



Por que não se cobra contribuição de melhoria no Brasil?



Hugo Segundo

professor e doutor em Direito

Em seus primeiros contatos com o Direito Tributário, nos cursos de

graduação, não é raro surgir a curiosidade, entre os alunos, em torno da "contribuição de melhoria". Parece-lhes um tributo justo, porquanto faz com que retornem aos cofres públicos os bônus adicionais que uma obra pública — que em tese é fruto do esforço de todos — gera para um pequeno grupo de contribuintes, proprietários de imóveis nas suas adjacências.

Mas em seguida surge a dúvida: por que nunca se ouve falar de sua cobrança, na prática? Por que há tão pouca jurisprudência sobre ela, se comparada, *v.g.*, com o ICMS, que trava os mecanismos de busca dos sites dos tribunais se não for acrescido de outras palavras para refinar a pesquisa, tantos são os resultados?

Pode parecer, em um primeiro momento, que o motivo é sua complexidade. Seria difícil determinar a ocorrência de valorização imobiliária e, mais ainda, relacioná-la com uma obra pública levada a efeito nas proximidades. Mas quem já teve a oportunidade de lidar com o ICMS, ou, pior, com PIS e Cofins não cumulativos, sabe bem o que é complexidade *de verdade*, e está seguro de que ela, por maior que seja, não impede a criação, a fiscalização, o lançamento e a cobrança de um tributo.

Por outro lado, valorização de imóveis é algo que mais cedo ou mais tarde terá de ser aferido, para atualização da base de cálculo do IPTU, ou do ITR, conforme o caso. Não pode ser, portanto, o motivo.

Outra explicação, que até se poderia somar à anterior, seria a baixa arrecadação que a figura propiciaria ao Poder Público. O ônus, para a administração, decorrente de sua complexidade, não seria compensado pelo bônus advindo da receita por ela gerada. Mas, de novo, o sistema jurídico tributário brasileiro tem exemplos que sugerem não ser esse o verdadeiro motivo: o ITR, para citar apenas um, embora tenha uma legislação relativamente simples, é de difícil fiscalização e lançamento, e gera pouca arrecadação.



Mas está aí, sendo a Lei 9.393/96 testemunha disso. Aliás, em um país de extensões continentais como o Brasil, seria o caso de se investigar por que com ele se arrecada tão pouco, mas esse já é assunto para outro artigo.

Talvez o verdadeiro motivo, há algum tempo apontado pelo professor Hugo de Brito Machado (pai) em seus Comentários ao CTN, mais especificamente ao artigo 82 do referido código, esteja no seguinte dispositivo:

“Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I – publicação prévia dos seguintes elementos:

a) memorial descritivo do projeto;

b) orçamento do custo da obra;

c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;

d) delimitação da zona beneficiada;

e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

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

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

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

§ 2º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo.” (itálicos não constam do original)

É noção básica de Direito Tributário que o tributo deve ser calculado a partir da dimensão econômica da situação que lhe serve de fato gerador. Trata-se, aliás, de imposição lógica, sob pena de desnaturação do próprio tributo.



Exemplificativamente, se a obrigação de pagar um imposto tem por fato gerador a propriedade de um imóvel, seu cálculo tem que tomar por base (sua base de cálculo, como gostamos de dizer os tributaristas) o valor desse imóvel.

A base para o cálculo não pode ser o valor dos veículos, ou dos rendimentos do contribuinte, sob pena de se estar diante de imposto sobre a propriedade de veículos, ou sobre a renda, e não sobre a propriedade de imóveis.

Essa, aliás, é a razão de ser da disposição, meramente didática, constante do artigo 145, § 2.º, da CF/88. Se a taxa pudesse ter base de cálculo de imposto, seu fato gerador — que é a base de cálculo transformada em moeda — seria também de imposto. Logo, ela seria um imposto, e não uma taxa.

Por isso, no caso da contribuição de melhoria, como o fato que gera a obrigação de pagá-la é a valorização de um imóvel, decorrente de uma obra pública, o seu cálculo deve levar em conta tais fatores, integrantes de seu fato gerador, que funcionam como limite determinante do montante a ser exigido dos contribuintes.

Tem-se um limite global, que impede o Fisco de exigir, de todos os contribuintes juntos, mais que o custo da obra; e um limite individual, que veda a cobrança, a cada contribuinte, de montante superior ao da valorização experimentada em cada imóvel especificamente. Daí os critérios contidos no artigo 82 do CTN, a veicular "norma geral de direito tributário", que apenas desdobra o que já se acha contido no texto constitucional, e define os parâmetros a serem observados por União, Estados e Municípios, e pelo Distrito Federal, na instituição dessa espécie tributária mediante lei própria.

Mas atente, leitora, para o artigo 82, I, "b", e II, do CTN. Exatamente porque o *custo da obra* é um dos fatores determinantes do valor a ser exigido a título de contribuição, os contribuintes devem ser notificados não apenas para que tenham conhecimento, dentre outras coisas, do orçamento da obra, *mas se lhes deve conferir prazo de 30 (trinta) dias para impugnar quaisquer dos itens citados no artigo*, inclusive este, o orçamento. Aqui, sim, talvez esteja a razão pela qual não se cobra contribuição de melhoria no Brasil.

É fácil imaginar a razão. Imagine-se, leitora, passando por uma praça, ou por um ginásio de esportes, recentemente construídos pelo Poder Público. Ao lado da praça, ou do ginásio, há uma placa, com algumas informações, dentre as quais o custo total da obra correspondente. Mas suponha-se que não se criou qualquer contribuição de melhoria, embora os imóveis ao redor até se possam ter valorizado.

Os cidadãos que terão a curiosidade de olhar a placa indicativa dos custos serão poucos. Os que se questionarão a respeito dos números ali constantes, menos ainda. Há compromissos pessoais, afazeres, enfim, uma vida para ser cuidada. Todos têm pressa. E mesmo os que não têm, preferirão dedicar a outras metas o seu ócio, levando os pensamentos de participação democrática na atividade financeira do Estado a um segundo (ou terceiro, ou quinto, ou décimo) plano.



Mas suponha-se, ao contrário, que em vez de apenas uma placa ao lado da praça, a contribuinte recebe, em casa, uma notificação com o orçamento da obra, a indicação de que será cobrada uma contribuição de melhoria de todos os proprietários de imóveis nas redondezas, e de que o seu valor será pautado pelo referido custo, ali orçado detalhadamente. A curiosidade para examinar com mais cuidado o orçamento será grande. O estímulo para aproveitar o prazo de 30 dias e impugnar o que ali parecer estranho, maior ainda. E os governantes talvez não queiram centenas ou mesmo milhares de atentos fiscais de contas, a esquadrihar suas despesas com infraestrutura.

Essas constatações, embora decorram de dispositivos que têm mais de meio século, e venham sendo referidas por alguns autores há algum tempo (p.ex., MACHADO, Hugo de Brito. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: Atlas, 3.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 800), ainda são desconhecidas de muitos. Mas o propósito deste texto nem é, apenas, repisá-las, mas refletir, a partir delas, em torno de nossa própria consciência fiscal.

Não basta que os gastos públicos sejam transparentes. É preciso que as pessoas tenham interesse em olhar para eles. E em questioná-los. Uma coisa retroalimenta a outra. Trata-se do exercício da democracia, a revelar que somente através dele serão possíveis escolhas públicas melhores para todos. Controlar-se-ão, com isso, não apenas possíveis superfaturamentos, mas, antes, as próprias decisões sobre o que fazer: por que um estádio e não um hospital? Por que um aquário e não uma escola? Isso deve ser feito no cotidiano, independentemente de quem esteja no poder, não apenas em época de eleição, com alguma apatia porque todos seriam iguais, ou, pior, com paixão quase religiosa por um lado tido como perfeito, e ódio ao outro, no qual só existem defeitos.

Mas veja, leitora: o fato de o desinteresse pela contribuição de melhoria estar no artigo 82 do CTN não é apenas uma demonstração de possíveis defeitos em nossos governantes, que não querem ser controlados. Em uma democracia, eles, os governantes, não vêm de outro planeta, aleatoriamente: são pessoas de nossa sociedade, que nós escolhemos.

O fato de o interesse do cidadão pelo controle na qualidade do gasto público só existir de verdade quando isso o afeta diretamente é indicador também de um defeito nosso enquanto contribuintes, um tanto parecido com o das autoridades: o de ver o Público como algo que não é de ninguém, e não como algo que pertence a todos, inclusive a cada um de nós.

Date Created

11/03/2020