

OS PAIS FUNDADORES DO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO:
BILAC PINTO E AS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

THE FOUNDING FATHERS OF BRAZILIAN TAX LAW: BILAC PINTO
AND SPECIAL ASSESSMENT FOR PUBLIC IMPROVEMENT

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy*

Resumo: O ensaio explora o papel de Bilac Pinto no contexto da construção do Direito Tributário Brasileiro. Verifica-se sua importância no estudo das contribuições de melhoria, especialmente como mecanismo de justiça fiscal. Analisa-se a obra de Bilac Pinto, relativa às contribuições de melhoria, argumentando-se que Bilac é um dos pais fundadores do Direito Tributário Brasileiro. **Palavras-Chave:** Bilac Pinto; Direito Tributário brasileiro; história do Direito Tributário; contribuição de melhoria.

Abstract: The paper tackles Bilac Pinto's role in the context of the building blocks of the Brazilian Tax Law. It verifies the importance of the study of the special assessments, especially in the vantage point of the mechanism of fiscal justice. It analyses Bilac's oeuvre, related to the special assessments, arguing that Bilac is one of the founding fathers of the Brazilian Tax Law.

Keywords: Bilac Pinto; Brazilian tax law; tax law history; special assessment for public improvement

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. O PLANO DE OBRA E AS FONTES DE BILAC PINTO EM CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA; 3. AS LINHAS GERAIS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA; 4. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO DIREITO COMPARADO; 5. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO DIREITO BRASILEIRO; 6. ASPECTOS INSTRUMENTAIS E DESCRITIVOS DAS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA; 7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS; 8. REFERÊNCIAS.

Artigo recebido em 13 de fevereiro de 2022.

Artigo aceito em 18 de junho de 2023.

* Livre-Docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. Doutor e Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP. Advogado em Brasília. Email: asmgodoy@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Bilac Pinto (1908-1985) é personagem importante na vida política brasileira.¹ Exerceu forte influência do início da era de Vargas (1930) até o avanço do processo de redemocratização, que se esforçava para consolidar, com o fim da era militar (1985). Foi Deputado, Embaixador do Brasil na França e Ministro do Supremo Tribunal Federal. Formou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, em 1929. Foi contemporâneo de José Maria Alkmin e de Fábio Andrada², este último, filho de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, que foi Presidente do Estado de Minas Gerais. Bilac apoiou a Aliança Liberal, que em Minas Gerais foi liderada por Antônio Carlos, Afonso Pena Junior e Simões Lopes.³

Desapontado com os rumos da política, com o golpe do Estado Novo seu mandato de parlamentar estadual foi cassado, Bilac concentrou suas atividades na advocacia e no magistério superior. Entre 1935 e 1937 escreveu *Contribuição de Melhoria*, obra inovadora e pioneira no Direito Tributário brasileiro, objeto do presente ensaio. Com esse tema e livro, Bilac candidatou-se à cátedra de Finanças na Faculdade de Direito de Minas Gerais. Bilac foi aprovado com a expressiva nota 9.5. A banca foi composta pelos professores Cardoso de Mello Neto (que havia sido governador de São Paulo e que era professor na Faculdade de Direito de

¹ Dados sobre a vida e a trajetória política, jurídica e intelectual de Bilac Pinto são colhidos em BADARÓ, Murilo. **Bilac Pinto- o Homem que Salvou a República**. Rio de Janeiro: Gryphos; Brasília: Ministério da Cultura, 2010, em RAMOS, Plínio de Abreu, *Bilac Pinto- verbete*, in ABREU, Alzira Alves de et al. (org), **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV e CPDOC, 2001 e, na apresentação de Francisco Bilac Pinto Filho na edição aqui utilizada de PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Atual. Firly Nascimento Filho Rio de Janeiro: Forense, 2009.

² BADARÓ, Murilo. **Bilac Pinto- o Homem que Salvou a República**. Rio de Janeiro: Gryphos; Brasília: Ministério da Cultura, 2010, p. 33 e ss.

³ BADARÓ, Murilo. **Bilac Pinto- o Homem que Salvou a República**. Rio de Janeiro: Gryphos; Brasília: Ministério da Cultura, 2010, p. 43.

São Paulo), José Olinda de Andrade (da Faculdade Nacional de Direito do Brasil), Rodolfo Jacob e Carlos Campos (da Faculdade de Minas Gerais)⁴. Um concurso memorável.

Com a oposição a Vargas e com a luta por um modelo democrático, Bila retornou à vida política, militando na União Democrática Nacional-UDN⁵. Mais tarde, foi presidente do diretório desse partido oposicionista em época conturbada⁶. Conviveu com políticos de “aguda percepção político-institucional aliada a uma conduta ilibada no trato da coisa pública”⁷, a exemplo de Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Milton Campos, Virgílio de Melo Franco, Pedro Aleixo, Afonso Arinos de Melo Franco, Adauto Lúcio Cardoso, Odilon Braga, Victor Nunes Leal, Octávio Mangabeira, Gustavo Capanema, entre tantos outros.⁸

Foi um dos signatários do “Manifesto dos Mineiros”, redigido em 1943, documento político que marca a resistência à ditadura de Vargas. Bilac é expoente da chamada constante liberal de Minas Gerais⁹. Retaliado por Vargas, perdeu as cátedras de Finanças (na Universidade de Minas Gerais) e a de Direito Administrativo na Faculdade Nacional de Direito da então Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro. Essa cadeira fora obtida em disputadíssimo concurso público, quando teve como concorrentes José Rodrigues Vale, Aleixo de Paula Salazar e

⁴ BADARÓ, Murilo. **Bilac Pinto- o Homem que Salvou a República**. Rio de Janeiro: Gryphos; Brasília: Ministério da Cultura, 2010, pp. -69.

⁵ A participação de Bilac Pinto na trajetória da UDN é tratada por BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita, **A UDN e o Udenismo- Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro-1945-1965**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

⁶ BADARÓ, Murilo. **Gustavo Capanema, a Revolução da Cultura**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000, p. 445.

⁷ Francisco Bilac Pinto Filho, na introdução à PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Atual. Firly Nascimento Filho Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. IX.

⁸ Francisco Bilac Pinto Filho, na introdução à PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Atual. Firly Nascimento Filho Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

⁹ Trata-se da posição de Minas Gerais no contexto do federalismo brasileiro, tema explorado por CAMPOS, Milton. **Testemunhos e Ensinamentos**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1972, p. 5.

Pedro Severino Junior.¹⁰ Para esse concurso Bilac redigiu tese sobre a regulamentação dos serviços de utilidade pública.

Com o fim do Estado Novo Bilac retomou suas cátedras e sua carreira no magistério. Fiel à sua trajetória política, esteve no enterro de Antônio Carlos¹¹. Eleito Deputado Federal por Minas Gerais, firmou-se na oposição, ao lado de Afonso Arinos e de Aliomar Baleeiro. Foi Secretário de Finanças em Minas Gerais, por um breve tempo, na administração de Magalhães Pinto. Como Deputado Federal, presidiu a Câmara, em 1965. Depois de atuar como Embaixador em Paris, foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, onde permaneceu até a aposentadoria compulsória, em 1978.¹²

No presente ensaio explora-se a contribuição de Bilac Pinto para o Direito Tributário brasileiro, a partir de seus estudos sobre a contribuição de melhoria. Argumenta-se que Bilac é um dos pais fundadores de nosso Direito Tributário, na medida em que tratou das contribuições de melhoria de um modo original e pioneiro. Ao mesmo tempo, porque a contribuição de melhoria é modalidade tributária de mais utilização e importância municipal, enfatiza-se, do ponto de vista político, a contribuição de Bilac Pinto ao municipalismo brasileiro, tema caríssimo a outro mineiro, que como Bilac, também foi Ministro do Supremo Tribunal Federal, Victor Nunes Leal.

¹⁰ BADARÓ, Murilo. **Bilac Pinto- o Homem que Salvou a República**. Rio de Janeiro: Gryphos; Brasília: Ministério da Cultura, 2010, p. 72.

¹¹ PEREIRA, Ligia Maria Leite e FARIA, Maria Auxiliadora de. **Presidente Antonio Carlos, um Andrada da República, o Arquiteto da Revolução de 30**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998, p. 507.

¹² RAMOS, Plínio de Abreu, *Bilac Pinto- verbete*, in ABREU, Alzira Alves de et al. (org). **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV e CPDOC, 2001.

2. O PLANO DE OBRA E AS FONTES DE BILAC PINTO EM CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA¹³

O texto de Bilac revela-se metodologicamente muito bem-organizado. É dividido basicamente em três seções muito nítidas. Principia com uma seção de direito comparado, na qual apresenta e avalia a contribuição de melhoria nos Estados Unidos (onde o instituto teria primeiramente se firmado), na Inglaterra (onde havia manifestações do modelo desde a Idade Média), na França e na Itália.

Em seguida, constrói uma seção de reminiscência normativa, apresentando os antecedentes legislativos da contribuição de melhoria no Brasil, bem como o debate constitucional que conduziu à sua implantação. É nesse passo que Bilac cuida da Comissão do Itamaraty e das discussões na Assembleia Nacional Constituinte que redigiu a Constituição de 1934. A obra encerra-se com uma seção descritiva, na qual Bilac apresenta e avalia aspectos financeiros, jurídicos, econômicos, políticos e sociais das contribuições de melhoria. Trata-se de uma análise completa de um instituto jurídico que era novidade no direito brasileiro.

Bilac pesquisou os autores clássicos de Finanças e de Direito Tributário. Entre os clássicos, Adam Smith (*The Wealth of Nations*), Stuart Mill (em edição francesa, *Principes d'Economie Politique*), Edwin Seligman (em edição francesa, *Essais sur l'impôt*), Wagner (também em edição francesa, *Traité de la Science des Finances*), Gaston Jèze (*Cours de Finances Publiques*), Augusto Graziani (*Instituzioni di Scienza delle Finanze*), Thomas Cooley (*A Treatise on the Law of Taxation*) e Edwin Cannan (*The History of Local Rates in England*), além de outros. Entre autores brasileiros, pesquisou Jorge Americano (Ensaio sobre o Enriquecimento sem Causa), Washington Azevedo (Organização Técnica dos

¹³ Trabalha-se no presente ensaio com a segunda edição do livro de Bilac Pinto. Atualizada por Firly Nascimento Filho, a obra de Bilac ganhou uma nova dimensão. Firly, com suas precisas observações, nos mostra a contemporaneidade da obra que atualizou.

Municípios), Ruy Barbosa (Comentários à Constituição), Viveiros de Castro (A Natureza Jurídica das Taxas), João Octaviano Lima Pereira (Taxas de Calçamento) e Clóvis Beviláqua (Pareceres), também entre outros.

Pouca bibliografia específica havia sobre o tema das *contribuições de melhoria*. Nesse aspecto, tem-se um dos grandes valores e resultados de seu esforço. Bilac Pinto abordou um instituto novíssimo entre nós, sistematizando seus pontos principais e alicerçando os caminhos para as discussões vindouras, doutrinárias e jurisprudenciais. Bilac Pinto é o mais importante doutrinador brasileiro que tratou das contribuições de melhoria. É do que se trata em seguida.

3. AS LINHAS GERAIS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Bilac Pinto definiu contribuição de melhoria como:

o pagamento obrigatório decretado, exclusiva ou concorrentemente, pelo Município, pelo Estado e pela União, em razão da valorização produzida em imóvel do contribuinte, por obra pública, realizada após sua audiência, e cujo montante não pode ultrapassar nem o custo da obra nem o valor do benefício.¹⁴

Nessa acepção, tem-se as linhas gerais da exação que apresentava e comentava. Admitia-se a competência exclusiva ou concorrente, o que possibilitará discussões em torno de possibilidades de bitributação. A obra pública exsurge como ponto de referência da atuação estatal. Os limites da tributação também são estipulados, porque não podem ultrapassar o custo da obra ou o valor do benefício.

Bilac apontava que havia menções a cobranças que lembravam tributos da Inglaterra do século XIII, quando a Coroa impôs exações aos beneficiados pela reparação de diques em Romney¹⁵, comunidade localizada no atual Distrito de

¹⁴ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.

¹⁵ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 5.

Kent. Bilac lembra-nos que no Digesto, havia menções à cobrança de exações em virtude do melhoramento de vias públicas, o que sugere a existência de instituto semelhante no Direito Romano.¹⁶

Na tradição portuguesa, Bilac Pinto encontrou fórmula parecida na cobrança das fintas¹⁷. Em Portugal, a finta era “um imposto que as Câmaras dos Conselhos lançavam, com autorização do Corregedor da Comarca, ou do próprio Rei, para atender a despesas extraordinárias com a administração, ou para a realização de obras públicas (...)”¹⁸. A cobrança da finta contava com previsão nas Ordenações do Reino. Bilac Pinto cita, inclusive, Candido Mendes de Almeida, o célebre jurista que editou e comentou as Ordenações, no século XIX¹⁹. Tratava-se do disposto nas Ordenações Filipinas, Livro Primeiro, Título LXVI, 40²⁰. O tributo era cobrado excepcionalmente, e Bilac insistia nessa excepcionalidade.

No Brasil, a contribuição de melhoria surgiu na Constituição de 1934 que dispunha que “provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”. Para Bilac, dois motivos centrais justificavam a adoção desse tributo entre nós. Referia-se à uma nova fonte de arrecadação, que era necessária para atender as crescentes necessidades do Erário Público²¹. O Estado ampliava seu campo de ação, o que refletia, entre outros, o programa

¹⁶ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

¹⁷ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

¹⁸ GODOY, José Eduardo Pimentel de e MEDEIROS, Tarcízio Dinoá, **Tributos, Obrigações e Penalidades Pecuniárias de Portugal Antigo**. Brasília: ESAF, 1983, pp. 64-65. A *finta* conta com uma extensa tradição normativa em Portugal: Alvará de 18 de junho de 1605, Regimento de 1º de junho de 1678, Lei de 19 de julho de 1793, Aviso de 3 de dezembro de 1801.

¹⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 6.

²⁰ “E porque muitas vezes as rendas dos Conselhos não bastam para as coisas, que os Oficiais das Câmaras são obrigados por seus Regimentos prover e fazer, mandamos que quando lhes parecer lançar finta, e não houver para elas dinheiro do Conselho, o escrevam ao Corregedor da Comarca, como a quem pedir, declarando para que coisas, e a necessidade, que dela tem (...)”. Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXVI, 40, com ortografia atualizada.

²¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

governamental de Vargas. A criação dos Ministérios da Educação (atribuído a Francisco Campos) e do Trabalho (que será conduzido por Lindolfo Collor), ilustram esse acrescentamento da atuação estatal.

A contribuição de melhoria, no entender de Bilac, realizava justiça fiscal, corrigindo situações de iniquidade em relação ao uso do dinheiro público. Obras públicas eram realizadas com o concurso e contribuição de todos os contribuintes. No entanto, beneficiavam apenas, e quase sempre, uma pequena parcela de contribuintes. Nesse sentido, argumentava Bilac, verificava-se um enriquecimento injusto em detrimento da coletividade²². Havia necessidade de um mecanismo de correção e de justiça fiscal, que Bilac vislumbrou nas contribuições de melhoria.

Bilac explica em seu livro que os norte-americanos haviam sentido o problema, e que enfrentaram com solução adequada, lançando e cobrando essa contribuição²³. Ainda que não se tenha menção expressa ao que os Estados Unidos viviam no momento, certamente não escapava a Bilac os fatos que marcavam o *New Deal* e a administração de Franklyn Delano Roosevelt. Os Estados Unidos ainda lutavam contra a crise de 1929 e seus efeitos. O desemprego era o resultado mais problemático dessa fase da história norte-americana.²⁴

Roosevelt teria pedido opinião a John Maynard Keynes, que teria respondido com a alegoria das garrafas vazias. Metaforicamente, o economista inglês acreditava que se o governo norte-americano contratasse trabalhadores para enterrarem garrafas com notas de um dólar e, em seguida, esses trabalhadores as desenterrassem, haveria um resultado econômico que

²² PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2.

²³ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

²⁴ SCHLESINGER JR., Arthur M. **The Coming of the New Deal**, 1933-1935, New York: Mariner Books, 2003.

beneficiária a todos. Keynes defendia a intervenção estatal com vistas a construção de obras públicas, o que beneficiaria a economia, fomentando a atividade econômica.²⁵

Com a melhora geral da situação do país, e os maciços planos de emprego de mão-de-obra então excluída do mercado de trabalho foram centrais nesse resultado, constatou-se a valorização geral de muitas propriedades privadas. Uma forma de se fazer justiça fiscal e social consistia em se lançar tributos em face de proprietários que foram beneficiados por obras públicas.²⁶ Bilac Pinto conhecia a realidade política e econômica norte-americana.

Jurista bem preparado, Bilac percebia que o tema do enriquecimento sem causa, o que justificava a contribuição de melhoria, também era recorrente no direito privado. É a chamada teoria do risco criado, que Bilac explorou com apoio na doutrina de Jorge Americano. Segundo Bilac, "Quem causou o risco deve suportá-lo. Quem é a causa do lucro deve aproveitar-se dele. Se há uma teoria do risco criado, é necessário que haja uma teoria do lucro criado. Um resultado útil foi atingido, criou-se um novo valor: duas pessoas concorrem ao benefício; entre elas a lei deve escolher, não pode esquivar-se a essa escolha"²⁷. Ao risco criado no direito privado corresponderia o dever do particular indenizar ao Estado por enriquecimento devido a obra pública.

Deriva dessa percepção, para Bilac, o fato de que o princípio informativo da contribuição de melhoria consiste no princípio do enriquecimento injusto. No pano de fundo, um princípio que Bilac denominava de originário, vale dizer, o princípio da equidade. Com base em Seligman, citou a teoria do benefício, isto é,

²⁵ WAPSHOTT, Nicholas. **Keynes v. Hayek**. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2016, pp. 187 e ss. Tradução de Ana Maria Mandim.

²⁶ LIMONCIC, Flávio. **Os Inventores do New Deal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

²⁷ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 3.

o conceito geral de imposto não explicaria a contribuição de melhoria, que se caracteriza por sua especialidade²⁸. Não se poderia utilizar conceituações então vigentes sobre a natureza dos impostos com o objetivo de se caracterizar e explicar as contribuições de melhoria.

Bilac insistia na necessidade de se alcançar justiça fiscal. Citava célebre passagem de um arcebispo francês, que em conversa com o Cardeal Richelieu, afirmava que o povo deveria contribuir para a França com os seus bens, a nobreza com o sangue e o clero (do qual fazia parte) com suas preces²⁹. Essa divisão de obrigações comprovava uma iniquidade latente nas sociedades humanas, em face da qual Bilac se insurgia. A contribuição de melhoria, entendia, era uma maneira de se reduzir essas desigualdades.

A contribuição de melhoria, para Bilac, mostrava-se como uma espécie particular e inconfundível de tributo. Possibilitava uma indenização por motivos de enriquecimento sem causa. Desenhando os contornos dessa exação, Bilac afirmava que às contribuições de melhoria não se aplicavam alguns princípios de direito tributário. Nomeadamente, na contribuição de melhoria não se cogitava dos princípios da igualdade, da generalidade e da vedação da bitributação. Não se aplicaria o princípio da igualdade porque no cálculo do *quantum debeatur* levava-se em conta a proporcionalidade da valorização ou do investimento. Não se justaporaria o princípio da generalidade porque a incidência somente atingia ao beneficiário. Não se cultivaria a vedação da bitributação porque poderia haver benefícios distintos, que resultaram da ação de pessoas jurídicas de direito público também distintas.³⁰

²⁸ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 3.

²⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 4.

³⁰ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 5.

4. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO DIREITO COMPARADO

Bilac Pinto explorou a contribuição de melhoria no direito comparado, começando com o modelo norte-americano. Nos Estados Unidos, ensina-nos Bilac, conhecia-se o modelo do *Special Assesment*, fórmula primeiramente utilizada pela cidade de Nova Iorque, em momento de grande desenvolvimento urbano, a partir de 1912³¹. As pesquisas de Bilac alcançaram a 4ª Conferência de Urbanismo que se realizou em Washington, na qual Nelson Lewis insistia que onde houvesse benefício local deveria o Estado cobrar um tributo local. Esse procedimento permitiria fisionomias tributárias distintas e próprias de cada região.³²

Estudando o modelo norte-americano Bilac explicava que havia cinco limitações que deveriam ser respeitadas quando do lançamento do *special assessment*³³. Em primeiro lugar, esse tributo somente poderia ser lançado como resposta a uma obra pública. Ainda, não poderia exceder o benefício particular devido ao melhoramento; é o aumento do valor do terreno o seu parâmetro indicativo do devido. Bilac acrescentava a circunstância de que se deve conceder ao proprietário tributado a possibilidade de se manifestar sobre o lançamento do tributo. Por fim, esse tributo não poderia exceder o custo do melhoramento: “não se poderia arrecadar mais do que o custo, sob pretexto de benefício”³⁴.

Assim, segundo Bilac, dois critérios informavam a dinâmica do *special assessment*, o cálculo do que fora gasto e a avaliação do melhoramento³⁵. A discussão estava em relação à opção que deveria ser feita quanto ao que se cobra, isto é, ao benefício ou ao custo. Quanto ao custo, ensina Bilac, levava-se em conta

³¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 11.

³² PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

³³ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 13.

³⁴ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

³⁵ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 14.

o poder de polícia, a manutenção da ordem pública, a proteção à higiene, remunerando-se o poder público, que teria agido no lugar do particular. No que se refere ao benefício, a cobrança decorreria de um benefício direto auferido pelo particular, a exemplo da construção de obras públicas que resultam em melhorias para o contribuinte.³⁶

Outro problema que os americanos enfrentaram, segundo Bilac, decorreria da possibilidade (ou não) de se alcançar exatamente a extensão dos benefícios, e a quem remunerar, no caso de empreendimento comum. Haveria benefícios específicos a um determinado imóvel, chamados benefícios locais. Outros benefícios atingiriam determinadas zonas limítrofes. E haveria também a valorização geral, que abrangeria, por exemplo, toda uma cidade. Com base em autor norte-americano, Bilac relatou o caso do alargamento da 6ª avenida em Nova Iorque. Doze quarteirões foram atingidos por intenso projeto de reformas públicas. Submetida ao arbitramento de um *Board*, explica Bilac, decidiu-se pela destinação dos recursos que seriam arrecadados, fracionando-os em favor da cidade (40%), do distrito específico (40%) e da área propriamente dita (20%).³⁷

Bilac também explorou o modelo inglês, denominado de *Betterment Tax*. Buscou o histórico do instituto, e encontrou referências também no financiamento das obras de melhorias no aproveitamento do rio Tâmisa (1605) e no alargamento das ruas de Westminster (1662)³⁸. Com base no modelo inglês, Bilac fez referência ao fato de que obras públicas também poderiam resultar em desvalorização dos imóveis, um *worsement*, ao invés de um *betterment*. No caso, ao Estado caberia indenizar.³⁹

³⁶ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

³⁷ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 16.

³⁸ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 19.

³⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 21.

O modelo francês também foi objeto de investigação. Trata-se, segundo Bilac, da *Contribution sur les plus-values occasionnés par des travaux publics*⁴⁰. Ao que consta, ainda em 1672 o Conselho do Rei reconheceu às cidades o direito de impor contribuições por motivo de valorização de imóveis, que resultassem da abertura ou do embelezamento de ruas. Também fez referência a uma lei de 1807, que permitia que o governo cobrasse contribuições em decorrência do secamento de pântanos, do embelezamento das cidades, e da construção ou melhoria de estradas.⁴¹

Bilac estudou de igual modo o sistema italiano, denominado de *Contributi di Miglioria*⁴². Constatou historicamente que o instituto fora utilizado em Florença, ainda no século XIII, quando cobrou-se dos florentinos pela ampliação de praças que havia junto a duas igrejas. Uma lei italiana de desapropriação, datada de 1865, também tratava dessa exação⁴³. Bilac observou que entre os italianos contava-se com uma cobrança denominada de bonificação integral. Baseava-se na distribuição do ônus de ressarcimento, entre obras públicas e obras particulares, especialmente em relação a essas últimas, quando se resultava em interesse nacional.⁴⁴ Esse modelo fora extinto pelo fascismo⁴⁵. Reconhecendo o momento político italiano, do qual o Brasil rapidamente se aproximava, Bilac obtemperava que a técnica financeira dos países ditatoriais deveria ser estudada no contexto e em função dos respectivos regimes políticos.⁴⁶

⁴⁰ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 25.

⁴¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 26.

⁴² PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 31.

⁴³ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 32.

⁴⁴ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 37.

⁴⁵ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit. O tema do direito e das instituições no contexto do fascismo é explorado por GENTILE, Emilio. **La vía italiana al totalitarismo, partido y Estado en el régimen fascista**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.

⁴⁶ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 38.

5. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO DIREITO BRASILEIRO

Bilac observou que no direito brasileiro houve aplicação parcial de modelos que lembram a contribuição de melhoria. Fez referência ao Decreto nº 363, de 12 de julho de 1845, que tratava de desapropriação, e que levava em conta o princípio do benefício.⁴⁷ Mencionado decreto designava os casos em que teria lugar a desapropriação por utilidade pública geral, ou municipal da Corte.

A desapropriação poderia se dar nas hipóteses de construção de edifícios e estabelecimentos públicos, de hospitais, casas de caridade ou casas de instrução, de aberturas, alargamento ou prolongamento de estradas, ruas e canais, bem como nas construções de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais, ou quaisquer construções destinadas à salubridade pública. Os planos de obra seriam depositados nas respectivas Câmaras Municipais, onde ficaram expostos ao conhecimento dos proprietários, por dez dias. Os proprietários poderiam reclamar.

Essas reclamações seriam submetidas ao crivo de peritos e de engenheiros. Cabia recurso ao Presidente da Província. A matéria seria submetida também ao Governo Imperial o qual, por decreto aprovaria os planos de obras. O Procurador da Coroa, em regra, promoveria o procedimento de desapropriação. Em caso de dúvida quanto ao valor um júri municipal, organizado pelo juiz do cível, iria fixar a indenização. No caso de desapropriação parcial dos edifícios, a indenização seria proporcional.

Bilac chamou a atenção para o art. 26 do Decreto, que dispunha que nas indenizações os jurados deveriam atender à localidade, ao tempo, ao valor em que ficar o resto da propriedade por causa da nova obra, ao dano que proviesse

⁴⁷ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

da desapropriação, e a quaisquer outras circunstâncias que influenciassem no preço.⁴⁸

Nesse passo, verifica-se o princípio do benefício, centrado na aferição do valor remanescente da propriedade, por causa da nova obra. Isto é, poderia haver valorização, o que indicaria um benefício, cujo parâmetro apurado afetaria na indenização a ser paga. Assim, como ocorreria na França e na Itália, segundo Bilac, devia-se deduzir, do montante da indenização, a valorização causada pela obra pública, quanto à fração da propriedade que não fora desapropriada.⁴⁹

Essa solução, continua Bilac, teve que ser repensada quando se abriu a Avenida Central no Rio de Janeiro, em 1903. Durante a reforma ocorrida na presidência Rodrigues Alves, e coordenada por Pereira Passos, temia-se que a valorização generalizada dos imóveis circunvizinhos poderia pesar quando comparados com as importâncias devidas pelas desapropriações.

Essa a razão do Decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903, que alterava um Decreto de 1855, no qual se contemplava a cláusula do princípio do benefício. Entre outros, fixa-se que o quantum da indenização ao proprietário não poderia ser inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor da locação do imóvel, deduzida previamente a importância do imposto predial e tendo por base o imposto lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação.

Ainda, fixava-se que, se, por qualquer motivo, não fossem levadas a efeito as obras para as quais fora decretada a desapropriação, seria permitido ao proprietário reaver o seu imóvel, restituindo a importância recebida, indenizando as benfeitorias que porventura tivessem sido feitas, e aumentando o valor do prédio. Além do que, quando os locatários reclamassem, em tempo oportuno, qualquer indenização a que tivessem provado direito por benfeitorias necessárias

⁴⁸ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 39.

⁴⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

ou uteis, que valorizassem o prédio, ou por haverem reconstruído o prédio anteriormente a lei, a administração entraria em acordo pagando o que fosse reconhecidamente justo.

Com base em Washington Azevedo, Bilac discorreu sobre o que se entendia como taxa de melhoramentos. Washington Azevedo havia estudado nos Estados Unidos. Foi aluno em Harvard, onde pesquisou a fundo os temas de interesse municipal. Washington Azevedo colaborava com o governo de Minas Gerais⁵⁰, e Bilac Pinto certamente o conhecia. Bilac mencionou também um decreto do antigo Distrito Federal, Decreto nº 1.029, de 6 de julho de 1905, que dispunha que metade do custo da pavimentação das ruas corresse por conta dos proprietários confinantes.⁵¹

Ilustrando os fundamentos históricos da contribuição de melhoria Bilac Pinto fez referência a uma taxa de calçamento, lançada e cobrada pela Câmara de Taquatinga, no estado de São Paulo, com fundamento em uma lei de 1921. Segundo Bilac, mencionada lei dispunha que a importância despendida pelo Estado, em cada quarteirão calçado, seria cobrada dos proprietários dos terrenos e prédios respectivos, logo que fossem entregues à utilização pública. O pagamento deveria ser feito “à boca do cofre do município”, depois de notificado o contribuinte, e no prazo de trinta dias, contado da notificação.⁵²

Segundo Bilac, vários municípios brasileiros passaram a cobrar essas taxas, o que resultou em intensas batalhas políticas e judiciais, que marcaram uma

⁵⁰ RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne, SILVA, Paloma Fabiula Rodrigues e DORNELLAS, Wagner de Azevedo, Modernização e Controle político-administrativo dos Municípios Mineiros no Primeiro Governo Vargas. **Revista Arquitectos**, ano 13, agosto de 2012, disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/13.147/4448>, acesso em 24 de julho de 2019.

⁵¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 42.

⁵² PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 42.

animada discussão: “a questão do calçamento”⁵³. Em São Paulo, a lei de Taquatinga foi questionada junto ao Senado Estadual, que mediante parecer decidiu que a cobrança da taxa de calçamento contrariava a Constituição, o Código Civil e a então vigente Lei de Organização Municipal.

Segundo mencionado parecer do Senado Estadual, de acordo com Bilac, contrariava-se a Constituição porque se estabeleciam desigualdades perante a lei, na medida que se pretendia obrigar que proprietários urbanos de uma parte da cidade pagassem o calçamento de vias públicas, que também seriam utilizadas por habitantes de outras ruas. Desrespeitava-se o Código Civil porque criava-se uma obrigação que não se classificava entre as obrigações oriundas de declaração unilateral de vontade, sem consentimento de uma das partes, de quem se exigia o pagamento de um serviço contratado com terceiros. Por fim, contrariava-se a Lei de Organização Municipal, transferindo-se o ônus da manutenção de obras públicas aos patrimônios individuais.⁵⁴

A questão do calçamento, de acordo com Bilac, suscitou pareceres de vários juristas, a exemplo de Hermes Lima, Manuel Villaboim, Gama Cerqueira, Azevedo Marques, Eduardo Espínola, João Octaviano de Lima Pereira, Carvalho Mourão, Jair Lins, Mendes Pimentel e Arthur Ribeiro, entre outros.⁵⁵

A pesquisa histórica de Bilac Pinto sobre a contribuição de melhoria é ilustrativa de um trabalho acadêmico sério. Resgatou informações sobre o Plano Agache. Trata-se do projeto de um urbanista francês, Alfred Agache, que propôs um conjunto de leis para enfrentar o que reputava como um desenvolvimento urbano caótico. Propunha medidas de desapropriação, de reservas de patrimônio particular, bem como planos de remodelação urbana. Como regra geral, insistia

⁵³ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, loc. cit.

⁵⁴ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 43.

⁵⁵ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 44.

que todo município cuja população crescesse, mais de 4% ao ano, ou que contasse com mais de 10 mil habitantes, deveria ter um plano de remodelação e embelezamento. A cobrança de contribuição de melhoria, segundo Bilac, poderia colaborar nesse plano.⁵⁶ Nesse sentido, pode-se perceber que Bilac tratava também do que hoje entendemos como direito urbanístico.

Washington Luiz havia incorporado as sugestões de Alfred Agache. Cogitou-se de um projeto de lei federal que trataria de indenizações, e que dispunha que todas as vezes nas quais se realizava um plano de extensão, remodelação ou embelezamento, ou serviços de utilidade pública que resultassem na valorização de um imóvel ou terrenos circunvizinhos, poderia a entidade incumbida dos trabalhos cobrar dos interessados uma parte dessa valorização.⁵⁷ Pode-se perceber, de acordo com Bilac, que Agache denominava de taxa de valorização o que entendemos por contribuição de melhoria.⁵⁸

Em seguida, Bilac estuda como a contribuição de melhoria foi adotada pela Constituição de 1934. Ele realçou que ao longo das discussões cogitou-se de três modelos distintos. A Constituição de 1934, na qual se encontra entre nós pela primeira vez a contribuição de melhoria, é documento de época, com características expressivas de seu tempo, marcado por intensa polarização ideológica, revelando arranjos institucionais inovadores, a par de algumas peculiaridades.

Bilac Pinto registrou inclusive que havia o reflexo de forte orientação socialista na construção desse documento político.⁵⁹ Algumas alterações institucionais dispostas na Constituição de 1934, a exemplo da representação classicista, foram de efêmera duração, outras, a exemplo da justiça eleitoral e do

⁵⁶ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 53.

⁵⁷ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 54.

⁵⁸ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 55.

⁵⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 69.

mandado de segurança, persistiram, despontando como predicados característicos do constitucionalismo brasileiro. A contribuição de melhoria é uma das novidades que resiste até hoje.

Precedida por intenso trabalho de uma comissão de notáveis, conhecida como Comissão do Itamaraty, foi debatida em animada Assembleia Nacional Constituinte, que promulgou diverso do documento da Comissão. Inclusive, pela extensão, e por algumas questões essenciais. A Comissão foi criada sob a presidência do Ministro da Justiça, Francisco Antunes Maciel Júnior, que delegou a uma Subcomissão, chefiada por Afrânio de Mello Franco, a condução dos trabalhos. O grupo se reuniu no Palácio do Itamaraty, onde funcionava o Ministério das Relações Exteriores, o que explica a denominação que recebeu, "Comissão do Itamaraty". A regulamentação dos trabalhos da Comissão fez-se pelo Decreto nº 22.040, de 1º de novembro de 1932, também baixado por Vargas, que sublinhava a necessidade de apressar, tanto quanto possível, a elaboração do anteprojeto.

Presidida pelo político mineiro Afrânio de Mello Franco, a Comissão contava com importantes expressões da vida política e jurídica da década de 1930, a exemplo de Agenor de Roure, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, Artur Ribeiro de Oliveira, Carlos Maximiliano, José Castro Nunes, Gois Monteiro, João Mangabeira, José Américo de Almeida, Oliveira Vianna, Oswaldo Aranha, Prudente de Moraes Filho, Francisco Solano Carneiro da Cunha e Temístocles Cavalcanti.

No projeto da Comissão não houve espaço para a representação classista na Câmara, modelo que foi adotado pela Constituinte. No projeto da Comissão cogitou-se de um Conselho Supremo, que poderia atuar como um Senado, o que não foi acatado pela Constituinte, que manteve o bicameralismo clássico, que conhecíamos de algum modo desde o Império. A Comissão abonou um Poder

Judiciário único (motivo inclusive da demissão de um de seus membros, Arthur Ribeiro de Oliveira, que era Ministro do Supremo Tribunal Federal, defensor da dualidade do Judiciário) e a Assembleia Constituinte o aprovou em duas dimensões, estadual e federal, no que seguimos o modelo norte-americano.

Os debates da Comissão do Itamaraty registram as preocupações que marcavam aquele momento histórico, ainda dependente das incertezas do governo provisório de Vargas. O governo provisório de Vargas fora institucionalizado por um decreto de 11 de novembro de 1930, como ato de legalização de um compromisso, acordo que foi frequentemente ressaltado, nas discussões originárias na Comissão do Itamaraty, especialmente nas intervenções de Oswaldo Aranha e de Góes Monteiro.

Quanto à Constituição de 1934 deve-se verificar que há três propostas distintas, inclusive quanto a contribuição de melhoria: o texto da Comissão do Itamaraty, o texto da Assembleia Nacional Constituinte e o texto definitivamente aprovado. Bilac Pinto explorou os debates da Comissão do Itamaraty, em relação à contribuição de melhoria, discussão em torno da qual pontificaram João Mangabeira, Castro Nunes e Góes Monteiro.⁶⁰ Percebeu também que havia uma fortíssima inspiração na Constituição de Weimar.⁶¹

A Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919, discutida e aprovada em Weimar, na Turíngia, de onde sua identificação tradicional - - *Die Weimarer Reichverfassung* - - ou, formalmente, *Die Verfassung des Deutschen Rechts*, é recorrentemente lembrada por inovadora agenda de direitos fundamentais, especialmente em matéria social. Nesse sentido, entre outros, é apontada como fonte e referência para a Constituição Brasileira de 1934.⁶² Bilac Pinto insistia

⁶⁰ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 59.

⁶¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 61.

⁶² É o que se colhe em SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1976, vol. 1, p. 44: “Ao lado da clássica declaração dos direitos e garantias individuais,

nesse ponto. De fato, ao lado das "(...) constituições europeias [que] tinham consagrado capítulos ou títulos aos problemas sociais"⁶³ a Constituição de Weimar simboliza a construção de arranjos institucionais que qualificavam um Estado Social de Direito⁶⁴; é essa sua característica mais emblemática.

Os aspectos da Constituição de Weimar foram difundidos em livro de escritor russo conhecido no Brasil na década de 1930, Mirkine-Guetzévitch, então Secretário-Geral do Instituto Internacional de Direito Público em Paris. Os membros da Comissão do Itamaraty e da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34⁶⁵ conheciam essa obra, pela qual foram influenciados. Tratava-se de livro que explorava as tendências do Direito Constitucional no contexto de defesa de Estados intervencionistas.⁶⁶

Há também notícia de uma tradução anotada da Constituição de Weimar para o português, em meados da década de 1920⁶⁷. Assim, "do ponto de vista formal, inspiraram-se os estadistas de então [Assembleia Nacional Constituinte Brasileira de 1933-34] na Constituição de Weimar, de 1919 (...)"⁶⁸.

inscreveu um título sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas quase todas programáticas, sob a influência da Constituição alemã de Weimar". O professor da Universidade de São Paulo, nessa passagem, tratava da Constituição de 1934.

⁶³ Essa é a impressão de Cândido Motta Filho (1897-1977), que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu livro de Memórias. MOTTA FILHO, Cândido, **Contagem Regressiva**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1972.

⁶⁴ Cf. BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 325.

⁶⁵ Para os trabalhos e discussões dessa Assembleia, entre outros, CARNEIRO, Levi. **Pela Nova Constituição**. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho Editor, 1936.

⁶⁶ GUETZÉVITCH, B. Mirkine. . São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933. Tradução de Cândido Motta Filho.

⁶⁷ GARCIA, Aprígio C. de Amorim. **A Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919**- Tradução e Notas, Rio de Janeiro: sem referência à editora, 1924. Na década de 1970 há a tradução de Vamireh Chacon, in **Documentação e Atualidade Política n° 7**, abril-junho de 1979, pp. 42-58, edição conjunta Universidade de Brasília-Senado Federal.

⁶⁸ POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras- volume III- 1934**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 13.

Os constituintes brasileiros de 1933-34 e os membros da Comissão do Itamaraty conheciam seu conteúdo. Segundo Bilac Pinto, nossa contribuição de melhoria guarda alguma identificação com o art. 155 da Constituição de Weimar, que dispunha que a valorização imobiliária, não devida ao trabalho, ou à inversão de capitais, redundariam em benefício da coletividade.⁶⁹ Bilac também lembrou que havia lei alemã prevendo a cobrança dessa contribuição, datada de 1911, mas que à época estava em desuso.⁷⁰

Bilac ensina que três modelos de contribuições de melhoria foram sucessivamente analisados. No anteprojeto da Comissão do Itamaraty tratou-se do modelo de incremento imerecido, o *unearned increment* da doutrina anglo-saxã. Nesse caso, tem-se um aumento do valor da propriedade, não motivado pelo trabalho ou capital de seu titular. No Plenário, emendou-se a redação originária e adotou-se a fórmula da *desapropriação marginal*, denominada de *excesso condemnation* pelos autores ingleses e norte-americanos. Nessa hipótese, destina-se a cobrir o custo da intervenção pública a cobrança da diferença entre o preço da indenização da desapropriação e o da venda, após a valorização decorrente da obra. Por fim, na fórmula que finalmente adotamos, *special assessment*, tem-se a valorização decorrente da obra pública como parâmetro central.⁷¹

Chegou-se, ao fim, a uma redação definitiva. Dispôs-se no art. 124 que, provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria. De acordo com a tipologia de Bilac Pinto tem-se como ponto de referência, portanto, a valorização do imóvel por motivos de obras públicas.

⁶⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 61.

⁷⁰ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 65.

⁷¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 57.

6. ASPECTOS INSTRUMENTAIS E DESCRITIVOS DAS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

Bilac Pinto enfatizou as diferenças entre as contribuições de melhoria e os impostos. Nas contribuições, explicitou, preponderaria o princípio da equivalência das prestações. Nesse sentido, “ao pagamento feito pelo contribuinte corresponde um benefício especial, que se traduz na valorização de seu imóvel”⁷². Enquanto os impostos se fundamentariam na capacidade contributiva, as contribuições de melhoria se justificariam pela necessidade de contraprestação.⁷³ E em relação às taxas, Bilac observou que a contribuição de melhoria é vinculada a uma obra pública, enquanto as taxas são ligadas a um serviço público especial.⁷⁴

Percebe-se preocupação de Bilac com a repercussão econômica das contribuições de melhoria. Questionava em quem incidiria efetivamente o tributo. Na organização dos negócios e contratos haveria possibilidade de que aquele sobre quem percuta o tributo poderia transferir a um terceiro a obrigação do recolhimento da exação. Trata-se da translação.⁷⁵ Quanto a esse problema, Bilac avaliou as três alternativas possíveis: proprietário ocupante do imóvel, proprietário não ocupante do imóvel e proprietário que aliena o imóvel.⁷⁶ À época ainda não se tinha a solução presente do Código Tributário Nacional, relativa às convenções particulares, que não podem ser opostas ao poder tributante.⁷⁷

⁷² PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 78.

⁷³ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 79.

⁷⁴ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 89.

⁷⁵ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 91.

⁷⁶ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 92

⁷⁷ Código Tributário Nacional, art. 123: “Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à

Bilac avaliou também o problema da bitributação. A Constituição de 1934, em seu artigo 11, proibia a bitributação. Vedava-se a bitributação, prevalecendo o imposto decretado pela União quando a competência fosse concorrente. Sem prejuízo do recurso judicial que coubesse, incumbiria ao Senado Federal, ex officio ou mediante provocação de qualquer contribuinte, declarar a existência da bitributação e determinar a qual dos dois tributos cabe a prevalência. Todavia, a bitributação não poderia ser decretada em casos de incidência de contribuição de melhoria, porquanto a obra pública poderia ser, concomitantemente, da União, dos Estados e dos Municípios. Essa situação era perfeitamente admitida por Bilac Pinto.⁷⁸

O estudo de Bilac Pinto sobre as contribuições de melhoria também tratou das isenções. Seu ponto de partida era inflexível. Sustentava que, como regra, em matéria de contribuição de melhoria nenhuma isenção poderia ser concedida⁷⁹. Ainda que a expressão imunidade, e seu sentido, de dispensa constitucional, não fosse então tratado, persistia a discussão relativa à possibilidade (ou não) de que a cota de contribuição calculada, e devida por edifícios públicos, fosse cobrada das várias unidades federadas.

Nesse caso, de fato, a noção contemporânea de imunidade seria de pequena utilidade, porquanto imunidades se referem a impostos, e não a taxas e contribuições de melhoria. Bilac era firme nesse ponto: “Em todos os casos de isenção, que aliás devem ser limitados aos consagrados na Constituição Federal, a contribuição respectiva deverá ser paga pela renda dos impostos gerais, isto é,

Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes”.

⁷⁸ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 112.

⁷⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 115.

pelos cofres da administração que executar a obra pública, seja o Município, o Distrito Federal, o Estado ou a União”⁸⁰.

A matéria deveria ser regulada com contenção. Ainda enfatizando sua descrença para com as isenções de contribuições de melhoria, Bilac Pinto registrou que “Todas as leis que venham regular o sistema de contribuições de melhoria (...) deverão estabelecer expressamente que as isenções fiscais de qualquer natureza, atuais ou futuras, concedidas por qualquer meio, não compreendem as contribuições de melhoria”⁸¹. Nesse sentido, Bilac era coerente com as linhas gerais de seu pensamento, exatamente porque entendia que as contribuições de melhoria se qualificavam por sua natureza especialíssima.

Havia o problema das contribuições de melhoria eventualmente incidentes sobre as embaixadas e legações estrangeiras. Segundo Bilac, “a declaração de isenções de impostos, taxas e contribuições de melhoria para prédios diplomáticos é questão exclusivamente política, sobre a qual o Governo Federal pode deliberar livremente”⁸². Nessa questão, argumentou a partir de um despacho do Ministro da Fazenda e de um parecer de Clóvis Beviláqua, que era o Consultor-Jurídico do Ministério das Relações Exteriores. O despacho do Ministro da Fazenda assentava que “os princípios de direito internacional público, reconhecidos e aceitos pela legislação de todos os povos cultos, não permitem a imposição de tributos aos órgãos de suas representações no exterior, o que importaria, afinal, em uma restrição de soberania, hipótese de si mesma inadmissível”⁸³. Essa posição era a sustentada por Beviláqua.⁸⁴

⁸⁰ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 116.

⁸¹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 123.

⁸² PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 127.

⁸³ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 127.

⁸⁴ É o caso de parecer relativo à imunidade de imóveis pertencentes a diplomatas, datado de 24 de janeiro de 1929.

Do ponto de vista da dogmática jurídica Bilac explorava a tensão conceitual que havia entre a justificação da contribuição de melhoria como decorrência do poder de polícia ou do poder de tributação. Bilac afirmava que não havia indecisão dos tribunais e da doutrina em relação à essa tensão entre poder de polícia e poder de tributar. Essa última solução, poder de tributar, era, sustentava Bilac, a que melhor definia o instituto.⁸⁵

À luz de uma reflexão em torno dos reflexos econômicos da contribuição de melhoria, Bilac afirmava que impostos resultavam em um empobrecimento forçado, que as taxas remuneravam e que as contribuições de melhoria consistiam em uma capitalização coagida.⁸⁶

Quanto ao aspecto social das contribuições de melhoria Bilac Pinto percebia no modelo uma elevada expressão de justiça tributária. Combatia-se, essencialmente, ao enriquecimento ilícito⁸⁷. Assim, segundo Bilac,

As aberturas, alargamentos e calçamentos das ruas; as arborizações e iluminações de luxo; as pontes, túneis e viadutos; os esgotos pluviais e sanitários; as obras de proteção contra inundações e de saneamento; os diques, canais e retificações de cursos d'água; os parques públicos para recreio, educação ou atletismo etc. são todos serviços de interesse substancial para as comunidades urbanas. E a todos eles, onde haja o sistema, deverá estar vinculada a contribuição de melhoria, que é o processo mais racional e justo de financiamento de tais obras.⁸⁸

Quanto a aspectos administrativos, Bilac argumentava que ao Estado se permitia o poder para arbitrar a justa indenização a ser cobrada⁸⁹. Era ao Estado

⁸⁵ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 136.

⁸⁶ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 148.

⁸⁷ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 169.

⁸⁸ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 172.

⁸⁹ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 186.

a quem competia determinar equitativamente a distribuição dos encargos em relação aos vários beneficiários.⁹⁰

7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bilac Pinto é um dos pais fundadores do Direito Tributário brasileiro, entre outros motivos, porque estudou de forma pioneira as contribuições de melhoria. Ainda que fórmulas de algum modo parecidas tivessem sido eventualmente adotadas, como as taxas de calçamento, a contribuição de melhoria é um instituto diferenciado que foi positivado pela Constituição de 1934, e que contou nos estudos de Bilac Pinto com suas primeiras linhas gerais doutrinárias e explicativas.

O estudo de Bilac é contemporâneo à adoção dessa exação pelo direito brasileiro, o que ocorreu com a Constituição de 1934. Bilac alista-se como o primeiro estudioso que comentou as contribuições de melhoria sob vários ângulos. A proposta normativa radica na Comissão do Itamaraty, e nas alterações posteriores, ocorridas nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte.

A Bilac Pinto corresponde também o mérito de se mostrar como um ferrenho defensor do municipalismo. A contribuição de melhoria, em seu aspecto prático e instrumental, tende a atender a gastos municipais com obras que acabam valorizando a propriedade privada.

Do ponto de vista metodológico, Bilac Pinto mostra-nos como explorar um instituto de Direito Tributário em todas as suas dimensões. Manejou o direito comparado, a história, a ciência das finanças e a legística. Apresenta um resgate histórico, especialmente demonstrando, através das fintas, que o direito português para cá transposto era familiar com cobranças que tinham como causa

⁹⁰ PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 189.

obras públicas. A par do projeto Agache, também retomou a discussão que se travou em torno da taxa de calçamento.

Bilac apresentou um substancial estudo da contribuição de melhoria no direito comparado, evidenciando que o modelo que adotamos é muito próximo da fórmula norte-americana. Essa consideração é apresentada por Bilac após estudar os três momentos e as três fórmulas utilizadas, nos contextos da Comissão do Itamaraty, da Assembleia Nacional Constituinte e da redação definitiva da Constituição de 1934.

Os estudos de Bilac Pinto também alcançaram os vários aspectos financeiros, jurídicos, econômicos, políticos e sociais da adoção da contribuição de melhoria. O que mais lhe parecia pertinente era a utilização da contribuição de melhoria como incontestável instrumento de justiça fiscal.

Essa harmonização entre justiça fiscal e eficiência administrativa é um dos traços marcantes na obra e na trajetória de Bilac Pinto, jurista absolutamente comprometido com o interesse público e com fórmulas de construção de uma sociedade mais igualitária.

8. REFERÊNCIAS

BADARÓ, Murilo. **Bilac Pinto- o Homem que Salvou a República**. Rio de Janeiro: Gryphos; Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

BADARÓ, Murilo. **Gustavo Capanema, a Revolução da Cultura**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita, **A UDN e o Udenismo- Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro-1945-1965**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CAMPOS, Milton. **Testemunhos e Ensinamentos**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1972.

CARNEIRO, Levi. **Pela Nova Constituição**. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho Editor, 1936.

GARCIA, Aprígio C. de Amorim, **A Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919- Tradução e Notas**. Rio de Janeiro: sem referência à editora, 1924.

GENTILE, Emilio, **La vía italiana al totalitarismo, partido y Estado en el régimen fascista**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.

GODOY, José Eduardo Pimentel de; MEDEIROS, Tarcízio Dinoá. **Tributos, Obrigações e Penalidades Pecuniárias de Portugal Antigo**. Brasília: ESAF, 1983.

GUETZÉVITCH, B. Mirkine. **As Novas Tendências do Direito Constitucional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933. Tradução de Cândido Motta Filho.

LIMONCIC, Flávio. **Os Inventores do New Deal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MOTTA FILHO, Cândido; **Contagem Regressiva**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1972.

PEREIRA, Ligia Maria Leite e FARIA, Maria Auxiliadora de. **Presidente Antonio Carlos, um Andrada da República, o Arquiteto da Revolução de 30**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

PINTO, Bilac. **Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras- volume III- 1934**. Brasília: Senado Federal.

RAMOS, Plínio de Abreu. Bilac Pinto- verbete, in ABREU, Alzira Alves de et al. (org), **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV e CPDOC, 2001.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne, SILVA, Paloma Fabiula Rodrigues e DORNELLAS, Wagner de Azevedo, **Modernização e Controle político-administrativo dos Municípios Mineiros no Primeiro Governo Vargas**. **Revista Arquitectos**, ano 13, agosto de 2012, disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/13.147/4448>, acesso em 24 de julho de 2019.

SCHLESINGER JR., Arthur M. **The Coming of the New Deal, 1933-1935**. New York: Mariner Books, 2003.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1976.

WAPSHOTT, Nicholas. **Keynes v. Hayek**. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2016. Tradução de Ana Maria Mandim.