



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PHELPE BARBOSA DE OLIVEIRA**

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: proibição da tributação na
desvalorização imobiliária**

**Juiz de Fora
2018**

PHELIPE BARBOSA DE OLIVEIRA

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: proibição da tributação na
desvalorização imobiliária**

Artigo Jurídico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário sob orientação da Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello.

**Juiz de Fora
2018**

FOLHA DE APROVAÇÃO

PHELIPE BARBOSA DE OLIVEIRA

Contribuição de Melhoria: proibição da tributação na desvalorização imobiliária

Artigo Jurídico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello – Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Frederico Augusto D'Avila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

Mestrando João Vitor de Freitas Moreira
Universidade Federal de Minas Gerais

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 15 de junho de 2018.

Dedico este trabalho à minha mãe Marli e ao meu pai Moises (*in memoriam*), as minhas irmãs Kátia e Daniela e aos meus sobrinhos Pedro e Isabella. O amor e o apoio de vocês são os combustíveis da minha vida, obrigado por sempre acreditarem em meu sonho.

Agradeço aos meus professores, em especial na pessoa da Professora Elizabete por todo apoio e atenção, a minha namorada Isabela por todo apoio e carinho, a minha família e todos meus colegas que contribuíram na construção deste trabalho.

“O SENHOR é o meu pastor, nada me faltará.
Deitar-me faz em verdes pastos, guia-me
mansamente a águas tranquilas.
Refrigera a minha alma; guia-me pelas veredas
da justiça, por amor do seu nome.”

Salmos 23:1-3

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: proibição da tributação na desvalorização imobiliária

Phelipe Barbosa de Oliveira¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é defender a proibição da tributação da contribuição de melhoria nos casos que haja desvalorização imobiliária do imóvel do proprietário. Ainda, tentou-se enfatizar os aspectos econômicos e jurídicos do fato gerador buscando caracterizar quais são os sujeitos ativos e passivos da relação jurídica tributária oriunda da instituição e cobrança da contribuição de melhoria. No presente artigo, defender-se-á que as receitas para realização das obras públicas devem ser, em sua maioria, advindas da cobrança da contribuição de melhoria. Ademais, ressalta-se a necessidade de atuação efetiva do contribuinte, de forma individual ou em conjunto, através do exercício da cidadania efetiva e da democracia participativa. De maneira que, possa demonstrar que a atuação do contribuinte atrelado ao uso da contribuição de melhoria, mostrou ser instrumento essencial para promover mudanças significativas na forma com que as obras públicas de infraestrutura são realizadas e, conseqüentemente, na forma em que o espaço urbano das cidades é dividido. Tem o presente artigo jurídico como marco teórico o pós-positivismo e adotará a metodologia crítica dialética e bibliográfica.

Palavras-chave: Contribuição de Melhoria; Sujeito Ativo e Passivo; Proibição.

ABSTRACT

The purpose of this article is to defend the prohibition of taxation of the improvement contribution in cases where there is a real estate devaluation of the owner's property. Also, it was tried to emphasize the economic and legal aspects of the generating event, seeking to characterize the active and passive subjects of the tax legal relationship originating from the institution and collection of the improvement contribution. In this article, it will be argued that revenues for the realization of public works should be mostly from the collection of the improvement contribution. In addition, the need for effective action of the taxpayer, individually or jointly, is emphasized through the exercise of effective citizenship and participatory democracy. In this way, it can demonstrate that the contribution of the taxpayer linked to the use of the improvement contribution has shown to be an essential instrument to promote significant changes in the way in which public infrastructure works are carried out and, consequently, in the way in which the urban space of cities is divided. The present legal article has as theoretical framework the post-positivism and will adopt the dialectical and bibliographical critical methodology.

Keywords: Improvement Contribution; Active and Passive Subject; Prohibition.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO. 2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NORMATIVA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL. 3. CONCEITO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. 4. SUJEITOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. 4.1. Sujeito ativo. 4.1.1. Quanto ao ônus de provar a efetiva valorização imobiliária decorrente da execução de obra pública. 4.2. Sujeito passivo. 4.2.1. Da possibilidade do sujeito passivo ser ente da federação. 4.2.2. Da necessidade de participação efetiva do sujeito passivo. 5. DA PROIBIÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NOS CASOS QUE OCORRA DESVALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. 6. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A observação do cenário nacional atual aponta a necessidade de a Administração Pública criar, renovar e ampliar a infraestrutura urbana das cidades brasileiras. Contudo, a escassez de recursos financeiros é uma realidade, como consequência disto a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos últimos anos, deixaram de investir os recursos necessários e desejados na infraestrutura urbana.

Como consequência desta situação, criou-se um déficit de infraestrutura urbana e um aumento de reivindicação dos cidadãos por obras públicas que possam conservar e melhorar a infraestrutura das cidades brasileiras. Neste panorama, a contribuição de melhoria demonstra ser um tributo que pode satisfazer as necessidades do poder público, ou seja, aumentar a arrecadação.

Este artigo tem por escopo demonstrar a proibição da cobrança da contribuição de melhoria nos casos de desvalorização imobiliária, após execução de obra pública. Referida demonstração será realizada por meio da análise de alguns conteúdos, a saber: da legislação constitucional e infraconstitucional, da jurisprudência dos tribunais pátrios e dos postulados doutrinários.

No item 2, o presente trabalho aborda, por meio de uma observação cronológica, o interesse dos legisladores brasileiros, desde o período Imperial até a República, em estabelecer a contribuição de melhoria com o objetivo de angariar recursos para realização e manutenção de obras públicas. Contudo, sem onerar de forma direta o contribuinte, pois o parâmetro para estabelecer o valor devido se daria a partir da valorização imobiliária adquirida pelo imóvel do particular contribuinte.

O item 3 analisa de forma detida os aspectos econômico e jurídico que justificam o aumento da instituição e cobrança da contribuição de melhoria pelos entes federativos. Neste bojo, se revela necessário uma análise crítica do atual modelo de arrecadação dos recursos

para realização das obras públicas, sobretudo, aquelas relacionadas a infraestrutura urbana das cidades.

O item 4 trata das atribuições e responsabilidades dos sujeitos ativo e passivo da contribuição de melhoria, bem como, quais seriam as melhores práticas dos sujeitos passivos, de forma que estes possam exercer de forma efetiva a cidadania e como consequência a democracia participativa.

No item 5, passa-se a análise do tema central do presente artigo, que é a impossibilidade da cobrança da contribuição de melhoria, nos casos em que haja desvalorização dos imóveis particulares após a execução da obra pública.

A metodologia adotada neste artigo será bibliográfica e crítico dialética, na medida em que não se aterá apenas a reprodução legislativa, doutrinária e jurisprudencial e, sim, à uma análise crítica da impossibilidade da cobrança da contribuição de melhoria nos casos que haja desvalorização.

Ademais, se pretende buscar respostas para às seguintes questões: Existe a possibilidade de cobrança da contribuição de melhoria por dois ou mais entes da Federação? De quem deve ser o ônus de provar a efetiva valorização imobiliária? Existe a possibilidade da cobrança de contribuição de melhoria entre entes da Federação?

Por fim, o marco teórico será o pós-positivismo, cujo entendimento pauta-se na preservação e promoção do conjunto de valores e princípios ordenados pelas Constituições dos Estados Democráticos de Direito, pois estes contraíram um caráter de centralidade na hermenêutica do ordenamento jurídico.

Dessa forma, visa-se fomentar a cobrança da contribuição de melhoria e analisar as possíveis controvérsias e desdobramentos que podem resultar desta cobrança, tendo como base os princípios orientadores do ordenamento jurídico brasileiro.

2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NORMATIVA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL

O estudo da contribuição de melhoria na legislação brasileira aponta precedentes remotíssimos, a análise de alguns dispositivos previstos nas Ordenações Filipinas permite a comparação da figura das Fintas com as atuais contribuições de melhoria, pois as fintas eram encargos pecuniários devidos à Coroa Portuguesa, em razão de obras públicas por ela

realizada, como a criação de estradas, calçadas, pontes, bem como a manutenção das mesmas, o que se assemelha, em parte, com a contribuição de melhoria (PEREIRA, 2012), conforme estabelece o livro I Título LVII das Ordenações Filipinas:

[...] 43. E mandará que se façam as benfeitorias públicas, calçadas, pontes, fontes, poços, chafarizes, caminhos, casas do Concelho, picotas e outras benfeitorias, que forem necessárias, mandando logo fazer as que cumprir de novo serem feitas, e reparar as que houverem mister reparo: o que todo fará das rendas do Concelho. E sendo os danificamentos por negligência dos Vereadores, osfará emendar por seus bens. E quando não houver dinheiro do Concelho, e houver necessidade definta para o dito caso, ou para outros, que lhe pareçam necessários, poderá mandar fintar até quantidade quatro mil réis. E sendo necessário mais, no-lo fará saber, para Nós lhe darmos a provisão, que nos bem parecer, sem a qual em nenhum caso dará licença para fintar (Sic. ORDENAÇÕES FILIPINAS, 2012, p. 109).

As primeiras fintas exigidas no Brasil foram cobradas pelos municípios de: Jaguarapé, no Estado da Bahia no ano de 1812 e por Mariana, no Estado de Minas Gerais em 1818, ambos tributos com o objetivo de custear a construção de estradas e a pavimentação das vias públicas (PEREIRA, 2012).

Por conseguinte, pode-se afirmar que a ideia de recuperação das somas investidas em obras públicas que valorizam imóveis de particulares, ocorreu aos governantes brasileiros ainda no período colonial. A partir do período republicano, São Paulo tentou aplicar a contribuição de melhoria no ano de 1924 e, posteriormente, pela edição da Lei nº 2.509, de 1936 (BRASIL, 1936), também foi adotada pela Prefeitura da Capital do Estado pelo ato nº 1.238, de 1937 (BALEEIRO, 1999, p. 572).

No mesmo sentido, o legislador federal no ano de 1932, editou o Decreto federal nº 21.390 (BRASIL, 1932) que regulamentava a criação da Taxa Especial de Benefício, esta poderia ser instituída pela União, Estados e Municípios, tratando de suas principais características:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil: Considerando que o desenvolvimento das cidades modernas. implica, para que sejam dotadas do indispensável conforto e suficientemente aparelhadas de acordo com as exigências sempre crescentes da vida coletiva, despesas que excedem as possibilidades da caixa comum ou da receita geral do Estado ou do município; Considerando que, nesses termos, é hoje princípio corrente de administração municipal que todo serviço de caráter local, produzindo benefícios locais ou restritos a uma determinada zona, deve ser custeado por uma taxa local especial ou de benefício, paga pelos direta ou indiretamente beneficiados e cujo produto corresponda ao custo do serviço;

[...] DECRETA: Art. 1º É facultado aos Estados criar taxas especiais destinadas à execução de obras e serviços públicos de caráter local, produzindo benefícios locais ou restritos a uma determinada zona, com incidência sobre pessoas ou bens direta ou indiretamente beneficiados (Sic. BRASIL,1932).

No que se refere a contribuição de melhoria, especificamente, esta teve sua institucionalização em âmbito nacional, no ano de 1934 com a promulgação da Carta Constituinte, que em seu artigo 124 previa: “Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria” (BRASIL, 1934).

No entanto, a Constituição de 1937 (BRASIL,1937) foi omissa quanto a possibilidade de cobrança da contribuição de melhoria, não estando o referido tributo em seu texto. Todavia, a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) estabeleceu em seu texto a retomada da possibilidade de instituir e cobrar a contribuição de melhoria e ainda inovou ao adotar a divisão tripartida dos tributos, de forma que ficou estabelecido a possibilidade de cobrança de: impostos, taxas e contribuição de melhoria (MORAES,1984).

Além disso, o novo texto constitucional alterou o significado deste tributo, de forma que o aproximou do conceito modernamente utilizado, qual seja, de um tributo autônomo que tem como fato gerador a valorização imobiliária de bem particular, decorrente da realização de obra pública. Diante disso, o artigo 30 da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) demonstra a divisão tripartida dos tributos e os traços da contribuição de melhoria se adequando ao que termos atuais:

Art. 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;

II - taxas;

III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Parágrafo único - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado (BRASIL,1946).

Posteriormente ao início da vigência da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), foi promulgada pela União a lei nº 854, de 10 de outubro de 1949 (BRASIL, 1949), que dispunha sobre a contribuição de melhoria prevista no art. 30 do diploma constitucional vigente. Mencionada lei teve como objetivo delimitar e dar contorno ao tributo, de forma que prevê

seu fato gerador como a ocorrência de valorização da propriedade imobiliária particular, em virtude de determinadas obras realizadas pela União, Estados, Distrito federal e Municípios.

A redação do artigo 1º da supracitada lei (BRASIL, 1949) estabelece as características do tributo de forma clara:

Art. 1º A contribuição de melhoria, prevista no artigo 30 e parágrafo único da Constituição Federal, salvo lei especial, que lhe permita a exigência em outros casos, cobrar-se-á, quando resulte valorização de imóvel de propriedade particular, em virtude de qualquer das seguintes obras realizadas pela União Estados, Distrito Federal ou Municípios (BRASIL,1949).

Ademais, o mesmo diploma normativo estabeleceu a delimitação da base de cálculo para cobrança da contribuição de melhoria, sendo a valorização obtida pelo imóvel do particular, não podendo, em caso algum, o lançamento total exceder o custo da obra executada pela Administração Pública, nesse sentido dispõe o artigo 4º e seu § 1º da lei 854, de 1949 (BRASIL,1949):

Art. 4º A contribuição de melhoria, quando exigida pela União ou pela Prefeitura do Distrito Federal será cobrada sobre a valorização obtida pelo imóvel, na base seguinte: [...]

§ 1º Em caso algum, o lançamento total excederá o custo da obra ou melhoramento, nem se cobrará a contribuição de melhoria que não exceder de Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros), quando a obra fôr federal ou estadual, nem quando o valor do imóvel que seja o único pertencente a contribuinte isento do impôsto sobre a renda, por não ganhar o mínimo tributável, não atingir depois de beneficiada, a propriedade trinta mil cruzeiros (Cr\$ 30.000,00) (Sic. BRASIL,1949).

Por fim, o mesmo texto legal definiu de forma mais específica o sujeito passivo da contribuição de melhoria, como sendo o proprietário ou possuidor do imóvel, ao tempo do respectivo lançamento, interpretação extraída do teor do artigo 2º da lei 854/49: “Art. 2º - Responde pelo pagamento da contribuição de melhoria o proprietário do imóvel ao tempo do respectivo lançamento e passa a responsabilidade aos adquirentes ou sucessores a qualquer título” (BRASIL, 1949).

Dezessete anos após a elaboração da lei 854, de 1949 (BRASIL, 1949), é promulgado o ainda vigente Código Tributário Nacional, em 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), que prevê em seu artigo 81 o conceito de contribuição de melhoria:

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 (BRASIL,1966).

Outra legislação editada posteriormente, mas que colabora de forma abundante para o entendimento atual da contribuição de melhoria é o Decreto-lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967 (BRASIL,1967), em vigor, conforme o verbete Sumular nº 496 do Supremo Tribunal Federal (STF): “São válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os Decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967”.

Desse modo, o referido Decreto-lei é o principal diploma normativo cabível à compreensão dos limites e requisitos do tributo analisado, haja vista ter revogado a Lei nº 854, de 1949 (BRASIL, 1949). Em seu texto, o legislador afirma diversas disposições que estavam previstas nas legislações anteriores que tratavam sobre a contribuição de melhoria, exemplo disso é o artigo 1º que dispõe acerca do fato gerador: “Art. 1º - A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas” (BRASIL, 1967).

Ademais, o Decreto-lei 195/67 (BRASIL, 1967) estabelece um rol taxativo de obras públicas que dão ensejo a cobrança da contribuição de melhoria, a saber:

Art. 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

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

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

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

- VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;
- VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
- VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico (Sic. BRASIL, 1967).

Por fim, a mais recente previsão sobre a contribuição de melhoria encontra-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Em seu art. 145 reforça-se o entendimento da contribuição de melhoria como tributo autônomo, permanecendo a competência concorrente entre todos os entes federados para sua implementação, *in verbis*:

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

- I - impostos;
- II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988).

Atualmente, dadas as situações que chegam à apreciação dos magistrados, a jurisprudência está, cotidianamente, julgando diversos casos que tem em bojo a instituição e cobrança da contribuição de melhoria. Desse modo, é notória a tentativa de alguns entes da federação, em sua maioria os municípios, em estabelecer e cobrar a contribuição de melhoria na tentativa de arrecadar mais recursos.

Portanto, muitas das vezes a Administração Pública tenta instituir e cobrar o referido tributo, contudo, sem a observância aos preceitos legais e os princípios constitucionais e tributários orientadores das relações tributárias, que já estão devidamente sedimentados no ordenamento jurídico brasileiro, na doutrina e na jurisprudência dos tribunais, o que será melhor tratado no itens 4 e 5 do presente artigo científico.

No próximo item, passa-se à análise do conceito de contribuição de melhoria, para melhor compreensão de sua natureza jurídica e seu aspecto econômico.

3 CONCEITO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Preliminarmente, é necessário salientar que o propósito de conceituar a contribuição de melhoria revela-se tormentoso, pois tendo em vista que o principal diploma legislativo de que trata sobre o tema, o Decreto-lei 195/67 (BRASIL, 1967), teve sua promulgação no final

da década de 60. Além disto, são escassos os doutrinadores que tratam de forma detida das características e dos aspectos mais controversos deste tributo.

Assim, o conceito da contribuição de melhoria será abordado sob seu aspecto econômico, como instrumento apto de recuperação dos recursos empregados pela administração, para execução de obras públicas que gerem valorização imobiliária dos imóveis pertencentes aos proprietários situados na área de influência da obra pública, porque caso os imóveis limítrofes ao empreendimento afixam valorização imobiliária desproporcional, em relação aos demais proprietários com imóveis situados em áreas mais distantes da área de influência da obra pública, deve ser cobrado o referido tributo daqueles que tiveram, comprovadamente, a valorização de seu imóvel, até o valor total da obra pública. Evidente que o proprietário de imóvel mais próximo à obra pública deverá ter uma valorização maior do que aqueles que possuem imóveis mais distantes.

Em função disso, a instituição e cobrança da contribuição de melhoria justifica-se pelo princípio da vedação do enriquecimento sem causa, pois um dos objetivos deste tributo seria instituir uma vedação ao enriquecimento daqueles proprietários que tiveram, comprovadamente, uma valorização acentuada e desproporcional, em relação aos imóveis localizados em regiões distantes das obras públicas realizadas. Dessa maneira, o imóvel que obteve valorização após realização de obra pública, sem, contudo, o proprietário contribuir de forma direta para esta valorização, deve ressarcir a Administração Pública responsável pela execução de tal obra pública, por todos os recursos financeiros empregados.

Ademais, outros princípios que justificam a instituição e cobrança da contribuição de melhoria são os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. José dos Santos Carvalho Filho (2010) apresenta o conceito do princípio da razoabilidade no seguinte sentido:

A razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Desejamos frisar que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade (FILHO, 2010. p. 49).

Tendo em vista este conceito, observa-se que a cobrança da contribuição de melhoria se relaciona diretamente com o princípio da razoabilidade, na medida que a utilização deste tributo pela Administração Pública mostra ser a conduta mais razoável e adequada para o custeio de obras públicas, pois não poderia ser considerado uma conduta aceitável se todos os

contribuintes de maneira universal pagassem para realizar uma obra que poderá gerar valorização imobiliária apenas de alguns imóveis.

No que tange ao princípio da proporcionalidade, o autor José dos Santos Carvalho Filho (2010) o conceitua no seguinte sentido:

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido (FILHO, 2010. p. 51).

Tendo em vista o conceito acima, pode-se afirmar que a contribuição de melhoria está diretamente relacionada com o princípio da proporcionalidade, pois o referido tributo estabelece uma vedação tácita a cobrança de alíquotas desarrazoadas e desproporcionais pela Administração Pública. Nesse sentido, a contribuição de melhoria só será cobrada por meio de alíquotas proporcionais, pois para se estabelecer o valor que deve ser pago pelo contribuinte, a alíquota não poderá ultrapassar a valorização imobiliária obtida.

Levando em consideração as características da contribuição de melhoria, observa-se que cobrança desta espécie de tributária proporcional, em grande medida, a possibilidade de cumprir com os mandamentos dos princípios acima expostos, pois é instrumento de aplicação da igualdade, na medida que tributa de forma diferenciada apenas os particulares que obteve valorização de seu imóvel e ainda de forma proporcional, pois para atribuir o *quantum* devido pelo contribuinte leva em consideração apenas a valorização imobiliária que este auferiu com a obra pública, não pode exceder este limite.

Dessa forma, se deve garantir por meio cobrança da contribuição de melhoria que os contribuintes que tiveram benefícios diretos e fazem gozo das benesses trazidas pela obra pública paguem uma alíquota maior, em relação aqueles que não tiveram benefícios diretos com a referida obra.

No mesmo sentido, a redação dos artigos 884 a 886 do Código Civil (BRASIL, 2002) demonstra em seu teor a vedação ao enriquecimento sem causa e como esta vedação é disciplinada pelo ordenamento jurídico brasileiro:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.

Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido (BRASIL, 2002).

Portanto, se o poder público agindo no interesse da coletividade, emprega vultosos fundos em obras situadas em determinados locais, melhorando-os de forma que se possa observar uma elevação do valor dos imóveis ali situados, impõe-se ao proprietário, com base no princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, que este restitua à Administração Pública o benefício econômico auferido individualmente, pois este teve como origem o emprego do dinheiro da coletividade, que não teve seu patrimônio imobiliário valorizado.

Dispondo sobre esse assunto Aliomar Baleeiro (1999) preceitua o seguinte:

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

Na lógica atual das obras públicas brasileiras, perpetua-se uma injustiça na cobrança de tributos, pois são realizadas obras públicas que geram valorização imobiliária mais acentuada aos imóveis limítrofes, contudo, toda a sociedade tem de arcar com os custos da obra, porque na maioria das vezes, as referidas obras são custeadas pelas receitas oriundas da cobrança de impostos.

Caso o custeio das obras públicas se desse por meio da cobrança da contribuição de melhoria, os proprietários que fossem mais beneficiados e que como consequência seus imóveis fossem valorizados, seriam os responsáveis pelo pagamento de grande parte do empreendimento executado pela Administração Pública.

Quanto ao aspecto jurídico do conceito da contribuição de melhoria para o seu melhor entendimento, é necessário mencionar como o autor Bilac Pinto (2009) trata deste tributo:

É o pagamento obrigatório, decretado exclusivamente ou 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 (PINTO, 2009, p. 7).

Tendo em vista o conceito trazido por Bilac Pinto (2009), verifica-se que a contribuição de melhoria é um tributo vinculado, visto que o fato gerador está ligado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, que neste caso seria a execução de obra pela Administração Pública de qualquer dos entes da federação, em área vizinha ao imóvel do contribuinte.

Ademais, os pressupostos para sua cobrança são: a efetiva atividade da Administração Pública (realização de obra pública) e o enriquecimento do contribuinte (valorização imobiliária). Em razão disso, as contribuições de melhoria apresentam-se como tributos com fato gerador misto, pois só há incidência do fato gerador após a efetiva verificação da valorização imobiliária (PAULSEN, 2016).

No mesmo sentido desta corrente doutrinária a jurisprudência tem reconhecido o fato gerador misto da contribuição de melhoria, conforme julgados abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL COMO FATO GERADOR. BASE DE CÁLCULO É A MAIS VALIA DECORRENTE DA REALIZAÇÃO DA OBRA PÚBLICA. NULIDADE DO LANÇAMENTO. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. SETENÇA MANTIDA. De acordo com a Súmula 490 do STJ, faz-se necessário o reexame necessário quando se tratar de sentenças ilíquidas. **A contribuição de melhoria tem fato gerador misto, isto é, incide sempre que se verifique valorização imobiliária decorrente da realização de obra pública.** A base de cálculo da contribuição de melhoria é a diferença entre o valor do imóvel antes e depois da realização da obra pública. Ilegalidade da exação, tendo em vista que o tributo foi cobrado apenas com base no custo total da obra. Diante da anulação do lançamento, deve ser devolvido o valor pago por conta do crédito tributário desconstituído. APELAÇÃO DESPROVIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA. (TJRS – 22º

C. CÍVEL - 70021238571 (Nº CNJ: 0001513-52.2007.8.21.7000) - Rel.: Eduardo Kraemer - J: 21.08.2013), grifo nosso.

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. FATO GERADOR MISTO. REALIZAÇÃO DE OBRA PÚBLICA ALIADA À VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA COMPROVADA DA COISA. AUSÊNCIA DE PROVA DA MELHORIA. MAIS VALIA QUE NÃO SE PRESUME. NULIDADE DO LANÇAMENTO. PRECEDENTES DO COLEGIADO DA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL E DO STJ. SENTENÇA REFORMADA. APELO PROVIDO. (TJRS – 2º C. Cível - AC: Nº 70047244769 - Rel.: Sandra Brisolará Medeiros - J: 28.03.2012), grifo nosso.

Além disso, observa-se que devem ser respeitados os limites de cobrança da contribuição de melhoria, quais sejam: o limite individual, é o valor cobrado de maneira pormenorizada de cada contribuinte, deve levar em consideração a valorização imobiliária auferida ao término da realização da obra pública, conforme dispõe o artigo 81 do CTN (BRASIL, 1966). O limite total, é a somatória dos valores pagos individualmente por cada contribuinte, deve a Administração Pública estabelecer um valor máximo, que tem como parâmetro o custo total do empreendimento realizado.

Além da valorização imobiliária, o proprietário do imóvel situado na zona de influência não se distingue dos demais contribuintes, não podendo o ente da federação exigir o pagamento de valor superior ao custo da obra realizada que ensejou a cobrança da contribuição de melhoria. Assim, resta evidente que os limites de cobrança da contribuição de melhoria decorrem da própria natureza do tributo (PAULSEN, 2016).

No mesmo sentido do que está estabelecido na doutrina, a jurisprudência tem proferido diversos julgados, como demonstrado abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. BASE DE CÁLCULO. VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. INDIVIDUALIZAÇÃO. ARTIGOS 81 E 82 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. 1. Recurso especial no qual se discute a valorização imobiliária do imóvel na base de cálculo de contribuição de melhoria instituída pelo Município de Laranjeiras do Sul. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná consignou que o município rateou o custo total da obra entre os proprietários dos imóveis que ficavam às margens das ruas asfaltadas, sem prever no edital o limite individual do benefício trazido ao imóvel de cada contribuinte. 2. É pacífico no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que a valorização individualizada do imóvel do contribuinte é fator delimitador da base de cálculo da contribuição de melhoria, não sendo permitido tão somente o rateio do custo da obra entre aqueles que residem na área em que foi realizada a obra pública. Precedentes: AgRg no

REsp 1.079.924/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 12/11/2008; REsp 671.560/RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 11/06/2007; REsp 615.495/RS, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 17/05/2004; REsp 362.788/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 05/08/2002. 3. **O art. 81 do Código Tributário Nacional dispõe que "a contribuição de melhoria [...] 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". Enquanto que o art. 82, § 1º, do CTN estabelece que "a contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra [...] pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização".** 4. No caso, como o Tribunal de origem consignou que não houve o cálculo individualizado do benefício trazido ao imóvel de cada um dos contribuintes localizados na área abrangida pela respectiva obra pública, forçoso reconhecer, então, que o acórdão recorrido viola os artigos 81 e 82 do CTN. 5. Recurso especial provido para restabelecer a sentença de 1º Grau; prejudicadas as demais questões (STJ – Primeira Turma - Recurso Especial REsp.: N° 147.094 - PR (1997/0062530-3) – Rel.: Min. Benedito Gonçalves - J.: 15.02.2011), grifo nosso.

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 (STJ – Primeira Turma – Recurso Especial REsp.: 200283 / SP 1999/0001431-6 – Rel.: Min. Garcia Vieira – J.: 04.05.1999), grifo nosso.

Por fim, pode-se conceituar a contribuição de melhoria como uma espécie tributária autônoma, que tem como pressupostos para sua instituição e cobrança, a realização de obra pública e comprovada valorização do imóvel do particular, auferida após a execução da obra.

Além disso, tem como principal objetivo a busca de uma tributação mais justa, de forma que tenta evitar que toda a sociedade pague de maneira uniforme o custeio de obras públicas que geram benefícios especiais a uma parcela específica de contribuintes, ou seja, valorização do seu imóvel.

Portanto, fica evidente a necessidade de mudança do atual modelo de financiamento das obras públicas, em que os recursos para sua realização são muitas vezes, exclusivamente, oriundo das receitas auferidas pelo pagamento de imposto, que é um tributo que tem como características a não vinculação a uma atividade estatal específica e universalidade na cobrança frente aos contribuintes.

Nessa perspectiva, deve-se instituir e cobrar a contribuição de melhoria cada vez mais, pois se mostra um tributo mais justo e proporcional na sua cobrança. Além de que, tem as seguintes características: a atividade estatal baliza sua cobrança, ou seja, caso haja a execução da obra por parte da Administração Pública a cobrança será devida, contudo se a Administração não executar obra, não poderá ser cobrado tal tributo. Além do mais, existe a possibilidade da cobrança do tributo ser feita de maneira individualizada, com valores específicos a serem pagos por cada contribuinte, a partir do *quantum* estabelecido pelo fato gerador.

No próximo item passa-se a análise dos sujeitos da relação jurídico tributária oriunda da cobrança da contribuição de melhoria, para melhor compreensão de quais são os sujeitos dessa relação, tentará tratar de forma detida e individualizadas dos aspectos mais relevantes e controversos de tal matéria.

4 SUJEITOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

As diversas espécies de tributos previstas no ordenamento jurídico brasileiro possuem características próprias que determinam os sujeitos da relação jurídica tributária. Estes devem ser divididos entre: os sujeitos que possuem competência de instituir tributos, recebem o nome de sujeito ativo da relação tributária, aqueles que devem pagar os tributos aos sujeitos ativos, recebem o nome de sujeito passivo da relação tributária.

Neste item, serão abordados quem são os sujeitos, ativo e passivo, da relação tributária oriunda da instituição e cobrança da contribuição de melhoria.

4.1 Sujeito ativo

Na relação jurídica tributária oriunda da instituição e cobrança da contribuição de melhoria, encontram-se na posição de sujeito ativo todos os entes federativos, conforme se depreende do artigo 81 do CTN (BRASIL, 1966) e do artigo 145, caput c/c 145, inciso III da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a contribuição de melhoria é um tributo de competência concorrente, podendo ser instituído e cobrado por qualquer dos entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Por isto, o fator determinante para indicação de qual ente federativo será o competente para realizar a cobrança, ou seja, tornar-se o sujeito ativo da relação tributária, deve ser a verificação de qual deles foi o responsável pelo custeio e realização da obra pública que proporcionou a valorização do imóvel particular. Tendo em vista que, a contribuição de melhoria objetiva recuperar e repassar ao erário a totalidade ou parte do valor gasto com a obra pública, devendo que tal restituição seja realizada ao ente responsável pela referida obra (LARA, 2016).

Ressalta-se ainda que existe a possibilidade de cobrança do tributo por dois ou mais entes da federação, desde que todos tenham custeado a obra pública em formato de consórcio público podendo cobrar a contribuição de melhoria, exclusivamente ou concorrentemente, de maneira proporcional.

O autor Alexandre Mazza (2015) confirma o entendimento exposto quanto à possibilidade das obras públicas serem realizadas em consórcio entre entes da federação:

Na hipótese de obra pública realizada em consórcio por mais de uma entidade federativa, havendo valorização imobiliária dela decorrente, a contribuição de melhoria deve ser rateada entre as entidades consorciadas na proporção dos respectivos percentuais de investimento. Assim, se por exemplo uma rodovia federal for duplicada com recursos provenientes 50% da União, 30% do Estado X e 20% dos Municípios Y e Z, ocorrendo valorização, metade da contribuição de melhoria caberá à União, 30% ao Estado X e os restantes 20% aos Municípios Y e Z (MAZZA, 2015, p. 3.4).

Portando, fica evidenciado que a contribuição de melhoria pode ser instituída e cobrada por mais de um ente da federação, desde que todos tenham contribuído para o custeio e execução da obra pública.

4.1.1 Quanto ao ônus de provar a efetiva valorização imobiliária decorrente da execução de obra pública

Conforme evidenciado nos itens acima tratados no presente artigo, o fato gerador da contribuição de melhoria não é a simples consumação da obra pública, mas a efetiva valorização imobiliária decorrente da obra. Nesse sentido, a valorização do imóvel não poderia ser presumida e assim fundamentar a cobrança do referido tributo.

Contudo, a jurisprudência foi provocada a decidir sobre tal alegação, tendo em vista que alguns entes da federação sustentavam que o art. 145, inciso III da CRFB/1988, não traz

previsto no seu texto o elemento “valorização” como hipótese de incidência do fato gerador da contribuição de melhoria.

Além disso, sustentavam alguns procuradores de entes da federação que a contribuição de melhoria corresponderia a uma recuperação do enriquecimento ganho pelo proprietário do imóvel, em face das obras públicas executadas. Nesse sentido, a valorização do imóvel deveria ser presumida, em favor do poder público, competindo ao contribuinte demonstrar à ausência de valorização do bem.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Agravo Regimental 119.055-3, não referenda esta tese defendida pelos procuradores e ainda reconhece que a valorização do imóvel do particular não pode ser presumida. Nesse sentido, compete ao ente da Federação, sujeito ativo da relação jurídica tributária, o ônus probatório de demonstrar a efetiva valorização do imóvel, conforme o seguinte julgado:

TRIBUTÁRIO - PROCESSO CIVIL - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA – VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA - BASE DE CALCULO PRESUMIDA - ÔNUS DA PROVA – FAZENDA PÚBLICA - ARTS. 81 E 82 DO CTN E ART. 1º DO DECRETO-LEI 195/67-VIGÊNCIA.

1. O valor a ser pago a título de contribuição de melhoria deve corresponder à valorização do imóvel, decorrente da obra realizada, observados os limites do art. 81 do CTN.

2. Compete à Fazenda Pública demonstrar a base de cálculo da contribuição de melhoria (valorização do imóvel) em decorrência da obra pública, afastando-a de qualquer resquício confiscatório, como se daria na sua cobrança com base de cálculo presumida.

3. Agravo regimental não provido. (STJ – Segunda Turma - AgRg no Ag 1190553 / RS 2009/0075001-8, Rel.: Min. Eliana Calmon – J.: 17.08.2010).

Sendo assim, a jurisprudência firmou entendimento de que para a cobrança da contribuição de melhoria, deve ser atribuído o ônus ao ente da Federação responsável pela cobrança, que deverá provar que a efetiva valorização do imóvel se deu em decorrência da execução de obra pública naquelas imediações, com isso, após a demonstração da valorização se poderá cobrar tal tributo.

4.2 Sujeito passivo

No que tange ao sujeito passivo da relação jurídico tributária oriunda da cobrança da contribuição de melhoria, esse será sempre o proprietário do imóvel beneficiado, direta ou indiretamente, pela obra pública. Ressalta-se que a expressão “proprietário do imóvel” abrange também aquelas pessoas que detenham direito de propriedade, sejam elas titulares de

domínio ou possuidoras a qualquer título com *animus domini*, ou seja, que tenham desejo e conduta de proprietário do imóvel, mesmo factualmente sendo apenas o possuidor (LARA, 2016).

Nesse sentido, verifica-se que os tributos que tem como característica a vinculação a uma atividade estatal, seria mais fácil determinar o sujeito passivo da relação tributária, pois este é a pessoa diretamente relacionada com o especial benefício gerado pela atividade pública. Assim, a contribuição de melhoria tem como sujeito passivo o proprietário do imóvel beneficiado pela obra pública ao tempo do lançamento, conforme se depreende do art. 8º do Decreto-lei nº 195/67:

Art. 8º Responde pelo pagamento da Contribuição de Melhoria o proprietário do imóvel ao tempo do seu lançamento, e esta responsabilidade se transmite aos adquirentes e sucessores, a qualquer título, do domínio do imóvel.

§ 1º No caso de enfiteuse, responde pela Contribuição de Melhoria o enfiteuta.

§ 2º No imóvel locado é lícito ao locador exigir aumento de aluguel correspondente a 10% (dez por cento) ao ano da Contribuição de Melhoria efetivamente paga.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de locação que atribua ao locatária o pagamento, no todo ou em parte, da Contribuição de Melhoria lançada sobre o imóvel.

§ 4º Os bens indivisos, serão considerados como pertencentes a um só proprietário e àquele que fôr lançado terá direito de exigir dos condôminos as parcelas que lhes couberem (Sic. BRASIL, 1967).

Os parágrafos 2º e 3º do art. 8º do Decreto-lei nº 195/67 (BRASIL, 1967) são claros quanto à vedação do repasse da contribuição de melhoria ao locatário, tornando nulo ajuste particular que repasse esse encargo ao locatário, o que evidencia a tentativa do legislador em caracterizar, que o contribuinte é, somente, o proprietário do imóvel beneficiado pela obra pública.

4.2.1 Da possibilidade de o sujeito passivo ser ente da federação

Da análise do sujeito ativo da contribuição de melhoria surge o questionamento, se um ente da federação pode cobrar a contribuição de melhoria de outro ente da Federação?

Para obter resposta para este questionamento, é necessário a análise do instituto da imunidade tributária recíproca ou intergovernamental, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea *a*, da CRFB/1988 (BRASIL, 1988):

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

[...] (BRASIL,1988).

Da observação preliminar da referida disposição, observa-se que a vedação prevista no texto constitucional diz respeito somente a instituição e cobrança de imposto, não estando a contribuição de melhoria no mesmo bojo. Contudo, a jurisprudência por diversas vezes foi provocada a decidir acerca da possibilidade instituição e cobrança da contribuição de melhoria entre entes federativos.

Ressalta-se que estes casos não podem ser confundidos a figura do consórcio público que executa obra conjuntamente e posteriormente poderão cobrar associadamente a contribuição de melhoria.

Superada esta possível confusão de institutos, passa-se a análise do julgado que decidiu acerca da não incidência da contribuição de melhoria. Neste caso, dois entes da federação tornam-se sujeito ativo e sujeito passivo da relação jurídica tributária oriunda da cobrança de contribuição de melhoria.

O julgado é uma Apelação Cível apreciada pela primeira turma do TRF da 4º Região, no referido recurso o apelante que é o Município de Canos – RS arguiu que a contribuição de melhoria incide não só sobre bens privados, mas também sobre bens públicos. No caso em comento, trata-se bem imóvel de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, conforme ementa:

IPTU. ISENÇÃO. PRÉDIO DO INSS. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. ART. 2º DO DECRETO-LEI 195/67. 1. É isento do pagamento de IPTU prédio de autarquia federal; **2. Continua em pleno vigor o Decreto-lei 195/67, de forma que a contribuição de melhoria, a teor do disposto no art. 2º do referido diploma legal, deve ser cobrada, unicamente, sobre imóveis de propriedade privada.** (TRF-4 – Primeira Turma - AC: 1998.04.01.062258-8/RS - Rel.: Maria Lúcia Luz Leiria – J.: 04.02.2004), grifo nosso.

Em seu voto, a Desembargadora relatora Maria Lúcia Luz Leiria reconhece que a contribuição de melhoria deve ser cobrada unicamente de proprietários de imóveis de propriedade privada, porque o Decreto-lei 195/67 (BRASIL, 1967) se encontra em pleno vigor, de forma que a cobrança da contribuição de melhoria é cabível apenas nos casos de valorização de imóvel privado, conforme art. 2º do referido Decreto lei: “Art. 2º Será devida a

Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas” (BRASIL,1967).

Nesse sentido, segue transcrição do voto da desembargadora:

[...] Quanto à alegação de que sobre o mesmo imóvel seria devida contribuição de melhoria, em decorrência de obra pública levada a efeito pela municipalidade, entendo que razão não assiste ao apelante, uma vez que o Decreto-lei 195/67 não se encontra revogado, sendo este, inclusive, o posicionamento do STJ e STF, que vêm observando em seus julgados o referido diploma legal, de forma que a cobrança da contribuição de melhoria permanece unicamente sobre imóveis de propriedade privada, conforme disposto no art. 2º da norma em comento, assim, são isentos da exação os imóveis públicos. [...] (TRF-4 – Primeira Turma - AC: 1998.04.01.062258-8/RS - Rel.: Maria Lúcia Luz Leiria – J.: 04.02.2004), grifo nosso.

Assim, pela análise da legislação e do julgado acima transcrito, verifica-se que faz jus a imunidade tributária ou intergovernamental os entes da federação na cobrança da contribuição de melhoria. Com isso, apenas o particular proprietário de imóvel poderá figurar como sujeito passivo da cobrança da contribuição de melhoria.

Portanto, resta evidente que tal entendimento diverge da previsão estabelecida no artigo 150, inciso VI, alínea *a*, da CRFB/88 (BRASIL, 1988), que apenas estabelece a imunidade intergovernamental relativa aos impostos, não incluindo em seu rol a contribuição de melhoria.

4.2.2 Da necessidade de participação efetiva do sujeito passivo

Nas últimas décadas, em grande parte das cidades brasileiras observa-se que a população participa muito pouco das decisões sobre aspectos relativos as obras públicas urbanas municipais, estas são muito relevantes, pois tem a capacidade de influenciar em todas condições da vida cotidiana da população, como obras de: infraestrutura, saneamento e etc.

Este contexto de carência de participação popular, pode ter como um de seus fundamentos a crescente falta de representatividade da classe política na defesa dos interesses de parcela significativa da população e também o evidente desinteresse por parte dos políticos em aplicar ferramentas de consultas e participação efetiva da opinião pública nos processos decisórios. Nessa lógica, todos fundamentos para o problema de falta de participação popular estão estritamente ligados à impossibilidade de exercício da cidadania efetiva e o constante desinteresse por parte da população em gozar dos mecanismos de democracia participativa (REIS, 2014).

Ademais, outro aspecto preocupante é a constante divisão do espaço urbano das cidades em locais ricos e locais pobres, esta divisão pode ser evidenciada através da análise da infraestrutura dos municípios brasileiros, pois os bairros em que seus moradores gozam de maior renda, na maioria das vezes, possuem uma infraestrutura de qualidade.

Contudo, nos bairros em que residem moradores de baixa renda e que dispõe de poucos recursos financeiros, muitas vezes tem acesso a pouca ou nenhuma infraestrutura e não apresentam condições mínimas de saneamento básico, não contemplando muitas vezes sequer esgoto encanado e água tratada.

Tendo em vista este cenário de muitas cidades brasileiras, mostra-se evidente a necessidades de mudanças urgentes na atual lógica de organização dos espaços e obras públicas municipais, mas tais mudanças devem ser feitas por meio de um planejamento urbano que inclua a participação da população diretamente afetada, para que possa ocorrer uma distribuição equânime dos recursos financeiros destinados as obras públicas, de forma que os locais que tenham maior necessidade de aparelhamento de sua infraestrutura sejam os mais beneficiados (REIS, 2014).

Desse modo, um planejamento urbano que seja inclusivo e proporcione a população possibilidade de participar ativamente na sua elaboração e execução, mostra-se uma ferramenta essencial de democracia participativa, de modo que pode ser usada para ocasionar transformações significativas nas cidades brasileiras e contribuir para que em um futuro próximo, possa-se viver em cidades mais iguais e democrática, no ponto de vista de participação popular e de acesso a uma infraestrutura de qualidade.

Assim, a contribuição de melhoria mostra-se um tributo que pode contribuir para diminuição dessas assimetrias de infraestrutura dentro das cidades e também possibilitar maior participação do contribuinte, que é o sujeito passivo nesta relação tributária. Nesse sentido, referido tributo mostra-se uma forma mais justa de tributação e de alocação dos recursos públicos e ainda possibilita ao contribuinte maior poder de influência e fiscalização das obras públicas.

Ademais, as cidades mostram-se um local propício para o exercício efetivo do poder democrático, pois que pela proximidade dos problemas de infraestrutura, a comunidade conhece mais as demandas de seu bairro. Contudo, percebe-se que a população está cada vez mais distante dos debates que envolvem as questões urbanas. Além disso, as cidades enfrentam grandes problemas de infraestrutura e a administração realiza intervenções, que muitas das vezes, mostram-se impositivas e despidas de participação popular, não sendo

capazes de solucionar os problemas enfrentados pelos cidadãos que residem naquela comunidade (REIS, 2014).

Nesse sentido, uma ferramenta prevista nos casos de cobrança da contribuição de melhoria que pode ser utilizada no intuito de democratizar e aumentar a participação popular no processo de escolha, fiscalização e execução de obras públicas é a possibilidade do contribuinte impugnar o edital, pois o Decreto-lei nº 195/67 (BRASIL,1967) em seu art. 5º estabelece a necessidade do poder público competente pela execução da obra pública publicar edital com algumas informações importantes sobre o empreendimento, a saber:

Art. 5º Para cobrança da Contribuição de Melhoria, a Administração competente deverá publicar o Edital, contendo, entre outros, os seguintes elementos:

I - Delimitação das áreas direta e indiretamente beneficiadas e a relação dos imóveis nelas compreendidos;

II - memorial descritivo do projeto;

III - orçamento total ou parcial do custo das obras;

IV - determinação da parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, também, aos casos de cobrança da Contribuição de Melhoria por obras públicas em execução, constantes de projetos ainda não concluídos (Sic. BRASIL, 1967).

Os artigos 6º e 7º tratam especificamente sobre a impugnação do referido edital:

Art. 6º Os proprietários de imóveis situados nas zonas beneficiadas pelas obras públicas tem o prazo de 30 (trinta) dias, a começar da data da publicação do Edital referido no artigo 5º, para a impugnação de qualquer dos elementos dêle constantes, cabendo ao impugnante o ônus da prova (Sic. BRASIL, 1967).

Art. 7º A impugnação deverá ser dirigida à Administração competente, através de petição, que servirá para o início do processo administrativo conforme venha a ser regulamentado por Decreto federal (Sic. BRASIL, 1967).

Conforme os artigos acima transcritos, existe a possibilidade de o contribuinte impugnar diversas aspectos importantes do edital da obra pública que será realizada em sua vizinhança, de maneira que a população diretamente afetada possa fazer uso de mais instrumentos para questionar e fiscalizar todo processo decisório do projeto até o seu término da obra pública.

Uma questão que se mostra tormentosa quanto a possibilidade de impugnação do edital é a atribuição do ônus da prova ao contribuinte, pois muitas das vezes o impugnante

sozinho não tem condições financeiras de custear estudos técnicos sobre determinada obra pública que poderá ensejar a cobrança da contribuição de melhoria.

Nestes casos, mostra-se necessário estabelecer uma ferramenta para que todos os contribuintes possam ter a oportunidade de se encontrarem para discutir os aspectos relevantes da obra pública, como: projeto, orçamento e plano de rateio entre os imóveis beneficiados. Além de que, podem custear conjuntamente ou ainda requerer a gratuidade dos estudos técnicos necessários, de forma que fique dentro de um preço razoável individualmente. Por fim, mas não menos importante, devem ser discutidos os impactos positivos e negativos que referida obra poderá trazer como consequência para a vizinhança daquela rua, avenida ou bairro da cidade.

Portanto, verifica-se a necessidade de os contribuintes se organizarem por meio de instituições já existentes como associações de moradores ou ainda, caso se mostre necessário, possam constituir novas figuras associativas, de maneira que possibilitem que contribuintes diretamente interessados consigam discutir e fiscalizar todos os aspectos relevantes da obra pública.

Sendo assim, caso a obra seja bem executada pelo poder público poderá trazer inúmeros benefícios diretos aos contribuintes, como a melhoria na qualidade de vida e benefícios indiretos, como a valorização imobiliária decorrente da execução da obra pública. Contudo, caso a obra seja mal executada pode muitas vezes criar mais impactos negativos, como a imposição de uma obra desnecessária, superfaturamento e uso de materiais de péssima qualidade na execução que podem acarretar diversos transtornos futuramente, como a desvalorização dos imóveis limítrofes a obra pública, o que será tratado no próximo item desse artigo.

5. DA PROIBIÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NOS CASOS QUE OCORRA DESVALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

Nos itens anteriores, ficou demonstrado os requisitos para instituição e cobrança da contribuição de melhoria, a saber: a execução de obra pública e a efetiva demonstração de que ocorreu uma valorização do imóvel particular após a execução da obra. Para melhor elucidação dos casos que não obedecem esses requisitos, principalmente naqueles que não ocorrem valorização, mas, sim, a desvalorização do imóvel do proprietário, serão analisados

alguns julgados para verificar como a jurisprudência vem firmando entendimento sobre o assunto.

O primeiro julgado é uma Apelação Cível de número 9216702-06.2008.8.26.0000 oriunda de uma sentença proferida pelo juiz Rodrigo Santos Sales da Comarca do Guarujá - SP e julgado em grau recursal pela 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, com a seguinte ementa:

Ação anulatória de lançamento tributário.
Contribuição de melhoria. Art. 81 e 82 do CTN. Fato gerador valorização do imóvel pela realização de obra pública. Apuração por prova pericial da desvalorização do bem após a obra. Sentença de procedência mantida.
Nega-se provimento ao recurso. (TJSP – 18ª Câmara de Direito Público - AC: Nº nº 9216702-06.2008.8.26.0000 (2012.0000405857) - Rel.: Beatriz Braga – J.: 09.08.2012).

No caso em epígrafe, o apelante era o Município do Guarujá (réu) e a apelada era a contribuinte Maria Cristina Bareli Del Guércio (autora). O apelante tinha como objetivo reverter sentença proferida pelo juízo *a quo* que tinha tornado nulo o lançamento tributário da contribuição de melhoria, conforme trecho transcrito:

[...] Trata-se de apelação interposta contra sentença que julgou procedente ação anulatória ajuizada por Maria Cristina Bareli Del Guércio em face do Município do Guarujá para tornar nulo o eventual lançamento tributário combatido nos autos, com a desconstituição de qualquer crédito dele decorrente e declaração de inexistência da obrigação tributária. [...] (TJSP – 18ª Câmara de Direito Público - AC: Nº nº 9216702-06.2008.8.26.0000 (2012.0000405857) - Rel.: Beatriz Braga – J.: 09.08.2012).

No corpo da apelação, sustentava o município apelante que o tributo foi instituído em consonância com todos os ditames estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional e ainda teria realizado a mensuração técnica dos imóveis beneficiados pela obra pública, conforme a seguir:

[...] Sustenta o apelante que o tributo foi instituído pelo CTM, em consonância com a competência que lhe foi outorgada pela Constituição; assim, existe lei municipal anterior ao edital nº 03/99, o que legitima a cobrança; é desarrazoada a exigência de lei específica para cada obra; por critérios técnicos mensurou a valorização média dos imóveis envolvidos e diretamente beneficiados com a obra pública; a valorização imobiliária foi superior ao da obra [...] (TJSP – 18ª Câmara de Direito Público - AC: Nº nº 9216702-06.2008.8.26.0000 (2012.0000405857) - Rel.: Beatriz Braga – J.: 09.08.2012).

Contudo, a relatora Desembargadora Beatriz Braga não conheceu o pleito do apelante, pois fora demonstrado por meio de perícia que houvera no caso a desvalorização do imóvel após a execução da obra pública, conforme trecho transcrito:

[...] No caso, fixado o ponto controvertido em relação à apuração de valorização ou não do imóvel e determinada a perícia (fls. 125/127), constatou o expert que houve desvalorização do bem (fls. 251 e 255). Desta feita, não pairam dúvidas quanto à inexigibilidade do tributo em questão e a correção da sentença atacada. [...] (TJSP – 18º Câmara de Direito Público - AC: Nº nº 9216702-06.2008.8.26.0000 (2012.0000405857) - Rel.: Beatriz Braga – J.: 09.08.2012).

Assim, ficou comprovado que ocorreu a desvalorização do imóvel do proprietário, com isso, não poderá incidir a cobrança da contribuição de melhoria, pois não teria caracterizado o fato gerador do tributo. Contudo, caso a Administração Pública tente cobrar referido tributo, mesmo nestes casos de desvalorização, o lançamento será considerado nulo, conforme entendimento exposto.

O segundo julgado, trata-se também de uma Apelação Cível de número 2000.015440-7, oriunda de sentença proferida pelo juiz Altamiro de Oliveira da Comarca de Lages - SC e julgada em grau recursal pela 1º câmara de direito público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, tendo como relator o Desembargador Vanderlei Romer, segue abaixo a ementa do referido julgado:

ANULATÓRIA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA C/C PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. EDIFICAÇÃO DE ESCADARIA DEFRENTE AO IMÓVEL DO AUTOR. **DESVALORIZAÇÃO DECORRENTE INQUESTIONÁVEL**. PROVA CABAL NESTE SENTIDO. INTELIGÊNCIA DO ART. 81 DO CTN. PRESSUPOSTO AUTORIZADOR DA COBRANÇA INOCORRENTE. Cediço que "é da natureza da contribuição de melhoria a valorização imobiliária" (REsp 169.131/SP, rel. Min. José Delgado). Bem assim, "se não houver o aumento do valor do imóvel, não pode o poder público cobrar-lhe a mais valia" (REsp 200.283/SP, rel. Min. Garcia Vieira). ADMINISTRATIVO. PRETENDIDO DESFAZIMENTO DE OBRA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO DETERMINÁ-LO DE FORMA COMPULSÓRIA, SOB PENA DE QUEBRANTAR A HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. "Impossibilidade do juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infraestrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas [...]. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos físicos de administração [...]. O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realização sejam consumadas [...]" (REsp 169876/SP, rel. Min. José Delgado), ou, como ocorre no caso concreto, determinar sua destruição. A instrumentação da pretensão transmudaria o julgador em administrador de obra pública, malferindo o princípio da

independência entre os poderes. Quando muito, poderia o requerente buscar a justa indenização que lhe coubesse, e que, era, efetivamente, objeto de pedido inicial, alterado de forma infortuna a posteriori. Neste passo, conquanto correto e juridicamente viável o primitivo pleito inicial, a emenda ocorrida obsta a aplicação do brocardo jurídico *iura novit curia*, especialmente pelo fato do Município ter se defendido do pedido de demolição, e não do que era viável se deferir. Nada impede, porém, que em nova lide, a pretensão seja deduzida. (TJSC – 1º CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO - AC: N° 2000.015440-7 - Rel.: Vanderlei Romer – J.: 21.08.2003), grifo nosso.

No caso em comento, o apelante era o Município de Lages (réu) e o apelado era o contribuinte João Idalino Somariva (autor), o contribuinte comprovou nos autos do processo *a quo* que ocorreu a desvalorização de seu imóvel após a execução de obra pública, o que foi confirmado no reexame em grau recursal, por meio de provas testemunhais, com isso, ficou demonstrado que a obra pública realizada na vizinhança de seu imóvel gerou desvalorização de sua propriedade, conforme trecho abaixo do acordão:

[...] De efeito, demonstrou o autor que a obra pública não proporcionou a alta do preço de seu imóvel. Consta dos autos que antes da construção da escadaria em frente ao lote, que deu azo à interrupção do fluxo de trânsito na rua em que situado, e conseqüentemente, impossibilitou o acesso de veículos ao mesmo pela Rua Teobaldo Delwing, o terreno alcançava valor superior no mercado. Assim o atestam as avaliações de fls. 33, 93 e 94 - não impugnadas - e o parecer exarado pela própria Procuradoria-Geral do Município de Lages.

Também a prova oral socorre ao requerente, como se verá.

Ademar Amaral da Silva Neto, corretor de imóveis, depôs que "em conseqüência da obra que se pretende demolir, o lote do autor sofreu desvalorização; que nas condições atuais em que ficou o imóvel, o autor teria dificuldade de fazer ali qualquer edificação, ou melhor teria dificuldade de entrar de automóvel nesta edificação; que ficou impossibilitado de entrar de automóvel em seu terreno; que a obra interrompeu a continuidade da rua; [...]; que o terreno do autor foi atingido por toda a extensão da escada" (fls. 148-v).

De sua vez, disse Marcelo Schmitz, também corretor, "que essa escada dificultou o acesso ao lote do A., e em conseqüência o desvalorizou; [...]; que os proprietários que tem lote em frente a essa escada ficaram prejudicados" (fls. 179).

Finalmente, José Maria Wolff da Silva afirmou que "essa obra desvalorizou o lote do autor e também de outros proprietários; [...], que com a construção dessa escada a entrada para o terreno do autor ficou completamente obstruída pois a escada tomou toda a frente do terreno; que essa obra desvalorizou o terreno do autor; que não existe outra rua de acesso ao terreno do autor" (fl. 149-v). [...] (TJSC – 1º CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO - AC: N° 2000.015440-7 - Rel.: Vanderlei Romer – J.: 21.08.2003), grifo nosso.

Observa-se que neste caso a Administração Pública construiu uma escadaria em frente ao lote do contribuinte, o que poderia ser uma obra que traria melhorias para os cidadãos que

vivem naquela rua, gerou efeito inverso, pois deu azo a interrupção do fluxo de trânsito. Após a execução da obra, os contribuintes não podiam transitar com veículos, o que resultou em transtornos e desvalorização imobiliária para aqueles que tem imóveis dentro da área de influência da obra pública.

Conforme trechos extraídos do julgado, não foram utilizadas apenas provas testemunhais, mas, também, foi realizada vistoria no local da escadaria com intuito de atestar as alegações trazidas pelo autor e suas testemunhas:

[...] No auto de vistoria in loco constante à fl. 155, foi verificado que "efetivamente o local se apresenta na forma relatada no processo, especialmente como se vê das fotos de fls. 45 e 46, a rua foi interrompida para a passagem de veículos como se vê da foto de fls. 45, identificada como documento 26 e existe a escada mostrada na foto como doc. De n. 28, fls. 46. Constatei igualmente que dita escada realmente ocupa toda a frente do imóvel do autor como demonstrado na planta de fls. 103".
Do exposto decorre a inelutável conclusão de que o imóvel em questão, em razão da obra edificada, perdeu seu valor comercial, razão pela qual é de rigor a anulação do lançamento da contribuição de melhoria. Não há que se falar em sua incidência, porque atrelada à valorização imobiliária decorrente da obra pública. [...] (TJSC – 1º CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO - AC: Nº 2000.015440-7 - Rel.: Vanderlei Romer – J.: 21.08.2003), grifo nosso.

Deste modo, demonstra-se que apenas as provas testemunhais, muitas vezes, não são suficientes para provar a efetiva desvalorização do bem, nesse sentido, com isso, caso as partes não tenham feito requerimento de prova pericial, o magistrado deveria solicitar de ofício tal providência, como forma mais segura de conferir se ocorreu valorização ou desvalorização do imóvel.

Assim, para que o ente da Federação possa utilizar da contribuição de melhoria, deve-se provar que ocorreu a efetiva valorização do imóvel do particular. Uma boa forma de se evitar esse tipo de transtorno, seria o ente da Federação realizar duas perícias nos imóveis dentro da área de influência da obra pública. A primeira perícia deve ser feita previamente ao início da execução da obra, com objetivo de aferir e documentar o valor dos imóveis dentro da área de influência da obra pública. A segunda perícia deve ser realizada após o término da execução da obra, de maneira que, possa aferir se ocorreu ou não a valorização dos imóveis.

Portanto, somente após a demonstração de ocorrência do fato gerador da cobrança da contribuição de melhoria, a Administração Pública poderá fazer o lançamento do tributo e exigir o seu pagamento pelo contribuinte.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo demonstrou que a contribuição de melhoria deveria ser mais utilizada pela Administração Pública como forma de obtenção de novas receitas para criar, renovar e ampliar a infraestrutura urbana das cidades.

Além desta possibilidade, a cobrança de tal tributo pode proporcionar aos contribuintes um meio mais justo de tributação, pois tendo em vista seu aspecto econômico e jurídico de vedação ao enriquecimento sem causa daqueles que obtiveram valorização de seu imóvel após a execução de obra pública.

Ademais, a contribuição de melhoria é um tributo que possibilita uma maior participação dos contribuintes no processo de decisão, sobre os aspectos importantes das obras públicas e ainda promover maiores possibilidades de fiscalização destas.

Ainda, foi possível demonstrar a proibição da tributação da contribuição de melhoria nos casos em que tenha ocorrido desvalorização imobiliária pela análise das decisões que a jurisprudência vem proferindo sobre este tema. A partir da análise dos julgados, foi possível propor uma nova atuação por parte da Administração Pública, no sentido de fazer duas perícias antes do lançamento do tributo. A primeira perícia seria feita antes da execução da obra, com objetivo de aferir e documentar o valor do imóvel. A segunda perícia deveria ser feita após o término da execução da obra pública.

Assim, caso esta prática seja adotada pela Administração Pública para atestar se ocorreu valorização ou desvalorização do imóvel tornaria mais fácil a análise, se no caso concreto, a cobrança da contribuição de melhoria poderia ou não ser feita e ainda possibilitaria aferir, de maneira mais simples, o valor devido do tributo pelo contribuinte.

O presente artigo jurídico constatou que o atual modelo de financiamento das obras públicas, em que a maioria dos recursos são provenientes de receitas oriundas da cobrança de impostos, não deveria ser o adotado pela Administração Pública. Nesse sentido, a contribuição de melhoria deveria ser mais utilizada pelos administradores públicos, pois proporciona maior acesso a recursos e maior participação do contribuinte, desde o planejamento até a execução da obra pública.

Portanto, com base no conteúdo até aqui exposto, algumas questões foram respondidas, de maneira que será possível fazer algumas afirmações.

É possível a cobrança da contribuição de melhoria por dois ou mais entes da federação, desde que todos tenham contribuído para a execução da obra. O ônus de provar a efetiva valorização imobiliária deve ser atribuído à Administração Pública responsável pela

execução da obra pública. A contribuição de melhoria não pode ser cobrada entre entes da federação, mas apenas de particulares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**.

Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro 1946**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Decreto Federal nº 21.390, de 11 de Maio de 1932. **Faculta e regulamenta a criação, pelos Estados e Municípios, da taxa especial de benefício**. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/5/1932, Página 9576 (Publicação Original). Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/Decreto-21390-11-maio-1932-514765-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Lei nº 5.17, 25 de outubro 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios**. Diário Oficial da União – Seção 1 – 27 out. 1966, p. 12451 (Publicação Original). Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Lei nº 854, de 10 de Outubro de 1949. **Dispõe sobre a contribuição de melhoria prevista no artigo 30 da Constituição**. Diário Oficial da União - Seção 1 – 15. Out. 1949, p. 14697 (Publicação Original). Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-854-10-outubro-1949-364053-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União – Seção 1 – 11 jan. 2002, p. 1. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Súmulas do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em:<

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 147.094 - PR (1997/0062530-3). Recorrente : Cid Oldemar Branco e Outros. Recorrido : Município de Laranjeiras do Sul. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2011. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 21 mar. 2011. Disponível em:<
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1997/0062530->

3+ou+199700625303&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 147.094 - PR (1997/0062530-3). Recorrente : Cid Oldemar Branco e Outros. Recorrido : Município de Laranjeiras do Sul. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2011. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1997/0062530-3+ou+199700625303&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1999/0001431-6. Recorrente: Fábio Salvador Bet. Recorrido: Município de Guarulhos. Relator: Ministro Garcia Vieira. Brasília, DF, 04 de maio de 1999. Diário da Justiça. Brasília, 21 jun. 1999. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1999/0001431-6+ou+199900014316&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão nº 1.190.553. Agravante: Município de Santa Cruz do Sul. Agravado: Ernando da Silva Figueiredo. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 17 de agosto de 2010. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 26 abr. 2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8696295&num_registro=200900750018&data=20110426&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Acórdão nº 2000.015440-7. Apelante: João Idalino Somariva. Apelado: Município de Lages. Relator: Desembargador Vanderlei Romer. Porto Alegre, RS, 21 de agosto de 2003. Diário Judicial Eletrônico. Porto Alegre, 03 nov. 2003. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAA BAACCU1AAB&categoria=acordao>. Acesso em: 27 maio 2018.

_____. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Acórdão nº 9216702-06.2008.8.26.0000. Apelante: Município do Guarujá. Apelada: Maria Cristina Bareli Del Guércio. Relator: Desembargadora Beatriz Braga. São Paulo, SP, 09 de agosto de 2012. Diário Judicial Eletrônico do Estado de São Paulo. São Paulo, 18 ago. 2012. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6113752&cdForo=0>>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Apelação e Reexame Necessário : REEX 70021238571 RS. Relator: Desembargador Eduardo Kraemer. DJ: 21/08/ 2013. Acesso em 19 de 05 de 2018, disponível em JusBrasil: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113176187/apelacao-e-reexame-necessario-reex-70021238571-rs>

_____. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Acórdão nº 70047244769. Apelante: Telecop Participações Ltda.. Apelado: Município de Gramado. Relator: Desembargadora Sandra Brisolará Medeiros. Porto Alegre, RS, 28 de março de 2012. Diário da Justiça. Porto Alegre, 12 abr. 2012. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D7004

7244769%26num_processo%3D70047244769%26codEmenta%3D4637860+contribui%C3%A7%C3%A3o+e+melhoria+e+fato+gerador+e+misto+++++&proxystylesheet=tjrs_index&ie=UTF-8&access=p&client=tjrs_index&site=ementario&oe=UTF-8&numProcesso=70047244769&comarca=Comarca%20de%20Gramado&dtJulg=28/03/2012&relator=Sandra%20Brisolara%20Medeiros&aba=juris. Acesso em: 19 mai. 2018.

_____. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Acórdão nº 199804010622588. Apelante: Município de Canoas/RS. Apelado: INSS. Relator: Desembargadora. Federal Maria Lúcia Luz Leiria. Porto Alegre, RS, 04 de fevereiro de 2004. Diário Judicial. Porto Alegre, 25 fev. 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?arquivo=/trf4/volumes2/VOL0066/20040225/ST1/672004/199804010622588A.0248.PDF>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Acórdão nº 200870000026580. Apelante: Município de São João dos Pinhais. Apelada: União Federal (Fazenda Nacional). Relator: Desembargadora Federal Luciane Amaral Corrêa Münch. Porto Alegre, RS, 22 de setembro de 2009. Diário Judicial Eletrônico. Porto Alegre, 14 out. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=3039051>. Acesso em: 19 maio 2018.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

LARA, Victor Emanuel. **Aplicabilidade Municipal da Contribuição de Melhoria: um guia para o gestor municipal**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva. 2015.

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

ORDENAÇÕES FILIPINAS, 2012, Título I, Capítulo LVIII, p. 109. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p109.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

PEREIRA, Gislene. **Das Fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil**, urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana. v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5518/21333>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

PINTO, Bilac. **Contribuição de melhoria**. 2. ed. atual. por Firly Nascimento Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

REIS, Ana Beatriz Oliveira. **Planejamento urbano e participação popular: considerações sobre a fase de elaboração do plano diretor participativo de Lima Duarte/MG**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Faculdade de Direito, Universidade Federal

de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. Disponível em:
<<https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/4920>>. Acesso em: 01 de junho de 2018.

RODRIGUEZ JÚNIOR, Luiz Fernando. **Contribuição de melhoria: dos antecedentes históricos ao modelo de aplicação prática**, 2006. Disponível em:<
<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/2345>>. Acesso em 30 abr. 2018.