

Da Contribuição de Melhoria

(Notas à Margem do Projeto n.º 2.518, apresentado pelo Deputado Saturnino Braga)

(Continuação)

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

II

GUARDANDO coerência com todos os pontos que vimos de ventilar no artigo anterior, o deputado SATURNINO BRAGA apresentou, na Câmara, projeto de lei que, revogando totalmente a Lei n.º 854, procura estabelecer um novo sistema de normas para cobrança da Contribuição de Melhoria.

Na justificativa de seus pontos de vista, o autor do projeto defende a tese de que “toda obra pública presta três gêneros de benefício: contribui para o progresso geral da nação, serve às pessoas que dela se utilizam e beneficia as propriedades situadas na sua vizinhança. A intensidade em que se manifesta cada gênero de benefício é viável com o tipo da obra”. E exemplifica que se, no calçamento de uma rua as parcelas relativas ao progresso geral da cidade e ao gozo das pessoas que a utilizem são pequenas, em comparação com o benefício dos imóveis lindeiros com a rua; inversamente, a construção de uma estrada de ferro-tronco, embora tenha grande influência para o progresso do comércio local e preste notáveis serviços aos passageiros que dela se utilizam, só muito restritamente beneficia às propriedades situadas longe das estações, ainda que atravessadas por suas linhas. E continua: “dentro de um mesmo tipo de obra, os três efeitos mencionados variam conforme a sua natureza. Exemplificando: uma rodovia-tronco nacional tem muito maior ação sobre o progresso do país, e sobre o tráfego feito pelos que a utilizam, do que uma rodovia municipal, onde o benefício dos imóveis marginais predomina sobre o interesse geral da nação e sobre o tráfego que aí é bem inferior”.

Daí inferir que a cobrança da Contribuição de Melhoria, que visa restituir ao órgão público, que construiu a obra, a parcela relativa ao benefício prestado às propriedades circunvizinhas, deva ser regulamentada por decretos especiais, aplicáveis a cada tipo de obra. Para tanto, todavia, é mister uma lei geral normativa, que possibilite aos governos federal, estaduais e municipais providenciarem os vários decretos especiais, conforme o tipo da obra pública.

Partindo do artigo 30 da Constituição e dos conceitos mais modernos do instituto — bebidos

em SELIGMAN, ARISTÓFANES ACIOLI, CARVALHO PINTO, e outros, que já citamos anteriormente — e baseado nas experiências dos Estados Unidos, Argentina e Uruguai, o autor do projeto — após criticar a orientação dos senhores Aliomar Baleeiro e Fernando Nóbrega, responsáveis pela Lei n.º 854 — propõe a seguinte orientação:

“Em face das considerações feitas acima, e encarando o assunto sob o ponto de vista prático, de aplicação simples e fácil, chegou-se à conclusão de que o melhor caminho a seguir consiste nas seguintes providências:

1. Elaboração de uma lei federal normativa, que estabelecesse as regras gerais a que devesses obedecer os decretos especiais. Estas regras dizem respeito às seguintes obrigações:

a) fixar (*nós diríamos limitar*) as percentagens do custo da obra que devem servir para o lançamento do total da contribuição de melhoria. Cada decreto especial deve declarar que tantos por cento do custo correspondem a benefícios dos imóveis e, portanto, à arrecadação total da contribuição de melhoria relativa à obra em apêço. Sabe-se, assim, o total que se tem a cobrar;

b) estabelecer os limites até onde os benefícios se fazem sentir, isto é, fixar as zonas de influência, embora com gradação diversa da quantidade de benefício recebido. Conhece-se, desta forma, a área em que o total da contribuição deve ser lançado e cobrado. E' claro que, conforme o tipo de obra, varia a grandeza e forma da área beneficiada;

c) determinar os índices que presidirão ao cálculo do lançamento da contribuição de melhoria. Estes índices, que, em geral, são o metro quadrado, a testada e a distância do imóvel à obra, podem, conforme o tipo de obra, entrar em conjunto ou não no cálculo a ser feito. Fica-se, assim, sabendo o critério que norteará a distribuição do total da contribuição pela área já limitada, isto é, pode-se calcular qual o pagamento que cada proprietário deverá fazer;

d) prever a solução para o caso em que o proprietário julgue a importância da contribuição de melhoria maior que a valorização do imóvel. Esta solução poderá ser alcançada mediante a constituição de Juntas de Arbitramento, que jul-

garão as reclamações de acôrdo com critérios gerais mencionados na lei normativa;

e) mencionar as medidas fiscalizadoras para a cobrança da contribuição de melhoria;

f) conter dispositivos esclarecedores relativos a dúvidas que possam surgir por ocasião do cálculo do lançamento da contribuição de melhoria.

2. Em seguida, depois da aprovação da lei federal normativa, os Municípios, os Estados e a União promoverão as medidas necessárias para a publicação de decretos especiais para cada tipo de obra em que sejam fixados os números e critérios relativos aos itens a), b), c) e d), em seus territórios e regiões.

3. Finalmente, o Poder Executivo de cada govêrno (federal, estadual e municipal) promoverá a cobrança da Contribuição de Melhoria mediante um decreto executivo para cada obra, onde seja publicado o total a ser cobrado e o *quantum* que recai sôbre cada imóvel de acôrdo com os índices e números constantes de decreto especial que rege o assunto. Concomitantemente providenciará a constituição de juntas de arbitramento, nomeando os membros integrantes. Tal se nos afigura a solução prática do problema”.

Dentro desta ordem de idéias o projeto prevê, no parágrafo primeiro do artigo primeiro, que a Contribuição de Melhoria poderá ser cobrada nas seguintes obras:

a) abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos ou outros melhoramentos de praças ou ruas;

b) construção de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

c) construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, incluindo tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

d) serviços e obras de abastecimento de água potável;

e) instalação de rêde telefônica ou telegráfica;

f) obras de proteção contra sêcas;

g) obras de defesa contra inundações;

h) obras de saneamento e drenagem;

i) construção de estradas de ferro;

j) construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

l) construção de aeródromos, aeroportos, e seus acessos;

m) construção de obras de navegação marítima e de navegação interior;

n) obras de defesa contra erosões e ressacas;

o) extinção de pragas prejudiciais a quaisquer atividades econômicas;

p) construção de funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública.

No artigo 2.º estipula-se que a Contribuição de Melhoria será lançada e cobrada tendo por base o *custo real*, no todo ou em parte.

E explica-se: “o custo real da obra incluirá as despesas de estudos, projetos, desapropriação, administração, fiscalização, financiamento, empréstimos, comissões, prêmios de reembolso, e outros de praxe em regime de financiamento e de empréstimo”.

Quanto às percentagens do custo real apurado, serão elas relacionadas:

a) a benefícios de ordem geral, pagos por impôsto;

b) a benefícios individuais, pagos pelos utentes;

c) a benefícios das propriedades imobiliárias adjacentes, pagos pela Contribuição de Melhoria.

Em seguida, estende-se o projeto dispondo sôbre as bases do cálculo para o gravame, bem como de um sistema bastante razoável para sua cobrança, onde se prevê um escalonamento de taxas, que deverão oscilar, segundo o critério do órgão que realizou a obra, em função das chamadas “zonas de influência”.

Dêsse modo, estabelece o artigo 3.º que “as propriedades imobiliárias adjacentes serão divididas em zonas de influência, em função do benefício recebido, classificadas da seguinte forma:

a) pagamento integral da contribuição, quando houver uma única zona de influência;

b) pagamento de 66% e 34% da contribuição, respectivamente, quando houver duas zonas de influências;

c) pagamentos de 58, 28 e 14% da contribuição, respectivamente, quando houver três zonas de influência.”

Do lançamento da Contribuição de Melhoria assim estabelecida, caberá recurso às Juntas de Arbitramento, que, segundo o artigo 21, decidirão em prazo certo e terão em vista, no julgamento dos recursos:

a) os lançamentos aceitos por outros proprietários;

b) os pagamentos efetuados por desapropriações necessárias à execução da obra pública;

c) os valores venais dos imóveis situados na mesma zona de influência, anteriores e posteriores à obra realizada;

d) as transações imobiliárias realizadas na região para garantia de créditos bancários;

e) as flutuações econômicas ocorridas na região, alheias aos benefícios consequentes da obra pública realizada, mas capazes de alterar o valor da propriedade.

E’ lícito salientar que o projeto parte de uma base que não está claramente expressa na Constituição — o valor da obra. A verdade, porém, é que, como já acentuamos, a Carta Magna, referindo-se à *valorização de imóveis*, estava apenas *caracterizando* o tributo, isto é, só será lícito cobrá-lo, *quando houver valorização*. O termo *valorização*, pois, não pode ser entendido

como *índice único* da cobrança. Terá que haver, sem dúvida, *vários índices* para o cálculo do tributo, assim como os há para o impôsto de renda, consumo etc. e não se poderia esperar da Constituição que enumerasse a todos.

Neste ponto, não há dúvida: o projeto deve ser encarado como lidimamente constitucional.

Como inovação altamente alvissareira, lembre-se que o projeto, prevendo apenas uma lei genérica, que faculta o lançamento de *decretos-executivos para cobrança de cada tipo específico* de Contribuição de Melhoria, virá abrir ao Executivo uma ampla brecha, que não deve ser desprezada. Em primeiro lugar, porque vem permitir um flexível aumento das rendas fiscais para os três níveis de Governo; em segundo lugar, porque só dêse modo a lei se tornará exequível. Ressalte-se que as obras passíveis de cobrança da Contribuição estarão afetas a numerosos órgãos (só na esfera federal, podemos enumerar, entre outros: Ministério da Viação e Obras Públicas, Ministério da Aeronáutica; Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; Departamento Nacional de Estradas de Ferro; Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais; Departamento dos Correios e Telégrafos; Departamento Nacional de Obras contra as Sêcas etc.). Além do mais, em sendo tão variadas, exigirão para cada caso um regime especial, que não poderia jamais ser estipulado numa lei genérica.

Finalmente, só lamentamos, no Projeto número 2.518, não haver o seu autor previsto a possibilidade de se transmutar a Contribuição de Melhoria em tributo permanente, desde que as obras levadas a efeito exijam alto custo de manutenção.

Tal orientação não é de todo estranha ao espírito da Constituição, pois que esta, em seu artigo 27, estatui taxativamente:

“E’ vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos interestaduais, ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxa, inclusive pedágio, *destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas.*”

Esta orientação, aliás, tem similar na vizinha República do Uruguai. Naquele país tornou-se possível transformar a Contribuição de Melhoria em tributo permanente, graças à estrutura jurí-

dica do chamado *Impuesto de Zonas de Influencia*, que é em que se transfigurou ali o tributo.

A lei que regula a matéria tem o número 10.589 e data de 23 de dezembro de 1944, a qual codificou, em parte, a Lei n.º 8.343, de 19 de outubro de 1928, a chamada lei de “Vialidad e Hidrografia”, que estabeleceu um “fondo o tesoro de vialidad”, de contabilização independente das rendas gerais da Nação. Essa lei, que originou, pela primeira vez no Uruguai, um plano geral de rodovias, pontes e portos fluviais, fixou, como um dos recursos para financiamento das obras, o impôsto de zonas de influência. Este impôsto “para caminhos e pontes” dividiu as terras influenciadas em quatro zonas, segundo a distância, da rodovia ou da ponte, até à propriedade, por *caminhos de acesso*. Nas chamadas pontes isoladas (*puentes aisladas*) se dividia também a zona, através dos acessos, em quatro partes, variando a taxação pelas distâncias. Atualmente, quase tôdas as pontes isoladas estão incluídas em rodovias contínuas, de sorte que, na prática, basta que o impôsto incida sôbre as estradas pròpriamente ditas.

A taxação é percentual e incide sôbre o valor da propriedade imóvel, em conjunto com a contribuição imobiliária (impôsto territorial). Quando uma propriedade se acha compreendida em duas zonas de taxação diferente, face às distâncias, o impôsto se efetiva pela zona maiormente gravada.

Julgamos que, para o Brasil, é o momento azado de tentarmos a mesma política. E ousaríamos lembrar aos Senhores Congressistas que o Projeto SATURNINO BRAGA, mercê de algumas emendas bem dosadas, poderia visar frontalmente êstes dois pontos capitais:

1.º deixar bem claro a possibilidade de o Executivo poder cobrar — por simples decreto executivo — as várias modalidades de contribuição de melhoria;

2.º deixar bem clara a possibilidade de o Executivo poder transfigurar a Contribuição de Melhoria — sem modificar-lhe essencialmente o caráter — em contribuição permanente, destinada a integrar fundos especiais, para custeio de *obras de manutenção*.

Dentro dos critérios apontados, êstes dois pontos nos parecem básicos para uma caracterização mais flexível da Contribuição de Melhoria, possibilitando-lhe vigorar, entre nós, como tributo efetivo e de elevado alcance social.