Peru, dispõe em seus regimes jurídicos este aspecto negocial, conforme afirma o acima citado:

Pôde-se deduzir, dos contatos mantidos e da observação da legislação pertinente, que o sucesso nesses países decorre de uma característica idêntica, representada por uma intensa participação dos interessados em todos os momentos, desde da escolha da obra até a cobrança; no Peru, por meio de um conselho de Contribución de Mejoras e de uma junta de determinação, e na Colômbia por intermédio de representantes especialmente escolhidos para intervir.

Após fazermos um breve mapeamento do uso do tributo Contribuição de Melhoria em países do mundo passamos a um relato histórico do uso desse tributo no Brasil.

2.1 RELATO HISTÓRICO DO TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL

As primeiras informações com elementos análogos à Contribuição de Melhoria no Brasil, segundo Marques (2005, p. 12) "foi em Jaguaribe, uma pequena cidade do interior da Bahia por volta do ano de 1812, onde foi autorizado o lançamento de fintas, visando à edificação de obras públicas". Semelhante fato aconteceu no ano de 1818 na cidade de Mariana no Estado de Minas Gerais, onde as fintas foram cobradas para o reparo de diversas pontes, amadurecendo assim o que viria a ser um prospecto do tributo da atual Contribuição de Melhoria.

A Contribuição de Melhoria, próxima a formatação atual, surgiu no Distrito Federal, através do Decreto n. 1.029 de 1905, ao estabelecer a taxa de calçamento que autorizava o poder público a cobrança da metade do custo da pavimentação das ruas aos proprietários beneficiados. Já por volta do ano de 1924, no Estado de São Paulo, através das Leis n. 2.869 e n. 3.008, ficou estabelecido que o valor participativo dos contribuintes fosse de dois terços do valor total do empreendimento realizado pelo poder público.

A primeira previsão constitucional da Contribuição de Melhoria nos moldes atuais deu-se na Constituição de 1934, cuja redação do art. 124 era a seguinte: “Provada a valorização de imóvel por motivos de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos benefícios Contribuição de Melhoria” (BRASIL, 1934, p. 155).

O fator de grande relevância dado pelo legislador, na redação da Constituição de 1934, foi o de ter colocado o tributo da Contribuição de Melhoria no capítulo constitucional “Da ordem econômica e social” o que reforça a característica de justiça social que o tributo propõe. Mesmo a constituição de 1937, sendo omissa em sua redação quanto à publicização do tributo da Contribuição de Melhoria, ele retornou ao texto em 1946 no art. 30, inciso I, estabelecendo que a cobrança da Contribuição de Melhoria não poderia exceder os limites das despesas realizadas. Permanecendo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tida como a “Constituição Cidadã”, até os dias atuais.

2.2 LASTRO JURIDICO ATUAL DO TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A Contribuição de Melhoria descrita em nosso ordenamento jurídico, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no seu art. 145, inciso III e no Código Tributário Nacional art. 81 e 82 (BRASIL, 2004. P. 68) respectivamente transcritos:

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.

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.

Compreendemos que no Código Tributário Nacional – CTN, contida na constituição cidadã, oferece o arcabouço legal para que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam ser reembolsados pela execução das obras realizadas em suas áreas de responsabilidade, desde que o proprietário beneficiado constate que houve de fato valorização do seu imóvel e cujo valor não ultrapasse o que foi gasto pelo ente federado.

Art. 82 – A lei relativa à Contribuição de Melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

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 contida;

II – fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

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

§ 1º - A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere à alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 2º - Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deve ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo (BRASIL, 2004, p. 68).

Compreendemos que este artigo acima citado, oferece-nos os indicativos essenciais para formarmos o alicerce mínimo da construção dos elementos que deverão ser citados em um edital para operacionalização do processo de cobrança da Contribuição de Melhoria, garantindo assim o direito do cidadão em tomar conhecimento e acompanhar todo o tramite do citado tributo.

Lastreado juridicamente e respaldado como sendo de valor social, a propriedade urbana no art. 182 da Constituição Federal, encontra-se encravado no capítulo da Política Urbana diz que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes Constituição Federal (1988) (BRASIL, 2004, p. 32).

Ainda no art. 182 no segundo parágrafo fica explicitada a função social da propriedade: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no seu plano diretor.

Ataliba (2003) ensina que os tributos chamados vinculados são aqueles cujo aspecto material da hipótese de incidência consiste numa ação estatal. A Contribuição de Melhoria é definida e incorporada no ordenamento jurídico tributário brasileiro como um tributo vinculado, pois ela faz um elo direto entre o tributo e a ação estatal no seu sentido específico, que em decorrência disso é que se constrói um vínculo jurídico.

Com uma pequena divergência do Ataliba (2003), Rodrigues (2002, p. 111), admite que:

Contribuição de melhoria é tributo indiretamente vinculado a uma ação estatal, porque só esta não basta para que surja o tributo. Depende do fator intermediário, que é a mais-valia imobiliária. Poderíamos dizer que a contribuição de melhoria é um tributo diretamente vinculado a uma consequência dessa atuação estatal, desde que a consequência seja positiva.

O Código Tributário Nacional em seu art. 79 inciso II trata o sentido específico de um serviço público da seguinte forma: “Específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas” (BRASIL, 2004, p. 67) que recebem a denominação também de singulares, são os prestados *uti singuli*. Na tabela 1 podemos vislumbrar a diversidade de tributos e taxas existentes.

Tabela 1: comparação da contribuição de melhoria com outros tributos

<p>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA Está relacionada com atividade do Poder Público - realização de obra pública</p>	<p>IMPOSTOS É cobrado independentemente de atuação estatal específica ao contribuinte</p>
<p>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA Tem como fato gerador o benefício advindo ao imóvel, benefício este em consequência da obra pública.</p>	<p>TAXAS Fato gerador é o serviço público específico e divisível, posto a disposição do contribuinte ou o exercício do poder de polícia.</p>
<p>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA Restituição não é prevista</p>	<p>EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO Há restituição ao contribuinte do montante pago no empréstimo</p>
<p>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA Destina custear obras públicas que tragam benefício imobiliário para o contribuinte</p>	<p>CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS Instrumentos de intervenção no domínio econômico ou são instituídas nos interesses das categorias profissionais ou econômicas</p>

Fonte: Giacomelli (2004)

Assim, a tabela acima compara a natureza jurídica da Contribuição de Melhoria em relação às demais espécies tributárias.

3 A APLICAÇÃO DO TRIBUTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PELOS GESTORES PÚBLICOS

Abordaremos neste último capítulo do nosso trabalho, as principais dificuldades encontradas pelos gestores públicos brasileiros e as perspectivas geradas a partir da aplicação da contribuição de melhoria em sua jurisdição de responsabilidade.

Embora compondo o ordenamento tributário municipal da cidade de Campina Grande, a contribuição de melhoria jamais foi utilizada por algum dos seus gestores até o presente momento. Também não existe nenhum registro que este tributo tenha sido utilizado por algum dos outros 222 municípios que compõem o Estado da Paraíba.

3.1 DIFICULDADES

Acreditamos na veracidade das diversas assertivas, que ao longo das disciplinas desta especialização foram colocadas através das literaturas disponibilizadas para o estudo, que o desafio na atualidade em qualificar o quadro funcional dos que atuam na gestão pública brasileira, nas suas várias instâncias administrativas que visem atender as demandas dos novos tempos e das exigências cada vez mais crescentes dos contribuintes.

A falta de visão dos nossos gestores, aliada a uma limitação na sua capacidade de investimento, reflete em uma realidade preocupante e que quando muito se faz em termos de gestão de pessoas é treiná-los e nunca desenvolvê-los. E qual seria a diferença entre treinar e desenvolver? O treinamento é feito para a execução de uma tarefa simples, urgente e repetitiva e cuja duração de preparação é de curto prazo, já desenvolver o colaborador é preparado para a execução de uma tarefa complexa, qualificada e que demanda um longo período de tempo para se preparar.

Sabemos que os cargos executivos possuem mandatos de quatro anos e que a maioria das instituições públicas municipais neste país não possui um planejamento consistente, relacionado aos seus recursos humanos, como também sabemos que a aplicação da Contribuição de Melhoria demanda um desenvolvimento continuado no quadro funcional da secretaria responsável

para operacionalização da sua cobrança, algo que convenhamos diante da realidade acima exposta, se torna contraproducente do ponto vista político partidário, já que a visão mesquinha da maioria da classe política busca apenas construir a imagem pessoal do seu governo e não oferecer a solidez administrativa do município que governa.

Em contraponto as iniciativas pontuais, porém, exitosas que foram alcançadas no Brasil, contamos também com os céticos que não enxergam com bons olhos a aplicabilidade da contribuição de melhoria, e dizem que embora previsto em abundante legislação e até mesmo nos textos constitucionais jamais se conheceu eficientemente e adequada aplicação. Salvo algumas tentativas antológicas, é mera peça de museu. “Há enorme resistência à sua implantação, baseada em preconceituosas objeções de toda ordem” (ATALIBA, 1999, p. 172). São várias as justificativas que são utilizadas para rejeitar a aplicação do tributo da contribuição de melhoria. A dificuldade de construir um processo denso, a necessidade de se estabelecer um cronograma factível da obra, a necessidade de se discutir os custos da obra, a obrigatoriedade de se disponibilizar as informações sobre os desembolsos e medições realizadas, entre outras necessidades, sem sombra de dúvidas se cria um grande embaraço para quem não está acostumada com a participação popular discutindo os pormenores das obras executadas pelos órgãos públicos e a utilização da transparência como ferramenta de publicização dos seus atos.

Outro fato que não pode passar despercebido desta análise é a capacidade limitada que os municípios têm atualmente de realizarem obras ou fazerem investimentos com os seus recursos próprios, e sabemos que a premissa da cobrança da contribuição de melhoria é a conclusão da obra, o que obrigaria os municípios possuírem uma reserva de capital para bancarem este lapso temporal. Na grande maioria dos municípios os investimentos em obras têm origem em convênios com os seus Estados ou com o Governo Federal.

Outros fatores que também podem ser alegados, já que uma obra pública executada pode trazer repercussões negativas, e talvez seja por isso que a contribuição de melhoria sofra tantas resistências e rejeições. Poderíamos citar um recente problema ocorrido entre as cidades de Campina Grande e Puxinanã que não se aplicaria à contribuição de melhoria. Com a

desativação de um lixão na cidade de Campina Grande, que funcionava no local há muitos anos, a prefeitura municipal passou a deslocar toda a sua coleta diária de lixo da cidade, para um aterro sanitário recém-construído na cidade vizinha de Puxinanã, obra esta que causou sem sombra de dúvidas uma grande desvalorização aos imóveis vizinhos.

A falta de recursos humanos preparados para operacionalização e a aplicação da contribuição de melhoria e os receios das contestações judiciais têm levado a maioria dos gestores públicos municipais a não querer lançar mão deste tributo, especialmente se levarmos em consideração a falta de disposição que eles têm para realizarem investimentos no desenvolvimento intelectual dos quadros de funcionários efetivos, das suas respectivas prefeituras.

As contestações judiciais representam o outro fator de dificuldade, já que os processos judiciais no Brasil tendem a se arrastarem por longos anos, o que levaria o valor imobilizado na obra executada e gasta pelos governos há um período incerto e demorado para o seu retorno aos seus cofres. E como reflexo desta nossa assertiva em relação ao citado tributo, basta tentar buscar registros da cobrança nos outros Estados da Federação e em nossa Paraíba, e iremos nos deparar com a escassez da sua utilização.

3.2 PERSPECTIVAS

A contribuição de melhoria no Brasil vem sendo implementada mesmo que de forma tímida e pontual em algumas cidades da costa litorânea brasileira. Sabemos que grande parte dos imóveis adquiridos nestas localidades, não tem nos seus proprietários os nativos destas cidades, e sim, pessoas de outras cidades que possuem uma condição financeira diferenciada, e que investem as suas posses, na compra destes imóveis para usufruírem apenas no período muito curto do verão. Um grande exemplo é a cidade do Guarujá localizada na baixada santista - Litoral de São Paulo, com uma população de 290.752 habitantes, segundo o último censo realizado no ano de 2010, e que recebe durante o período do verão uma população flutuante em torno de 1.600.000 mil habitantes, e implantou a contribuição de melhoria, como forma de compensar o desconforto vivido pelos nativos durante este

período de verão, e ao mesmo tempo, proporcionar a cidade uma melhoria na sua infraestrutura.

Os investimentos realizados na cidade do Guarujá, através do financiamento destes proprietários de imóveis, pela implantação da contribuição de melhoria tem proporcionado um resultado positivo na melhoria da qualidade de vida dos munícipes, que pode ser percebido no acréscimo no número de ruas pavimentadas, na ampliação da cobertura da rede coletora de esgotos que cresceram significativamente, tornando-se assim um reflexo positivo da aplicação deste tributo.

O município de Luzerna, localizado no meio oeste de Santa Catarina, constituiu uma Comissão de profissionais relacionados às áreas de Engenharia e do ramo imobiliário, o que dá a eles respaldo para analisar com segurança o quanto foi beneficiado cada imóvel envolvido na zona de influência da obra pública, e estabeleceram uma base de cálculo para estabelecer a valorização do imóvel bastante simples:

Valor do Imóvel Depois da Obra = VIDO

Valor do Imóvel Antes da Obra = VIAO

Valorização do Imóvel = VI (Fator Relativo e Individual de Valorização)

$VI = VIDO - VIAO$

De posse desta informação, conforme determina o Código Tributário do Município de Luzerna (2006, p. 66), Lei Complementar n. 053 de 19 de dezembro de 2006, em seu art. 216:

Art. 216. A contribuição de melhoria para cada imóvel será calculada através da multiplicação do custo Total ou Parcial da Obra com o respectivo Fator Relativo e Individual de Valorização, divididos pela Valorização total dos Imóveis Beneficiados.

E representado através da seguinte expressão matemática:

Contribuição de Melhoria = CM (quanto efetivamente cabe aos proprietários pagar)

Custo Total da Obra = CTO (ou Parcial. Refere-se ao limite a ser pago pelos proprietários)

Valorização do Imóvel = VI (Fator Relativo e Individual de Valorização)

Valorização Total dos Imóveis = VTI (Soma da valorização individual de todos

os imóveis)

$CM = CTO \times VI$

VTI

Definido assim o quanto valorizou cada imóvel passamos ao cálculo que irá determinar o quanto deve pagar cada contribuinte, lembrando sempre que os limites globais e individuais não podem ser ultrapassados. Confirmando essa afirmação o Decreto-Lei n. 195 de 24 de fevereiro de 1967 no seu art. 3º § 2º: - A determinação da Contribuição de Melhoria far-se-á rateando, proporcionalmente, o custo parcial ou total das obras, entre todos os imóveis incluídos nas respectivas zonas de influência” (BRASIL, 2004, p. 173).

Poderia tal experiência ser reproduzida em nosso litoral paraibano, especialmente na cidade de Cabedelo, onde possui uma profunda semelhança com a realidade encontrada no Guarujá. As praias de Camboinha e Formosa, cuja maioria dos proprietários dos imóveis ali localizados são de outras cidades do Estado da Paraíba, especialmente de Campina Grande e até mesmo do exterior.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendemos que a Contribuição de Melhoria é um tributo que pode ser cobrado por uma obra executada pelo serviço público, desde que tenha sido constatada a valorização do patrimônio do seu proprietário, como também observamos a forma transparente, participativa e democrática que deve ocorrer em todo o seu processo de construção, aplicação e cobrança do citado tributo.

Temos ciência de que o tema abordado sobre o tributo da contribuição de melhoria é um terreno muito fértil para ser explorado academicamente, como também ainda, foi pouco explorado e debatido no seio da gestão pública brasileira.

Constatamos que existe uma enorme carência de literatura sobre o assunto, e principalmente, em relação aos trâmites e de um exemplo real da sua aplicabilidade. Existem algumas indagações sem respostas convincentes e consistentes pela atual legislação brasileira, relacionada ao tributo da contribuição de melhoria, tais como: quem determina as zonas de influência das obras? Quem avalia a valorização de uma propriedade, decorrente de uma obra pública? Qual a participação do proprietário nesse processo, tido como democrático? Entre outras.

Percebemos que existem muitas contestações judiciais, ausência de qualificação dos recursos humanos para execução do citado tributo em decorrência da falta de investimento para esta finalidade, indisposição de clareza na aplicação dos recursos financeiros destinados as obras públicas, entre outras.

Vislumbramos a possibilidade extremamente promissora, de que o tributo da contribuição de melhoria possa vir a acelerar o processo de desenvolvimento local, melhorar os indicadores socioeconômicos e estimular o exercício da cidadania brasileira, no tocante ao olhar mais crítico em relação aos custos das obras públicas realizadas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

CARVALHO, Rubens Miranda de. **Contribuição de Melhoria**. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. 4ed. São Paulo: Conam, 2002.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 10 ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2004

BRASIL. Constituição (1934) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF Senado; 1934 <
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/137602/1/1934.pdf>>
Acessado em: 14 jan. 2012

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF Senado; 1988
<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>
Acessado em: 14 jan. 2012

CARVALHO, Rubens Miranda de. **Contribuição de melhoria e taxas no direito brasileiro** / Rubens Miranda de Carvalho – São Paulo: J. de Oliveira, 1999.

FASOLIS, Giovanni. **Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario** 2 ed., 1933

GIACOMELLI, Rafael Frazzon. Contribuição de melhoria - uma forma eficaz de realizações de obras públicas. **Site do Curso de Direito da UFSM**. Santa Maria-RS. Disponível em:
<<http://www.ufsm.br/direito/artigos/tributario/contribuicao.htm>>.
Acesso em: 19 dez. 2004

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/esgotamento_s
Acesso em: 2 mar. 2006

INSTITUTO POLIS. Contribuição de Melhoria. Disponível em:
<http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_101.pdf...
Acesso em: 14 jan. 2006

LIMA, Fernando Machado da Silva. **Contribuição de melhoria**.
Disponível em:
<http://www.fiscosoft.com.br/main_index.php?home=home_artigos&m=_&nx_&view...
Acesso em: 14 Jan. 2006

MARQUES, Carlos Roberto. **Contornos e Fundamentos Modernos da Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005.

MARTINEZ, Renata. **Contribuições de melhoria** - Requisitos essenciais para sua legalidade. Disponível em:
http://www.fiscosoft.com.br/main_index.php?home=_artigos&m=_&nx_=&view..
. Acesso em: 17 mar. 2012

MOREIRA, João Baptista. **A Contribuição de Melhoria e a Imposição da Valorização Imobiliária** – Tratado de Direito Tributário. Rio de Janeiro: Forense, vol. VIII, 1981.

OLIVEIRA, M. M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007.

PINTO, Bilac. **Contribuição de melhoria**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Prefeitura de Luzerna
http://www.luzerna.sc.gov.br/arquivosdb/leis/0.113158001192812997_lei_complementar_053_codigo_tributario.pdf
Acesso em: 14 abr. 2012

RODRIGUES, Priscilla Figueiredo da Cunha. **Contribuição de Melhoria**. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

SILVA, Edgard Neves da. **Curso de Direito Tributário**. 8 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001, p. 780

SILVA MARTINS, Rogério Vidal Gandra da. A Contribuição de Melhoria e seu perfil no Direito Brasileiro. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, n 02 jan-mar. 1993, p. 66

ANEXOS

Edital de notificação n. 13/04

O Município de Colombo, Estado do Paraná, notifica os proprietários de imóveis, beneficiados pela pavimentação asfáltica da Rua **do Ipê**, situado no bairro **Parque Monte Castelo**, para procederem ao pagamento da Contribuição de Melhoria devida a esta municipalidade pela execução de obras previstas no Edital de Custos n.º 33/02, sendo que o prazo para pagamento e/ou reclamações, findará em 30 (trinta) dias após a publicação deste, de acordo como artigo n.º 167 parágrafo único Decreto Lei n.º 195/67. Dentro do prazo concedido Vossa Senhoria, poderá reclamar junto a esta Prefeitura quanto a erro na localização e dimensão do imóvel, cálculo dos índices atribuídos ou valor da Contribuição de Melhoria.

Salientamos que todos os reclames deverão ser feitos por escrito e protocolados na Seção de Protocolo e Arquivo desta Prefeitura, informamos ainda que ao reclamante cabe o ônus da prova.

<u>Nome</u>	<u>Insc. Imobiliária</u>	<u>Lote</u>	<u>Quadra</u>	<u>Testada</u>	<u>Valor</u>
Ana Assis de Souza	03.04.066.0372.001	23	29	12,00	1.640,64
Anselmo Luiz Konopka	03.04.065.0300.001	01	30	28,00	3.828,16
Ari dos Santos Lopes	03.04.065.0396.001	25	30	12,00	1.640,64
César Recalcati	03.04.065.0324.001	19	30	12,00	1.640,64
E. Imob. Paraíso Ltda.	03.04.065.0336.001	20	30	12,00	1.640,64
Erineu Martins da Silva	03.04.066.0456.001	30	29	12,00	1.640,64
Francisca de Lima Domiciano	03.04.065.0312.001	18	30	12,00	1.640,64
Joana da Luz dos Santos	03.04.066.0348.001	21	29	12,00	1.640,64

Colombo, 02 de abril de 2004.

JURISPRUDÊNCIAS

Execução fiscal. Contribuição de Melhoria.

Sendo o fato gerador do tributo a valorização produzida no imóvel pela obra pública (calçamento), o ressarcimento pelo beneficiário é devido, sob pena de enriquecimento ilícito. Se por ocasião da aquisição do imóvel pelo demandado a obra estava em andamento e, em tendo havido a comunicação regular pelo poder público aos contribuintes, de que procederá à arrecadação, responde pelo lançamento feito oportunamente, o contribuinte em nome de quem esteja registrado o imóvel por ocasião do lançamento feito, ainda que não comunicado o fato pelo alienante. Certidão negativa de ônus expedida pela Diretoria da Fazenda Municipal, antes de lançado o débito em dívida ativa, não tem o condão de absolver o proprietário do débito instituído.

(Apelação Cível e Reexame Necessário nº 196054761, 2ª Câmara Cível do TARS, Campo Bom, Rel. Marco Aurélio dos Santos Caminha. Apelante: Município de Campo Bom. Apelado: Jorge Jair Schuch. j. 22.08.96)

Apelação cível - mandado de segurança - contribuição de melhoria - falta de cumprimento das etapas exigidas pelo código tributário nacional e decreto-lei federal n. 195/67 - inexigibilidade do tributo - remessa ex officio e recurso voluntário improvidos.

(Apelação cível em mandado de segurança nº 4.200, 1ª Câmara Civil do TJSC , Balneário Camboriú, Rel. Des. Álvaro Wandelli, 16.08.94).

Contribuição de Melhoria. obra. anterioridade da lei. termo de inscrição da dívida.

Pavimentação asfáltica configura obra. Como tal, dá ensejo à cobrança de contribuição de melhoria. Demonstrada a anterioridade da lei e, preenchendo o Termo de Inscrição os requisitos obrigatórios legalmente previstos de sorte a autorizar, em conjugação com a Certidão de Dívida Ativa, a compreensão do lançamento feito, im procedem os embargos opostos pelo executado com vistas a nulificar o título exequendo.

Apelo provido. Prejudicado o reexame.

(Apelação Cível nº 196243927, 2ª Câmara Cível do TARS, Venâncio Aires, Rel. Marco Aurélio dos Santos Caminha. j. 05.06.97).

Tributário. Contribuição de Melhoria. pavimentação de vias públicas. princípio da anterioridade. lançamento. notificação.

A contribuição de melhoria não é imposto, nem taxa. Não é imposto, porque seu critério informativo não é a capacidade contributiva. Não é taxa, porque não é forma de repartir o custo da obra. É contribuição especial, porque só são obrigados a pagá-la os proprietários que receberam o especial benefício consistente na valorização de seus imóveis, causada por obra pública (Doutrina). Com a nova ordem constitucional, partindo do pressuposto de que os arts. 81 e 82 do CTN e o Decreto-Lei nº 195/67, não foram recepcionados, a contribuição de melhoria a ser instituída por um ente público com esta nova característica, deve, necessariamente, observar os princípios da legalidade (art. 150, I) e o da anterioridade (art. 150, III, "b"). Fere o princípio da anterioridade a cobrança de Contribuição de Melhoria no mesmo exercício da sua instituição. Não havendo outro prazo fixado em lei, consoante o art. 160 do CTN, o vencimento do crédito tributário ocorre 30 (trinta) dias depois da data em que se considera o sujeito passivo notificado do lançamento.

Recurso não provido. Unânime.

(Apelação Cível nº 196243935, 1ª Câmara Cível do TARS, Venâncio Aires, Rel. Arno Werlang. j. 19.08.97).

Tributário. Contribuição de Melhoria. Ausência de formalidade essencial. Ilegalidade. Nulidade do lançamento confirmada. Reexame necessário.

O processo que visa a cobrança da contribuição de melhoria é ato jurídico complexo, que compreende uma série de atos preparatórios e declaratórios, previstos em lei, cuja preterição pode determinar a anulação do lançamento do tributo.

(Apelação cível em mandado de segurança nº 5.521, 4ª Câmara Civil do TJSC , Criciúma, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu, 24.08.95).

Transcrevo abaixo, decisões do Superior Tribunal de Justiça, as quais demonstram ilegalidades em Contribuições de Melhoria:

Classe / Origem

re-140779 / sp

recurso extraordinário

relator ministro ilmar galvão

publicação dj data-08-09-95 pp-28360 ement vol-01799-03 pp-00460

julgamento 02/08/1995 - tribunal pleno - unânime

Ementa: tributário. município de santo andré/sp. taxa de pavimentação asfáltica. lei n. 3.999/72, art. 244. inconstitucionalidade.

Tributo que tem por fato gerador benefício resultante de obra pública, próprio de contribuição de melhoria, e não a utilização, pelo contribuinte, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. Impossibilidade de sua cobrança como contribuição, por inobservância das formalidades legais que constituem o pressuposto do lançamento dessa espécie tributária. Inocorrência da alegada afronta ao art. 18, II, da EC 01/69. Inconstitucionalidade, que se declara, do art. 276 da Lei n. 3.999, de 29 de dezembro de 1972, do Município de Santo André/SP. Recurso não conhecido.

Classe / origem

re-116148 / sp

recurso extraordinário

relator ministro Octavio gallotti

publicação dj data-21-05-93 pp-09768 ement vol-01704-02 pp-00387

julgamento 16/02/1993 - primeira turma - unânime

EMENTA: Contribuição de melhoria. Recapeamento de via pública já asfaltada, sem configurar a valorização do imóvel, que continua a ser requisito ínsito para a instituição do tributo, mesmo sob a égide da redação dada, pela Emenda n. 23, ao art. 18, II, da Constituição de 1967. Recurso extraordinário provido, para restabelecer a sentença que julgara inconstitucional a exigência.

classe / origem

re-116147 / sp

recurso extraordinário

relator ministro célio borja

publicação dj data-08-05-92 pp-06268 ement vol-01660-03 pp-00550 rtj vol-

00138-02 pp-00614 julgamento 29/10/1991 - segunda turma - unânime

Ementa: recurso extraordinário. Constitucional. Tributário. Contribuição de melhoria. Art. 18, II, CF/67, com a redação dada pela EC n. 23/83. Não obstante alterada a redação do inciso II do art. 18 pela Emenda Constitucional n. 23/83, a valorização imobiliária decorrente de obra pública - requisito ínsito a contribuição de melhoria - persiste como fato gerador dessa espécie tributária. RE conhecido e provido.

1-resp160030/sp

recurso especial

(1997/0092302-9)

Tributário. Contribuição de Melhoria. Fato gerador. Requisitos de Valorização ou de Benefício. Artigos 18, II, CF/67 EC 23/83, 145, II, CF/88, 81 e 82, do CTN. Falta de prequestionamento. Questão surgida no Acórdão recorrido.

1. Ilegalidade no lançamento de Contribuição de Melhoria sem a demonstração dos pressupostos de valorização ou específico benefício, apropriados à obra pública realizada no local da situação do imóvel.
2. Precedentes jurisprudenciais.
3. Assentou a Corte Especial entendimento no sentido de ser necessário o prequestionamento, ainda que se cuide de violação surgida na própria decisão recorrida. EREsp 8.285/RJ, Rel. Min. Garcia Vieira, in DJU 09.11.98.
4. Recurso parcialmente conhecido e provido.

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, na parte conhecida, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram de acordo com o Relator os Srs. Ministros José Delgado, Francisco Falcão e Garcia Vieira.

2-resp200283/sp

recursoespecial

(1999/0001431-6)

Direito tributário - contribuição de melhoria - base de cálculo - valorização imobiliária.

A base de cálculo da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária. Tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Se não houver aumento do valor do imóvel, não pode o poder público cobrar-lhe a mais valia.

Recurso provido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exm^{os}. Srs. Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Votaram com o Relator os Exm^{os}. Srs. Ministros Demócrito Reinaldo, Humberto Gomes de Barros, Milton Luiz Pereira e José Delgado.