

IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Recurso Ap. 652.954-8
Tribunal STF
Relator ELLIOT AKEL

INOCORRÊNCIA DE VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL

RESUMO

"O Texto Constitucional vigente já não faz referência a limites, quer global, quer individual, como o fazia a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. É certo, porém, que, a não ser que haja uma valorização imobiliária como decorrência da obra pública, não se estará diante de verdadeira contribuição de melhoria, mas de imposto. - De fato, não pode resultar despercebido por ninguém que a realização de obras públicas valoriza os imóveis adjacentes (salvo raríssimas exceções, como a construção de cemitérios, prisões, ou mesmo vias que possam importunar os imóveis adjacentes mais do que beneficiá-los). O desenvolvimento, sobretudo o urbano, está intimamente condicionado a grandes investimentos públicos, que são os responsáveis pela geração de uma mais-valia não decorrente do aumento geral dos imóveis. - Há portanto, um tipo de valorização imobiliária que não decorre nem de áreas do mercado nem de uma iniciativa do particular. Não. Resultam, inegavelmente, da melhoria que lhes foi proporcionada por uma obra custeada pela comunidade. Não é razoável, então, que alguns possam beneficiar-se do esforço e dos recursos de toda a coletividade. Essa repartição desigual dos benefícios da atuação estatal ofende aos princípios de justiça sobre os quais o Estado Moderno procura modelar a sua atividade. - Da mesma forma que se procura impor de maneira justa a tributação, proporcionalizando os seus ônus à capacidade contributiva de cada um, assim também não é aceitável que o Estado reparta desigualmente os lucros advindos da sua atuação. Daí o dizer-se que a contribuição de melhoria é o mais justo dos tributos. O seu propósito, além de auferir recursos para os Poderes Públicos para que possam custear, ao menos em parte, as grandes obras públicas e, conseqüentemente, multiplicar as possibilidades da sua realização, volta-se também à captação dessa mais-valia. - O contribuinte nada perde, porque está repassando ao Estado, total ou parcialmente, um lucro que foi pelo próprio Poder Público gerado sem colaboração do particular. Com isso permite-se que a sociedade se ressarça dos custos do empreendimento. - O Direito Constitucional anterior estipulava dois limites para cobrança desse tributo: globalmente considerado, ele não poderia exceder o dispendido pelo próprio Estado na realização da obra. Individualmente encarado, não poderia exceder a valorização experimentada pelo contribuinte. Não há dúvida de que os cálculos necessários para a aferição da valorização ocorrida - tendo por causa a obra pública -, além da necessidade de partilhar pelos beneficiários do empreendimento o seu custo, sem jamais a esse exceder, são de difícil implementação. Talvez seja a isso que se deva o fato de no Brasil a contribuição de melhoria ser pouco aplicada, embora essa explicação seja uma mera hipótese. - O atual Texto Constitucional não faz referência ao custo total da obra, limitando-se a dizer que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir "contribuição de melhoria decorrente de obras públicas". Não se faz menção, repetimos, ao limite representado pelo custo total da obra. Alguns autores vão até mais longe, e não vêem ínsita a essa modalidade tributária a necessidade de valorização. O fato gerador do tributo seria a mera realização da obra pública. - Não nos parece, contudo, ser este o melhor entendimento. As duas limitações já referidas estão presentes no texto. Defluem da sua interpretação sistemática. A simples realização da obra pública não pode constituir hipótese bastante para configuração dessa modalidade tributária. Fosse assim, ela se confundiria com a taxa. Seria um mero tributo vinculado dependente da realização da obra. Ora, se o texto erige a contribuição de melhoria em espécie autônoma, é porque ela não se satisfaz com os pressupostos das taxas; depende de um elemento

suplementar. Além da realização da obra pública é necessário que esta tenha repercutido no eventual contribuinte de uma determinada maneira, é dizer, causando-lhe uma plus valia. Seria o maior dos absurdos imaginar-se a contribuição de melhoria cobrada de alguém não beneficiado pela obra realizada, ou, até mesmo, por ela prejudicado. - O outro limite, qual seja a valorização acrescida individualmente ao imóvel tributável, decorre também da própria noção de contribuição de melhoria. Se o quantum cobrado exceder a plus valia havida, já não estará correspondendo à noção de melhoria, mas estará incidindo pura e simplesmente sobre o imóvel." (CELSO RIBEIRO

EMENTA

Inocorrência da valorização do imóvel tributado - Limitação da obra pública à simples reparação de asfalto preexistente - Artigo 1º do Decreto-lei 195/67 - Inexistência, ademais, dos requisitos da especificidade e indivisibilidade da obra - Incompatibilidade com o artigo 81 do Código Tributário Nacional