

CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA.

PROF. JAYME CUNHA DA GAMA E
ABREU.

Catedrático de «Higiene da Habitação e Saneamento das Cidades»...

Não interessa ao estudo da APLICAÇÃO do instituto da “Contribuição por melhoria” (“betterment tax”, “plus valia” e quejanda), a averiguação da sua *natureza jurídica*, isto é, se deve ser êle considerado como *imposto* ou como *taxa*. No meu fraco modo de entender é algo que participa das qualidades específicas de um e da outra, sem que o tenha como um *imposto* (ou uma *taxa*) *especial*. Eu acho que o nome porque figura no artigo 30 (*) da nossa Constituição Federal de 1946: CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA define-lhe tão perfeitamente o objeto que passa a ser méra discussão subtil e frívola a equiparação a “*imposto*” ou a “*taxa*”; é como uma espécie de divagação em tórno do têmea: “*um semi-morto é o mesmo que um semi-vivo*”?

Por isto passo, desde logo, a caracteriza-lo:

Nas minhas aulas de “TRAÇADO DAS CIDADES” na Escola Politécnica da Universidade da Bahia eu separo a ocupação do sólo em que a “*urbs*” está situada em DUAS espécies perfeitamente distintas:

I): — SOLO DE PROPRIEDADE PRIVADA e

II): — SOLO DE USO E GÔZO PÚBLICOS.

(*)NOTA: — CONSTITUIÇÃO dos ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 18 de Setembro, 1946:

Art. 30. — Compete á União, aos Estado, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

I. — contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas.

II. —

III —

Parágrafo único: — A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores á despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

e podemos estender esta distinção biforme a *todo o território de uma nação*, excluindo-se no momento, para o estudo que aqui faço, o que diz respeito á ATMOSFERA.

Quer no "*estado sólido*" (TERRENOS), quer no "*estado líquido*" (ÁGUAS CORRENTES ou PARADAS), pertence o SOLO de PROPRIEDADE PRIVADA a uma "pessoa" FÍSICA ou JURÍDICA; é sempre propriedade do ESTADO o SOLO de USO E GÔZO PÚBLICOS. E' escuzado dizer que as *propriedades do ESTADO que NÃO forem destinadas ao USO e GÔZO DO PÚBLICO*, são equiparadas às PROPRIEDADES PRIVADAS.

E' facto averiguado que QUALQUER MELHORAMENTO no SOLO destinado ao USO E GÔZO PÚBLICOS tem um reflexo DIRETO sobre a PROPRIEDADE PRIVADA, sem que esta tenha contribuido por SI MESMA para o MELHORAMENTO DE SUAS CONDIÇÕES DE VALIA. Nada mais justo, portanto, do que a OBRIGAÇÃO DE CONTRIBUIR o *proprietário privado* para um *ressarcimento total ou parcial* dos gastos feitos pelo PODER PÚBLICO com o *melhoramento que VALORIZOU a "propriedade privada"*.

Cabe, entretanto, aqui afirmar categoricamente que HA MELHORAMENTOS PARA OS QUAIS NÃO SE PODE EXIGIR A "CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA". De facto: porque cobram DÉCIMAS as municipalidades- *décimas* que são sempre MAIS do que a *décima parte* da renda do imóvel? (Por isto, talvez, é que estão dando, agora, para chama-lo "*impôsto predial*" ou *impôsto sobre terrenos baldios*"); o Estado cobra coisa semelhante com o nome de "*imposto territorial*".

Ora, nenhum dêstes impostos é "*Imposto sobre a renda*", pois que êste SÓ PODE SER COBRADO PELA UNIÃO FEDERAL. Logo: para que o PODER PÚBLICO possa cobrar aquêles que "*NÃO SÃO sobre a renda*", torna-se imprescindível que HAJA UMA OBRIGAÇÃO SUA correspondente ao "empobrecimento" do PARTICULAR que o paga. (Eu digo EMPOBRECIMENTO porque é esta a *característica de qualquer IMPOSTO ou TAXA*.) Seria, pois, ridículo (para não dizer imoral) que essa OBRIGAÇÃO FOSSE exclusivamente a

de manter um *corpo administrativo*, ou *legislativo*, régia ou parcamente remunerados, não importa.

Quais são, portanto, essas OBRIGAÇÕES EDILITÁRIAS (ou ESTADOAIS), que TEEM DE EXISTIR para que o “imposto predial”, o “sobre terrenos baldios”, ou o “territorial” possam ser cobrados? Iluminação pública? Policiamento? Calçamento de ruas ou pavimentação de estradas? Incêndio? Águas? Esgôtos? Coleta de lixo? Conservação e asseio das vias publicas? quais são *essas tais obrigações do PODER PÚBLICO*? *E' indispensavel que se o saiba*, porque, para elas *não pode existir a ganância de cobrarem-se-lhes "taxas"*. E' que essas “taxas” são verdadeiras *bitribuições*, vedadas expressamente no Direito Brasileiro. A não serem a ÁGUA A DOMICÍLIO (porque a de *chafarizes públicos* tem de ser gratuita), a de INCÊNDIO (que só deveria pagá-la antecipadamente, como se fôra uma espécie de garantia contra a ação incontrolada do fogo, se não existissem os bombeiros), a de ESGOTOS LIGADOS A' RÊDE URBANA e a COLETA DO LIXO DOMICILIAR, *nenhuma outra* (mêsmo as omitidas na relação supra), pode figurar como NÃO FAZENDO PARTE das OBRIGAÇÕES EDILITÁRIAS ou ESTADOAIS decorrentes do pagamento de DÉCIMAS.

Agora convem caracterizar a distinção fundamental entre IMPOSTO (ou TAXA) e a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA: é a de que, aos PRIMEIROS, corresponde UM *EMPOBRECIMENTO* DO CONTRIBUINTE (porque se lhe tira parte do que rendeu o “bem” ou a “atividade” taxados) e a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA SO' PODER SER COBRADA AO SE VERIFICAR O *ENRIQUECIMENTO* DO CONTRIBUINTE em virtude da VALORIZAÇÃO do “bem” onerado pelo PODER PÚBLICO.

Assim é fácil de se vêr quando ha *bitribuição*. Se, por exemplo, com o calçamento de uma rua, se alega a necessidade de TAXA DE PAVIMENTAÇÃO, ha “*empobrecimento*” do *contribuinte* e, portanto, sobre êste NÃO PODE MAIS INCIDIR A “CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA”, quando, mais tarde, a VALORIZAÇÃO DO IMOVEL SE VERIFICAR. E' por isto que taxas que tais não são aconselháveis, porque a

“*contribuição por melhoria*” é a MAIS VANTAJOSA e a MAIS JUSTA das tributações, tôda vez que se esperar uma valorização consequente do imóvel. Outrosim, deve-se ter como ABUSO DO PODER qualquer taxação que se “imaginar” quando se alterar a FORMA do BENEFÍCIO prestado pelo PODER PÚBLICO; *mudança de calçamento em ruas já pavimentadas* NÃO VALORIZA coisa nenhuma e representa, apenas, uma preferência de quem exerce temporariamente a direção dos negócios públicos. Igualmente, TAPAR BURACOS DE RUAS não pode NUNCA constituir motivo para nova tributação; o “buraco” surge pela desídia na conservação do SÓLO DE USO PÚBLICO, decorrente de um *desgaste natural* ou pela *ação das intempéries*.

Podemos, agora, entrar a fundo no estudo da APLICAÇÃO do INSTITUTO, chamado, no artigo 30 da Constituição Federal, de CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.

RAZÃO DE SER: — Porque, no Direito Brasileiro, existe tal Instituto? Como vimos, ao iniciar êste artigo, a RAZÃO DE SER da cobrança da CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA é a circunstância de *prestar o PODER PÚBLICO um SERVIÇO, em consequência do que um BEM PARTICULAR AUMENTA DE VALOR*. Quando tal se verificar, nada mais justo do que a *vítima (?) do ENRIQUECIMENTO contribuir para o ressarcimento dos gastos feitos pelo causador da VALORIZAÇÃO*.

FUNDAMENTOS ou BASE do INSTITUTO: — Para que, dentro da própria finalidade, se possa honestamente COBRAR a “*Contribuição por Melhoria*”, teem de ser PREVIAMENTE FIXADOS TRÊS elementos fundamentais:

I): — **ORÇAMENTO DA OBRAS** — E' condição “sine qua” que TODOS SAIBAM O QUE SE VAI GASTAR E COMO. Porque o PODER PÚBLICO vai ter de re-

cuperar uma parte de o que tiver de gastar, é da mais elementar prudência que SE FIXEM QUANTIDADES, pois que, cobrando-se menos de o que se esperava, prejudicou-se o erário e, cobrando-se a mais, é honesto que se façam devoluções o que depõe contra a competência do administrador. O ORÇAMENTO é, pois, o meio de se conhecer o exato; mas eu refiro-me a “orçamento” com o significado *real* do termo e não de acôrdo com a definição brasileira do vocábulo (segundo o saudoso Dr. PIRES DO RIO):” *Orçamento “é uma quantia que se pede para começar o serviço; o resto vem depois. . . ou não vem. Se vier, a obra continua e, se não vier, a obra pára”.*

II): — QUOTA DA CONTRIBUIÇÃO: — Existem condições de urgência, de oportunidade, de razão de ser e, até, de propaganda ou “reclame” para a obra a que podem corresponder abastança, suficiência ou crise para as finanças públicas. Por isto a *quota parte* com que hão de entrar, de um lado o PODER PÚBLICO e, de outro, o PARTICULAR, é *variavel*. Entre os limites extremos de obra custeada TOTALMENTE pelo GOVERNO ou *cem por cento* recuperada por êste, ha toda a escala de percentagens a ser fixada complementarmente para as duas PARTES custeadoras dos serviços. O critério correto de se fixar a *quota parte do particular* seria o de uma capacidade de previsibilidade acentuada, a ponto de fazer *corresponder exatamente a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA cobrada, á VALORIZAÇÃO do bem tributado.*

Mas isto é difficilimo de ser conseguido “a priori”. Por tal motivo é que o processo seguido normal e corretamente é o de *subtrair da importância do ORÇAMENTO TOTAL uma quantia igual aos RECURSOS com que o PODER PÚBLICO estiver habilitado a gastar com a obra; o VALOR PERCENTUAL DESTA DIFERENÇA é a QUOTA DO CONTRIBUINTE e os RECURSOS (em valor percentual complementar) é a QUOTA DO PODER PÚBLICO.*

- III): — ZONA DE INFLUÊNCIA: — Nem todo o local próximo á obra beneficiadora é por ela influenciado igualmente. Assim o SOLO de PROPRIEDADE PRIVADA em contacto IMEDIATO com o *melhoramento*, vai ter o MAXIMO DE VALORIZAÇÃO; mas as adjacências irão ter, também, *certa valorização*. A única dificuldade reside em se saber, com a aproximação mais perfeita, até aonde vai ela se estender; uma vez, entretanto, fixada a ZONA DE INFLUÊNCIA, atribuir-se-ão “*pecos*” *razoáveis de valor diretamente proporcional á valorização local.*

E’ desta maneira (e só desta maneira) que fica caracterizado o Instituto da CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA.

Para que se possa applicá-lo, sem ferir outros direitos, interesses respeitáveis e condições tidas como de excepção, é preciso *ter sempre em conta a RAZÃO DE SER e os FUNDAMENTOS QUE O CARACTERIZAM.*

Vimos, então, que NÃO ESTAMOS EM FRENTE a uma certa *modalidade de Imposto ou de Taxa*. A CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA é uma *fórmula de COOPERAÇÃO do PARTICULAR com o PODER PÚBLICO de que resulta um ENRIQUECIMENTO e NUNCA UM EMPOBRECIMENTO*, pois é assimilavel a uma CAPITALIZAÇÃO. Diante disto, o proble-

ma transcende á esfera do DIREITO e cai no domínio do SOCIAL; é esta a razão por que o DIREITO só e só não o pode resolver. E', insofismavelmente, do campo do URBANISMO porque:

- a): — resulta necessariamente de uma OBRA PÚBLICA;
- b): — implica em um ENRIQUECIMENTO por VALORIZAÇÃO DO SOLO DE PROPRIEDADE PARTICULAR por CONTACTO (imediatO ou não) com SOLO PARA USO PÚBLICO;
- c): — porque reflete INTERESSE SOCIAL e BEM-ESTAR PÚBLICO.

O URBANISTA, então, decide:

- 1º): — Todo serviço público de que resultar um ENRIQUECIMENTO por VALORIZAÇÃO do SOLO DE PROPRIEDADE PRIVADA, está sujeito á "CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA".
- 2º): — Feito o ORÇAMENTO da obra beneficiadora, o PODER PÚBLICO fixa a QUOTA PARTE DOS CONTRIBUENTES;
- 3º): — O VALOR TOTAL da PARTE ALHEIA AO PODER PÚBLICO é DIVIDIDO PROPORCIONALMENTE á INFLUÊNCIA exercida pelo BENEFÍCIO;
- 4º): — Uma vez fixada, assim, a QUANTIA QUE CABE, por CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, a CADA PARTICULAR, êste fica ciênte que TERÁ DE PAGÁ-LA INTEGRALMENTE, mas que, UMA VEZ PAGA, NADA MAIS LHE SERÁ EXIGIDO, seja qual fôr a VALORIZAÇÃO QUE O IMÓVEL VENHA A TER.
- 5º): — Existem TRÊS FORMAS (a opção CABE AO CONTRIBUENTE) de liquidar o que toca a cada qual como CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA:
 - a): — o Contribuinte LIQUIDA IMEDIAMENTE o seu débito;
 - b): — o Contribuinte LIQUIDA a CURTO ou a LONGO PRAZO o seu débito, em *prestações mensais*, pela tabela PRICE, ou em anuidades, tudo de maneira que a amor-

tização fraccionada da dívida corresponda á parcela que o Contribuinte pode dar, sem prejuizo do seu orçamento particular anterior á taxaço sobrevinda com o melhoramento.

- c): — O contribuinte paga anualmente uma quantia simbólica de amortização (digamos Cr.\$ 1,00) como reconhecimento de que concorda figurar como DEVEDOR. *Desde que, porém, a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA corresponde a um ENRIQUECIMENTO, esta CONTRIBUIÇÃO será paga COMPULSÓRIAMENTE quando êste enriquecimento se VERIFICAR.*

Das três modalidades é a terceira (c): —, a que se adapta exatamente ao espírito real do Instituto: na ocasião em que a PROPRIEDADE GRAVADA PELA CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA tiver de passar a terceiros (por venda *inter vivos* ou por execução testamentária), a VALORIZAÇÃO DO BEM SE CONCRETIZA; por ocasião da assinatura da escritura a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA é exigida. E NÃO SERÁ PERMITIDA A TRANSCRIÇÃO NO REGISTO DE IMÓVEIS SEM A PROVA DE QUITAÇÃO.

Vejamos (com valores aproximados dos reais para melhor compreensão das operações aritméticas), um caso ocorrido na BAHIA de que resultou um ENRIQUECIMENTO NABABÊSCO dos PROPRIETÁRIOS DO SÓLO influenciado pela OBRA PÚBLICA, sem que o PODER PÚBLICO tivesse tido a MÍNIMA PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS DA VALORIZAÇÃO. Refiro-me á Avenida OTAVIO MANGABEIRA:

São, suponhamos, DEZOITO KILÓMETROS em que gastaram TRINTA E SEIS MIL CONTOS (Cr.\$ 36.000.000,00) para uma estrada excelente e cuja construção se impunha para ligar o Aeroporto á Cidade. O ENRIQUECIMENTO foi de tal ordem que a QUOTA do PODER PÚBLICO devia ter sido honestamente fixada em ZERO; aos PROPRIETÁRIOS deve, pois, caber a QUOTA de CEM POR CENTO (100%). Sejam os lotes de 12,m X 36,m, em quarteirões de CINCO POR KILÓMETRO. Teríamos, dando DIRETAMENTE para a AVENIDA, NOVENTA (90) quarteirões com QUINZE (15) LOTES para a

AVENIDA e outros QUINZE para a rua paralela. A *zona de influência* seria de 400,m para um único lado da Estrada, o que corresponderia ao de *montante*, afastando-se, pois, da orla marítima. Existiriam, portanto, mais quatro ruas paralelas á Avenida, até onde se teria feito sentir a influência de valorização. Teríamos, assim, dando DIRETAMENTE para a Avenida, $90 \times 15 = 1350$ lotes; para as tres primeiras ruas paralelas á Estrada teríamos $90 \times 30 \times 3 = 8.100$ e mais $90 \times 15 = 1350$ lotes, porque o lado dos quarteirões que daria para a 5ª rua não sofreria mais a influência de valorização. Darêmos, em casos que tais, um “peso” DEZ (10) para a Avenida; um “peso” OITO (8) para a 1ª paralela; “SEIS (6)”, para a 2ª; “QUATRO (4)” para a 3ª e “DOIS(2)”, para última. Terêmos, então, os seguintes valores:

1º quarteirão:.....	90 x 15 x 10 -	13.500;
2º quarteirão:.....	90 x 30 x 8 -	21.600;
3º quarteirão:.....	90 x 30 x 6 -	16.200;
4º quarteirão:.....	90 x 30 x 4 -	10.800 e
5º quarteirão:.....	90 x 15 x 2 -	2.700

TOTAL:..... 64.800.

Dividindo o CUSTO TOTAL (Cr.\$ 30.000.000,00) por êste total, obteremos o quociente de 462, 9321; de acôrdo com os respectivos “pesos”, a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA dos lotes de cada rua será êste quociente multiplicado respectivamente por DEZ OITO, SEIS, QUATRO e DOIS dando em resultado os valores do quadro abaixo:

Avenida Otavio Mangabeira:	Cr.\$ 4.629,30 x 15 -	69.439,50 ;
1ª rua paralela:.....	Cr.\$ 3.703,45 x 30 -	111.103,50 ;
2ª rua paralela:.....	Cr.\$ 2.777,60 x 30 -	83.328,00 ;
3ª rua paralela:.....	Cr.\$ 1.851,75 x 30 -	55.552,50 e
4ª rua paralela:.....	Cr.\$ 0.925,90 x 15 -	13.888,50
com um TOTAL para os QUARTEIRÕES de..	Cr.\$ 333.312,00	

Ora, são NOVENTA QUARTEIRÕES por uma RUA. O TOTAL das CONTRIBUIÇÕES POR MELHORIA atingiria a Cr.\$ 29.071.080,00, cabendo ao ESTADO a ridícula parcela de Cr.\$ 928.920,00.

Como supuzemos os lotes com DOZE METROS DE TESTADA, a CONTRIBUIÇÃO POR MELHORIA por METRO CORRENTE DE FRENTE DE RUA seria:

Avenida Otávio Mangabeira:	Cr.\$ 385,525
1ª Rua paralela:.....	Cr.\$ 309,620
2ª Rua paralela:.....	Cr.\$ 231,466
3ª Rua paralela:.....	Cr.\$ 154,3125
e 4ª Rua paralela:.....	Cr.\$ 77,16

Veja-se de quanto foi o prejuizo do Governo e compare-se com o LUCRO INICIAL DAS VENDAS. Antes da Avenida, vendia-se o metro corrente de testada por Cr.\$ 200,00 até Cr.\$. . . 300,00; em MÉDIA Cr.\$ 250,00. Presentemente o preço dos lotes das ruas mais afastadas oscila entre NOVENTA E CEM CONTOS; o de frente para a Avenida é mínimo de CENTO E CINCOENTA CONTOS, atingindo a pouco mais de DUZENTOS (MÉDIA de Cr.\$ 180.000,00). Teem, em geral, DOZE METROS de TESTADA. Então, para o MÍNIMO teremos Cr.\$ 7.500,00 e, para o MÁXIMO, Cr.\$ 15.000,00 (!!) Pagas as respectivas CONTRIBUIÇÕES POR MELHORIA, o LUCRO do PARTICULAR ATINGIRIA, na peor das hipóteses, a Cr.\$ 7.222,80 (para as ruas MAIS AFASTADAS) e a Cr.\$ 14.314,475 (!!!!!!!) por METRO CORRENTE! PARA A AVENIDA DIRETAMENTE O MENOR LUCRO seria 3.611,40% e o dos lotes mais baratos da Avenida, de QUATRO MIL, SETECENTOS E SETENTA E SETE E MEIO POR CENTO (4777,5%).

Eis porque eu vivo atarantado com a falta absoluta de critério dos Governantes que permitem que o PARTICULAR se locuplete com os LUCROS FANTÁSTICOS, enquanto ha ENRIQUECIMENTO, e tiram, com impostos e taxas, do EMPOBRECIMENTO dos CONTRIBUINTES os recursos com que VALORIZAM as PROPRIEDADES PRIVADAS de certos FELIZARDOS!