

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A contribuição de melhoria na República Argentina

JUAN CARLOS LUQUI

(Tradução de Lygia Azevedo)

II

Iniciado no número anterior, o presente artigo trata da experiência administrativa e financeira colhida na República Argentina relativamente à contribuição de melhoria. A segunda parte, agora apresentada, versa sobre os antecedentes históricos naquele país, assim como nos Estados Unidos da América do Norte e em alguns países da Europa.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONAIS E ESTRANGEIROS

REPÚBLICA ARGENTINA

I — O antecedente mais remoto, em terras da América, da instituição de que ora nos ocupamos é a Real Cédula de Felipe II, em 1562, à qual se refere Cárcano (1). Por ela se disputava que “os Vice-reis e Governadores deviam encarregar-se das estradas e pontes cuja construção ou reparação fôsse necessária em seus distritos, devendo custear as obras aquêles que delas se beneficiassem”, acrescentando “que os trabalhos deviam ser sólidos, duradouros e proveitosos, sem nada inútil ou supérfluo, devendo para isso cada população nomear um superintendente de obras públicas, cargo para o qual se recomendava fôsse escolhida pessoa honesta e diligente”.

Pela mesma Cédula regulamentava-se a forma de execução dos trabalhos, estabelecendo-se que “uma vez estudada e resolvida a construção de uma obra pública, as despesas seriam custeadas somente pelas pessoas ou grupos de população

que gozassem de suas vantagens, não se podendo exigir mais do que o necessário, de maneira a não haver sobras a que se pudesse dar destino diferente daquele para o qual se contribuía” (2).

Quando as obras se referissem a estradas gerais ou pontes era comum afetá-las com uma taxa de trânsito, o que foi seguido nas leis e ordenações posteriormente expedidas, tudo com o objetivo de fazer contribuir em seu custo todos aquêles que delas se utilizavam.

E' verdade que estas preventivas medidas não encontraram o entusiasmo necessário da parte dos encarregados de pô-las em prática, pelo que em muitas ocasiões se converteram em meras expressões estéreis. Daí a crítica, aliás justa, formulada por Garcia ao sistema de desordem e imprevisão administrativa reinante na Colônia (3).

II — Torna-se difícil seguir no tempo e em rigorosa ordem cronológica as referências feitas às disposições sobre o assunto, em virtude da falta de recopilações orgânicas, o que, ademais, não se enquadraria num estudo da natureza do presente. Com exceção da Recopilação de Leis e Decretos da Província de Buenos Aires, trabalho completo e meritório levado a efeito pelo Dr. Cornélio Prado y Rojas, em 1878, não existem quaisquer obras a que se possa recorrer para

(2) E' este mesmo o princípio que informa as decisões das Côrtes americanas, especialmente a de Missouri, a primeira a assentar as regras fundamentais, em matéria de contribuição de melhoria, princípio que se poderia concretizar na seguinte fórmula: A contribuição de melhoria não pode ser mais elevada do que o custo da obra, nem afetar além do benefício recebido em consequência dessa obra.

(3) Cf. *La Ciudad Indiana*, pág. 198.

(1) Cf. *Historia de los medios de comunicación y de transporte en la República Argentina*, t. 1.º, pág. 312.

uma consulta rápida. Destarte, tem-se que procurar os arquivos, isto é, as Atas dos Concelhos, as quais, com exceção das de Buenos Aires, não estão completas.

E' muito provável que a construção e conservação de pontes e estradas se tenha feito graças à atividade pessoal e direta dos proprietários ou habitantes, como o foi nas origens romanas (4), pois cada vez que os governos aumentavam os impostos, as queixas se fundavam em, além de outros motivos, que "a população já tinha bastante com que se ocupar em nivelar os sulcos deixados pelos carros nos caminhos, melhorar as estradas e pontes, assim como cuidar da defesa contra os selvagens".

Não há negar que também o braço dos escravos, índios e prêsos tenha sido de algum modo empregado em tais obras; porém já em 1712 a cidade de Jujuí suplicava ao rei lhe permitisse cobrar dois pesos por carroça e mais dois por *piara*, citando como exemplo a concessão feita a Santiago del Estero, a fim de que com o seu produto se conservasse a limpeza da cidade, o que nos permite afirmar que a utilização de índios, escravos e prêsos não se generalizou (5).

III — Da consulta que efetuamos na recopilação do Dr. Prado y Rojas — cuja indicação fazemos (6) — concluímos que a maior parte dessas obras se realizavam por meio de obrigações de fazer impostas aos proprietários, e que se

(4) Ensina Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, t. 1, pág. 138, que já o édito romano dizia: *Construat vias publicas unus quisque secundum propriam domum*, criado assim uma obrigação de fazer que depois se transforma em obrigação de dar.

(5) Cf. LEVILLIER, *Antecedentes de Política Económica en el Río de la Plata*, livro I, t. II, Régimen Fiscal, pág. 221.

(6) Decretos de 9 de agosto de 1810; 13 de janeiro de 1813; lei de 1 de setembro de 1818; decretos de 16 de dezembro de 1826; 4 de fevereiro de 1831; 17 de fevereiro de 1891; 17 de maio de 1831; 12 de dezembro de 1833; lei de 18 de abril de 1834; decreto de 17 de maio de 1834; decreto de 13 de dezembro de 1846; lei de 25 de outubro de 1855; lei de 7 de setembro de 1857; lei de 19 de outubro de 1857; decreto de 30 de dezembro de 1857; decreto de 2 de novembro de 1860; decreto de 27 de maio de 1870; lei de 9 de junho de 1870; lei de 26 de setembro de 1870; lei de 31 de outubro de 1870; decretó de 10 de agosto de 1871; decreto de 30 de setembro de 1872; decreto de 25 de julho de 1873; lei de 8 de agosto de 1873; lei de 24 de fevereiro de 1876.

convertiam em obrigações de dar quando aquelas não eram cumpridas; usou-se, ao mesmo tempo, o sistema de direitos de trânsito (barcaça, portagem e pedágio) (7), algumas vêzes arrendados, e que foram a causa do desaparecimento do sistema, pelos abusos a que deram lugar.

Mais tarde foi pôsto em prática o empréstimo geral, sem que isso implicasse na desapareição dos sistemas anteriores, mesmo daquêles menos utilizados.

As primeiras leis, no país, que dispuseram sobre a organização do sistema de financiamento de obras públicas por meio de contribuições especiais de melhoria, ainda que tènicamente imperfeitas, foram as expedidas na província de Buenos Aires no comêço do século, especialmente no que toca à pavimentação de estradas, a que logo se seguiram as relativas ao calçamento urbano (8). Em 1905 a lei n.º 2.938 autorizava a construção de uma estrada *afirmada* (9) de Avelaneda a Lomas de Zamora. Dois anos depois a lei n.º 3.037 (de 15-7-1907) autorizava a construção de *afirmados* nas estradas de Avellaneda a Loma de Zamora e Quilmes, e da Capital Federal a Morón, San Martin e Tigre, financiando-se as obras por meio do crédito público, cabendo, porém, ao govêrno e aos proprietários, uma "contribuição de afirmados", cujo produto faria face ao serviço de amortização e juros (artigos 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18). As despesas de conservação ficavam a cargo do govêrno e das municipalidades, estas últimas à razão de um peão por quilômetro de estrada.

(7) Ver Lei de Buenos Aires n.º 78, de 28 de outubro de 1855.

(8) Veja-se, entre outras, as leis 2.938, 3.037, 3.222, 3.300, 3.319, 3.425, 3.558, 3.599, 3.900, 3.915, 3.939, 4.069, 4.125, 4.203 e 4.310, da província de Buenos Aires. A lei 4.117 foi a que estabeleceu, no que diz respeito a estradas pavimentadas, o sistema de contribuição especial de melhoria, ed conformidade com o que estabelece a lei nacional n.º 11.658. Veja-se: leis de Santa Fé, n.º 2.517; de Mendoza, n.º 393; de la Rioja, n.º 342; de Salta, n.º 3.460; de Córdoba, n.º 2.154; de Entre Rios, n.º 2.859-2.871, e a de San Juan, de 7 de outubro de 1919.

(9) E' comum o uso do vocábulo "afirmados", que se emprega como sinônimo de "calçamentos". Já temos advertido que o correto é chamar calçamentos. (Luqui, *Algunos aspectos de la contribución de mejoras en la República Argentina*, pág. 9, nota 1).

IV — Da legislação de tôdas as províncias e municipalidades resultam as mais variadas combinações, no que tange ao financiamento de obras de calçamento urbano e de estradas gerais; indicaremos aqui, por isso, apenas os sistemas mais correntes, sem nos determos naqueles que, via de regra, só foram introduzidos para beneficiar certas emprêsas construtoras e financeiras, reconhecendo-lhes privilégios que uma jurisprudência duvidosa considerou constitucional.

Podemos sintetizar êsses sistemas de financiamento do seguinte modo:

1. Uso do crédito público por parte do governo provincial, para obras de pavimentação urbana, ficando o pagamento de amortização e juros dividido proporcionalmente entre a municipalidade e os beneficiários. São as chamadas leis de "bônus de pavimentação".

2. Lei criando a obrigação, para os beneficiários, podendo as contribuições ficar a cargo das emprêsas ou das municipalidades.

3. Uso do crédito público por parte das municipalidades, criando uma obrigação para os beneficiários, porém concedendo a construção (10).

4. Contrato direto entre as emprêsas e os habitantes (11).

5. Execução da obra pela administração, mediante crédito público, mas sem ônus para os beneficiários.

6. Criação de um adicional de contribuição territorial em zonas urbanas.

Relativamente à pavimentação de estradas, de modo geral a autorização é dada pelas províncias, financiando-se as obras por meio de empréstimos e, posteriormente, sob o sistema criado pela Lei Nacional de Rodagem n.º 11.658, modificada pela de n.º 12.625.

No âmbito nacional, os projetos a respeito datam de 1875, quando o Deputado Santiago Alcorta, em 4 de maio daquele ano, apresentou

um projeto no qual se dispunha sobre a forma de financiamento. Seguiram-se mais 18 projetos (12) até que o Poder Executivo apresentou um, em 30 de setembro de 1932, que deu origem à Lei n.º 11.658.

Na cidade de Buenos Aires as leis de pavimentação urbana mediante o sistema de contribuições de melhoria apareceram em 1881, se bem que com uma concepção muito rudimentar; a elas se seguiram outras que também não atendiam plenamente aos princípios em que repousa a instituição ora em estudo (13). Em muitas dessas leis se estabeleciam sistemas semelhantes aos já indicados na província de Buenos Aires (14).

V — O presente estágio da legislação nacional sobre pavimentação de estradas foi determinado pela lei n.º 12.625; nas províncias as respectivas leis foram baixadas adotando o regime criado por aquela lei (15), assunto a que nos referiremos mais adiante. Quanto ao calçamento

(12) 28 de junho de 1912, Rafael Castillo; 14 de maio de 1913, E. M. Gonnet; 4 de agosto de 1915, Estanislao S. Zeballos; 27 de agosto de 1915, J. C. Borda, Fernando Sagui, Arturo Bas e Joaquin Castellanos; 26 de junho de 1926, Félix T. Garzón; 20 de setembro de 1922, M. Gallardo; 26 de setembro de 1925, Poder Executivo; 12 de julho de 1926, Leopoldo Bard; 27 de setembro de 1927, Comissão de Comunicações e Transportes da Câmara de Deputados; 17 de agosto de 1927, Claudio L. Newell; 22 de agosto de 1929, Alfredo Spinetto; 15 de janeiro de 1930, Carlos J. Rodriguez; 13 de junho de 1932, Carlos Moret, Alejandro Castiñeiras e Rufino Inda; 15 de junho de 1932 apresentado pelo Poder Executivo. No Senado nacional apresentaram-se os seguintes projetos: de 29 de setembro de 1924, senador Torino; 15 de setembro de 1927, senador Carlos Vallejos; 30 de setembro de 1932, subcomissão da Câmara dos Deputados, que deu origem à Lei Nacional de Rodagem 11.658. Veja-se: "Trabalhos de Seminário" da Faculdade de Ciências Econômicas, comerciais e políticas da Universidade Nacional do Litoral, Rosario, t. VIII, págs. 87 e seg. Tema: A lei 11.658, aluno Armando Brambilla, professor Domingo Dall'Anese.

(13) Lei n.º 7.901. Veja-se: leis ns. 1.122, 1.219, 1.752, 1.754, 2.328, 2.428, 4.391, 9.513 e 11.593.

(14) Conquanto não se haja adotado um sistema que, como na Província de Buenos Aires, procure cumprir os princípios jurídicos em que se baseia a contribuição especial de melhoria.

(15) Buenos Aires, lei 4.117; Córdoba, lei 3.555 e 3.585; Corrientes, lei 612; Jujuy, leis 988 e 1.176; La Rioja, leis 558 e 779; Mendoza, leis 1.018 e 1.043; Salta, leis 65, 128 e 165; Santa Fé, leis 2.303, 2.406 e

(10) As diferenças que existem entre o contrato de concessão de obra pública e o de locação de obra pública pode ver-se em Bielsa, *Derecho Administrativo*, t. I, págs. 305 e 443.

(11) Êstes são os contratos chamados de direito privado, mas de utilidade pública. Ver Bielsa, *Derecho Municipal*, pág. 183, nota 16; Luqui, *Algunos aspectos de la contribución especial de mejoras en la República Argentina*, pág. 57.

geralmente é feito por meio de sistema de empréstimos, cujos serviços de amortização e juros são realizados parte pelas municipalidades e parte por contribuição especial dos beneficiários (16).

E' indubitável que a evolução sofrida pelos sistemas legais tem sido no sentido de firmar os benefícios em que se funda a contribuição de melhoria em bases que melhor consultem os princípios jurídicos. Ressalta à evidência que nela interferiu, de maneira quase direta, o próprio contribuinte, e neste, como em outros casos, as falhas do direito positivo foram supridas, até certo ponto, pela jurisprudência dos tribunais e a doutrina dos autores.

Julgamos não estar enganados quando afirmamos que os protestos levantados contra os calçamentos caros têm sido uma das causas que mais têm influído na reforma dos sistemas tributários postos em prática, assim como na daqueles destinados a impedir a realização de atos contrários à ética e ao direito (17).

Desde 1925, mais ou menos, começou em tôdas as grandes cidades uma verdadeira "moda" (não queremos dar-lhe outro qualificativo) dos calçamentos; simultâneamente vimos aparecer os núcleos de resistência, não à obra, mas aos preços elevados. A imprensa de todò o país contém referências precisas e elementos ponderáveis para

2.424; Santiago del Estero, lei 1.205; San Juan, leis 593 e 625; San Luís, leis 1.252, 1.296, 1.398 e 1.651; Tucumán, lei 1.828; Entre Rios, leis 2.589 e 2.871, e Catamarca, lei 1.183.

(15) Dêste tipo é a lei 4.125, de Buenos Aires.

(16) Êste o objetivo visado pela reforma introduzida na Lei Orgânica das Municipalidades de Buenos Aires, em 1942, pela Lei n.º 4.787.

(17) Ficou célebre a estrada que ligava Sardes (Líbia) a Susa (Pérsia), que cobria uma extensão de mais de 2.500 quilômetros e em cujo traçado e construção se empregaram milhares de escravos. Foram provávelmente os romanos os que mais se distinguiram nesta espécie de obras, em virtude de sua política comercial, que lhes exigia contacto permanente com tôdas as regiões de seu vasto império. Só a Via Apia, que liga Roma a Cápua, até hoje é considerada uma demonstração da solidez com que se construíam as obras públicas; em sua reparação, em um pouco mais de 300 kms. ainda se podem ver restos das calçadas. Calcula-se que até fins do Império a extensão de estradas cobria mais de 70.000 kms. Roma também cuidou das ruas da cidade e as prolixas medidas adotadas podem ser encontradas em Mommsen, *Derecho Público Romano*, págs. 455 e seg.

fazer esta afirmação. A ela nos reportamos, e ainda que o problema seja tratado mais adiante, pode adiantar-se desde já que não sòmente intervieram fatores ligados à moral do funcionário público — como tem ocorrido no que diz respeito às concessões de serviços elétricos, telefônicos e de transporte coletivo — senão também que tem havido falta de habilidade e diligência em alguns casos, pois os sistemas usados não foram estruturados pelos entes públicos, mas por organizações ou emprêsas privadas. As leis e ordenações que autorizaram tais obras não correspondiam substancialmente ao interêsse público, que é fundamental porque constitui sua essência. Elaboradas pelos interessados em obter lucro, e com a cumplicidade de funcionários públicos, ou *representantes do povo*, não dispunham sòbre os meios necessários ao equilíbrio e contròle, como ficou provado em mais de uma causa judicial. E aqui foi onde a jurisprudência pouco ou nada pôde fazer. Voltaremos a êste assunto noutra parte do trabalho.

B — ANTECEDENTES ESTRANGEIROS

I — Por ser a estrada a via de comunicação mais antiga, todos os povos lhe dedicavam a maior atenção. Assim, não é de estranhar que com o desenvolvimento verificado nas transações comerciais — que as guerras interrompem provisòriamente — os governos de tôdas as épocas tenham cuidado da construção e conservação das estradas (18); logo que terminam os conflitos, no entanto, as transações comerciais voltam ao seu ritmo primitivo e logo alcançam importância e intensidade cada vez maiores.

Relativamente ao sistema de financiamento por meio de contribuições especiais de melhoria, é inegável que onde o seu desenvolvimento e aplicação são mais completos é na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte, conquanto o mesmo apareça também em outros paí-

(18) *Le Entrate ordinaire dello Stato*, in "Diritto Amministrativo Italiano", volume IX, parte 1.ª, pág. 775, do professor Orlando; N. Pescatore, *La Logica delle imposte*, pág. 163; R. Dalla Volta, *I contributi speciali per i lavori di miglioria*, pág. 23. Se bem que não com muita precisão, o Professor Giaquinto se pronuncia também em favor da tese de Ricca Salerno. Veja-se: *Nuovo Digesto Italiano*, t. IV, pág. 152; Perrelli, *I contributi per miglioria* (Riv. di dir. e giur. 1907, pág. 8).

ses, especialmente na Alemanha, Itália, Bélgica, Canadá e França, generalizando-se pela maioria das nações da América e outros continentes.

Em alguns encontramos-las ligadas aos impostos sobre o maior valor, dos quais vinha a ser uma espécie, segundo o sustenta Ricca Salerno (19), distinção que Pierson procura fazer (20). Em outros, especialmente no Brasil, assemelham-nas às taxas.

Já o édito romano, como vimos (21), criava uma obrigação a cargo dos proprietários com frente para a via pública; essa obrigação, porém, era de fazer, podendo transformar-se em obrigação de dar; em caso de não cumprimento, devia o governo tomá-la a si, ficando então o proprietário obrigado a pagar o que custou o serviço ou a construção.

II — Segundo Cannan (22) é no ano de 1250 que aparece, na Inglaterra, a primeira tentativa de contribuição especial de melhoria, mediante ordenação pela qual se autorizava a reparação de diques na zona de Kommey; por ela se criou a obrigação, para os proprietários, de *contribuir*

(19) Cf. *Les Revenus de l'Etat*, pág. 31.

(20) Monteiro de Barros, T., *As taxas e seus principais problemas teóricos*, págs. 113 e seg. Lei Paulista n.º 2.509, de 2 de janeiro de 1936; Decreto-lei de 19 de dezembro de 1940, n.º 64. Veja-se também a Lei Orgânica de Municípios, n.º 2.484, de 16 de dezembro de 1935, o Decreto n.º 9.920, de 11 de janeiro de 1939 e o de 10 de maio de 1915; Bilac Pinto, *Contribuição de Melhoria*, pág. 127; Francisco Campos, *Pareceres*, 2.ª série, pág. 152; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição*, vol. II, pág. 342; Dalla Volta, *op. cit.*, pág. 21; F. Natoli, *L'imposta sull'incremento di valori del suolo urbano*, pág. 44, nota 1; C. C. Plehn, *Introduction to Public Finance*, pág. 354; Seligman, *Essais sur l'impôt*, t. II, pág. 159. Em muitas leis e ordenações municipais, a incorreta técnica usada faz pensar que se trata de verdadeiras taxas, assim como para fixar a contribuição se toma em consideração à frente e algumas vezes o fundo da propriedade, como se se tratasse da aplicação de taxas de iluminação, irrigação e limpeza. E' fora de dúvida que os processos administrativos para determinar o montante das obrigações tributárias são insuficientes para qualificar juridicamente as instituições fiscais; todavia, mais de uma vez se tem incorrido nesse erro.

(20) Veja-se nota 5.

(21) *The History of local Rates in England*, pág. 11; Seligman, *op. cit.*, t. II, págs. 186 e seg.; Rosewater, *Special Assessment*, pág. 20.

(22) *Op. cit.*, pág. 187, nota 1.

para os gastos dessa obra *proporcionalmente aos benefícios recebidos*.

Dizia aquela ordenação: "Tendo em conta a quantidade de construções, terrenos e casas em perigo, deve-se fixar o *quantum* com que cada um deve contribuir para a manutenção desses diques".

Seligman sustenta que na Ata de 1427 se encontra o germe da instituição que estudamos (23). Também na Inglaterra outra ordenação muito posterior, de 1605, mantém o mesmo princípio da distribuição do custo das obras efetuadas na margem do Lea e do Tâmsa, a fim de facilitar a navegação de Londres a Oxford. Em 1662 uma ordenação para o alargamento de Weismister dispunha também que em caso de não se conseguir, em subscrição popular, a importância necessária para as obras, poder-se-iam impor aos proprietários "*contribuições proporcionais aos benefícios recebidos*".

Baseava-se a ordenação em que, como as casas que permanecessem de pé após o alargamento da referida artéria gozariam de vantagens importantes, quer sob o ponto de vista do seu valor locativo, quer porque receberiam maior ventilação e teriam livre acesso ao comércio e outras comodidades provenientes da obra, dispunha-se que o juiz impusesse aos proprietários ou habitantes da zona a entrega de uma soma proporcional à renda anual que dito juiz avaliasse como correspondente a essas melhorias.

Em 1667 outra lei manteve os princípios do "bettermen tax", em virtude do novo valor que adquirissem certas porções de terra como consequência da reedificação da cidade de Londres.

Sustentava-se, nessa lei, que, a fim de que as reparações se efetuassem nas melhores condições possíveis, se estabelecia um imposto razoável sobre as casas daquela cidade e de seus arrabaldes, em proporção ao benefício que recebessem da modificação, alargamento, melhorias, drenagem, limpeza e arranjo do conjunto dos subterrâneos, esgotos, calçamentos, veredas, e de cada um deles em particular. Na Inglaterra o referido sistema foi caindo em desuso, ao mesmo tempo que adquiria certo vigor nas colônias da América;

(23) Seligman, *op. cit.*, t. II, pág. 289.

nos fins do século passado, porém, reimplanta-se a instituição e a primeira tentativa se efetua em 1890 com o "Strand Improvements Bill", que não foi aceito na parte que fazia recair nos proprietários beneficiados o custo da obra; o mesmo ocorreu em 1892 e 1893 com o "Cronwel Road Bridge Bill" e o "London Improvements Bill", respectivamente. Mais recentemente, em 1895, o princípio do "bettermen tax" foi aprovado ao sancionar-se o "Tower Bridge Southern Approach Improvements Act" de 1895 e com outras leis como o *London Country Council Improvements Act* de 1897 e da de 1909, pela qual se estabeleceu a mesma forma de financiar os gastos (*Housing and Town Planning Act*).

III — Na França, já nos tempos de Colbert (1672), o Conselho do Rei aconselhou que se baixassem ordenações pelas quais se tributassem as propriedades que haviam experimentado uma "plus value", em virtude da execução de obras públicas especiais, para assim custear os trabalhos de diques e saneamento de pântanos. Todavia, só a lei de 16 de setembro de 1807 foi que estabeleceu, no seu art. 30, que: "Quando por ocasião da abertura de novas ruas, formação de praças, construção de diques, ou outros trabalhos públicos gerais, departamentais ou comunais, ordenados pelo governo, as propriedades hajam adquirido um notável aumento de valor, êsses proprietários ficarão sujeitos a uma contribuição que poderá elevar-se até a metade do valor máximo alcançado, avaliação que seria feita por uma comissão para êsse fim nomeada. A lei distinguia, assim, um valor máximo direto e outro indireto. Conquanto seja certo que sua aplicação foi inteiramente irregular, primeiro pelo caráter facultativo do sistema e, segundo, pelas variadas interpretações de que fôra objeto nos conselhos municipais, não se pode negar que ela foi poderosamente influída pela jurisprudência francesa dos últimos tempos. Possivelmente foi esta lei que deu origem a que alguns autores sustentem ser a contribuição de melhoria, como lembramos há pouco, uma espécie dentro do gênero denominado "impôsto sôbre o valor máximo".

IV — Na Alemanha já uma lei prussiana de 1893 autorizava a municipalidade de Frankfort a cobrar tais contribuições, reconhecendo-lhe a legitimidade. O exemplo é imitado por Breslau, Hamburgo, Kiel e outras cidades. Em Baden-

-Baden, a *Reichbeitrage* e a *Sozialstem* datam dessa época. Em 1893 as colônias alemãs de Kiao-techeou estabeleceram pela primeira vez o impôsto sôbre as "plus value" imobiliárias. Recorda Seligman que quando o Governo Imperial entrou na posse dêsse territórios o Almirante Von Diederich se preocupou com as dificuldades surgidas em certas colônias asiáticas próximas às vias abertas ao comércio interno pela China, em 1893, nas quais a especulação fazia grandes negócios sôbre as terras que, vendidas a preços irrisórios, eram revendidas pelos europeus a preços muito elevados.

Para atender às grandes despesas necessárias à construção de portos, edifícios públicos, estações ferroviárias e linhas correspondentes, o governo alemão promulgou a ordenação de 1898, que dispunha que sôbre a venda de cada lote situado nas colônias onde se manifestasse uma "plus value", deduzidos os gastos de melhorias feitas pelo proprietário, devia recair um impôsto direto sôbre o maior valor (*direkte Zuwchssteuer*), e um segundo impôsto, indireto, sôbre essa mesma "plus value". Tal ordenação, ditada para Kiao-techeou, foi inteiramente reproduzida no número 1 do *Jahrbuch der Bodem reform* de 1905 (24).

A experiência a que nos referimos propagou-se logo não só em tôda a Alemanha como em vários outros países.

V — Na Itália, segundo refere Grazziani (25), já em 1296, em Firenza, para a ampliação de praças impuseram-se contribuições aos proprietários de casas valorizadas em virtude de obras públicas preparatórias de Santa Maria del Fiore. No comêço do século XV existia em Roma, segundo recorda Nina (26), uma "tassa per la ruina", que, em essência, era uma contribuição extraordinária exigida das propriedades beneficiadas pelas obras de demolição, em caso de ruína; dêsse modo, vai crescendo singularmente, na Idade Média, o uso dessas taxas, e os autores italianos são concordes em afirmar que nos "Estatutos das Comunas Medievais" se encontram os princípios da contribuição de melhoria (27).

(24) *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, pág. 713.

(25) *Lezioni di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, pág. 69.

(26) *Op. cit.*, pág. 42.

(27) *Ibidem*.

Todavia, em 1865 a lei de expropriação continha aquêles princípios, se bem que em duas hipóteses completamente diferentes: uma, quando o imóvel era parcialmente expropriado e a obra pública aumentava o valor da parte restante, e outra quando, sem existir expropriação de qualquer parte da propriedade, a obra valorizava as propriedades vizinhas ou adjacentes. No primeiro caso, verificava-se uma vantagem especial e imediata para a parte não desapropriada, que era deduzida do valor das indenizações; no segundo, cada proprietário devia contribuir com a importância equivalente à metade da valorização resultante da obra pública executada (28). Posteriormente, algumas leis utilizam os preceitos daquela, como, por exemplo, a de 25 de maio de 1873, sôbre irrigação, e a de 30 de maio de 1868.

VI — E' nos Estados Unidos, porém, que esta instituição adquire maior desenvolvimento e importância, pelo que se afigura muito justa a afirmação de Bastable (29) ao sustentar que "legitimante é uma instituição financeira criada pelos americanos do norte", segundo recorda Bilac Pinto (30), conquanto, como vimos, o princípio

jurídico que a condiciona já se encontra em legislações mais antigas, como aquela Real Cédula de Felipe II, de 1562, a que nos referimos.

Pelos fins do século XVII, quando já ia caindo em desuso na Inglaterra, onde fôra criado, o sistema toma grande incremento nas colônias da América do Norte; em 1657 e 1660 é introduzido em Amsterdam; em 1691 traduz-se em uma lei expedida para a província de New York, que é, em essência, a reprodução da lei inglesa de 1667 (31). Logo o sistema se expande por todo o território americano e as várias autoridades o aplicam com características especiais — o que, aliás, se verifica também em nosso país — mas procurando sempre respeitar os princípios fundamentais, dos quais trataremos mais adiante.

Para uma referência completa sôbre esta instituição nos demais países, recomendamos a obra de Seligman (32) e a de Rosewater (33); no Brasil, a obra de Bilac Pinto (34).

(28) Cf. *Public Finance*, pág. 166.

(29) *Op. cit.*, pág. 19.

(30) Rosewater, *op. cit.*, pág. 26, onde se faz minucioso exame de sua origem e evolução.

(31), BILAC PINTO, *op. cit.*, págs. 22 e seg; Seligman, *op. cit.*, t. II, pág. 177; Rosewater, *op. cit.*

(32) *Op. cit.*, t. II, pág. 207 e seg.

(33) *Op. cit.*, pág. 140.

(34) *Op. cit.*, pág. 59.