

LEI N.º 50

Data da Lei: 22 de dezembro de 1969

SÚMULA: "Dispõe sobre o lançamento e arrecadação da Contribuição de Melhoria, na forma que especifica".

A Câmara Municipal de Guaratuba, Estado do Paraná, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

Art. 1º - A contribuição de melhoria, autorizada pela Constituição Federal (Art. 18, II), salvo lei especial que permita a sua exigência em outros casos, será cobrada em todo o território do Município, quando se verificar a valorização de imóvel, de propriedade particular, em virtude de qualquer das seguintes obras ou melhoramentos realizados pela administração municipal:

I - abertura ou alargamento de vias públicas e praças, construção ou ampliação de parques e jardins;

II - pavimentação e obras complementares de vias e logradouros públicos;

III - abastecimento de água, iluminação pública, rede de esgotos, canalização de águas pluviais e arborização;

IV - obras gerais de saneamento, retificação de curso d'água, drenagens e aterros;

V - assentamento de guias, construção, pavimentação e melhoramento de estradas municipais;

VI - realizações de embelezamento urbano, incluindo desapropriações necessárias ao desenvolvimento de planos paisagísticos e de incremento ao turismo.

Art. 2º - O pagamento da contribuição de melhoria, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, cabe ao proprietário respectivo, ou aos seus sucessores, a qualquer título.

Art. 3º - Havendo condomínio, quer de simples terreno, quer de terreno e edificação, a contribuição será lançada em nome de cada um, ou todos os condomínios indistintamente, que serão pela mesma responsáveis na razão de suas respectivas partes.

Art. 4º - A Administração Municipal deverá publicar, para a exigência da contribuição:

a. - o plano da obra e respectivo orçamento, estabelecendo os limites das zonas a serem beneficiadas direta ou indiretamente;

b. - a relação dos contribuintes e valores dos imóveis a serem beneficiados, com a enunciação da respectiva contribuição.

Parágrafo único - A contribuição será proporcional à valorização realmente obtida pelos imóveis, considerada a sua maior ou menor proximidade das obras, ou, se for o caso, o benefício global que as mesmas representam para todos os contribuintes.

Art. 5º - Iniciadas as obras ou melhoramentos motivadores da con-



Estado do Paraná

contribuição serão procedidos os lançamentos respectivos, com base na valorização consequente, calculada em função do investimento necessário a sua consecução:

Art. 6º - No custo das obras será computada a despesa decorrente de estudos, projetos, fiscalização, administração, desapropriação, execução e financiamento, inclusive prêmios, reembolso e consecutórios de praxe.

Art. 7º - Quaisquer reclamação dos interessados serão recebidas, para apreciação e despacho, do qual não caberá recurso administrativo, dentro de vinte dias subsequentes a publicação de que trata o artigo 4º, da presente lei.

§ 1º - É assegurado ao contribuinte o direito de promover a avaliação judicial de imóvel beneficiado, a fim de que prevaleça sobre a administrativa, deferindo-se a Administração Municipal a faculdade de aproveitá-la para efeito do lançamento dos impostos de sua competência.

§ 2º - É assegurado, outrossim, o direito de prelação, que será exercido pela Administração Municipal, para adquirir imóveis pelo valor que lhes atribuir o contribuinte, acrescido de 10% (dez por cento), se não houver acordo na fixação desse valor para os efeitos de lançamento da contribuição respectiva. Nesses casos, far-se-á a imissão de posse, desde que a administração pública efetue o depósito com a prova da circunstância indicada neste parágrafo.

Art. 8º - Para o cálculo da contribuição de melhoria serão individualmente considerados os imóveis constantes de loteamentos aprovados em caráter definitivo.

Art. 9º - No caso de desmembramento, legalmente comprovado, de imóvel já lançado, poderá o lançamento, a requerimento da parte interessada, ser desdobrado em tantos outros quantas forem as economias em que se subdividir a propriedade primitiva.

Art. 10 - A contribuição de melhoria de que trata o parágrafo único do art. 4º, será calculada tomando-se por base, para os devidos lançamentos, o custo total das obras e o número de metros da totalidade das testadas dos lotes beneficiados, direta ou indiretamente, consoante a caracterização dos melhoramentos respectivos.

Art. 11 - A contribuição de melhoria, que não incidirá sobre imóveis de valor igual ou inferior a 6 (seis) vezes o salário mínimo local, desde que os seus proprietários não possuam outro imóvel no Município, será cobrada:-

a.- de uma só vez, quando inferior a 50% (cincoenta por cento) do salário mínimo local;

b.- nos demais casos, em prestações mensais, trimestrais ou semestrais, observado o prazo de execução da obra e computados juros de doze por cento (12%) ao ano, conforme a Tabela Price.

§ 1º. - Em qualquer caso, o pagamento respectivo deverá ser efetuado, no máximo em vinte e quatro meses, contados do início da execução das obras de melhoramentos.

§ 2º. - Mediante composição com a Administração Municipal, o proprietário poderá efetuar o pagamento, parcial ou total, da contribuição devida, em propriedade imóvel.

Art. 12 - Não serão alcançados pela contribuição de melhoria os templos religiosos, de qualquer culto, e os imóveis que, por destino, estejam definitivamente fora de comércio.

Art. 13 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



Gabinete do Prefeito, Guaratuba 28 de Novembro de 1969.


MIGUEL JAMUR
-Prefeito Municipal-

1.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Versa o Projeto em pauta, especificamente, sobre a legalidade da cobrança de taxa de pavimentação e a vantagem, de ordem prática, que a mesma possa apresentar sobre a arrecadação de contribuição de melhoria, relativamente a serviços e obras de pavimentação de vias públicas no Município de Guaratuba.

Para a melhor compreensão do problema, mister se faz a conceituação, talvez exaustiva, mas absolutamente imperiosa, da contribuição de melhoria, e de como tem a mesma sido encarada no direito brasileiro.

-CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

a) - Conceito

Desde 1.891, é nítida a distinção entre impostos e taxas, no direito constitucional brasileiro. A partir de então, sempre se tem empregado a expressão "tributos" para designar, em conjunto, as prestações exigidas coercitivamente aos contribuintes: impostos; taxas; contribuição de melhoria.

A nova Constituição, resultante da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1.969, assegurando a autonomia municipal pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência (Art. 15, item II, letra "a"), ao deferir faculdade aos municípios para instituir contribuição de melhoria, conceitua esse tributo (Ar. 18, item II). Ela poderá ser cobrada dos proprietários de imóveis valorizados pela realização de obras públicas, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Se os impostos, no consenso atual, respondem pelos encargos de serviços públicos de caráter geral, não suscetíveis de individualização, a contribuição de melhoria, como as taxas, corresponde a benefícios especiais mensuráveis, individualizáveis, prestados ao contribuinte sob a forma de serviços ou vantagens definidas para o mesmo, não raro por ele pedidos à autoridade ou ao agente público. Por isso mesmo, alguns escritores e legisladores entenderam que a contribuição de melhoria não diferia das taxas. Entretanto, a contribuição de melho



melhoria oferece matiz próprio e específico, não sendo a contraprestação de um serviço público incorporado, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do imóvel. Daí a justificação doutrinária do tributo pelo princípio do enriquecimento sem causa peculiar ao direito privado caracterizando-se a contribuição de melhoria como a compensação por benefícios restritos a uma categoria de pessoas, delimitadas territorialmente, segundo Einaudi.

b) - Histórico Constitucional

A contribuição de melhoria foi acolhida com o caráter de espécie tributária, em nosso direito positivo, na Constituição de 1934 que dispunha, em seu artigo 124, que uma vez provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tivesse efetuado, poderia cobrar dos beneficiados, contribuição de melhoria.

A carta de 1.937 silenciou sobre a matéria, mas a Constituição Federal de 1.946 veio novamente a considerá-la, de modo expresso, no seu artigo 30, admitindo a cobrança de contribuição de melhoria quando se verificasse a valorização do imóvel, em consequência de obras públicas, determinando, outrossim, que a mesma não poderia ser exigida em limites superiores a despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra resultasse para o imóvel beneficiado. A Constituição de 1.967 a relembrou nos artigos 18 e 19 e a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1.969, por igual, não a esqueceu.

c) - Caracterização

O que caracteriza a contribuição de melhoria é a exigência fiscal do contribuinte, a título de contraprestação pela execução de obras públicas, que aumentou o valor do imóvel de sua propriedade, de importância correspondente ao benefício auferido, calculado em função daquela valorização.

Conforme o ensinamento de Francisco Campos, o benefício especial é, assim, o limite e a medida da contribuição de melhoria e consiste, precisamente, no aumento do valor do terreno além do valor que resulta para ele das condições gerais e comuns que beneficiam, indistintamente, toda a propriedade urbana.

Embora o que justifique a imposição do tributo seja a valorização, como verdadeiro princípio informador do instituto, tem os financistas e juristas preconizado como limite da cobrança o próprio custo da obra, a fim de estabelecer o equilíbrio de ambos os lados. Realmente, se o beneficiado deve indenizar a valorização advinda da obra pública para não ter enriquecimento a custa da coletividade, também esta não deve pretender transformar essas obras em fontes de receita extra.

Consoante a opinião de C.A. de Carvalho Pinto, a prática tem consagrado essa limitação, mas de qualquer forma, não se deve esquecer que o limite correspondente ao custo importa numa restrição ao princípio informativo da contribuição de melhoria - o princípio de recuperação pelo poder público das valorizações pelo mesmo proporcionadas, e, nestas condições, se se justifica até o ponto em que outros interesses públicos concorrentes acaso a possam reclamar, e sempre em termo que não prejudiquem o alcance fiscal da contribuição de melhoria. (Rev. de Dto. Adm., vol. 13).

Persiste, ainda, a dúvida sobre a caracterização da contri



contribuição de melhoria como taxa, inobstante tenha aquela, matizes próprios.

Entre os que diferenciam a contribuição de melhoria das Taxas se inclui como maior paladino, E. SELIGMAN, que viu seu ponto de vista acolhido, no Brasil, por BILAC PINTO.

Dentre os argumentos varios que são enumerados para justificar aquela diferenciação, colocam como fundamental, os seus defensores, o - de que a contribuição de melhoria se condiciona a uma obra publica e em função da valorização do imóvel do contribuinte, enquanto as taxas em geral se condicionam a um serviço publico especial, sem necessidade de relacionar-se com a propriedade do contribuinte.

Contudo, a expressão "serviço publico" abrange toda e qualquer atividade positiva da Administração, destinada a satisfazer as necessidades coletivas, na consecução dos seus fins. (Cf. MARIO MASAGRÃO, Natureza Jurídica da Concessão do Serviço Publico). Por sua vez, a taxa consiste na contribuição destinada a remunerar sem inqúitos especulativos, especificadamente, serviço prestado pelo poder publico ao particular.

O que a caracteriza, portanto, é a vantagem específica em favor de determinados individuos, - represente isso uma utilidade concreta material ou um bem imaterial -, acrescentando valorização ao patrimonio particular por obra publica ou resultando qualquer outro proveito especial. Indiferente, ainda, o cálculo da contraprestação estabelecida, em virtude do custo da prestação oferecida pela Administração ou dela provocada ou por outro motivo da valorização havida nos imóveis. Corresponde, sempre, no entanto, a compensação ou devolução de beneficio por ação do poder publico. (Cf. O.A. BANDEIRA DE MELLO).

Por isso, negando essa distinção essencial entre contribuição de melhoria e as taxas em geral, escreve o Prof. TEOTONIO MONTEIRO DE BARROS FILHO que o elemento essencial e específico da taxa, capaz de identificá-la em qualquer circunstancia, é a vantagem especial. Ora, esse elemento é o mesmo que faz a essencia das contribuições de melhoria. No fundo, elas não passam, como as taxas, de uma contraprestação paga em face de uma vantagem especial que constitui o elemento nuclear tanto das taxas como das contribuições de melhoria, não havendo, pois, como distinguí-las substancialmente.

Outro não é o entendimento do Prof. J.H. MEIRELLES TEIXEIRA, que considera a condição existencial da taxa de melhoria, o beneficio, o aumento de valor venal da propriedade privada, em consequencia de obra publica. Como a contribuição de melhoria não se paga apenas porque se obtém um beneficio, mas também por que esse beneficio esta ligado a um gasto, e não é justo que a coletividade responda pelo custeio total de uma obra que enriquece, de modo especial, a alguns de seus membros, e como o fundamento jurídico da taxa de melhoria reside na mesma regra da distribuição de encargos fiscais que justifica a cobrança das taxas em geral, - aduz, finalmente, o mestre, que desse atendimento resulta conclusão de que a contribuição de melhoria advém do exercício do poder impositivo da Administração, e, pela sua estrutura economico-Jurídica, deve ser classificada no quadro das rendas publicas, como verdadeira TAXA. (Rev. do Arq. Munic. vol. 46).

A essa ilação chegaram, por igual, TEMISTOCLES CAVALCANTI, Tratado de Direito Administrativo, vol. II, e PONTES DE MIRANDA, Comentarios à Constituição de 1.946.

Na realidade, a contribuição de melhoria é uma sub espécie da categoria tributaria denominada taxa. Ao contrario das outras, que se cobram por contraprestação do custo do serviço, ela se calcula em função da valorização sufrida pelo proprietario de imóvel beneficiado por determinada obra publica. Alias, são inumeras as classificações que se podem fazer daquela, criando-se varias figuras de sub-taxas.

d) - As Taxas de custo de obras publicas



Estado do Paraná

Na versão do Prof. BILAC PINTO, a contribuição de melhoria vestiu com roupagens novas, velhas formas de arrecadar meios para atender ao interesse coletivo e recuperar as despesas feitas segundo a proporcionalidade do benefício.

São essas as suas palavras:-

" Será a contribuição de melhoria um tributo novo?

Trata-se de instituto moderno que veio restaurar velho recurso fiscal.

A modernidade da contribuição de melhoria reside apenas nas características do processo de lançamento e criação dessa obrigação fiscal, visto como fenômeno da incidência, sobre os proprietários vizinhos e beneficiados, dos onus da realização de obras públicas e dos mais antigos que se conhecem " (Revista de Direito Administrativo, vol. 9, pg. 398).

É antigo o processo de se obter obras públicas exigindo dos mais beneficiados por ela a obrigação alternativa de fazer ou pagar a outrem que a faça, transformada a obrigação de fazer em obrigação de dar. Tal sistema, que vamos encontrar já no Direito Romano, impera ainda hoje em muitas municipalidades.

Nos Estados Unidos, ao lado do "benefit assessment" se encontra o "cost Assessment", este visando exclusivamente haver do contribuinte o custo do melhoramento e aquele procurando a parte dele o valor do benefício proporcionado. Enquanto num a valorização é inerente ao instituto, noutro se cogita apenas do pagamento da contraprestação do serviço prestado mediante obra pública. (Cf. HARLEY LEIST LUTZ, Public Finance). No Brasil, também essa distinção existe. Na fase colonial tivemos a cobrança das fintas, tributos aplicados, de ordinário, para custear as raras obras públicas de então, como fontes, pontes e calçadas. (Cf. CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA, Código Filipino). No período republicano foram adotadas as chamadas taxas de calçamento, que se generalizaram por quase todas as cidades brasileiras; e as taxas de custo do serviço dos passeios, cobradas dos proprietários que deixavam de executar tal obrigação. Segundo ensina OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, em notável estudo sobre a matéria, os americanos, que aplicaram a contribuição de melhoria em grande escala, principalmente para a indenização de obras públicas municipais, acabaram reconhecendo que a concretização dela como "benefit assessment" exigida aparelhagem dispendiosa e de difícil organização, apresentando aspectos delirados e de soluções técnicas complicadas, fazendo fracassar o instituto, na maioria das vezes. Em função disso, por seu reconhecido espírito prático, preferiram substituir a contribuição de melhoria, isto é o "benefit assessment" pelo "cost assessment", quer dizer, pela simples taxa de retribuição de custo de serviço realizado mediante execução de obra pública.

"Trocaram a sedução das fórmulas da retribuição com base na valorização com o esplendor democrático da participação do contribuinte no estudo e fiscalização do empreendimento, em qualquer, digo em que se vislumbram anseios de perfeita justiça distributiva, no compor a indenização pela obra por parte dos beneficiados, na proporção da vantagem estritamente calculada em face no novo valor do imóvel, por sistema mais objetivo, - que não acarretasse tantas desilusões ante as reais condições sociais, políticas e administrativas dos ambientes, onde essas concepções cerebrinas teriam de desacreditar o instituto e acarretar o seu completo fracasso e abandono pelos homens do governo!"

É essa orientação ponderada e sensata tem plena aceitação no Brasil, ao menos no que respeita as taxas de calçamento, como observou, com muita propriedade, o jurista argentino, JUAN CARLOS LUQUI (A Cont. de Melhoria na Argentina, Rev. de Serviço Público, vol II, ano de 1947).

Optando pela taxa de serviço, "cost assessment", em lugar da contribuição de melhoria, "benefit assessment", assim se expressou PRESTES MAIA,



talvez o maior urbanista brasileiro :-

"Pode-se dizer que cada lançamento é quase tão difícil como uma expropriação, principalmente se os atingidos entenderem contesta-lo. Taxa muito mais simples, meio termo entre a melhoria e o rateio, a taxa de calçamento vigente tem-nos dado imenso trabalho e saída com grande atraso, Entretanto, esta se envolve dados aritmeticos e geometricos elementares e para o seu manuseio dispomos de repartições técnicas numerosas. Introduzir o fator "valor", como sucede com a taxa de beneficio, e o mesmo que passar da geometria a 2 a geometria a 3 dimensões:- o preparo tecnico e moral dos funcionarios dara um salto, e a sua formação deve ser especial. No Município de São Paulo, tais dificuldades, ponderadas com criterio realista e amplo, capaz de visionar em seu conjunto todos os interesses da administração, por forma a que o atendimento de alguns não importasse no sacrificio de outros não menos respeitaveis, levariam mesmo a conclusão de sua impraticabilidade imediata, com o caracter geral de que se deveria revestir." (Rev. de Direito Administrativo, vol. 12 pg.28).

O Prof. CARVALHO PINTO, em estudo sobre projeto que se converteu na Lei nº. 854, relativo a contribuição de melhoria, depois de lhe tecer criticas, por se orientar segundo a tradição do conceito do tributo, declara que, no Brasil, so poderia ser verificado o instituto, se substituíssemos os custosos e complicados processos de sua aplicação por normas maleaveis, que permitissem maior liberdade de ação a Administração, bem como autorizassem a modificação do principio da valorização efetiva da contribuição por simples valorização presumida, em ultima análise, se preferíssemos o "cost assessment" - em lugar do "benefit assessment".

A rigor, isso significa precozinhar, ainda que sem o dizer claramente, a utilização da taxa de serviço por obras públicas, em lugar da concepção classica de contribuição de melhoria.

2.

A AUTONOMIA MUNICIPAL

Fazendo abstração da evolução histórica da autonomia municipal, mas apenas lembrando que o instituto moderno dessa autonomia - tem seu berço no "self-government" inglês, e de toda a conveniencia - apresentar os fundamentos em que, atualmente, se estriba a autonomia - dos municípios, na vida administrativa brasileira.

A Emenda Constitucional nº.1, de 17 de Outubro de 1.969, assegura a autonomia municipal, sendo taxativa quando dispõe:-

- " A autonomia municipal será assegurada :
- I -
- II - Pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse,
 - " especialmente quanto:
 - a - À decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas,
 - b - à organização dos serviços públicos locais."

Pelo texto não só se prevê a autonomia dos Municípios como a sua estrutura descentralizada. Descentralização e autonomia, em que



pese a confusão de muitos, se diferenciam. Autonomia é o governo próprio naquilo que lhe é próprio, portanto, compreende, pelo visto, o provimento político privativo dos cargos governamentais, com as restrições impostas pela própria Carta Magna, e o ordenamento jurídico privativo dos assuntos que lhe forem delegados como próprios. Já a descentralização consiste na maior ou menor parcela de competência entre os órgãos de diversos aparelhos governamentais, delegada pelas entidades políticas superiores.

Pela nova Carta se concedeu, aos Municípios brasileiros, - salvo as exceções por ela mesma enunciadas, a prerrogativa de estabelecer, privativamente o provimento político dos seus cargos governamentais e de ordenarem, também privativamente, as regras jurídicas relativas aos assuntos que lhe forem delegados como próprios. E esses assuntos o texto constitucional diferenciou, ao apreciar a descentralização municipal, em duas ordens. Com referência a maioria deles, fixou uma regra, para servir de exemplo aos Estados Federais, não distribuir as competências municipais próprias, isto é, "o seu peculiar interesse". Entretanto, relativamente a outros, expressamente fez a entrega aos Municípios, como sejam: - "a decretação e arrecadação das suas rendas" e a organização dos serviços públicos locais".

Logo, nessas matérias especificadas se assegurou aos Municípios, constitucionalmente, competência privativa para disporem livremente a respeito delas. Em consequência, devam ser havidos como irritos e nulos, quaisquer outros textos de legislação ordinária, que a desconhecem, procurando, aberta ou veladamente, suprimi-la ou perturba-la.

Portanto, essa situação jurídica privativa dos Municípios de decretação e arrecadação de tributos e aplicação de suas rendas, bem como da organização dos serviços locais, assumiu, ante o preceito legal de direito constitucional, o aspecto de verdadeiro direito político subjetivo, oponível mesmo a União e aos Estados que acaso o despreitem, por ferir a natureza do instituto, segundo a definição do legislador constituinte e alcançado as culminâncias de regra jurídica essencial do regime constitucional brasileiro, a vigorar, em toda a plenitude, a partir do dia 30 do mês fluente de 1.969.-

Entre os poderes privativos, constitucionalmente especificados, dos Municípios, cumpre destacar o relativo "decretação dos tributos de sua competência" estão previstos no artigo 24, com a perspectiva de limitação, através da fixação de alíquotas máximas, através de lei complementar, competindo, ainda, aos Municípios instituir e arrecadar taxas e contribuição de melhoria, nos termos do artigo 18, itens 1 e 11, da nova Constituição Brasileira.

À vista do exposto, verifica-se que os Municípios tem competência, constitucionalmente fixada, de modo específico, com referência aos itens respectivos, entre os quais esta o de decretar e arrecadar tributos da sua competência e aplicar suas rendas, e competência genérica, decorrente da regra de peculiar interesse, apurável segundo os princípios doutrinários e a tradição histórica e a ser enunciada pelo legislador ordinário.

Como a competência de decretar e arrecadar tributos está naquela categoria, impõe-se considera-la como privativa dos Municípios salvo as restrições também expressas da Constituição Federal. Por conseguinte, se texto terminante desta em sentido contrário é que poderá prevalecer contra o livre exercício do poder tributante municipal, e, ainda, tão somente as limitações expressamente previstas, porque a autonomia municipal, no campo tributário, constitui princípio estrutural da federação brasileira.



Estado do Paraná

Há que se considerar, ainda, artigos na nova Carta que prevêem atribuições para legislar sobre direito financeiro. No que nos interessa, especificamente, basta lembrar o que dispõe o parágrafo 1º, do art. 18, da Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de Outubro de 1.969 : -

"art. 18.-

I -

II -

§ 1º- Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre o conflitos de competência nessa matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e regulará as limitações constitucionais do Poder de tributar. "

Mas, qual a extensão dessas normas gerais em face da autonomia tributária dos municípios, também assegurada por texto expresse da Constituição?

Não será jamais possível admitir que o legislador ordinário ainda quando se valha da competência outorgada pela Constituição para dispor sobre determinadas matérias, venha a desconhecer princípios assegurados, expressamente, em outro texto da Constituição.

Parece evidente, pois, que as normas gerais de direito tributário, ainda que alterado o disposto na Lei nº. 5.172, de 25 de Outubro de 1.966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais daquele direito aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios, não, ou melhor, que não pode ser perturbada, conduzindo-se com critério restritivo, a fim de não macular a liberdade financeira daquelas entidades.

Constitui princípio de hermenêutica, que a Constituição se deve interpretar como um todo harmonico, procurando-se assim, conciliar os aparentes conflitos ou contradições entre os seus dispositivos. Esse equilíbrio e essa unidade construtiva do seu pensamento se procuram fazendo a concordância das suas cláusulas com os princípios estruturais do regime adotado, resolvendo-se por essa maneira as presumidas oposições dos textos, através da reconciliação dos preceitos com o princípio informadores do instrumento constitucional. Impõe-se, antes de tudo tornar efetivas e eficientes as normas estruturais da Constituição, as regras fundamentais do regime político-administrativo adotado. Se assim pensa e ensina O.A. BANDEIRA DE MELLO, outra não é a lição de CARLOS MAXIMILIANO, autor de magnífica obra, na especialidade : " Hermenêutica a Aplicação do Direito", ao estabelecer os princípios a serem respeitados na interpretação e construção dos textos constitucionais:-

" O todo deve ser examinado com o intuito de obter o verdadeiro sentido de cada uma das partes. " A Constituição não destroi a si própria. Em outros termos, o poder que ela confere com a mão direita, não retira, em seguida, com a esquerda. "

Conclui-se deste postulado não poder a garantia individual, a competência, a faculdade ou a proibição, exarada num dispositivo, ser anulada preticamente por outro; não procede exegese incompatível com o espírito do estatuto, nem com a índole do regime" (In Comentários à Constituição Brasileira de 1.946, vol. I, pags. 133-134).



Estado do Paraná

Quando num artigo da Constituição se outorga a faculdade de legislar, se deve entender em consonância com os demais dispositivos e em harmonia com os princípios constitucionais, pois estes - constituem barreiras precisas a aquele.

Assim sendo se a Constituição defere aos Municípios competência privativa da decretação e arrecadação de tributos e aplicação de suas rendas, claro, não pode o legislador ordinário, sob o pretexto de - exercício do seu poder normativo geral de direito tributário, estabelecer proibições que vedassem o exercício daquela prerrogativa peculiar dos Municípios, porque do contrario ser-lhe-ia admitido, - com desprezo da própria Constituição, interferir no poder tributário municipal e na aplicação das suas rendas, estabelecendo comportas a sua livre ação assegurada pelo texto constitucional, que na verdade se nulificaria.

A faculdade legislativa da União não envolve, pois, a possibilidade de perturbar o exercício da competência municipal que a Constituição expressamente assegura, como defluindo de princípio constitucional básico da nossa organização política, qual seja a autonomia municipal.

4.

A CONSTITUIÇÃO DE MELHORIA E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Segundo explicita O.A. BANDEIRA DE MELLO, em parecer intitulado " A contribuição de melhoria e a Autonomia Municipal", feito publicar pela Prefeitura Municipal de São Paulo, o texto brasileiro da Constituição de 1.946, com referência a contribuição de melhoria, provem do constante na Constituição de 1.934. (Doutrinariamente, não ha discrepancia sobre a materia na nova Carta Constitucional Brasileira). - Aquele, prossegue o mestre, na sua origem, foi inspirado pela concepção do " unearned increment", tendo havido emenda para substitui-la pelo " excess condemnation", para afinal, firmar-se no sentido do tributo lançado em função do benefício decorrente da obra publica. Então se degladiaram duas correntes:- a que emprestava o sentido tradicional existente na Europa da contribuição de melhoria, isto e, cobrança em função da valorização resultante de obra publica, "benefit assessment", e a que pretendia o pagamento como correspondente ao custo do serviço, consubstanciado em melhoramento publico, " cost assessment", hoje dominante nos Estados Unidos da America do Norte. O legislador brasileiro, parece optar pela primeira, assim fixando o sentido dessa contribuição.

Ao lado dela, contudo, existem as taxas de serviço comuns, por execução de obra publica.

PONTES DE MIRANDA, com sua indiscutível autoridade, afirma:-

" A contribuição de melhoria concerne à obra, mas a mesma obra pode ser objeto de taxa sem a consideração da melhoria ou valorização".

Na realidade, a circunstância de se criar um determinado instituto juridico nunca significou envolver a derogação de outro e sequer estabelecer a obrigatoriedade de utilização do novo, salvo quando expressamente assim se disser.

Por isso, tem sido reconhecida a possibilidade dos Municípios utilizarem, segundo as suas conveniencias ou oportunidades administrativas, ou a contribuição de melhoria ou as taxas especiais de pavimentação.

Do exposto, ter-se-ia, forçosamente que concluir:-

a) - que a contribuição de melhoria é uma sub-espécie de taxa, e cor-



corresponde à contraprestação exigida pelo poder público aos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas;

- b) - que a Constituição Federal assegura a autonomia Municipal e em especial, a competência privativa para decretar e arrecadar tributos especificados como seus próprios;
- c) - que é lícito aos Municípios, como entidades autônomas, no exercício de sua competência privativa de decretar e arrecadar tributos, preferir a utilização de taxas de serviço propriamente ditas, "cost assessment", em lugar das contribuições de melhoria, estrito senso, "benefit assessment", para custeio de obras públicas que interessam diretamente a particulares e beneficiam os seus imóveis;
- d) - que só o administrador local poderá optar pelo processo legal mais adequado ao interesse público para a execução de obras e o pagamento de seu custo, escolhendo dentre os instrumentos de ação e arrecadação, que a lei põe ao seu dispor, aqueles que atendam mais eficientemente aos fins administrativos;
- e) - que o próprio Supremo Tribunal Federal declarou, com voto decisivo do Ministro Artur Ribeiro, a constitucionalidade, e, por via de consequência, a exigibilidade da taxa de calçamento;
- f) - que, não se libertará da eiva da inconstitucionalidade a lei federal, estadual ou municipal que, decretando a contribuição de melhoria, violar qualquer dos canones seguintes:- (cf. Ivair Nogueira Itagiba, in "O pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira".
 - 1.- só é aplicável a contribuição de melhoria quando se verificar a valorização do imóvel como consequência de obras públicas;
 - 2.- é defeso exigir-se a contribuição em limites acima da despesa realizada;
 - 3.- é tal e qual vedada a sua exigência em limites superiores - ao acréscimo de valor que advier da obra para o imóvel beneficiado.-

ENTRETANTO,

5.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face da argumentação retro expendida, parece não restar eiva de dúvidas quanto à legalidade da cobrança de taxa de pavimentação, pelos Municípios, atentando-se para o fato de que essa taxa teria como fato gerador da respectiva obrigação tributária principal a melhoria das condições de tráfego das vias em que se situassem os imóveis, quando tais condições decorressem, no todo ou em parte, da execução pelas Prefeituras Municipais, de obras de pavimentação, incidindo sobre todos os imóveis marginais das vias e logradouros públicos onde se realizassem obras desse gênero.

Outrossim, parece não deixar margem a dúvidas, o fato de que seria muito mais simples e objetivo aos Municípios, adotarem a cobrança da taxa de pavimentação, ao invés de contribuição de melhoria, em consideração ao fato de que com aquela adoção, as deficiências técnicas e



Estado do Paraná

Prefeitura Municipal de Guaratuba

12

e de pessoal de que se ressentem as administrações municipais brasileiras, mesmo as das grandes Capitais, não seriam evidenciadas de forma tão alentada, justificando-se a opção pela sua melhor adequação a realidade brasileira, que não comporta, e essa é a verdade, uma aplicação do instituto da contribuição de melhoria em bases realmente perfeitas, como tais definidas pela sua própria idealização.

Ocorre, contudo, que a equipe técnica da CONSULPAN, não passou despercebida a responsabilidade que lhe é cometida, quando se lhe solicita um pronunciamento conclusivo a respeito de qual critério deva ser implementado pela Prefeitura Municipal de Guaratuba.

A vista dessa responsabilidade, permitimo-nos, no desejo de salvaguardar a municipalidade guaratuba de quaisquer percalços de ordem judicial, aduzir algumas razões que motivam o entendimento de que a medida que ao final preconizamos, é a que melhor consulta aos interesses administrativos do Município.

Pode ocorrer a hipótese de que, adotada pela Prefeitura a cobrança da taxa de pavimentação, algum dos proprietários de economias lançadas, resolva recorrer a Juízo para fazer reviver a tese da eventual inconstitucionalidade de tal tributo, estribado no fato de que a nova Constituição deixa dubitativa a possibilidade de se entender como válida arrecadação outra que não a da contribuição de melhoria para o ressarcimento das despesas feitas com obras de pavimentação.

Na realidade, o texto constitucional assegura a autonomia municipal, pela administração própria, especialmente no que concerne a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, mas permite entendimento controverso, quando, em itens distintos do mesmo artigo (18) estabelece como de competência também dos Municípios a instituição de taxas que especifica e da contribuição de melhoria, discrepando da orientação da Constituição de 1.946, bem mais explícita quanto a possibilidade flexível dos Municípios de instituírem taxas genericamente.

Daí porque, parece-nos mais aconselhável, pelo menos até que os nossos preteritos venham a se pronunciar novamente sobre a matéria, agora a luz de nova Carta Magna, que a Prefeitura de Guaratuba, adote a contribuição de melhoria para haver dos proprietários beneficiados com obras públicas eo equivalente a valorização por eles auferida, reformulando-se, para tanto a legislação existente no Município e regulamentando-se-a, tudo em conformidade com os anteprojetos que, a seguir fazemos por enunciar.

MIGUEL JAMUR

-Prefeito Municipal-