



## CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E SEU DESUSO.

**Aline Francisco Mendes<sup>1</sup>**  
**Fabício Trevisol Bordignon<sup>2</sup>**  
**Sullivan Scott**  
**Wilson Demo**  
**Pedro Zilli Neto**

**Resumo.** O presente artigo procurou apresentar os tributos conceituando este gênero inserido no direito tributário, bem como apresentando suas espécies, que consideramos neste trabalho cinco impostos: taxa, empréstimo compulsório, contribuições sociais e contribuição de melhoria. A contribuição de melhoria tema principal deste trabalho relatei um breve histórico e as peculiaridades deste tributo. E com a pesquisa realizada demonstrar o porquê da contribuição de melhoria estar em desuso, o desconhecimento do poder público com relação a esta espécie tributária, levando a inutilização.

**Palavras chave:** Tributos. Contribuição de melhoria. Desuso. Constituição.

**Abstract.** This article aims to present the taxes conceptualizing this genre inserted in the tax law, and presenting their species, we consider this work five taxes: fee, compulsory loan, social security contributions and contribution to improvement. The contribution of improvement main theme of this paper reported a brief history and the peculiarities of this tax. And with the survey demonstrate because of improved contribution is left unused, the ignorance of the government in relation to this tax species, leading to destruction.

**Keywords:** Taxes. improvement contribution. Disuse. Constitution

### Introdução

Este artigo tem como objetivo apontar motivos dos quais o tributo contribuição de melhoria não é utilizado, no dia a dia, por meio de pesquisas bibliográficas em livros e artigos.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do curso de Direito – UNIBAVE. [Aline-srl@hotmail.com](mailto:Aline-srl@hotmail.com)

<sup>2</sup> Orientador/ Professor do curso de Direito – UNIBAVE.





De maneira inicial, procurou-se dar enfoque ao direito tributário procurando compreender qual a finalidade do sistema tributário, assim podemos perceber que o direito tributário nasceu para regular relações, ou seja, para que o estado tenha limites quando se tratar de tributação, para que o contribuinte não sofra com impostos que surjam da noite para o dia, assim todo e qualquer forma tributária deve ser constituída mediante lei anterior que o defina, e com um período para que os contribuintes organizem seus orçamentos.

Dando sequência falamos do gênero tributo, conceituando e entendendo cada espécie tributária que conhecemos no Brasil, isso de maneira breve.

Assim tributos é um gênero que só pode ser instituído mediante lei, e seu pagamento só poderá ser cobrado em dinheiro, e não é uma escolha do contribuinte de pagar mais sim tem força cogente, ou seja, é obrigatório. Dentro do gênero tributos temos suas espécies, que temos várias correntes com ideias de quantas espécies podemos classificar os tributos, neste trabalho trataremos de cinco espécies, a conhecida teoria pentapartida, que são: imposto, taxa, empréstimo compulsório, contribuições sociais, e contribuição de melhoria.(MACHADO H, 2011, p. 427).

O imposto é uma espécie de tributo não vinculado a atividade estatal. Já a taxa é vinculada a uma atividade do estado, sabemos para irá este dinheiro irá para uma atividade estatal específica. (MACHADO H, 2011, p. 434). As contribuições sociais são de responsabilidade apenas da união, e também são conhecidas como contribuições parafiscais, e devem ser pagas de acordo com a sua finalidade. O empréstimo compulsório está previsto no artigo 15 do código tributário nacional, a este compete apenas a União instituí-lo, sendo utilizado apenas para situações extremas, ou seja, em situações como a de calamidade pública que não se previa aquele gasto. Já contribuição de melhoria, o tema deste artigo, é um tributo que pode ser instituído pela União, Estados e Municípios, e seu fato gerador é imóveis particulares, valorizados por uma Obra Pública.(MACHADO H, 2011, p. 65 e 66).

Assim a contribuição de melhoria passou como tema Principal deste trabalho onde foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que teve como objetivo apontar o porque este tributo foi esquecido em nosso país, assim se constatou que, além da burocracia para a cobrança deste temos o desconhecimento e a





ausência de interesse do poder público em instituir tal tributo.

Bem como, podemos por assim dizer que a contribuição de melhoria é também em parte desatualizada, pois quando as leis que a regem foram editadas vivíamos em uma época diferenciada onde certas questões, como ter esgoto em casa era algo que valorizava seu imóvel, mas hoje sabemos que é necessidade básica, é saúde assim se torna um dever do estado e não mais um encargo para o contribuinte que sofre com tributos diariamente.

O desuso da Contribuição de Melhoria de acordo com os livros e artigo pesquisados aconteceu pelo desconhecimento do poder público, também pela sua burocracia para ser instituição a de se dizer também que, a transparência ao realizar uma Obra Pública não é interessante, e também a de se falar que para os interesses dos políticos, cobrar de que pode ser seu aliado não é vantajoso.(MACHADO H, 2011, p. 453 e 454).

### **Direito Tributário**

O direito tributário no Brasil durante muito tempo não possuía uma matéria própria para tratar de seus assuntos, tanto que os tributos eram matérias de ordem financeira, um ramo do direito administrativo, mas depois com o tempo passou a fazer parte do direito financeiro por se tratar de questões relevantes a receita e as despesas do estado. Assim com o passar do tempo, de forma mais precisa podemos citar o último século, o direito tributário passou a fazer parte do nosso ordenamento jurídico de maneira autônoma, passou a ser mais sistematizado com seus princípios e tratando de forma mais objetiva e restrita o direito tributário. (PAULSEN, 2015, p.32)

O direito tributário está em nosso ordenamento jurídico com o objetivo de reger relações, entre o estado e seus contribuintes, ou seja, é uma relação de tributação.

“Disto isso é possível conceituar, o direito tributário como um ramo do direito que ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas a imposição tributaria protegendo o cidadão contra os abusos desse poder.”  
(MACHADO H, 2011).





Assim o direito tributário é um conjunto de normas jurídicas que visam regular as relações, onde limita o poder do estado perante quem contribui, assim é uma forma de proteção para que não se ultrapasse os limites do poder de tributar do estado. De tal modo esta é uma relação jurídica, onde quando temos um dever temos que cumprir, ou seja, quando um tributo nos é imposto, temos que pagá-lo.

O dever de pagar com meus tributos de nada tem haver com uma forma de solidariedade social, mais sim o dever que tenho para com o fisco, assim declara em seu livro, Hugo de Brito Machado exímio doutrinador que lembra que quando agimos com solidariedade social é quando temos um ato voluntário, assim como quando ajudamos alguma entidade, ou até mesmo outra pessoa. É uma vontade minha e não uma imposição do estado, desta maneira vou oferecer o que eu desejo, ou o que eu posso. Quanto a tributos que me cabem o pagamento, não é adequado se falar em solidariedade mais sim em uma prestação pecuniária obrigacional. (MACHADO H, 2011 p.49).

Ainda podemos dizer que tributos são diferentes de direito tributário, pois quando falamos em direito tributário sabemos que é um conjunto de normas que visam regular as relações jurídicas, já os tributos, por sua vez tem em sua essência o cumprimento de uma prestação pecuniária, ou seja, é o pagamento.

O direito tributário é um ramo do direito público que é baseado de acordo com inúmeros princípios dentre eles podemos citar: legalidade, anterioridade, igualdade, competência, capacidade contributiva, vedação ao fisco, liberdade de trafego. Dentre outros princípios que procuram basicamente regular a relação contribuinte e Estado, visando à limitação do poder do Estado.

## **Tributos**

De acordo com o nosso código tributário nacional em seu artigo terceiro, nos apresenta a conceituação de tributo. Assim de acordo com o artigo tributo é toda a prestação pecuniária, compulsória, pago de maneira obrigatória pelo contribuinte ao estado, este pagamento deve ser realizado em dinheiro; Haja vista que um tributo não deva ser usado como medida repressiva mediante a um ato ilícito que a pessoa possa vir a cometer, assim o tributo não poderá ser





uma sanção. Ainda de acordo com o artigo um tributo só poderá ser cobrado se existir lei anterior que o defina e que este será vinculado a alguma atividade administrativa. (Código Tributário Nacional,2016)

Apesar de existirem normas que regulam o direito tributário de maneira comum, tratando os tributos de forma mais genérica, podemos dizer que existem leis que disciplinam, cada espécie tributaria que será cobrada do contribuinte, assim respeitando o princípio da legalidade no direito tributário.

Diante a matéria do tributo vemos que a sua função é basicamente a arrecadação de receita para o Estado, usado também como vemos diariamente em nosso país para regular a economia, assim tem o exemplo de quando ouve a redução do IPI em certos produtos, isso para estimular as vendas e alavancar a economia. Mas também os tributos podem ser usados quando se trata de custeio de atividades que não são inerentes ao Estado, mas, mesmo assim, as desenvolvem, como para a previdência social, organizações sindicais, dentre outras atividades. Vemos assim que os tributos são muitos mais que meros arrecadadores de verbas para o estado, e sim é uma maneira de intervenção do estado, na economia do país.

Desta maneira podemos ainda classificar os tributos ainda quanto a sua finalidade: fiscais, extrafiscais e parafiscais. Assim o tributo fiscal é aquele que tem por finalidade a arrecadação para o estado, para que este possa cumprir com suas finalidades. Os tributos extrafiscais, este é utilizado para intervir no domínio econômico ou social, mais a intenção de arrecadar não desaparece, mas o enfoque principal é econômico e social. Já os parafiscais apesar de ter características de extrafiscal de cunho social e econômico, não se destina a União, mas sim a outras entidades públicas, ou privadas designadas pela lei. (JR.2007. p. 181 e 182)

### **Espécie de tributos**

Existe em nosso ordenamento jurídico uma série de tributos, mas para classificar um a um é algo discutido doutrinariamente pois existem inúmeras doutrinas que falam acerca do tema e com correntes diferenciadas a pentapartida, tripartida e a bipartite. Existem correntes que alegam em nosso ordenamento possui cinco espécies, tal corrente cujo o nome é conhecida





como teoria pentapartida, da qual falaremos neste trabalho.

Mas a constituição brasileira por sua vez vem em seu artigo 145 afirma que, cabe a União, Estados ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tributo, dentre eles impostos, taxas, e a contribuição de melhoria. Fazendo com que possamos concluir que segundo a carta magna brasileira temos em nosso ordenamento jurídico apenas três espécies tributarias teoria esta conhecida como tripartida, ou seja, impostos, taxa e a contribuição de melhoria.

Podemos citar ainda a teoria de bipartite, que diferencia os tributos em apenas duas espécies, os tributos vinculados e os não vinculados. Mais tal teoria que vislumbra a existência de apenas duas espécies tributarias, mas essa teoria não é aceita, no ordenamento jurídico brasileiro. Na obra de Eduardo de Moraes Sabbag, o doutrinador faz menção a tal teoria:

[...] *tributos vinculados* a uma atuação estatal (taxa e contribuições de melhoria, ambos aglutinados na forma de “taxas”) e *tributos não vinculados* (impostos). [...] (SABBAG, 2015).

Desta maneira para uma melhor compreensão do artigo temos como objetivo classificar as cinco espécies de tributos, mesmo que existam teorias que apresentem diferenças ideias a quantidade de tributos existentes no Brasil, pois essas classificações são questões de divergência doutrinaria.

São espécies tributarias: taxa, imposto, empréstimo compulsório, contribuições, e contribuição de melhoria. Desta maneira temos o tributo como uma categoria genérica que possui tais subespécies já mencionadas. Quanto ao fato gerador dos tributos devemos levar em conta a sua natureza, para que então surja uma obrigação tributária, assim como prevê no artigo 4º do código tributário nacional. Assim passamos a apresentar uma a uma de cada espécie tributaria para que seja melhor compreendido.

## Taxa

A taxa e um tributo que deve ser vinculado ao uma atividade do estado, ou seja, uma atividade pública. Kiyoshi Harada especialista em direito tributário





e finanças públicas conceitua taxa da seguinte maneira:

[...] tributo que surge da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte, que pelo exercício do poder de polícia, quer pela prestação efetiva ou potencial de um serviço público [...] (HARADA, 2009)

O Poder Público poderá cobrar de seus contribuintes a taxa, em razão do exercício do poder de polícia, a taxa nunca poderá ter sua base de cálculo própria do imposto, afirmando assim a constituição em seu artigo 145,III,§2º.

Este tributo poderá ser instituído por qualquer ente da federação, União, Distrito Federal, Estado e Municípios pois esta competência está firmada no artigo 77 caput, do Código Tributário Nacional. Mas apesar de todos poderem instituir tal tributo cabe a cada um ter os limites de suas competências.

A taxa tem seu fato gerador de acordo com o seu conceito mencionado no artigo 77 do Código Tributário Nacional, assim temos duas formas diferenciadas fatos geradores, um o Poder de Polícia e outro o serviço público.

O Poder de Polícia está definido no artigo 78 do Código Tributário Nacional, podemos assim dizer que o Poder de Polícia nada tem a ver com a polícia judiciária ou mesmo com a de manutenção da ordem pública, este poder de polícia tem o poder de fiscalizar, para que seja cobrada essa taxa, temos como exemplo do nosso dia a dia a taxa de alvará, mas existem muitas outras que podem ser cobradas.

O serviço público, para que possa ser cobrada uma taxa este deve ser específico ou divisível, nesta linha o artigo 79 do Código Tributário Nacional em seus incisos II e III, apresenta que divisível é aqueles serviços passíveis de utilização individual do contribuinte. Já a especificidade com relação ao serviço público é quanto a utilidade ou a necessidade pública.

## **Imposto**

Enquanto a taxa tem a vinculação como fator gerador de sua cobrança, o imposto segue uma linha diferenciada, pois não podemos classificá-lo como vinculado, e sim é uma espécie de tributo não vinculado a uma atividade estatal para sua cobrança. (JR 2007 p. 284)

Assim de acordo com o artigo 16, código tributário nacional imposto é, I





é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. (Código Tributário Nacional, 2016)

Então afirmando o que diz o Código Tributário Nacional, não pode esperar uma contraprestação do estado de acordo com o imposto que é pago como por exemplo, quando pago IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) não posso exigir melhores estradas, pois este imposto pode ser utilizado para qualquer finalidade.

O fato gerador de um tributo tem relação ao patrimônio do contribuinte, nada tendo haver com alguma forma de agir do estado. Os impostos podem ter competência da união, do distrito federal, estados e municípios.

## Contribuição

As Contribuições Sociais são de competência exclusiva da União. O artigo 149 da constituição declara de maneira expressa. Assim podemos dizer que as contribuições sociais ou parafiscais como também são conhecidas, por alguns doutrinadores, já outros alegam que a parafiscalidade não exista, pois quando nomeamos assim a contribuição falamos que esta não se destina aos cofres públicos, mas existem várias espécies de contribuições e estas podem ser divididas pela correspondente finalidade. Deste modo podemos dividir contribuições em três espécies de acordo com o doutrinador Hugo de Brito Machado:

[...] dividi-la em espécie, a saber: (a) contribuições de intervenção no domínio econômico, (b) contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas e (c) contribuições de seguridade social. (MACHADO H, 2011).

Assim ao exemplificar as espécies de tributos de contribuição social, podemos citar exemplos práticos do dia a dia: PIS, COFINS, entre tantos outros que fazem parte dos nossos encargos tributários. Para entender melhor vejamos de maneira breve cada uma destas espécies de contribuições.

Contribuição social, como o próprio nome diz são contribuições de





ordem social, onde pode envolver a saúde, educação... Um exemplo que tínhamos era a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), que era destinada a saúde. (PAULSEN,2015. p. 59)

Contribuição de intervenção no domínio econômico são atividades onde o Estado regula sobre a Ordem Econômica do país, assim como quando ele dá a propriedade rural a sua função social, a contribuição ao INCRA. (PAULSEN, 2015. p. 60)

Contribuição de interesses das categorias profissionais ou econômicas são as contribuições em que os profissionais fazem com sindicatos ou com conselhos de sua categoria profissional, o CRO (conselho regional de odontologia), CRM (conselho regional de medicina), dentre tantos outros existentes, que regulam e auxiliam profissionais de diversas áreas.(Código Tributário Nacional, 2016)

A seguridade social, de acordo com o artigo 194, da Constituição Brasileira é um conjunto de ações que parte do Poder Público em conjunto com a sociedade para garantir aos povos direitos relativos a saúde, previdência social, e assistência social. (Brasil, 2016)

### **Empréstimo compulsório**

Este tributo está no artigo 15 do Código Tributário Nacional, e no artigo 148 da Carta Magna Brasileira. É uma espécie de tributo que sempre esteve presente na nossa legislação, um exemplo a constituição de 1946 já apresentava o que era o empréstimo compulsório. (SABBAG, 2009. p.509)

Observando o artigo acima mencionado do CTN, podemos verificar que trata de um tributo que tem caráter de urgência, uma vez que pode ser utilizado para questões de necessidade. Afirmando e podemos assim dizer regulamentando o empréstimo compulsório a constituição o trata da mesma maneira, entendo que este tributo tem como objetivo auxiliar em casos extremos quando o Estado dele precise.

Ao analisar tais artigos nos levam um questionamento assim como temos na doutrina a grande divergência se o empréstimo compulsório é ou não um tributo, pois como é um empréstimo deverá ser devolvido. Questão esta discutida apenas na doutrina, pois este aspecto de devolução não entra em





divergência com a lei. (JR, 2007. p. 345).

Bem como o empréstimo compulsório se enquadra perfeitamente no conceito de tributos do Código Tributário Nacional em seu artigo terceiro. Este tributo só poderá ser instituído mediante lei complementar assim como determina o artigo 148 da constituição. É a competência é de exclusividade da União para sua instituição.

### **Contribuição de melhoria**

Agora passaremos a adentrar de maneira mais específica no tema deste artigo, que é a contribuição de melhoria. Vislumbrando as palavras do doutrinador Hugo de Brito Machado, logo percebemos que é necessário que seja provado valorização dos imóveis próximos da obra realizada pelo poder público para que possa ser cobrado dos contribuintes, assim não pode ser cobrado de qualquer maneira este tributo:

“... a espécie de tributo cujo o fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis. (MACHADO H, 2011).

Mas historicamente este tributo não tinha essa intenção, esta espécie tributária teve origem na França de maneira mais precisa no século XVII, onde foi utilizado para a abertura de uma rua em Paris em 1672, onde foi cobrado dos moradores esta contribuição, mas esta não tinha a valorização do imóvel como seu fato gerador, apenas tinha a vontade de urbanizar as cidades. Muito usado também em muitos países do mundo no pós-guerra para também claro reurbanizar as cidades devastadas. (SABBAG, 2015, p.481).

Já no Brasil, a contribuição de melhoria aparece a primeira vez na constituição de 1934, percorrendo um longo percurso até que em 1966 com a lei número 5.172 o código tributário nacional em sua plena vigência, tratou do





tema nos artigos 81 e 82 apresentando os limites deste tributo, e em 1967 com a publicação do decreto lei número 195 passou a ser mais específico ao tratar do tema, deste modo com a promulgação da carta magna de 1988 ela trava do tema no artigo 145, III, e não revogou o decreto e nem mesmo o código tributário nacional, e sim os recepcionou. (SABBAG, 2015, p.482).

Assim a contribuição de melhoria é um tributo que já existe a muito tempo não só no Brasil, mais sim no mundo todo e quando pensamos nela temos que ter em mente que é diferenciado de taxa e imposto, pois este possui um rol taxativo em lei para que possa ser cobrado dos contribuintes.

A diferença entre contribuição de melhoria e imposto é muito clara em vários aspectos, uma vez que imposto não é vinculado, já a contribuição de melhoria sim, e o imposto também normalmente tem uma continuidade em sua cobrança e diferente da contribuição de melhoria que é cobrada apenas uma vez a cada obra que valorize o imóvel.

A taxa, apesar de ser assim como a contribuição de melhoria um tributo vinculado, pois assim como já foi apresentado neste artigo a taxa tem como fato gerador o poder de polícia e a prestação de serviço público, muito diferente da contribuição de melhoria que preconiza e obriga a valorização imobiliária.

(...) cabe distinguir a contribuição de melhoria do instituto do imposto, por conta de sua incidência por conta de sua incidência depender de uma atividade estatal específica; da taxa, por que a atividade estatal desenvolvida é diversa da natureza (não é serviço, mas obra). ROCHA, 2014, p.89).

Desta maneira quando vimos tais tributos não podemos confundi-los, além de serem diferenciados, estes possuem natureza distinta. A Contribuição de Melhoria é um tributo de competência comum entre, União, Estados, Distrito Federal, e Municípios, assim como prevê artigo 81 do Código Tributário Nacional.(Código Tributário Nacional, 2016)

### **Fato gerador da Contribuição de melhoria**

O tributo contribuição de melhoria tem como seu fato gerador a





valorização de imóvel decorrente de obra pública. Com esse entendimento a jurista Fabiola Pelini em seu artigo comenta:

O fato gerador individualiza e caracteriza o tributo e, no caso da contribuição de melhoria, é a valorização (incremento de valor) imobiliária unicamente decorrente de obra realizada pelo poder público. Destes dois elementos essenciais, *obra pública e valorização*, tem-se a distinção da contribuição de melhoria dos demais tributos, como reza a teoria Tricotômica, cujo entendimento tem sido reforçado pelos tribunais pátrios.(PELINI, 2016)

Desta maneira, temos como característica básica da contribuição de melhoria que é a valorização do imóvel, também é o seu fato gerador ainda mais faz com que este tributo se diferencie dos demais.

A contribuição de melhoria de que se cuida é de melhoria. Isto significa dizer exatamente que ela está ligada a uma melhoria, que corresponde precisamente ao incremento de valor do imóvel daquele que será o obrigado a seu pagamento. (MACHADO, H 449).

Não se pode apenas pensar que uma obra pública pode ser o fato gerador do tributo contribuição de melhoria, deve ser comprovado a real valorização do imóvel seja derivada da obra pública. O Decreto-Lei Nº 195/67, a contribuição de melhoria só poderá ser utilizada de acordo com o que está transcrito no artigo segundo desta lei, vale salientar que este rol de possibilidade é taxativo, não sendo passível dar mais abrangência e possibilidades para instituir tal tributo.

Se faz ainda necessário comentar o que se entende por obra pública e a tão comentada valorização imobiliária. Podemos ainda mencionar que é justificável a cobrança de contribuição de melhoria, pois trata de uma questão de não querer, que exista um enriquecimento sem causa, pois se a obra fez com que apenas poucas pessoas se valessem deste benefício, seria justo





cobrar isso pois enquanto a obra é para poucos, o dinheiro para custear, veio de todos. Mas não é por que alguém pague a contribuição de melhoria, que este contribuinte estará afastado de arcar com a majoração da valorização do imóvel.

## **Sujeitos**

Temos como sujeitos nesta relação o sujeito passivo e o sujeito ativo. O sujeito ativo pode ser qualquer dos entes federados do país, União, Distrito Federal, Estados e os Municípios, de acordos com os limites que a lei os impõe.

Por sua vez o sujeito passivo é o contribuinte cujo o imóvel obteve valorização decorrente de alguma obra que o poder público realizou. Assim é passível tal cobrança apenas de imóveis que sejam de natureza privada, e não públicos, logo não teria sentido o poder público cobrar tributos de obras pertinentes a ele mesmo.

## **Base de cálculo**

Quanto à base de cálculo podemos citar o artigo 82, §1 e §2º do Código Tributário Nacional onde tratam deste tema da seguinte maneira, a parcela que caberá a cada imóvel deverá ser de acordo com o valor da obra, onde cada contribuinte deve ser notificado do valor referente a contribuição de melhoria, formas e prazos de pagamento e dos elementos eu integram a base de cálculo. Ou seja, a maneira que será quantificado para cada contribuinte pagar, deve ser apresentado a este bem como os motivos daquele valor.

A doutrina ainda traz formas diferenciadas de cobrança da contribuição de melhoria a individual e a global. O limite de cobrança global, inerente a Contribuição de Melhoria, tem como parâmetro o valor máximo da obra realizada. Não podendo arrecadar valor acima do custo da obra, pois assim teremos o enriquecimento injusto do Estado. (SABBAG,2015. p. 499).

O limite individual de cobrança de um contribuinte segundo a doutrina acontece para proteger cada proprietário, mais esse valor cobrado individualmente de cada um não deve ultrapassar o valor total da obra. O





Código Tributário Nacional, determina em seu Artigo 81 e 82 §1º:

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.(Código Tributário Nacional,2016)

Art.82 [...]§ 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. [...] .(Código Tributário Nacional,2016)

Assim percebemos que o limite de cobrança individual é aquele cobra a mais de quem mais é beneficiado pela obra pública, ou seja, levando em consideração a valorização de seu imóvel.

Segundo Eduardo Sabbag em 2015, esta forma de cobrança da Contribuição de Melhoria é mais um ponto que faz com que este Tributo seja de difícil a sua instituição pois é complexa estimar os valores a serem cobrados dos contribuintes.

### **Requisitos para a cobrança**

No artigo 82 do código tributário nacional diz que a lei que instituída para que possa ser cobrada a contribuição de melhoria deve cumprir os requisitos:

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. (Código Tributário Nacional,2016)

Após a lei que for cobrar a contribuição de melhoria cumprir com esses requisitos deverá ela notificar cada um dos contribuintes de acordo com o §2º do código tributário nacional.

### **Contribuição de melhoria e constituição federal, pontos controversos.**

Apesar do decreto lei N° 195/67, ser recepcionado pela Constituição Brasileira de 1988, existem pontos que são divergentes, uma vez que o rol de obras públicas que a contribuição de melhoria pode ser instituída é taxativo, e algumas obras apresentadas neste decreto hoje na atual legislação não está de acordo, até mesmo ao entender a evolução da sociedade observamos quem obras que valorizavam um imóvel antigamente, hoje em dia são questões de necessidade da população e não mais uma comodidade.

No artigo 2º, inciso primeiro do decreto, determina que é passível de cobrança da contribuição de melhoria na construção de esgotos, dentre outras hipóteses. (Decreto, 2016) Ao verificar este inciso, podemos considerar que muitas dessas obras são de responsabilidade dos entes federados e não devendo ser mais um encargo para o contribuinte, pois atualmente temos uma situação diferenciada de quando o decreto foi instituído. Quando é mencionado o esgoto como uma maneira de valorizar um imóvel vemos a real atraso desta lei, pois a saúde é um direito do cidadão e um dever do estado onde esgoto não se trata de valorização de imóvel e sim é questão de saúde pública. Ao ver o artigo 6º da constituição federal podemos constatar que temos como direitos sociais a saúde.(Brasil,2016)

Quando colocamos estes artigos, lado a lado constatamos um choque nas leis pois, o que é de direito do cidadão e dever do estado mais uma vez deve ser custeado pela população, sendo estas obras de responsabilidade dos entes federados, e não mais um encargo para a população.

Ainda com relação a saúde pública no artigo segundo do decreto ainda fala e obras de abastecimento de água potável, ficamos pensando isso é um





dever do estado, ao menos de fornecer a sua população uma água de qualidade. Pois o saneamento básico é o mínimo que temos de direito para sobreviver, de maneira digna. (Decreto, 2016)

Podemos ainda citar o nosso direito ao lazer, o direito de ter uma praça pública um parque público de qualidade, para que possamos desfrutar de momentos com a nossa família. O direito ao lazer é mais um direito fundamental que pode vir a ser ferido, também ferindo o artigo sexto da constituição da república federativa do Brasil. (Brasil, 2016)

### **Discussão e resultados**

Ao realizar a pesquisa bibliográfica, foi necessário a busca de vários autores para que o objetivo deste artigo fosse alcançado que era de apresentar os motivos que levaram a contribuição de melhoria ao desuso.

Como citado anteriormente algumas questões inerentes a constituição, fazem com que este tributo não seja utilizado, pois entram em choque com direitos fundamentais do cidadão, mais não só esta questão e sim existem uma série de fatores que existem que fazem o Poder Público desistir de usá-lo.

Outro ponto observado em pesquisas bibliográficas são as palavras do doutrinador Ugo de Brito Machado que grande parte do Poder Público não é interessante a instituição da Contribuição de Melhoria, por exigir do agente passivo a transparência nas contas Públicas:

A verdadeira razão para a não instituição da contribuição de melhoria é a obrigatoriedade de publicação do orçamento da obra, que deve ficar disponível para os contribuintes, podendo estes impugnar o custo da obra. A transparência geralmente não interessa aos governantes, nem às grandes empresas que contratam obras públicas pois o superfaturamento é coisa comum nessas obras. (MACHADO H, 2011, p.453).

A complexidade burocrática também mencionada por doutrinadores, por ser, um dos entraves para instituir a contribuição de melhoria, a lei traz vários, artigos que devem ser respeitados ao instituir tal tributo. (MACHADO J M, 2016)

Dificuldade na cobrança também é um obstáculo pois, é difícil apreciar a zona de influência de valorização de uma obra pública, a forma de mensurar





quais os imóveis são beneficiados, que pode ser avaliado de duas maneiras ao longo da obra, ou ao redor da obra. (HARADA.2009 p. 308).

A previa realização da Obra Pública segundo Hugo De Brito Machado, pode parecer uma “desculpa” para a não instituição deste tributo pois se alega muitas vezes:

Pode parecer que a Contribuição de Melhoria não tem sido instituída em nosso País por que artigo a lei exige como condição, para a sua cobrança, a prévia realização da obra, o que tornaria inviável esse tributo como fonte de recursos, para emprego em obras públicas. Trata-se apenas de uma desculpa usada pelos agentes de administração para não usar esta espécie tributaria, pois poderia a entidade financiar a Obra Pública, para essa finalidade, e posteriormente pagar a dívida com o que arrecadar. (MACHADO H, 2011, p.453).

O proveito pessoal e promoção, também são questões que fazem a Contribuição de Melhoria não ser aplicada com frequência no Brasil, pois ao realizar obras que privilegiam poucas pessoas, geralmente são amigos, onde os governantes utilizam tal situação para se favorecer de algum modo. Ou de outra forma informa pessoas de seu interesse o local onde irão ocorrer obras, que vão valorizar aqueles imóveis, ou seja, questões meramente de interesses políticos, que vão em desencontro com o bem estar social. (MACHADO H, 2011, p. 454).

### **Método e procedimento**

Método segundo Arlindo Costa é o conjunto de procedimentos científicos utilizados na investigação para a compreensão dos fenômenos que serão estudados. (COSTA, 2006 p.105).

O método de abordagem do presente artigo científico é o dedutivo, uma vez que se procurou, demonstrar a verdade, com base em Livros, e artigos científicos. (COSTA,2006 p. 108). Por sua vez, em relação aos procedimentos técnicos, optou-se pela adoção de pesquisa bibliográfica, de artigo científicos.

### **Conclusão**

Levando em consideração os aspectos supramencionados podemos





concluir que, os tributos são essenciais para a manutenção da máquina pública, porém existem aqueles que não são utilizados com tanta frequência. Mas os tributos são extremamente importantes para o nosso país, pois não só são meros arrecadadores para o estado, mais também são maneiras de intervenção do Estado na economia.

O direito tributário, apesar de sempre estar presente na sociedade, nem sempre atuou em um ramo autônomo, sendo que era parte de outros sistemas jurídicos. O Direito Tributário é um conjunto de normas que como função regular a relação de contribuinte e Estado.

Tributo por sua vez tem como principal característica a prestação pecuniária, e só poderá ser instituído por meio de lei. Este pode ser classificado quanto a sua finalidade, que pode ser fiscal, parafiscal e extrafiscal. O tributo é um gênero no qual existem espécies, essas muitas vezes alvo de discussões doutrinárias, pois existem várias correntes falando quantas espécies tributárias, existem em nosso ordenamento jurídico, tratamos então de cinco espécies, imposto, taxa, contribuições, empréstimo compulsório e contribuição de melhoria.

Cada espécie apresentada foi possível vislumbrar as diferenças e qual a utilidade de cada uma, bem suas finalidades. A contribuição de melhoria tema deste artigo se apresentou um tributo que auxiliaria muito a administração pública, mas, como foi apresentado, não existe vontade por parte do poder público. O que ficou mais pujante é que a contribuição de melhoria exige um esforço que se está disposto a fazer.

Ao estudar a Constituição conjuntamente com o Decreto Lei 195/67 percebi que existem pontos que são controversos, uma vez que a constituição lhe garanta um direito, uma lei mais antiga determina de maneira diferenciada. Desta maneira observei vários aspectos sobre a contribuição de melhoria o quanto ela pode ser para o bem da sociedade, e o quanto o poder público não se interessa por isso.

## Referências

COSTA,A (2006). Metodologia Científica. Em A Costa, *Metodologia científica* (p.360) Mafra.





HARADA, K. (2009). Direito Financeiro e Direito Tributário. Em K. Harada, *Direito Financeiro e Tributario* (p.760). São Paulo: Atlas.

JR., L. E. (2007). Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário. Em L. E. Jr., *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributario* (p. 942). Rio de Janeiro: Renovar.

MACHADO, J. M. *Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul*.  
Fonte: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1292416660.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1292416660.pdf).  
Acesso em 03 nov. 2016

MACHADO, U. D. (2011). Curso de Direito Tributario. Em U. d. Machado. *Curso de direito tributario* (p.560) Malheiros Editora.

NACIONAL, C. T. Leis. Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em 18 out. 2016.

PAULSEN, L. Curso de Direito Tributário. Em L. Paulsen, *Curso de Direito Tributário Completo* (p. 519). Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2015

PELLINI, F. *Artigos Jurídicos*. Fonte: Juris Way: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1289](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1289). Acesso em 03 nov. 2016.

PLANALTO. Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).  
Acesso em 19 out. 2016.

PLANALTO. Fonte: DECRETO-LEI Nº 195:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm). Acesso em 13 out. 2016

SABBAG, E. (2015). Manual do direito tributário. Em E. Sabbag, *Manual do Direito Tributario* (p. 1264). São Paulo: Saraiva.

