

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A contribuição de melhoria na República Argentina

JUAN CARLOS LUQUI

(Tradução de Lygia Azevedo)

Dentre as rendas públicas de escassa produtividade no Brasil, a contribuição de melhoria talvez seja aquela que, nos anos próximos, maior relêvo poderá adquirir entre nós. Suas possibilidades de aplicação são numerosíssimas, sobretudo na esfera mais típica e de problemas tão caracterizados das finanças municipais. Todavia, porque tenha a União chamado a si responsabilidades e funções que, em outros países, cabem aos governos estaduais ou municipais, é provável que a contribuição de melhoria venha a tornar-se apreciável instrumento financiador de obras públicas federais. A título de subsídio para a elucidação do problema, publicamos a seguir a primeira parte de um longo e exaustivo estudo de distinto intelectual e especialista argentino.

Versa êle sôbre a experiência administrativa e financeira que se colheu na República irmã com referência à contribuição de melhoria, especialmente quando associada à construção de estradas de rodagem. (N.R.)

I

I. INTRODUÇÃO

POR encontrar-se intimamente ligada ao regime de financiamento de obras públicas, principalmente no que toca à pavimentação de ruas e estradas, a contribuição especial de melhoria em nosso país se reveste de particular importância não apenas sob o ponto de vista do interesse privado, senão também quanto aos resultados de sua aplicação relativamente às finanças públicas.

Não se trata de um problema isolado, suscetível de receber soluções parciais, conquanto seja isto o que se tem verificado. Encontram-se em jôgo numerosos interesses, públicos e privados, que importa satisfazer com urgência.

É sabido que o governo nem sempre encarou a questão das obras públicas de maneira orgânica e completa; e assim como o objetivo de sua utilidade nem sempre foi alcançado — ou pelo menos não se exteriorizou com a amplitude que um otimismo exagerado previra — tampouco os regimes de financiamento se plasmaram em princípios correspondentes a planos ou programas adequados e, principalmente, uniformes e econômicos. Nada mais prejudicial, neste assunto, do que a multiplicidade de programas financeiros e sua mutação ou variação, bem como, quando êles se baseiam no crédito público, o esquecer-se de que nas constantes oscilações por êste experimentadas há de encontrar-se muitas vêzes a justificativa de financiamentos vultosos, os quais, lógicamente, se refletem no montante das contribuições (1). E nem se fale na importância do regime legal a que se devem submeter o contrato e a execução das obras, assim como os sistemas de garantias e controles — o que frequentemente é de propósito esquecido (2).

II. A construção de qualquer obra pública deve, em princípio, basear-se em dois postulados fundamentais: primeiro, uma oportuna e justa

(1) Luqui, *Algunos aspectos de la contribución de mejoras en la República Argentina*, pág. 53.

(2) Espósito, Juan, *La Ley n.º 775 sôbre Obras Públicas*, págs. 3 e seg.

apreciação da utilidade pública; segundo, um adequado sistema de financiamento. Resolvidos estes dois problemas, essenciais à melhor satisfação da *necessidade pública*, poder-se-á então falar de fórmulas jurídicas ou sistemas de tributação.

A utilidade pública — como ensina o professor Bielsa (3) — “é um conceito sempre relativo, que varia com as condições econômicas, políticas e sociais da sociedade a que se refere”. É, como diz Jèze, “uma noção muito difícil de precisar, essencialmente variável segundo as épocas e os países. Tem caráter mais político do que financeiro” (4). Nela se deve observar o presente e o futuro, porque não basta dar-lhe uma cômoda solução no presente, deixando que outros tomem a seu cargo o futuro, porque com isso se altera o princípio da unidade e continuidade do governo, frustrando-se a própria eficiência da obra e dos serviços públicos. Deve-se procurar sempre consagrar a fórmula que respeite o princípio da solidariedade das gerações (5).

O sistema de financiamento é um conceito ainda mais relativo e circunstancial; primeiro, porque a própria utilidade pode chegar a determiná-lo, conforme as obras sejam ou não reprodutivas; segundo, porque o grau de aperfeiçoamento técnico da Administração Pública determinará, por si mesma, o melhor sistema a utilizar; terceiro, porque se o financiamento se funda no emprego do crédito público, ou em determinados sistemas de pagamento, é imperioso medir com exatidão as prováveis perdas a se verificarem. Tudo isto sem considerar outra série de fatores, tais como: o grau de responsabilidade das empresas; os reajustamentos e reduções quanto ao montante das contribuições; liberações de dívidas e rateios ordenados pelos juizes, em caso de execuções e juízos universais; saldos que, por declaração de inconstitucionalidade, devem caber ao

Estado; o resultado do financiamento da conservação e reparação das obras, etc. (6).

Dêsse modo, impõe-se, em cada caso, o mais cuidadoso exame das fórmulas financeiras e jurídicas de acôrdo com as circunstâncias especiais ocorrentes, tornando-se um pouco difícil determinar os princípios aplicáveis a cada uma delas (7). Isto não significa, todavia, que o planejamento e a execução de qualquer sistema deva excluir um elevado sentimento de bem estar público. Não basta que se cumpram formalmente as prescrições das leis; é imprescindível que todo o sistema corresponda substancialmente ao fim visado, que não é outro senão o de satisfazer integralmente uma necessidade pública, sem que isto possa servir de justificação para desvios e procedimentos contrários ao direito e à moral (8).

III. No que tange à pavimentação — principalmente de estradas — cumpre assinalar a existência de certa desorientação, ou melhor, desconhecimento, relativamente à necessidade de uma direção político-econômica, assim como a tão comum assíncronia que o exercício de um falso, desarticulado e perturbador federalismo tem revelado, o qual engendra uma série de problemas por si mesmos complexos e que se têm agravado com o aparecimento de certas autarquias, de todo inconvenientes quando, como tem acontecido, se exagera a sua interpretação (9).

(6) O problema há de apresentar-se relativamente ao custo de conservação do calçamento, pois que presentemente se lança mão do fundo rodoviário para custear obras de construção, reparação e conservação, indistintamente. Em alguns países as despesas com a infraestrutura das estradas são custeadas mediante contribuições especiais, impostos sobre o volume ou adicionais sobre lubrificantes e carburantes, ficando a cargo da coletividade, e por meio de empréstimo, as despesas de renovação, reparação e conservação. Veja-se Laufenburger, *op. cit.*, págs. 50 e seg. Em nosso sistema ainda não se fazem estas diferenças, que julgamos fundamentais por consultarem princípios de justiça tributária.

(7) Temos consciência da complexidade do problema e, para dela se ter idéia, principalmente no que se refere à pavimentação urbana, recomendamos a obra de Francisco Bodetto — *Nuevo régimen de pavimentación*, Rosário, 1940.

(8) Stamler, *Filosofia del Derecho*, págs. 125 e seg. e 245.

(9) Bielsa sustenta: “Autarquia significa, etimologicamente, Governo próprio; mas como Governo não é sinônimo de administração — uma vez que inclui o poder de determinar as normas fundamentais para a realização

(3) *Derecho Administrativo*, tomo 3.º, pág. 426.

(4) *Cours Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière*, pág. 40.

(5) Laufenburger, Henry, *La intervención del Estado en la vida económica*, pág. 49.

Já não se trata de não corresponderem as obras a um fim de utilidade pública, ou de não ser econômico um sistema de financiamento adotado. e sim de haver sido aquêle fim de utilidade pública — em alguns casos, infelizmente, bastante fre-

direta do governo — designa-se por autonomia o aspecto político que, ademais, juridicamente, expressa com propriedade a faculdade de determinar as normas de governo. (*La Noción de Autarquía y el Régimen municipal*, Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional, julho-agosto 1940, n.º 36, pág. 789; veja-se também do mesmo autor: *Acerca de la palabra autarquía*, in Boletín de la Academia Argentina de Letras, tomo IV, págs. 282-93; *Denominación y substancias de algunas instituciones jurídicas; Derecho Administrativo*, tomo 2.º, pág. 275).

Administrar ou executar, pela forma e modo que o governo determina, eis a função específica que à autarquia deve caber dentro dos princípios constitucionais que nos regem; todavia, o falso conceito que se tem dessa instituição acarretou o rompimento da unidade de direção — fundamental no exercício do governo (Veja-se: Luqui, *Ejercicio del poder fiscal nacional y provincial*, in "Rev. da Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires", ano XXXI, série II, n.º 226, pág. 815).

A êsses organismos autárquicos, cuja criação no país se verificou a partir principalmente de 1932, não se pode indicar — e algumas vezes nem impor, conforme manda a Constituição — as necessidades a serem levadas em conta preliminarmente, ou os processos a serem usados e, muito especialmente, a execução harmônica de atos a serem realizados em colaboração com outras repartições. Frequentemente se tem esquecido que a ação do governo é uma só, e não é prudente desarticulá-la por meio desta classe de autarquias que, como se pode ver em nosso país, prejudicam os fins das próprias obras a que se destinam.

Pouco a pouco estas autarquias se foram convertendo em órgãos de decisão dentro do governo, e se isso estivesse, em todos os casos, apoiado pelo conselho e experiência de outros organismos nacionais e provinciais que com elas programaram os trabalhos a realizar, haveria pelo menos a concorrência da experiência administrativa dos Estados provinciais, cujas administrações têm permanecido praticamente deslocadas por essas repartições autárquicas, tanto no âmbito nacional como no provincial.

Em alguns casos, as chamadas autarquias não apenas se têm revelado inconvenientes para a atividade governamental, mas têm ainda acarretado grandes prejuízos aos administrados. A falta de recursos jurisdicionais faz delas verdadeiras potências, às vezes absolutas, pois que em muitos casos de seus atos não cabe recurso algum nem para o Executivo nem para o Judiciário. Isto acarreta a irresponsabilidade do Poder Executivo, ou melhor, diminui grandemente sua responsabilidade, o que é grave. A intervenção do Estado na economia privada leva, por meio destas autarquias, à situação que deixamos delineada; falta, pois, no sistema, a garantia jurisdicional dos administrados, o que pode ser sanado, em larga medida, pelo recurso hierárquico, conquanto a êsse respeito devamos

qüentes — previsto exclusivamente em função de um determinado distrito. A falta de um programa integral — imposto pela própria natureza e finalidade do empreendimento — acarretou consequências prejudiciais aos próprios benefícios que poderiam advir do mesmo empreendimento se o tivessem adaptado a uma inteligente distribuição da rede rodoviária.

advertir, como assinala Bielsa, que se trata do meio mais rudimentar de garantia jurisdicional (*El Recurso Jerárquico* — pág. 6). Ver: Luqui, *El Recurso Jerárquico*, em Jur. Arg. do dia 23 de abril de 1944).

A criação das referidas autarquias, que se devem fundar na especialização do serviço, não tem obedecido, em nosso país, a êsse critério, ou pelo menos não tem sido êsse o resultado obtido, já que muitas das repartições chamadas autárquicas se converteram em máquinas burocráticas tão complicadas — ou mais ainda — quanto a própria Administração. Ademais, não acreditamos na falta de técnica da Administração pública — em muitas das suas repartições, pelo menos, que evidenciam um alto grau de aperfeiçoamento, se bem que os velhos burocratas ainda persistam em seus hábitos antigos (ver Luqui, *Teóricos e Práticos en la Administración Pública*, in Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas, Rosario, setembro-dezembro de 1943, série 4.ª, tomo II, n.º 3).

Em matéria de pavimentação, a autarquia, se não trouxe os prejuízos verificados sob outros aspectos, e cujo regime legal vigente julgamos bom e conveniente, tem demonstrado que lhe falta unidade. Com efeito, tanto a Diretoria Nacional de Rodagem como os órgãos provinciais correspondentes não têm conexão entre si, para fins de programação dos trabalhos nem tampouco a têm com outros organismos nacionais e provinciais dos quais teriam que obter informações indispensáveis. E é por isso que cumpre competir os sistemas autárquicos por meio de órgãos de coordenação, ou então pelo estabelecimento de conselhos diretores, nos quais representantes dessas autarquias façam conhecer seus problemas e necessidades.

No assunto em tela, o entrosamento das atividades em tôdas as repartições vinculadas ao comércio, produção, obras públicas, transportes, crédito, seguros, seria de vital importância não só para o fim visado — a utilidade pública — do qual as obras de pavimentação não se devem afastar, senão também para o próprio sistema de financiamento, uma vez que não há dúvida de que todos os fatores relacionados com a economia pública e privada devem ser tomados em consideração; de outro modo não se conseguirá financiamento econômico.

Para abranger integralmente êsse problema, tão intimamente ligado ao fim de utilidade pública, não seria lógico ater-se aos limites políticos que separam as províncias e os territórios nacionais, pois que êsses limites não foram concebidos para um exercício contrário àquele a que conduz o autêntico federalismo, como já manifestava a Côrte dos Estados Unidos da América do Norte ao afirmar: "Os limites do Estado não se conformam com os de pro-

Por mais de uma vez fracassaram obras que poderiam produzir benefícios maiores, apenas com um pequeno trabalho de ligação, e no entanto ficaram por muito tempo isoladas localidades ou zonas cuja produção necessitava daquele ramal para escoamento. É bem verdade que algumas vezes os interesses de algumas empresas, principalmente de concessionárias de serviços públicos, impediram se continuassem essas obras de ligação.

As autarquias — entidades a nosso ver absolutamente inconstitucionais (10) quando, como tem ocorrido, se lhes concedem poderes absolutos e, portanto, o exercício de atribuições que segundo alguns podem ser desempenhadas isoladamente, sem qualquer dependência de direção política seguida pelo governo — têm suscitado graves inconvenientes no que toca à apreciação integral da utilidade pública. A descentralização dos organismos aos quais compete decidir acerca da necessidade da obra, sua extensão, financiamento, etc., infringiu um princípio fundamental em todo governo: a unidade de ação, de direção e de respon-

vências econômicas, e as tentativas das autoridades locais para estimular seus interesses a expensas dos competidores de outros Estados provocam desigualdades que não podem ser sanadas e corrigidas senão pelo poder nacional (Houston E. & W. F. Ry C.º v. U.S.; 234, U.S., 342). Ou melhor, como sustentou no caso "R.R. Com. of Visconeni v. C.B. & Q.R.R. C.º, U.S. 563", *O comércio é uma unidade e não se detém em limites provinciais*.

Em nosso país o exercício das competências concorrentes entre a Nação e as províncias não se tem realizado mediante programas de conjunto; longe d'isto; a Nação, e cada província, tem projetado obras, estudado sistemas, programado planos econômicos, financeiros e fiscais, abstraindo dos outros; falta, pois, o estatuto regulador dessas competências concorrentes. (Veja-se: Ameghino, *La organización del crédito público*, *La Nación*, 24 de março de 1939; *Autonomias*, 14 de setembro de 1939; e prólogo e tradução da obra do professor Noel T. Dowling, *El Poder concurrente según la enmienda 18.ª de la Constitución de los EE. UU.*; Luqui, *Ejercicio del poder fiscal nacional y provincial*, op. cit.)

(10) A respeito de autarquias ver Bielsa, *La Noción de autarquía y el R-gimen municipal*; Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand*, t. 1, pág. 178; Marchi, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, 1.ª parte; Raggi, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione d'autarchia*, pág. 10; Prates da Fonseca, *Autarquias administrativas*, in "Revista Judiciária", São Paulo, n.º 4, pág. 21; Bielsa, *El contralor de las entidades autárquicas*, in "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas", Rosario, 1937, t. VI, págs. 5-16; *Derecho Administrativo*, t. II, pág. 265; *La autarquía de las Universidades* (Buenos Aires, 1926), e bibliografia citada por Bielsa em seu *Derecho Administrativo*, t. II, pág. 267

sabilidade. Essa tendência permitiu criar *chefias*, mas, além de inconveniente, é errada, do ponto de vista constitucional, político e econômico (11).

IV. Na pavimentação de estradas-tronco temos seguido política semelhante à ferroviária, sem refletirmos em que a época na qual se construíram as estradas de ferro era muito diferente da atual, assim como em que a situação econômica do país — que forçou a diretriz ora seguida — era completamente diversa da que agora se apresenta e das necessidades hoje experimentadas, as quais perdurarão por muito tempo, se não definitivamente.

A concentração da rede rodoviária, cujas estradas geralmente se estendem até aos portos de mar, seguindo a direção da rede ferroviária, além dos poucos benefícios que produz, por enquanto, às terras que atravessa — principalmente àquelas

11) Cumpre, no momento, descentralizar os grupos econômicos e industriais. O país encontra-se em situação social, econômica e cultural muito diversa. O interior não deve sentir a força de atração que a Capital federal exerce. É inerente ao ambiente provinciano essa aspiração, justa por certo, de um dia radicar-se na Capital, e é esse o erro e a causa do abandono que se nota em todo o país. O regionalismo extremado torna-se prejudicial quando baseado em sentimentos isolacionistas; não deixa de ser curioso, porém, que, ao mesmo tempo que o defendemos *politicamente*, o abandonamos por completo quando se trata de fazer com que neles se instalem centros de cultura, comércio e indústria capazes de estabelecer um contrapeso, indispensável para alcançar o equilíbrio econômico do país. Geralmente, as novas e grandes indústrias que se localizam no interior pertencem a estrangeiros ou a pessoas da Capital Federal; e nem se diga que faltam capitais nas províncias.

Conta Rivarola (*Ensayos Históricas*, pág. 3) que no quarto dia após a promulgação da Constituição de 1853, seus autores subscreveram, em documento pouco lido: "O Congresso, muito esclarecidamente, formulou, afinal, a "Federação", tirando a esta palavra o que havia de "vago e absurdo" na significação vulgarmente usada. (Registro oficial nacional da República Argentina, tomo III, n.º 3.053). Mais adiante, diz (pág. 19): "O Congresso de 1853 concluiu que a Constituição respeitara a independência provincial até onde chegava a ação do poder local, conciliável com um governo federal, e do excedente das soberanias provinciais, formando um feixe, organizou os poderes que deve ter uma Nação sólida. E aqui voltava a opor seu conceito de federação ao conceito "vago e absurdo" do vulgo, com estas palavras que hoje deveriam chamar a atenção de todos: "A federação será bem entendida se a compreendermos como os Estados Unidos da América do Norte, única federação modelo que existe no mundo civilizado; será, pelo contrário, *péssima*, se julgarmos possível convertê-la em uma oligarquia, que

destinadas à agricultura e à pecuária — constitui valor negativo para o surgimento de novos centros econômicos de que o país necessita.

Já não se trata, como dizia Alberdi (12) “de trazer as capitais às costas, ou melhor, levar o litoral ao interior do continente”. Parece que

se apoderasse do poder sacrificando os interesses essenciais das cidades. Será, porém, *intolerável* se, retrocedendo nesta escala, a reduzirmos a um pacto de conservação entre *capitanias*”.

Destarte, não é unicamente uma necessidade econômica que produz o estado de desarmonia em que nos encontramos, e para cuja solução vaticinamos a unidade de direção, se não a manutenção do verdadeiro espírito que inspirou o pacto federal.

O consumo vê-se altamente prejudicado pela força de atração exercida pelos centros em que se oferecem os melhores preços e as maiores vantagens. O fenômeno da atração da cidade em detrimento do campo não é peculiar ao nosso país: e nesse caso, como ocorre nos outros países, devemos, se não neutralizar essa força, pelo menos fazer com que ela seja contrabalançada por outra, oposta pelo interior.

O verdadeiro leque que a rede ferroviária oferece explica-se racionalmente pela época em que foi construída, pela natureza das coisas por ela transportadas e pelo estado econômico e industrial do país; o mesmo não se pode dizer, porém, quanto às estradas pavimentadas, não só porque, como dissemos, variou sensivelmente o panorama, senão porque o transporte nas mesmas apresenta características distintas. Os produtos de algum modo beneficiados pela estrada pavimentada não são, por enquanto, os agrícolas e os de pecuária, mas sim os de granja, indústria e pesca, que, como sabemos, exigem centros de consumo próximos porque são de utilização imediata. As estatísticas norte-americanas também oferecem um índice bem eloqüente, que não devemos esquecer ao demonstrarmos que o frete só barateou nos transportes em trechos não superiores a 80 km. Não nos devemos entusiasmar com largas estradas calçadas, julgando que com elas atendemos satisfatoriamente aos objetivos de utilidade pública; hoje, em alguns casos essas estradas só servem para turismo e, em outros, como veículo de intercâmbio entre as cidades que atravessam; de maneira alguma, entretanto, poderão sê-lo entre as zonas terminais (produção e consumo, ou exportação de cereais e carnes).

(12) *Bases y puntos de partida para la Organización Política de la Confederación Argentina*, pág. 97. Ed. “Cultura Argentina”, 1915. Em matéria portuária, ainda mesmo na presunção de que nossa indústria possa competir vantajosamente com a estrangeira — para o que será necessário atingir e manter altos graus de aperfeiçoamento, o que a pouco e pouco vamos conseguindo — também não temos seguido a política conveniente para a obtenção dos efeitos desejados, de vez que toda a atividade circunscreveu-se ao porto de Buenos Aires, e há relativamente pouco tempo ao porto de Rosário.

Como conseqüência da estrutura da rede ferroviária, foram principalmente aqueles dois portos os que ofereceram os vantajosos resultados de uma exploração folgada; grandes zonas do país ficaram, e ainda se encontram,

esta fórmula foi mal interpretada, pois o que se estabelecera foi que dêse modo seria possível um intercâmbio interno entre as duas regiões — que se tornara de todo irrealizável àquela época — concentrando a produção em dois ou três portos, mediante uma rede rodoviária do tipo da ferroviária, o que ocorreu talvez para que o comprador estrangeiro gozasse de tôdas as vantagens e benefícios. Justo é reconhecer que isto foi o que mais influenciou no aumento do volume dos negócios naquele momento de nossa história (13).

Não são, porém, as redes rodoviárias as únicas a serem consideradas para fins de melhoramento e mais harmônica estruturação do transporte; não se pode esquecer, correlativamente, o que se refere à navegação fluvial e aos portos de rio ou de mar, porque todos êstes meios são utilizados no trans-

econômicamente isoladas dos portos marítimos e fluviais — especialmente dos portos naturais que possuímos em regular quantidade — ou ainda de outros que, como Mar del Plata, construído somente para fins militares — quando, em virtude da riqueza que encerra a zona em que está situado, poderia tê-lo sido para porto comercial, o que ocorreu, aliás, mas sem as condições indispensáveis a esta classe de portos, notadamente no que tange a docas, máquinas especiais e depósitos.

Uma análise das tarifas ferroviárias conduz à afirmativa que fizemos, linhas atrás; e sabida é a importância que desempenha o custo do transporte (frete) em qualquer transação industrial ou agro-pecuária.

Se a obra ferroviária visa um dos mais importantes setores da economia, como o dos transportes, e, paralelamente, o do consumo; se, conseqüentemente à construção das obras, além das terras pelas mesmas atingidas, outras atividades se beneficiam, o princípio econômico e jurídico faz lembrar não só a estruturação dos regimes tributários baseados em um único tipo passivo (proprietários), como também que é justo e equitativo exigir se harmonizem outras medidas impositivas que afetam os transportes igualmente beneficiados pela estrada. A nosso ver, já que a rede não se poderia movimentar com a estrutura que tem, cumpre que se distribua de maneira tendente à consecução do fim visado e que, ao mesmo tempo, se leve em conta, além de outros fatores com ela relacionados e que não vêm a pêlo, a rede fluvial que algum dia teremos de explorar, com grande vantagem para nossa economia.

(13) É de esperar que os fatos que de há pouco vêm ocorrendo sirvam de exemplo para os que têm a seu cargo a direção política do Estado; referimo-nos à reação viável, por parte do povo argentino, contra tudo o que não seja nacional, especialmente em matéria industrial. As tendências de recuperação nacional, que, hoje, indiscutivelmente dispõem de terreno propício, devem incluir êste assunto, conquanto seja verdade que o êxito e a eficiência dependerão da maneira por que se educar a população, pois sem um exercício positivo qualquer construção será efêmera.

porte. Na inteligente e adequada coordenação de todos êsses fatores poder-se-á, também, buscar o benefício das contribuições de melhoria (14).

V. O fato de encontrar-se em plena execução o programa de construção de obras de pavimentação de estradas constitui uma das mais sérias e imediatas dificuldades para a apreciação — visando determinar o montante dos encargos — da justa e exata medida em que se apresenta o benefício que tais obras acarretarão, quer à terra, quer à coletividade. Mais tarde, quando as diversas estradas se ligarem, quando se construírem outras obras que, mesmo de tipo diferente, concorram para oferecer as vantagens integrais que delas se esperam, poder-se-á então ter uma base certa para fixar o “quantum” do benefício recebido pelo usufrutuário ou pelo proprietário, determinar com justiça o encargo de cada um e precisar quais serão os indivíduos a quem caberão aquêles encargos, sem excluir quem quer que seja, como acontece com a legislação vigente.

Voltamos, assim, a insistir em nosso ponto de vista, exposto quando, cientes dos sucessivos protestos levantados sobre o caráter confiscatório de certas contribuições de melhoria, sustentamos que isso era consequência da precipitação com que se cobravam as contribuições. O fator tempo não foi aí levado em conta, (15) e o resultado foi que as regulamentações feitas não se basearam na apreciação real do benefício, mas antes na necessidade de percepção imediata, uma das causas de inúmeras e reiteradas reclamações, assim como de mais de uma declaração de inconstitucionalidade, o que até então não ocorrera (16).

Não seria exagêro afirmar que enveredamos por um período de verdadeiro ajuste nesta ma-

(14) A Lei nacional n.º 11.658 contém dispositivos esclarecidos, a êste respeito, o mesmo acontecendo com a Lei 4.812, que já em 1905 estabelecia um plano geral de rodagem para a Província de Entre Rios.

(15) Luqui, *Calles y Caminos*, in “Revista da Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires”, agosto e setembro de 1940.

(16) Luqui, *Algunos aspectos de la contribución de mejoras, etc.*, pág. 51. Seguindo o exemplo norte-americano, onde não se encara com simpatia o gravame da terra para custeio de obras de estradas troncos, nosso país tende a fazer o usuário contribuir no custo dos mesmos, o que se introduz, mais ou menos orgânicamente, por causa da afetação que, para o financiamento dessas obras, se faz do adicional sobre a nafta. Como é fácil de compreender, ela constitui uma taxa especial de melhoria, uma vez que é exigida daqueles que da estrada recebem algum benefício.

téria. E nem poderia ser de outra forma, em face dos prejuizos que a falta de legislação uniforme acarretou para a propriedade privada. A atividade do Estado não pode, salvo nos casos extremos expressamente previstos pela Constituição Nacional, causar danos à economia popular. Sòmente um interêsse público incontestável poderia justificar prejuizos ao patrimônio privado; mas, ainda assim, existe sempre a possibilidade de ressarcimento de prejuizos por meio de responsabilidade direta, que é justamente o que tem faltado em matéria de pavimentação, especialmente no que tange às zonas urbanas.

Cumpramos agora completar — e é de esperar que assim se faça — o quadro de garantias que esta nova tendência faz prever, e não será demais frizar que para isso se deverá, primeiro, consultar o aspecto administrativo do problema. Tôda legislação é boa se ao aplicá-la se realizam os propósitos do legislador. É o mais difícil e o que mais frequentemente se esquece.

VI. Encarado o problema da pavimentação sob o ponto de vista pelo qual o consideramos, isto é, com o objetivo de fazer com que contribuam para seu custeio todos aquêles que dela se beneficiam — proporcionalmente às vantagens e não sòmente às terras e aos usuários, e qualquer que seja a espécie dessas vantagens — hão de apresentar-se interessantes e intrincados problemas relativos a jurisdição e poder de concessão, especialmente no que se refere às emprêsas de transporte, que aumentam de dia para dia e hão de multiplicar-se mesmo antes que a rede rodoviária esteja concluída.

Cumpramos anteciparmo-nos a êsses problemas, e não esperar a reprodução dos episódios já ocorridos em algumas localidades, onde a “autonomia” municipal se erigiu em poder ou, então, encerramos o conflito, ainda que com teses não muito constitucionais — como aquela que o govêrno fe-

Poderíamos até dizer que envolve uma técnica maior, conquanto possamos alcançar, no futuro, a perfeição, quando a auferirmos mediante um sistema de direitos de pedágio, perfeitamente constitucional em nosso país, e desde há muito usado nos Estados Unidos da América do Norte. É claro que, para ter caráter constitucional, êsse direito de pedágio deve ficar afetado ao pagamento da obra pavimentada, tendo-se o cuidado de que em sua aplicação nenhum Estado possa alterar o princípio consagrado no art. 11 da Constituição Nacional; preferimos, por isso, que seja consagrado mediante o mesmo sistema adotado na Lei n.º 11.658 em relação ao adicional sobre a nafta.

deral sustentou a respeito da estrada de ferro da Província de Buenos Aires, na qual, não obstante haver o Dr. Joaquín V. González definido e fixado as diferenças entre jurisdição e poder de concessão (17), foi adotada a tese que todos conhecemos.

Se as estradas pavimentadas por uma província, por estarem ligadas à rede nacional perdem seu caráter de bem público dessa província, é lícito julgar que esta não poderá fazer concessões para exploração de serviços públicos de transporte e, conseqüentemente, impor às companhias concessionárias as contribuições necessárias para o financiamento de tais obras. Se, ao contrário, o Estado nacional fôr o único a exercer jurisdição para fins comerciais, civis e penais — não fiscais — então a aplicação dessas contribuições não será discutida em matéria ferroviária. (18)

Apresenta êste assunto matizes que o distinguem do ferroviário, uma vez que neste último as obras são custeadas pela províncias, isto é, financiadas pelo fundo da Lei Nacional de Rodagem; esta questão também há de apresentar seus inconvenientes, de vez que cumprirá saber até que ponto o Estado provincial perde a soberania sobre essas estradas, pelo simples fato de serem elas construídas por uma repartição nacional, e ainda mesmo que não tenha havido cessão à qual se pudesse dar o caráter de perda de soberania.

VII. A concorrência dos fatores expostos e de outros que consideraremos mais adiante, faz da pavimentação um problema de transcendental importância, qualquer que seja o aspecto por que seja considerado, e que se reflete tanto no custo de financiamento como no montante das contribuições.

Em suma: o sistema legal vigente é injusto e anti-econômico não apenas porque a contribuição é excessiva, em virtude dos fatores mencionados — que, aliás, se podem considerar transitórios — senão também porque para o custeio das estradas pavimentadas não contribuem equitativamente todos os que delas se beneficiam, nem aqueles que,

sem ela, não lograriam êxito em suas atividades. Existe, assim, uma verdadeira *desperequação* tributária quanto ao montante da obrigação e aos sujeitos passivos; em uns casos a pressão tributária torna-se muito forte; em outros, demasiadamente fraca; muitos se beneficiam sem contribuir na medida do benefício, cabendo unicamente à terra suportar essas contribuições — e certamente de forma bastante defeituosa.

As fórmulas jurídicas e os processos de arrecadação que se utilizem serão sempre insuficientes até que se resolvam os problemas expostos.

Mais tarde poderá cumprir-se o próprio princípio em que repousa a contribuição especial de melhoria, quando se tornar factível apreciar o benefício definitivo, a forma e a medida em que se produz nas diversas atividades da sociedade, e os verdadeiros beneficiários das obras de pavimentação.

Daí o sustentarmos a necessidade de ser o sistema tributário concebido de maneira ampla, porque o vigente, baseado em princípios unitários de tributação, se torna, como dissemos, anti-jurídico e anti-econômico.

Esta a tese que sustentamos. A natureza do trabalho não nos permitirá determo-nos no estudo dos múltiplos problemas que êle encerra, os quais deixamos esboçados e serão matéria de publicação futura. (19)

(19) Arborização e iluminação; conservação do calçamento e das obras de arte; sistemas de apreciação do benefício: quanto ao benefício, quanto à extensão da estrada; frente e fundo; avaliações especiais. Gastos de desapropriação; inversão prudente; alienação, pelo Estado, de trechos excedentes e autorização para desapropriar mais que o necessário às obras; dedução, do custo da obra, dos lucros obtidos por essas alienações, e redução correspondente da contribuição de melhoria. Reparação ou indenização por prejuízos causados pelas obras. Justificação do aumento das avaliações para fins de cobrança do impôsto imobiliário, no caso de valorização; justificação da cobrança do impôsto de sêlo nas transmissões de propriedade imóvel por preço superior ao da avaliação. No caso de benefício além do previsto, convirá exigir contribuições maiores que o custo das obras, ou um impôsto sobre o valor majorado? Devem fazer-se descontos de determinada percentagem, no caso de cancelamento? Será aconselhável estabelecer custos de afetação e dividir as terras em zonas de baixo, médio e alto custo? Êste e outros problemas decorrentes do financiamento das obras de pavimentação devem ser resolvidos em leis futuras. Evitar-se-á, dêsse modo, à interpretação judicial, um assunto que por sua natureza e técnica implica conhecimentos que de modo algum os juizes são obrigados a ter.

(17) Joaquín V. González, Obras Completas, t. 8, págs. 265 e 287.

(18) Com efeito, dispõe o art. 8.º da lei citada que as emprêsas ferroviárias contribuirão com 3% da receita bruta para o Estado nacional, contribuição que se destina, ainda de acôrdo com a mesma lei, a obras de estradas. A Lei Nacional de Rodagem n.º 11.658, em seu art. 12, inc. 4.º, obedece ao princípio fixado pela Lei n.º 5.315.