

A contribuição de melhoria encontra-se disciplinada no art. 145, III, da Constituição Federal, sendo um tributo de competência concorrente.

Isso significa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituí-lo, desde que decorra de obra pública que gere valorização imobiliária.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

No Código Tributário Nacional (CTN), o art. 81 define detalhadamente a contribuição de melhoria.

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Esse tributo pode ser instituído por qualquer ente federativo para custear obras públicas que resultem em valorização imobiliária.

Contudo, ele possui limites: o custo total da obra como limite global e o acréscimo de valor para cada imóvel como limite individual.

Em outras palavras, o poder público só pode cobrar dos proprietários de imóveis beneficiados o valor que efetivamente foi gasto na realização da obra, evitando que o governo arrecade mais do que o necessário.

Já o limite individual garante que cada imóvel só seja cobrado até o montante correspondente ao aumento de seu valor em decorrência da obra.

Por exemplo, se a obra valorizou um imóvel em R\$ 50 mil, a contribuição de melhoria cobrada desse proprietário não pode ultrapassar esse valor, mesmo que o custo total da obra permita uma cobrança maior.

Características

Entre as características fundamentais da contribuição de melhoria estão:

1. Competência concorrente: União, Estados e Municípios podem instituí-la.
2. Vinculação à valorização imobiliária: apenas imóveis que se valorizarem em decorrência da obra pública podem ser tributados.
3. Limites claros: o custo total da obra e a valorização individual de cada imóvel delimitam o valor a ser cobrado.

Por exemplo, caso uma ponte construída cause desvalorização de um imóvel — por bloquear a vista ou criar outros impactos negativos —, não será devida a contribuição de melhoria para esse proprietário.

Requisitos

O art. 82 do CTN apresenta requisitos mínimos para a instituição do tributo, que incluem:

1. Publicação prévia de elementos específicos: memorial descritivo do projeto, orçamento da obra, delimitação da zona beneficiada e definição de fatores de valorização.
2. Instituição por lei: a lei que cria a contribuição deve preceder a realização da obra.
3. Publicação do edital: após a conclusão da obra, um edital será publicado contendo o cálculo da valorização imobiliária, o custo da obra e os critérios de rateio.

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

- a) memorial descritivo do projeto;
- b) orçamento do custo da obra;
- c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
- d) delimitação da zona beneficiada;
- e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§1º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§2º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo.

O **STF** já decidiu que a publicação da lei específica deve ser anterior à obra. Porém, o edital com os detalhes dos cálculos e valores individuais pode ser publicado após a conclusão da obra, mas antes da cobrança.

Direito de impugnação

Ainda no art. 82, destaca-se o direito de impugnação. Os contribuintes podem questionar os elementos do tributo por meio de processo administrativo ou judicial.

A lei deve prever um prazo mínimo de 30 dias para a apresentação de impugnações, além de regulamentar o processo administrativo necessário.

No que se refere ao rateio, este será proporcional à valorização de cada imóvel. Por exemplo, se uma praça é construída, imóveis mais próximos, que provavelmente se valorizam mais, pagarão proporcionalmente mais do que imóveis mais distantes.

Por fim, a contribuição de melhoria é **lançada de ofício**, ou seja, cabe ao fisco calcular a base de cálculo e informar os contribuintes. Este devem ser notificados sobre o montante, os critérios de cálculo e os prazos para pagamento.

Diferença entre taxa e contribuição de melhoria

Embora ambas se baseiem no princípio da equivalência, a contribuição de melhoria é vinculada à valorização imobiliária decorrente de obra pública, enquanto a taxa está associada ao poder de polícia ou à prestação de serviços públicos específicos e divisíveis.

No entanto, a equivalência na contribuição de melhoria é expressa constitucionalmente, enquanto na taxa é resultado de um juízo de razoabilidade.

Por exemplo, antigas "taxas de pavimentação" segundo o STF, na verdade, são contribuições de melhoria, pois decorrem da valorização imobiliária originada pelo asfaltamento das vias (RE 140.779-4/SP)

Aspecto

Contribuição de melhoria

Taxa

Fato gerador	Valorização imobiliária decorrente de obra pública	Exercício de poder de polícia ou prestação de serviço público específico e divisível
Base jurídica	Princípio da equivalência (CF)	Princípio da equivalência implícito, analisado pela razoabilidade
Finalidade	Financiar obras públicas que gerem valorização imobiliária	Custear serviços públicos ou ações de fiscalização
Limite de cobrança	Despesa total da obra e valorização individual do imóvel	Não há limite prévio, mas o valor deve ser razoável e proporcional ao custo do serviço de fiscalização
Exemplo	Pavimentação de rua que aumenta o valor dos imóveis locais	Taxa de coleta de lixo ou de emissão de alvará de funcionamento