CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

BILAC PINTO

Prof. Catedrático de Direito Administrativo na Faculdade Nacional de Direito

* *O Sr. Sousa Costa,* presidente — Meus Senhores, a Comissão de Finanças tem, entre suas finalidades, a de emitir pareceres sôbre tôdas as proposições submetidas à sua apreciação.

Tanto mais úteis serão êsses pareceres, naturalmente, quanto mais aprofundados forem os estudos e quanto mais se encontrarem os ilustres membros da Comissão conhecedores da matéria sôbre a qual têm de emitir o seu voto.

Estabelecemos, assim, uma iniciativa em nossos trabalhos, que aproveitará tôdas as oportunidades em solicitar o comparecimento, a esta Comissão, de todos os homens cuja cultura e inteligência sejam, efetivamente, elemento informativo útil e capaz de elucidar a Comissão nas mais variadas matérias sôbre as quais se tem de manifestar.

Iniciamos hoje essa prática — a meu ver de forma excepcionalmente feliz: teremos a oportunidade de ouvir a palavra do Professor Bilac Pinto, cuja apresentação se me afigura desnecessária, tanto seu nome é conhecido em todo o Brasil. Sabem todos que S. Ex.ª é Professor de Finanças da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais; igualmente, catedrático de Direito Administrativo na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil; autor de várias obras, dentre as quais a "Contribuição de melhoria", "Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública"; dirige a "Revista Forense", um dos órgãos de publicidade da ciência do Direito de maior divulgação e mais alto prestígio entre nós. O largo espírito do Professor Bilac Pinto, de caráter francamente universitário, tem feito com que, graças à intervenção de S. Ex.ª, o Brasil haja recebido a colaboração valiosa de inúmeros sábios de outras nações.

É esta palavra autorizada que a Comissão de Finanças vai ter hoje oportunidade de ouvir, sôbre um problema da taxação — o da contribuição de melhoria, sistema pràticamente novo, entre nós, de arrecadação.

Tem a palavra o Sr. Professor Bilac Pinto.

O Sr. Bilac Pinto — Sr. presidente e Senhores membros da Comissão de Finanças:

---

* Exposição feita perante a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, em 25 de abril de 1947.

Recebi como uma homenagem especial à Universidade do Brasil, de cuja cátedra de Direito Administrativo sou titular, o honroso convite desta ilustre Comissão para vir participar dos debates sôbre um instituto de finanças públicas que, pela originalidade de sua estrutura técnica e pela sua importância financeira, bem merece a atenção que aqui vem suscitando.

Nesta fase difícil da vida das nações, em que o crescimento da despesa pública determina o aumento constante da pressão tributária, assume complexidade cada vez maior a delicada tarefa do legislador de imprimir, ao conjunto do sistema fiscal, a marca dos princípios de justiça e igualdade que devem caracterizá-lo, nos regimes democráticos.

Observado sob o ângulo de tais princípios salutares, o Projeto n.º 5 pode ser colocado no plano das medidas de maior repercussão, no sentido de corrigir o injusto sistema atual de financiamento de obras e melhoramentos públicos, nas áreas urbanas. Os tributos gerais, arrecadados em tôda a área dos municípios, são presentemente empregados em obras públicas, a critério da Administração, beneficiando especialmente certas zonas.

Ora, quase tôdas as obras públicas de vulto, tais como a abertura e o alargamento de ruas e praças, a construção de pontes e cais, as obras de urbanização e embelezamento, etc., determinam a valorização das propriedades particulares situadas dentro de uma área contígua, delimitável em cada caso, e em retribuição a tais valorizações os proprietários beneficiados vêm pagando a mesma cota-parte tributária que os proprietários suburbanos ou rurais, em cujas circunscrições não há, muitas vêzes, nem mesmo os mais rudimentares serviços públicos. A injustiça fiscal dêsse regime é manifesta. Em troca de igual tributo alguns contribuintes afortunados recebem um tangível aumento de valor de seus imóveis, dezenas ou centenas de vêzes maior que a contribuição fiscal, enquanto que à grande massa restante toca apenas a ínfima cota-parte dos benefícios gerais e comuns, dificilmente apreciável em têrmos de valor econômico.

Outro aspecto do instituto que desejo de início salientar é o seu caráter democrático.

Creio, com efeito, que a contribuição de melhoria é o instituto fiscal que de modo mais amplo admite e reclama a colaboração direta dos contribuintes, tanto na fase de exame e discussão dos projetos, como na da fixação do valor das contribuições que devem recair sôbre cada um dos imóveis situados na área beneficiada. Êste sistema de cooperação dos contribuintes com a Administração Pública, além de ser da essência da instituição, constitui decisivo fator de êxito na sua aplicação.

Por isso mesmo, tôda vez que a Administração Pública pretender desvirtuar os princípios básicos do instituto, desprezando o valioso concurso dos contribuintes, sob forma de crítica aos projetos e às estimativas provisórias das contribuições, estará ela própria criando dificuldades, por vêzes insuperáveis, à consecução de um plano de melhoramento.

Feitas estas considerações preliminares e antes mesmo de iniciar o estudo da estrutura do instituto, para revelar os inatacáveis princípios de justiça fiscal de que se nutre e a sua incomparável produtividade financeira, coloco-me ao lado daqueles que sustentam que os governos

da União, dos Estados e dos Municípios devem empenhar-se em favor de sua urgente incorporação às finanças das cidades brasileiras.

Não devemos, entretanto, ser otimistas no que concerne à sua implantação. A tarefa será árdua e penosa e reclamará, especialmente nas grandes cidades, decisão inflexível das autoridades municipais, quer na preparação dos recursos administrativos, tais como pessoal habilitado, plantas cadastrais, etc., quer na preparação da opinião pública, a respeito da natureza e das características do novo tributo.

Para a exposição da matéria organizei um esquema — que farei o possível por observar e que é o seguinte: *a*) histórico do instituto da contribuição de melhoria; *b*) seus antecedentes no direito brasileiro; *c*) as três soluções técnicas para a recuperação das valorizações decorrentes de obras públicas: *unearned increment, excess condemnation* e *special assessment*; *d*) estudo do Projeto n.º 5; *e*) resposta às questões formuladas.

*

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 o fenômeno tributário da incidência, sôbre os proprietários vizinhos e beneficiados, dos ônus da realização de obras públicas, é dos mais antigos que se conhecem.

Êle antecede, em várias sociedades, à criação dos modernos sistemas de imposição fiscal, assumindo a forma de *obrigação de fazer*. Nessa fase estava a cargo dos proprietários a construção das estradas, pontes, canais e vias públicas (*Digesto*, § 3.º, fr. 1, *De via publica;* Salvioli, "Storia del Diritto Italiano", 3.ª ed., pág. 194; Gaston Jèze, "Cours Elémentaire de Science des Finances", 1931, pág. 87).

Sob a forma de imposição fiscal conhecem-se documentos legislativos instituidores de modalidades tributárias muito semelhantes desde o século XIII, na Itália e na Inglaterra. A partir dos séculos XVI e XVII, surgem os primeiros diplomas consagradores dêsse princípio fiscal na América espanhola (1562), na França (1672) e nos E. Unidos (1691).

No Brasil, durante a fase colonial, tivemos a cobrança de *fintas* para a construção de obras públicas (Cândido Mendes de Almeida, "Código Filipino", pág. 152, nota 2 ao L.I., tít. XLVI, n.º 43; Joaquim José Caetano Pereira e Sousa, "Esbôço de um Dicionário Jurídico, Teorético e Prático", Lisboa, 1825 (verbete *Finta*).

Se quiséssemos prosseguir nas pesquisas históricas, poderíamos apontar antecedentes do instituto em quase todos os países ocidentais. A verdade, porém, é que nos países europeus o instituto não se desenvolveu com o mesmo ritmo acelerado, nem adquiriu a notável importância que, a partir do século XIX, assumiria nos Estados Unidos.

Para rematar estas indicações históricas, através das quais ficou revelada a ancianidade do princípio financeiro de se distribuir entre os proprietários beneficiados as despesas das obras públicas realizadas nas imediações de seus prédios, vou ler dois pequenos mas expressivos trechos do documento que é, na opinião de Luqui, o seu mais remoto antecedente americano.

Trata-se da Real Cédula que Felipe II ditou no ano de 1562, na qual dispunha que:

*"Los Virreyes y Gobernadores debian ocuparse de los caminos y puentes que necesitaban construirse o repararse en sus distritos, debiendo costear las obras los que se beneficiaban de ellas."****

"...*una vez estudiada y resuelta la construcción de una obra pública, solamente costeaban sus gastos las personas o vecindarios que gozaran de sus vantajas, no pudiendo exigire mayor cantidad que la necessaria, de manera que no existieran sobrantes que pudieran invertirse en un distinto destino a aquel para el qual se havia contribuído*" (*apud* Juan Carlos Luqui, "La Contribución Especial de Mejoras", Buenos Aires, 1944, página 25; R. Cárcano, "História de los medios de comunicación y de transporte en la República Argentina", t. II, pág. 237).

O tosco perfil do instituto, que emerge dêsse vetusto documento, coincide, em algumas das suas linhas fundamentais, como, por exemplo, a limitação do montante do tributo ao custo da obra, com as mais modernas regulamentações da *contribuição de melhoria.*

Dessas indicações podemos concluir que o fenômeno tributário que estudamos é de idade provecta e que apenas ressurge de sua ancianidade, sob moldes democráticos que lhe asseguram excepcionais condições de êxito, dado o alto teor de justiça comutativa que o caracteriza.

ANTECEDENTES DO INSTITUTO NO DIREITO BRASILEIRO — As *fintas* do regime colonial, que eram tributos "aplicados, de ordinário, para obras públicas, como fontes, pontes e calçadas", sucederam, na fase republicana, as *taxas de calçamento,* que se generalizaram por quase tôdas as cidades brasileiras.

Indicando estas duas modalidades de tributação como antecedentes nacionais da *contribuição de melhoria,* não pretendemos equipará-las, do ponto de vista da técnica financeira, a êste tributo.

O que lhes assegura vinculação com a moderna espécie fiscal que estamos versando é o nexo causal que liga as modalidades de *fintas* apontadas, bem como as *taxas de calçamento,* ao financiamento de obras públicas beneficiadoras dos proprietários coletados.

Nos últimos vinte anos, porém, é que o instituto da *contribuição de melhoria* começa a aparecer com reiteração e insistência, em vários projetos e leis.

A primeira tentativa de envergadura para sua incorporação ao nosso sistema de finança local foi a constante do anteprojeto da lei tendente a regular a urbanização das cidades brasileiras, do prof. Alfredo Agache.

Os estudos do urbanista francês, ao contrário do que geralmente se supõe, não visaram exclusivamente ao Distrito Federal. O que êle traçou, no anteprojeto da lei que deveria ser elaborada pela Câmara dos Deputados, foram as diretrizes de extensa política urbanística, que se estendia a tôdas as cidades brasileiras.

As *taxas de valorização,* previstas no art. VII e seus sete parágrafos do Anteprojeto da Lei Federal, constituíam todo um sistema de *contribuições de melhoria,* embora se afastassem do modêlo norte-americano.

Após a tentativa Agache, que não se transformou em lei, tivemos, no período do Govêrno Provisório, o primeiro diploma legislativo (decreto

n.º 21.390, de 11 de maio de 1932), que consagrou e regulamentou o instituto, inspirando-se no *special assessment* americano.

Merecem relidos, neste momento, os *considerandа* dêste decreto, que justificaram, de maneira expressiva, a criação pelos Estados e Municípios, da *taxa especial de benefício* por êle instituída.

Eis os seus têrmos:

"Considerando que o desenvolvimento das cidades modernas implica, para que sejam dotadas do indispensável confôrto e suficientemente aparelhadas de acôrdo com as exigências sempre crescentes da vida coletiva, despesas que excedem as possibilidades da caixa comum ou da receita geral do Estado ou do Município;

"Considerando que, nesses têrmos, é hoje princípio corrente de administração municipal que todo serviço de caráter local, produzindo benefícios locais ou restritos a uma determinada zona, deve ser custeado por uma taxa local especial ou de benefício, paga pelos direta ou indiretamente beneficiados e cujo produto corresponda ao custo do serviço;

"Considerando, porém, que o lançamento, a arrecadação e a aplicação dessa taxa especial devem ser rodeados de rigorosas garantias e cautelas, de maneira que resultem, efetivamente, em benefícios correspondentes aos ônus ou sacrifícios que representa: Decreta... etc.".

Mais tarde, quando da elaboração do Anteprojeto da Constituição de 1934, a Comissão Constitucional do Itamarati pretendeu também dar solução ao problema.

Ao formular a proposição destinada a estabelecer o princípio segundo o qual os proprietários deveriam participar das despesas das obras públicas geradoras de valorização, fê-lo, porém, em têrmos por demais amplos, como se verificará de sua leitura: "Art. 127. A valorização resultante de serviços públicos *ou do progresso social*, sem que o proprietário do imóvel para isso tenha concorrido, pertencerá, pelo menos em metade, à Fazenda Pública".

Como se vê, o Anteprojeto traçava o perfil de um instituto fiscal que tinha a finalidade de fazer reverter à Fazenda Pública, não apenas as valorizações decorrentes dos serviços e obras públicas, mas também as causadas pelo *progresso social*, que são inteiramente estranhas à *contribuição de melhoria.*

A referência à valorização decorrente do progresso social, sem que para ela o proprietário tivesse concorrido, caracterizava o instituto tributário do *unearned increment*, que, pela sua natureza, destinação e amplitude, absorvia a *contribuição de melhoria*, que com êle é incompatível.

Na Assembléia Constituinte de 1934, o art. 127 do Anteprojeto da Comissão do Itamarati sofreu impugnações veementes, em virtude da profundidade do seu sentido socializador.

Nas emendas que lhe foram apresentadas, identificamos três soluções técnico-fiscais para o problema das valorizações imobiliárias:

1.º) *Unearned increment.*

2.º) *Excess condemnation.*

3.º) *Special assessment* ou *contribuição de melhoria.*

Examinaremos detidamente essas diferentes soluções, dentro em pouco, quando entrarmos na terceira parte da nossa exposição.

Para prosseguirmos na parte histórica, adiantemos que o instituto da *contribuição de melhoria* prevaleceu, afinal, tendo sido consagrado no

art. 124 da Constituição de 1934, que teve a seguinte redação: "Art. 124. Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a Administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados *contribuição de melhoria*".

Posteriormente à Constituição foram promulgadas leis estaduais e municipais instituidoras da *contribuição de melhoria,* dentre as quais merece referência especial a lei paulista n.º 2.509, de 2 de janeiro de 1936, promulgada pelo governador Armando de Sales Oliveira.

Estava o instituto em fase de promissor desenvolvimento quando sobrevieram o golpe de Estado e Carta de 1937.

Esta Carta não reproduziu o texto da Constituição de 1934, relativo à *contribuição de melhoria.* A intenção do legislador não fôra a de suprimi-la. Entendera, com pleno apoio na técnica constitucional, que um tributo que cabia concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios, não precisava ser mencionado na Constituição.

A tese era, juridicamente, inatacável.

Não obstante isso, o problema da constitucionalidade da *contribuição de melhoria* foi suscitado nos tribunais, o que comprometeu as tentativas de sua implantação.

O interêsse pelo instituto não decaiu de intensidade, mesmo no período ditatorial.

Assim é que, na Reunião de Prefeitos de Minas Gerais, realizada de 25 de julho a 16 de agôsto de 1941, o tema foi submetido a debate, tendo sido votadas conclusões favoráveis à implantação do tributo.

Entre as instituições privadas que desenvolveram intensa propaganda do instituto, deve ser mencionado o Círculo de Estudos Municipais, associação devotada ao estudo dos assuntos de administração local, que elaborou um anteprojeto que visava restaurar a *contribuição de melhoria* no plano federal, estadual e municipal.

Na primeira reunião dos Conselhos Administrativos dos Estados, em 1943, o tema foi objeto de umas das conferências.

Tais antecedentes documentam o interêsse permanente que o assunto tem despertado e convencem de que a Assembléia Constituinte de 1946 andou acertadamente fazendo inscrever na nossa lei fundamental o princípio da tributação das valorizações decorrentes da execução de obras públicas, por meio da *contribuição de melhoria.*

AS SOLUÇÕES TÉCNICAS — Examinemos agora, nesta terceira parte de nossa exposição, cada uma das diferentes soluções que a técnica fiscal apresenta para a recuperação das valorizações decorrentes de obras públicas.

Para situarmos o debate nos limites que lhe foram traçados na Assembléia Constituinte de 1934, destacaremos as três soluções ali apresentadas, para estudá-las uma a uma.

A primeira foi a do *unearned increment,* expressão inglêsa que os italianos traduzem por *incremento immeritato* e que no vocabulário técnico francês recebeu a designação de *plus-value non gagnée.*

Êste instituto fiscal tem por fim a recuperação, para a coletividade, de tôda e qualquer valorização imobiliária que não seja devida ao trabalho ou à inversão de capitais.

Pela amplitude do seu enunciado percebe-se que em sua base se insere uma doutrina cujo escopo remoto, mas indissimulável, é o da socialização da propriedade.

Êsse princípio econômico-fiscal é de origem genuinamente inglêsa.

Para compreendermos o sentido do *uncarned increment,* convém tenhamos diante de nós a Inglaterra contemporânea à eclosão da doutrina, com seus latifúndios e seus problemas sociais.

Mais da metade do seu território estava em mãos de cêrca de cinco mil e quinhentos indivíduos, cada um dos quais possuia mais de mil acres. As grandes propriedades eram, naquele país, quase inalienáveis e indivisíveis. O dono do solo nunca era possuidor das construções existentes sôbre êle. Os arrendamentos, feitos, em geral, por 99 anos, constituíam pròpriamente uma alienação a prazo, isto é, posse centenária, equivalente a uma quase-propriedade. O locatário pagava, de uma só vez, cifra correspondente a alguns anos de arrendamento. Os impostos territoriais eram pagos pelo arrendatário. Findo o prazo, a terra retornava ao proprietário, com tôdas as benfeitorias e culturas.

Êsses, e vários outros fatôres, de ordem sentimental, legal e tradicional, concorriam para que as propriedades, ali, permanecessem indefinidamente nas mesmas mãos. Some-se a tudo isso que dos 33.500.000 acres de terras que na Inglaterra e Gales eram empregados na agricultura, sòmente 12,2% eram cultivados pelos proprietários e os restantes 87,8% (28.500.000 acres) por arrendatários.

Essa situação criou clima propício ao desenvolvimento de algumas doutrinas que objetivavam: ou uma política de retalhamento das terras, ou a reversão ao Estado do aumento de renda ocasionado pelo incremento imerecido (*unearned increment*). Thomas Spence foi precursor da nacionalização do solo, em 1755. Depois dêle, vários outros lançaram princípios que, por forma diferente, colimavam o mesmo fim: corrigir o ocioso enriquecimento dos proprietários inglêses. Ao nosso estudo, só interessa fixar os de James Mill e Stuart Mill.

James Mill, discípulo de Ricardo, ao publicar em 1821 os seus "Elementos de Economia Política", lançou a tese revolucionária: todo aumento futuro da renda imobiliária deveria reverter integralmente ao Estado.

"Os proprietários da terra, por definição, não produzem a renda e não têm, *a priori,* o direito de colhêr o seu proveito — o verdadeiro proprietário da renda é a coletividade que a produz".

Sofreu sérias impugnações essa doutrina, algumas das quais de absoluta procedência. Foi nesse ambiente que Stuart Mill alterou os têrmos da doutrina paterna e lançou o princípio do *unearned increment,* que consistia na tribulação de todo aumento espontâneo de renda da terra, motivado por valorização para a qual o proprietário não tivesse concorrido de nenhuma maneira quer pelo trabalho, quer pelo capital.

Apreciando-se a doutrina de Stuart Mill, em função do meio inglês para o qual foi elaborada, verificamos que ela realmente era palpitante de atualidade e de justiça social.

A sua aplicação ao nosso país, entretanto, dadas as diversíssimas condições do patrimônio imobiliário nacional e a imensidade de sua área, seria por todos os motivos contra-indicada.

Agiu acertadamente a Constituinte de 34 rejeitando a solução do *unearned increment,* que seria inexeqüível no Brasil.

A segunda das soluções apresentadas para a recuperação das valorizações decorrentes das obras públicas foi a do *excess condemnation,* instituto a que os franceses dão o nome de *expropriation par zone.*

O *excess condemnation*, considerado do ponto de vista fiscal, é o sistema de financiamento de melhoramentos públicos, por meio da desapropriação de área superior às necessidades da obra pública a ser construída, abrangendo tôda a zona a ser substancialmente valorizada por esta, para o fim de posterior revenda com lucro. A diferença entre o preço da indenização e o da revenda destina-se a cobrir as despesas do melhoramento.

Do ponto de vista financeiro, a providência não é aconselhável, como regra geral, porque, além de requerer a inversão de grandes capitais, coloca o poder público na contingência de especular em imóveis, com objetivo de lucro.

Por outro lado, o sistema não poderia ser aplicado senão em poucas espécies, tais como nas de abertura de ruas, praças e outros logradouros e na de criação, em zonas despovoadas, de cidades satélites ou bairros.

Nas obras de vulto, que beneficiem especialmente tôdas as propriedades de um bairro edificado, o *excess condemnation* é, evidentemente, impraticável. Se-lo-á, também, nas construções de linhas de transportes rápidos, que sempre valorizam extensas regiões urbanas, cuja desapropriação não é possível, pelo seu incalculável montante.

Outra objeção fundamental à *desapropriação por zona* diz respeito aos riscos financeiros a que está sujeita.

Robert Eugene Cushman, que se devotou durante três anos ao estudo da experiência européia e americana sôbre o assunto, escreveu longo trabalho, amplamente documentado, no qual consagra um capítulo inteiro aos "financial gains and risks" do *excess condemnation*.

A leitura dessa obra, e notadamente dêsse capítulo, tem a virtude mágica de desarmar o otimismo dos planificadores dêste tipo de financiamento, quase sempre baseados em cálculos aparentemente infalíveis.

Tão diversas são as modalidades dos riscos inerentes aos planos de *excess condemnation*, que não poderemos acompanhar Cushman na minuciosa exposição de todos êles.

Destaquemos, apenas, êste trecho expressivo:

"Um estudo cuidadoso dos casos em que êstes planos têm sido postos em execução indica que sua realização prática está exposta a riscos que não são, nem poucos nem insignificantes.

"Pode-se dizer, com segurança, que dificilmente tem sido executado um único projeto de *excess condemnation* em que a cidade não se tenha defrontado, cedo ou tarde, com dificuldades imprevisíveis, capazes de comprometer, em maior ou menor grau, o sucesso financeiro do empreendimento.

"Nenhum exame dos aspectos financeiros do *excess condemnation* pode ser completo, se não se tomar em conta aquelas dificuldades e se não se contrapuser, às probabilidades de sucesso financeiro, o pesado custo da emprêsa e o risco da perda de dinheiro ("Excess Condemnation", D. Appleton and Company, New York e Londres, 1917, págs. 190-191).

Tantos são, com efeito, os riscos a que está sujeito qualquer plano do *excess condemnation*, que se pode admitir, com Cushman, que cada projeto de *excess condemnation* é, em certa extensão, aventura especulativa ("...every excess condemnation project is to a certain extent a speculative venture", pág. 187).

Aceitamos, por isso mesmo, as conclusões de Cushman, na primeira das quais estabelece que *"the risk of loss in an excess condemnation*

project is too serious to warrant its adoption as a method of municipal finance".

Nos Estados Unidos aquelas graves objeções de ordem financeira já apontadas, bem como certas dificuldades constitucionais e, sobretudo, a superioridade do *special assessment* como meio de recuperação das valorizações decorrentes das obras públicas, tornaram muito raras as aplicações do *excess condemnation,* como processo de financiamento.

Adotam-no, apenas, para a proteção estética de melhoramentos públicos.

William Bennet Munro, o afamado administrativista americano, nos dá o seu testemunho, no que tange aos "financial dangers" do *excess condemnation,* nestes têrmos:

"Unfortunately the handing of such projects is not always skillful. *Too often there is political jugglery in the sale of the land Hence, as a practical matter, too much stress should not be laid upon the financial advantages of the excess condemnation procedure.* Experience has shown that American cities more often lose than save money when they undertake public improvements on this expansive basis" (Municipal Administration", The Macmillan, New York, 1935, pág. 256).

O mesmo autor, em outro trabalho, presta-nos. ainda, as seguintes informações:

"With constitutional and legal barriers thus removed in various states, it seemed that American municipalities would make free use of the new method. For a time there was some disposition to do so; but the early experiments did not prove altogether satisfactory and in recent years the plan has not been used to the extent that was anticipated. *Many municipalities throughout the United States have found that the plan of recoupment by the levy special assessments when it is effectively worked out can be made to secure most of the financial advantages which accrue from the use of excess condemnation,* while avoiding the danger of serious losses through political manipulation. *Excess condemnation is consequently being used for the part only in cases where the aesthetic protection of public improvements is an important consideration"* ("Encyclopaedia of the Social Sciences", The Macmillan Company, New York, 1932, vol. 5, pág. 664).

No mesmo sentido é a opinião do Prof. Alfred G. Buehler, da Universidade de Vermont, na sua "Public Finance", onde, mostrando a oposição da opinião pública americana a êsse instituto (the use of excess condemnation for obtaining revenues is generally opposed by public opinion in the United States), adverte que o mesmo deve ser usado com prudência para evitar prejuízos na revenda dos terrenos (It must be used prudently, however, to avoid losses in the sale of land).

Philip H. Cornick e Luther Gulick trazem, também, o seu testemunho a propósito de que o *excess condemnation* é raramente usado pelas cidades americanas ("Excess condemnation has been used very little in the United States", *in* "Municipal Finance", por A. E. Buck, Macmillan Company, New York, 1937, pág. 468).

Outro ilustre mestre americano, o Prof. Harley Leist Lutz, da Universidade de Princeton, estabelecendo o confronto do *excess condemnation* com o *general increment tax* e com o *special assessment,* afirma a manifesta superioridade dêstes sôbre aquêle, com as seguintes palavras:

"As a device for capturing the land value increment, excess condemnation is evidently inferior to a general increment tax, and as a device for apportioning costs in accordance with benefits it is inferior to the special assessment, for it will seldom if ever be possible to condemn and acquise on reassonable terms all of the property that be deemend to be benefited by an improvement" ("Public Finance", 3.ª edição, página 311).

Para corroborar a apreensão dos financistas estrangeiros, acredito que hoje já podemos incluir entre os malogros do *excess condemnation* o plano de urbanização da Avenida Presidente Vargas.

Em 1943 fomos honrado pelo Prefeito Henrique Dodsworth com uma consulta a respeito de medidas que pretendia tomar para obviar o inevitável desastre financeiro, cujos primeiros sinais já se manifestavam.

Nas palavras iniciais do nosso longo parecer pusemos em relêvo, não apenas os riscos do empreendimento mas também a iniquidade de que se maculava.

Concluímos o nosso trabalho propondo uma solução de emergência que não foi adotada, e, já agora, não há remédio possível para a ruinosa posição financeira dêsse plano de urbanização.

Eram os seguintes os têrmos iniciais e finais do nosso parecer:

"O tipo de financiamento adotado para a abertura da Avenida Presidente Vargas foi o de *desapropriação por zona,* para a revenda da área marginal.

Êsse sistema, que teve também o mérito de permitir o reloteamento dos terrenos laterais da nova avenida, merece ser atentamente acompanhado pelos estudiosos de finanças municipais, por isso que nos parece ser a primeira tentativa de grande porte que o Brasil realiza nessa matéria.

A opção por êsse tipo de financiamento, pelo menos no que concerne ao trecho compreendido na zona metropolitana da cidade, parece bem justificada, pois alguns dos pressupostos necessários ao seu êxito foram assegurados.

Tantas e tão incisivas são, no entanto, as advertências da experiência administrativa de outros povos a propósito das surprêsas e dos riscos inerentes a todos os planos de *desapropriação por zona,* com finalidade financeira, que nos deveremos premunir contra a adoção de pontos de vista rigidamente otimistas, nesta matéria.

Uma atitude, de prudente reserva, quanto aos resultados, é a que melhor convém em face dos planos de *excess condemnation.*

Mesmo admitindo, porém, que o sucesso do plano, sob o aspecto financeiro, seja completo, teremos que considerar que a *desapropriação por zona* constitui um processo excepcional de financiamento, que só em raros casos pode ser eficazmente aplicado e que, do ponto de vista fiscal, é injusto e desigual.

Com efeito, o sucesso do financiamento da abertura da Avenida Presidente Vargas não autorizará a generalização da medida a todos os Planos de Urbanização, como é óbvio.

Por outro lado, há iniqüidade chocante em se permitir que os proprietários dos imóveis situados na grande área valorizada em conseqüência da abertura da Avenida Presidente Vargas se enriqueçam à custa dos poucos proprietários que foram totalmente privados, pela desapro-

priação, de se aproveitar das valorizações e vantagens de seus imóveis, notadamente aquêles situados na zona da alta finança".

*

"Em face da insegurança da desapropriação por zona, para financiar os vastos Planos de Urbanização do seu govêrno, alguns dos quais já em execução, é muito louvável o propósito de V. Ex.ª de estudar outro tipo de política fiscal, que assegure, ao mesmo tempo, o financiamento dos Planos e a recuperação das valorizações dêles decorrentes.

Entre os processos fiscais de cobrir, parcial ou totalmente, as despesas municipais na realização de Planos de Urbanização que determinem a valorização das áreas contíguas, nenhuma dúvida existe a respeito de que a *contribuição de melhoria,* a que os americanos dão o nome de *special assessment*, é o mais seguro e equitativo.

A longa fase de experimentação a que as cidades dos Estados Unidos submeteram o instituto da *contribuição de melhoria* e o êxito logrado, autorizam a que os financistas americanos asseverem que *"the system of* special assessment *has undoubtedly proved its value as a permanent element in local finance"* (Ernest Herman Hahne, *in* "Encyclopaedia of the Social Sciences", vol. 14, pág. 279).***

"Aos Planos de Urbanização em plena execução, porém, não será possível a aplicação da *contribuição de melhoria,* em razão de certas peculiaridades dêste instituto fiscal, devendo-se estudar, para o caso, uma solução de emergência.

Estamos em que, na hipótese, se deverá recorrer a um instituto fiscal que se preste a ser operado como uma fase preparatória da introdução sistemática da *contribuição de melhoria* e que possa ser associado ao financiamento pela desapropriação por zona.

Essa solução intermediária encontraremos na *taxa de valorização,* que pode ser perfeitamente coordenada com o *excess condemnation,* como vemos desta passagem de Cushman:

"...a city may very frequently find that a judicious combination of that system with some scheme of special assessments or increment taxes *upon neighboring property which is benefited but not condemned, will afford the best solution of the problem of how to construct such an improvement at the least cost to the public"* ("Excess Condemnation", D. Appleton and Company, New York e Londres, 1917, pág. 214).

Estabelecendo a incidência da *taxa de valorização* sôbre a área que vier a ser beneficiada pela abertura da Avenida Presidente Vargas, área essa que será oportunamente delimitada, a Prefeitura do Distrito Federal não apenas obterá uma receita provàvelmente muito apreciável, senão também lançará as bases da nova política fiscal que deverá consistir no regime de cobrança permanente de *contribuição de melhoria,* tôda vez que a Municipalidade realize obras ou melhoramentos que determinem a valorização das propriedades vizinhas".

*

As diversas objeções opostas ao *excess condemnation* convencem do acêrto dos Constituintes de 34 em rejeitá-lo, como sistema permanente para o financiamento de obras públicas.

O instituto da *desapropriação por zona* sòmente pode constituir um processo excepcional de financiamento e como tal está expressamente contemplado no art. 4.º do dec-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sôbre desapropriações por utilidade pública.***

Examinemos agora as vantagens do último sistema — o da *contribuição de melhoria* — consagrado nas Constituições de 34 e 46, e sôbre o qual versa o Projeto n.º 5.

De início devemos frisar que as *contribuições de melhoria* são uma modalidade tributária que encontra seu meio próprio nos países americanos, cujas cidades, em fase de crescimento, poderão ainda aproveitar-se de tôdas as incalculáveis vantagens dêsse instituto.

Os países velhos só em muito menor escala poderão valer-se dessas contribuições, porque já fecharam o ciclo de realização intensa dos seus melhoramentos públicos.

Como muito agudamente notou Rowland Burstan, da *New York State Tax Commission*, os *special assessments* constituem, no sistema de rendas públicas, uma fase transitória destinada a diminuir sensìvelmente ou mesmo desaparecer quando os melhoramentos das cidades tiverem sido todos realizados.

Talvez seja essa a razão por que a Inglaterra e os países da Europa continental não tenham recorrido a êste tributo na mesma proporção que os Estados Unidos.

A respeito da estrutura do instituto as minhas informações seriam supérfluas, visto como o Projeto n.º 5 e o parecer sôbre êle emitido pelo ilustre Deputado Barbosa Lima esclarecem completamente a matéria.

O que poderei oferecer a V. Exas., para documentar os excelentes resultados proporcionados pela *contribuição de melhoria* nos Estados Unidos, são alguns dados estatísticos a respeito da renda por ela produzida em cidades americanas, bem como a opinião de alguns financistas.

Quanto à generalidade da sua utilização naquele país e também quanto à sua importância, como categoria tributária, são muito expressivas estas palavras de George Adams Graham:

"*Os special assessments* são, afora o *general property tax*, a mais importante fonte de receita das cidades americanas.

"Parece existir certa correlação entre a rapidez com que as cidades americanas crescem e a extensão do uso que fazem das *contribuições de melhoria* (*special assessments*).

"As cidades que se desenvolveram ràpidamente utilizaram-se das *contribuições de melhoria* em larga escala.

"As cidades que cresceram vagarosamente utilizaram-se também das *contribuições de melhoria*, mas em escala reduzida".

"As cidades do Middle West e do Far West têm, em geral, lançado mais *contribuições de melhoria* do que as cidades do Este e do Sul".***

"Em 1927, 245 de 250 cidades americanas com população de mais de 30.000 habitantes usaram *special assessment* para melhoramentos permanentes, produzindo renda superior a $ 227.500.000. Sòmente cinco das cidades investigadas pelo United States Bureau of the Census não empregaram *special assessment* durante o ano fiscal. A renda do *special assessment* foi aproximadamente de cêrca de doze por cento da renda dos *property taxes* para todos os fins públicos locais, nas mesmas cidades.

"Esta proporcionalidade média entre a renda do *special assessment* e a do *property tax* tem sido mantida nas cidades de mais de 30.000 habitantes durante vinte anos" (George Adams Graham, "Special Assessment in Detroit", *in* "University of Illinois Studies in the Social Sciences", vol. XVII, ns. 3-4, págs. 14 e 15).

Outro testemunho expressivo do valor financeiro da *contribuição de melhoria* é do prof. G. Findlay Shirras, da Universidade de Bombaim, o qual, observando a experiência americana, nessa matéria, de um ângulo geográfico tão diverso, corrobora os juízos plenamente favoráveis dos autores americanos nestas palavras:

"Nas finanças municipais as *contribuições de melhoria* (*special assesments*) são de grande valor como processo eficaz de tributação de imóveis, para a cobertura do custo dos melhoramentos públicos que os valorizam.

"Nos Estados Unidos esta fonte de receita é a segunda em importância, estando logo depois do *general property tax*.

"O crescimento das cidades, a construção de vias públicas, de planos urbanísticos, as solicitações de melhor e mais extensa drenagem e de saneamento, são as causas do crescimento das receitas dêsse tributo" (G. Findlay Shirras, "Science of Public Finance", 3.ª ed., 1936, pág. 261).

Passo agora a ler alguns dados estatísticos extraídos da obra de Graham, através dos quais se pode ajuizar da produtividade financeira do tributo em cidades como Chicago, Los Angeles, New York, Cleveland, San Francisco e Detroit.

RENDA DE "CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA" EM CIDADES AMERICANAS
(em dólares)

Cidades	*População*	*Importâncias*	*Anos*
	2.995.239	28.073.212	1925
CHICAGO	3.048.060	28.883.503	1926
	3.102.800	30.200.028	1927
	1.111.290	17.300.963	1925
LOS ANGELES	1.300.000	20.917.590	1926
	1.300.000	26.861.224	1927
	5.877.251	13.940.324	1925
NEW YORK	5.924.000	20.226.180	1926
	5.970.800	22.978.609	1927
	936.485	5.324.836	1925
CLEVELAND	950.000	6.995.990	1926
	984.500	7.574.129	1927
	552.907	1.726.330	1925
SAN FRANCISCO	562.000	3.001.555	1926
	571.400	3.142.725	1927
	1.218.089	8.387.438	1925
DETROIT	1.268.000	11.234.816	1926
	1.312.300	16.048.901	1927

Se o *test* decisivo a que se pode submeter um tributo consiste na verificação das receitas por êle produzidas, creio que os dados que acabo de ler dispensam comentários.

O Sr. Tristão da Cunha — Êsses dados abrangem o período de depressão?

O Sr. Bilac Pinto — As depressões econômicas influem, evidentemente, em tributos dessa natureza. Nas fases de depressão os municípios não tomam a iniciativa de certos melhoramentos, não apenas porque a capacidade econômica dos contribuintes esteja afetada, mas também em razão das repercussões de tôda ordem que uma depressão suscita.

Outro fator que modernamente pode determinar uma paralisação na prática do instituto é a guerra. Embora sem elementos informativos a respeito, tenho razões para supor que durante a recente guerra mundial não devem as cidades americanas ter empreendido melhoramentos financiados por meio de *contribuições de melhoria.* O esfôrço de guerra e os serviços militares absorveram de tal modo as atividades, que até mesmo certos serviços públicos rotineiros foram sensìvelmente prejudicados.

A despeito de não ter à mão dados relativos a todos os exercícios financeiros de 1928 a 1942, posso adiantar que no período mais agudo da depressão a receita do *special assesment* caiu sensìvelmente.

Êsse decréscimo pode razoàvelmente ser atribuído em parte à impraticabilidade de se lançar sôbre as propriedades locais uma nova carga fiscal, em época de depressão de tanta profundidade como foi a americana.

É também provável que êsse declínio de renda tenha corrido, em parte, por conta de certos tipos de melhoramentos municipais que foram financiados, em larga extensão, pelo *Works Progress Administration* (que depois passou a denominar-se *Works Projects Administration*), e pelos que foram construídos com a participação do *Public Works Administration*.

Êsses melhoramentos, empreendidos com o propósito de dar trabalho aos desempregados e de corrigir outras decorrências da depressão, foram custeados pelo Govêrno Federal.

Dadas as circunstâncias de emergência com que foram projetados, não foram, para o seu financiamento, utilizadas *contribuições de melhoria*.

Essas as explicações plausíveis da diminuição da renda do tributo durante a depressão americana.

Tais oscilações no cômputo da renda produzida pelas *contribuições de melhoria* em nada comprometem o instituto, que continua prestigiado pelos financistas e administradores americanos. Nos longos períodos de normalidade tem êle demonstrado ser precioso recurso fiscal. Se, na opinião dos financistas, os *special assessments* foram fator decisivo para o progresso das cidades americanas, na fase de seu ciclópico crescimento, tudo indica que poderemos alcançar êxito igual no financiamento dos melhoramentos urbanos, que temos de empreender, utilizando-nos da *contribuição de melhoria*.

O Sr. Tristão da Cunha — Meu receio é o de que num período de depressão o govêrno se aproveite dela para realizar obras públicas para dar trabalho aos desempregados, aproveitando também a baixa de salário. Seria uma utilização perigosa do instituto.

O Sr. Bilac Pinto — Penso que êsse receio não se justifica. Tivemos ensejo de dizer ainda há pouco que o Govêrno americano, na fase

de depressão, realizou um grande programa de obras públicas, mas frisamos que êsse empreendimento não foi financiado por *contribuições de melhoria*. Nas fases de depressão as condições gerais para o lançamento de um plano de melhoramentos, com êste tipo de financiamento, são quase sempre desfavoráveis. Nas emergências em que o Poder Público se vê obrigado a tomar a iniciativa de obras públicas com a finalidade de dar trabalho a desempregados, só existe um processo rápido e eficaz de financiamento: os fundos comuns do tesouro.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Depois do ano de 1932, as estatísticas revelam uma redução de 70 a 80% na sua arrecadação, e êsse declínio é atribuído à desorganização americana em face do colapso mundial e a outros fatôres. Considera-se hoje essa decadência como resultante da expectativa da guerra que de fato ocorreu em 1939.

O Sr. Bilac Pinto — Voltemos, porém, aos dados estatísticos.

Baseados nas informações do prof. Alfred Buehler, na sua "Public Finance" acêrca da arrecadação de *special assesment* em todos os Estados da União Americana, vamos estabelecer expressivo cotejo com as receitas fiscais brasileiras.

"As *contribuições de melhoria* (*special assessments*) — escreve Buehler — são, principalmente, uma renda urbana, porém elas são impostas por muitos outros governos estaduais e locais. Sua importância fiscal varia de Estado para Estado e de localidade para localidade. Nos Estados da Nova Inglaterra, em 1932, sòmente foram arrecadados $ 6.427.000 por *contribuições de melhoria* (*special assessments*), mas os Estados centrais do noroeste, no outro extremo, coletaram $ 124.668.000. O total da arrecadação em todos os Estados, em 1932, segundo inquérito do Census Bureau foi de $ 321.165.000" (Alfred G. Buehler, "Public Finance", McGraw Hill Book Company, Inc., New York e Londres, 1936, pág. 440).

Reduzindo a cruzeiros êsses $ 321.165.000, à razão de vinte cruzeiros por dólar, teremos que em 1932 as cidades americanas arrecadaram, por meio de *contribuições de melhoria* (*special assessments*), seis bilhões, quatrocentos e vinte três milhões e trezentos mil cruzeiros (Cr$ ..... 6.423.300.000,00).

Não tendo ao alcance da mão os dados estatísticos das finanças brasileiras, correspondentes ao mesmo ano de 1932, vamos fazer o cotejo entre aquela receita e as receitas nacionais de 1934 — federal, estaduais e municipais — totalizadas, para revelar, por meio de chocante contraste, a importância fiscal das *contribuições de melhoria*.

RECEITA PÚBLICA BRASILEIRA EM 1934

Receita da União	Cr$	1.971.146.000,00
" dos Estados	Cr$	1.341.694.000,00
" dos Municípios	Cr$	695.235.000,00
TOTAL	Cr$	4.008.075.000,00

E' surpreendente que sòmente êsse tributo de natureza tìpicamente municipal tenha produzido receita superior, em cêrca de cinqüenta por cento, ao conjunto das receitas tributárias e industriais de tôdas as órbitas político-administrativas do Brasil!

Devemos ainda pôr em relêvo que resultados excepcionais como êsse foram alcançados democràticamente, com a cooperação e o apoio dos contribuintes, os quais são ouvidos e opinam sôbre os planos das obras e sôbre o processo de lançamento das respectivas contribuições.

O Sr. Tristão da Cunha — E têm caráter de justiça porque os melhoramentos nas cidades não são feitos à custa do trabalhador rural, ao passo que nós aqui temos o impôsto indireto, que recai sôbre as massas pobres, beneficiando as cidades que crescem em detrimento dos campos; o instituto corrige em parte essa injustiça social.

O Sr. Bilac Pinto — Sem dúvida, um dos característicos da *contribuição de melhoria* é a sua absoluta justiça fiscal. Tenho, a propósito, uma sugestão a fazer à Comissão. Para que essa justiça não se macule, é indispensável, uma vez iniciado o lançamento da contribuição, em determinado município, que a sua cobrança se torne obrigatória daí por diante; se houver interrupção ou intermitência na sua exigibilidade, o sistema se tornará injusto porque alguns proprietários se enriquecerão com valorizações decorrentes de obras públicas, sem nenhum ônus fiscal, enquanto outros serão sujeitos ao pagamento de *contribuição de melhoria*.

A lei, no meu entender, deverá conter dispositivo que estabeleça que o Município ou Estado que iniciar a cobrança de *contribuição de melhoria* deverá mantê-la daí em diante, para todos os melhoramentos e obras públicas que determinem a valorização de áreas contíguas.

*

Devo finalmente, louvar a Comissão de Finanças pelo cuidadoso estudo que vem fazendo do Projeto n.º 5-1946, que está destinado a transformar-se em lei orgânica da *contribuição de melhoria* e a exercer benéfica influência na legislação dos Estados e Municípios. Tratando-se de instituto novo e que poderá, se bem executado, proporcionar às cidades brasileiras vultosa receita pública para a realização de melhoramentos de que tanto necessitam, só vejo vantagens em que a lei federal modele o instituto, traçando-lhe as linhas mestras, a fim de que êle não sofra deformações desfiguradoras na legislação municipal, que poderiam comprometer tão promissora fonte de receita pública. Com êsse objetivo eu sugeriria ficasse constando expressamente que o legislador estadual ou municipal não poderá limitar ou restringir nenhum dos direitos assegurados aos contribuintes pela Lei Orgânica Federal.

Creio que nenhuma dúvida foi suscitada sôbre a constitucionalidade do projeto pelo fato de conter normas de direito financeiro aplicáveis aos Estados e Municípios. Tal objeção, ao que nos parece, seria improcedente em face da Constituição de 1946, que, no seu art. 5.º, XV, letra *b*, confere de modo expresso essa competência ao Congresso Nacional.

Concluindo êste depoimento, só me resta colocar-me à disposição dos senhores membros da Comissão de Finanças para responder às questões que desejarem formular.

O Sr. Tristão da Cunha — Qual a sua opinião sôbre o Projeto?

O Sr. Bilac Pinto — O projeto, considerado em conjunto, é ótimo e atende perfeitamente às nossas necessidades. Minhas objeções a êle são muito ligeiras. Acho, por exemplo, que as bases estabelecidas no art. 4.º são excessivamente módicas. Se o instituto é de execução trabalhosa, como se percebe pelas disposições do art. 3.º, devem os seus resul-

tados financeiros ser de alguma sorte compensadores. Se se exige um mundo de formalidades e cautelas para uma arrecadação irrisória, não terão os administradores nenhum interêsse na aplicação da *contribuição de melhoria.* Desejaria, por isso, sugerir um acréscimo ao corpo do artigo 4.º, nestes têrmos: "Caso a aplicação das taxas previstas neste artigo produzam receita inferior a cinqüenta por cento (50%) do custo da obra, poderão ser elevadas até o máximo de quarenta por cento (40%) em cada um dos seus graus".

E' mais uma sugestão que ofereço à consideração da Comissão de Finanças.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Por êsse motivo o ex-Deputado Mario Mazagão combateu o instituto e chegou a obter quase tôdas as assinaturas dos constituintes da Comissão. Foi preciso um trabalho insano para tirar a desconfiança no espírito dos parlamentares. Penso, por isso, que a experiência, no começo, deve ser bastante tímida.

O Sr. Horácio Lafer — Tive ocasião de apreciar, através de aparte do Sr. Deputado Aliomar Baleeiro, nos primeiros dias da Constituinte, do caráter eminentemente social e útil da *contribuição de melhoria,* como uma das formas mais aconselháveis e úteis para execução de serviços públicos. Há um ponto sôbre o qual desejo fazer uma consulta e é o que se relaciona com o perigo que advém nos períodos de depressão. O Brasil, como sabemos, se caracteriza por um capital imobilizado relativo e por pequenas disponibilidades; geralmente milhares de brasileiros têm um capital imobilizado em seu terreno mas não dispõem de numerário. Pode surgir o caso de uma valorização que exceda de 300 ou 500% o primitivo valor, o que justifica a *contribuição de melhoria,* mas talvez o contribuinte não tenha capacidade de pagar a contribuição. Em nosso país a quantidade de compradores não é grande, como nos Estados Unidos; a não ser em períodos de valorização ou especulação, muitos querem vender e poucos querem comprar; é fenômeno nitidamente brasileiro. Diante disso, queria chamar a atenção de V. Excia. para o único perigo que vejo nessa instituição, que defendi nos primeiros dias da Constituinte, pela qual me bato, porque é uma contribuição justa, social, compatível com as idéias hodiernas, mas apresenta êsse perigo que desejaria ver como afastar através de uma providência que não encontro no projeto.

O Sr. Bilac Pinto — Penso que o § 6.º do art. 4.º resolve a dúvida.

O Sr. Barbosa Lima — A hipótese do Sr. Horácio Lafer está prevista no § 6.º do art. 4.º. No meu parecer, prevendo exatamente essa argüição que acaba de ser feita, estabeleci a elevação da margem de 5%, considerada como limite da *contribuição de melhoria* num só ano; pode-se propor a baixa para 3%.

O Sr. Horácio Lafer — Êsse ponto deve merecer emendas para encontrar o ponto justo para resolver o assunto, pois nem 5 nem 3 resolvem o perigo, na minha opinião.

O Sr. Sousa Costa, presidente — Pelo hábito que tenho de defender projetos, devo dizer que a ponderação do Sr. Horácio Lafer, a meu ver, não deve impressionar, porque o preço da avaliação nunca pode ser impôsto pelo govêrno mas deve ser resultante da oferta e procura. Quem estabelece o preço ou valor de uma coisa não é o vendedor que procura vender por determinado preço, mas é necessário também que haja quem compre por êsse preço. Havendo intervenção do Govêrno para avaliar o

imóvel, pode ir ao limite; se pretender impor um preço superior ao qual a venda se pode realizar, é um elemento para forçar os governantes a fazer avaliações corretas.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Nas tarifas das alfândegas existe dispositivo semelhante — o chamado "direito de prelação" ou "de preempção".

O Sr. Tristão da Cunha — A mesma tese se encontra em relação ao impôsto de transmissão.

O Sr. Horácio Lafer — A opinião do Sr. Presidente é acertada, mas, na situação brasileira, os compradores não são iguais aos vendedores, baixando o valor da propriedade, a *contribuição de melhoria* também perderia de valor.

O Sr. Bilac Pinto — Outra sugestão minha seria no sentido da alteração da redação do art. 2.º, de modo que ficasse expresso que a *contribuição de melhoria* será sempre efetivamente suportada pelo proprietário do imóvel e que as cláusulas contratuais que dispuserem diversamente sejam declaradas insubsistentes.

Sendo habituais, nos contratos de locação, as cláusulas que transferem aos locatários todos os ônus fiscais, presentes e futuros, parece-me de tôda conveniência a explicitude da lei a respeito da percussão do tributo. Sendo tributos relativamente vultosos e que representam verdadeira capitalização por parte do proprietário, a economia dos contratos de locação não pode comportar a sua repercussão, de modo a permitir a sua incidência sôbre o locatário.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Isto está no espírito do projeto quando diz que o proprietário pode pedir aumento de aluguel proporcional à valorização. Desejaria a opinião de V. Exa. sôbre um ponto em que o projeto se afasta da orientação: é a questão da inclusão ou exclusão do edifício na valorização; o *projeto Bilac Pinto-Anhaia Melo* * fala na exclusão expressa do edifício, mas eu desejaria a inclusão.

O Sr. Bilac Pinto — No anteprojeto a que V. Exa. se refere foi acolhido o ponto de vista do prof. Anhaia Melo no sentido de excluir-se a construção na computação da valorização, a qual seria estimada tomando-se por base ùnicamente o terreno. Na prática do instituto nos Estados Unidos não há orientação uniforme, contemplando as leis ora um ora outro sistema. Não tive ainda ensejo de meditar detidamente sôbre êste problema, mas confesso a minha tendência no sentido de retificar a minha adesão à opinião do professor paulista. Quando considero a situação de certas áreas do Distrito Federal, onde predominam as construções de arranha-céus, inclino-me para a computação do valor da construção, tendo em vista que a situação dêste proprietário não deve ser equiparada à do proprietário do terreno vizinho sem construção. O primeiro está recebendo uma renda correspondente ao valor global do terreno e da construção enquanto o segundo está pesadamente onerado pelo impôsto territorial e não aufere nenhuma renda.

Estou propenso, portanto, a ficar com o projeto.

---

* NOTA DA RED.: Publicado na *Revista de Direito Municipal*, Bahia, vol. I, pág. 21.

O Sr. Gabriel Passos — E não se poderia distinguir a natureza da construção, em face de certos terrenos que não admitem determinada altura das construções?

O Sr. Bilac Pinto — A avaliação resolve êsse problema, pois a fixação do preço estará em função do gabarito admitido para construção.

O Sr. Tristão da Cunha — O melhoramento não valoriza o prédio mas o terreno; êste é que valoriza o prédio, pela construção em zonas diferentes, apesar do mesmo preço do edifício. Penso que a inclusão da edificação deveria acarretar taxa mais alta sôbre o terreno, que recair sôbre o prédio que não é valorizado pela melhoria.

O Sr. Bilac Pinto — A valorização influi sempre sôbre o prédio e em alguns casos proporciona sensível aumento do seu valor locativo, como, por exemplo, nos alargamentos de ruas, que determinam quase sempre considerável elevação dos aluguéis das lojas.

O Sr. Aliomar Baleeiro — Outro fator gerador de enriquecimento exagerado da propriedade particular e que escapou ao projeto deliberadamente, porque violaria preceito constitucional, é a valorização paisagística, a proximidade de uma floresta, por exemplo, que pode ter certo valor psicológico, matas ou bosques derrubados para dar beleza ou suavidade de clima a construções. Não seria valorização decorrente de obras públicas, mas pergunto se a preservação da natureza, valorizando a propriedade, não deveria caber no projeto?

O Sr. Bilac Pinto — São casos excepcionais. Acho mais prudente não constar do projeto.

O Sr. Carlos Marighela — V. Exa. acha ser lícito ao locador aumentar o aluguel em caso de valorização?

O Sr. Bilac Pinto — Exatamente.

O Sr. Carlos Marighela — Concorda com o texto do § 2.º?

O Sr. Bilac Pinto — Entendo que o aumento da locação deve estar condicionado a circunstância de o locatário também aproveitar-se dela. Em alguns casos é possível que o prédio se valorize, sem que o locatário tenha proveito dessa valorização.

Penso que a boa redação seria esta: tôda vez que o imóvel locado fôr sujeito à contribuição, o proprietário poderá obter, amigável ou judicialmente, aumento proporcional de aluguel desde que o locatário seja também beneficiado.

O Sr. Carlos Marighela — Qual é a sua opinião a respeito dos que são isentos de impostos, por exemplo, o de renda, em face do art. 27 das Disposições Transitórias?

O Sr. Bilac Pinto — Uma das regras fiscais mais absolutas e rigorosas em matéria de *contribuição de melhoria* é a de que não deve haver isenção de qualquer natureza.

O Sr. Carlos Marighela — E se se tratar de imóvel financiado por instituto de aposentadoria?

O Sr. Bilac Pinto — Mesmo nesse caso não deve haver isenção.

O Sr. Raul Barbosa — O projeto dá normas para resolver as dificuldades nas questões de avaliação, mas não há providência específica que permita à parte recorrer ao Judiciário para resolver essas questões que não forem resolvidas na esfera administrativa. Não seria prudente que a lei cogitasse de um processo específico para o litígio sem deixar

que se aplique o processo executivo, porque os Estados não podem legislar sôbre processo?

O Sr. Bilac Pinto — Entendo que o projeto realmente não devia conter processo especial para êsse fim. A codificação vigente uniformizou o rito processual e não devemos concorrer para a criação de processos especiais que, de resto, nenhuma vantagem prática podem trazer. Por outro lado iríamos alertar o contribuinte, como que a sugerir-lhe providências perturbadoras da execução de um instituto que deve ser inaugurado sob o signo democrático do mútuo entendimento entre a administração e os contribuintes e com pleno apoio destes. Nos casos excepcionais em que o contribuinte não se conformar com as deliberações da administração, poderá recorrer à via jurisdicional, nos têrmos da legislação processual comum, que oferece tôdas as garantias à defesa dos direitos dos indivíduos ameaçados ou lesados pela Administração Pública.

*

O Sr. Sousa Costa, presidente — O Prof. Bilac Pinto correspondeu ao desejo da nossa Comissão. S. Exa. nos deu mais pròpriamente uma aula que ficará registrada em nossos anais, — uma das mais proveitosas para todos nós. Deixou clara a natureza dêsse tributo, seja êle impôsto, taxa ou contribuição de natureza específica, que não tem caráter apenas fiscal, mas parece conveniente acentuar que não é também contribuição de caráter exclusivamente social; é, sobretudo e principalmente, lei de caráter financeiro, que serve para permitir a obtenção de recursos necessários à realização de obras públicas ou recuperação de enriquecimento por elas ocasionado. Conseqüentemente, é tìpicamente financeiro, busca êsse recurso tirando uma percentagem da valorização, que aproveita determinados proprietários de imóveis.

O Sr. Bilac Pinto fez exposição brilhante, mostrando a antiguidade do impôsto, sua aplicação nos países, nas condições atuais do Brasil, em pleno desenvolvimento, em matéria de obras públicas. Creio que não haverá mais ninguém, na Comissão de Finanças, com dúvidas quanto à conveniência da legislação imediata, regulando a cobrança dêsse impôsto.

Em sessões posteriores, será debatido o projeto n.º 5 e serão apresentadas as emendas e espero ainda contar da parte do Sr. Bilac Pinto com a colaboração contínua com esta Comissão, numa crítica permanente ao nosso trabalho, a fim de que a lei de *contribuição de melhoria* resulte em benefício real a definitivo.

Agradeço ao Sr. Bilac Pinto e faço uma solicitação final: a título de sugestão, S. Exa. nos deixe os projetos e emendas que trouxe, a respeito do projeto n.º 5.