



CENTRO UNIVERSITÁRIO VALE DO SALGADO (UNIVS)  
BACHARELADO EM DIREITO

JOSÉ EDUARDO BEZERRA DA SILVA

**A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA SOBRE A VALORIZAÇÃO  
IMOBILIÁRIA DECORRENTE DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA NO ESTADO  
DO CEARÁ**

ICÓ/CEARÁ  
2025

JOSÉ EDUARDO BEZERRA DA SILVA

**A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA SOBRE A VALORIZAÇÃO  
IMOBILIÁRIA DECORRENTE DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA NO ESTADO  
DO CEARÁ**

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito, do Centro Universitário Vale do Salgado (UNIVS), como requisito para obtenção de aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação do professor Me. Norberdson Fernandes Silva.

ICÓ/CEARÁ  
2025

JOSÉ EDUARDO BEZERRA DA SILVA

**A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA SOBRE A VALORIZAÇÃO  
IMOBILIÁRIA DECORRENTE DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA NO ESTADO  
DO CEARÁ**

Direito, do Centro Universitário Vale do Salgado (UNIVS), como requisito para obtenção de aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso,

Aprovado(a) em: \_\_/\_\_/2025

**FICHA DE AVALIAÇÃO**

---

Me. Norberdson Fernandes Silva  
**Professor(a) Orientador(a)**

---

Me. Antonia Gabriely Araujo dos Santos  
**Professor(a) Avaliador(a) 1**

---

Esp. Maria Nazaré Uchôa Gomes  
**Professor(a) Avaliador(a) 2**

# A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA SOBRE A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DECORRENTE DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo examinar a cobrança da contribuição de melhoria aplicada sobre imóveis valorizados em razão da realização de obras públicas, tomando como base a Lei nº 15.484/2013, vigente no Estado do Ceará. A pesquisa apresenta um panorama teórico e jurídico do tributo, abordando sua origem histórica, sua natureza vinculada e os elementos que o caracterizam. A contribuição de melhoria é um tributo que somente pode ser exigido quando há comprovação de que o imóvel sofreu efetiva valorização em decorrência direta de obra realizada pelo poder público. Essa valorização imobiliária é entendida como o fato gerador da cobrança, sendo necessário que ela seja real, mensurável e significativa. O estudo também enfatiza que a simples execução da obra não basta para justificar a cobrança; é preciso demonstrar que houve aumento no valor do bem. A análise da legislação estadual cearense mostra que a norma estabelece limites objetivos para evitar abusos, como o teto de 5% sobre o valor venal do imóvel e a alíquota de 10% sobre o valor da valorização, além de prever hipóteses de isenção, como nos casos em que o impacto da obra é irrisório ou o contribuinte possui baixa renda. O trabalho demonstra que a contribuição de melhoria, quando corretamente aplicada, promove justiça fiscal e atua como um instrumento de financiamento da infraestrutura urbana, garantindo que os custos das obras sejam parcialmente repartidos entre os beneficiários diretos. Dessa forma, cria-se um ciclo positivo de investimento e valorização, contribuindo para o desenvolvimento das cidades. No entanto, o estudo alerta para a necessidade de que a cobrança ocorra com base em critérios técnicos e administrativos eficientes, sob pena de ferir princípios constitucionais como o da legalidade, capacidade contributiva e razoabilidade.

**Palavras-chave:** Contribuição de melhoria<sup>1</sup>; Valorização imobiliária<sup>2</sup>; Obras públicas<sup>3</sup>; Lei nº 15.484/2013<sup>4</sup>; Justiça fiscal<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Graduando Direito pelo Centro Universitário Vale do Salgado (UNIVS) E-mail: [joseduardobezerradasilva750ff@gmail.com](mailto:joseduardobezerradasilva750ff@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e Mestrado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) E-mail: [norberdson@univs.edu.br](mailto:norberdson@univs.edu.br)

THE CHARGE OF THE IMPROVEMENT CONTRIBUTION ON REAL ESTATE  
VALUE INCREASED RESULTING FROM THE EXECUTION OF PUBLIC WORKS IN  
THE STATE OF CEARÁ

**ABSTRACT**

This study aims to examine the collection of the improvement contribution applied to properties that have increased in value due to public works, based on Law No. 15,484/2013, in force in the State of Ceará. The research presents a theoretical and legal overview of the tax, addressing its historical origin, its linked nature and the elements that characterize it. The improvement contribution is a tax that can only be collected when there is proof that the property has actually increased in value as a direct result of works carried out by the government. This real estate appreciation is understood as the triggering event for the charge, and it must be real, measurable and significant. The study also emphasizes that the mere execution of the work is not enough to justify the charge; it is necessary to demonstrate that there was an increase in the value of the property. An analysis of the state legislation of Ceará shows that the law establishes objective limits to prevent abuses, such as a 5% ceiling on the property's market value and a 10% rate on the value of the increase in value, in addition to providing for exemption hypotheses, such as in cases where the impact of the work is negligible or the taxpayer has a low income. The study demonstrates that the improvement contribution, when correctly applied, promotes fiscal justice and acts as an instrument for financing urban infrastructure, ensuring that the costs of the works are partially shared among the direct beneficiaries. In this way, a positive cycle of investment and appreciation is created, contributing to the development of cities. However, the study warns of the need for collection to be based on efficient technical and administrative criteria, under penalty of violating constitutional principles such as legality, tax capacity and reasonableness.

**Keywords:** Improvement contribution; Real estate appreciation; Public works; Law No. 15,484/2013; Fiscal justice.

---

<sup>1</sup> Graduando Direito pelo Centro Universitário Vale do Salgado (UNIVS) E-mail: [joseduardobezerradasilva750ff@gmail.com](mailto:joseduardobezerradasilva750ff@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e Mestrado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) E-mail: [norberdson@univs.edu.br](mailto:norberdson@univs.edu.br)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....</b>	<b>10</b>
<b>2 CARACTERÍSTICA DA CONTRIBUIÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>3 APLICAÇÃO DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....</b>	<b>14</b>
<b>4 VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA .....</b>	<b>15</b>
<b>5 ISENÇÃO E VALORIZAÇÃO MÍNIMA .....</b>	<b>17</b>
<b>CONCLUSÃO-----</b>	<b>19</b>
<b>REFERÊNCIAS-----</b>	<b>20</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca contextualizar a contribuição de melhoria como um tributo que surge a partir da valorização imobiliária ocasionada por obras públicas. Desde suas possíveis origens na Inglaterra, com a chamada *Betterment tax*, ou em Florença, com construções que valorizaram regiões inteiras, o texto percorre a evolução desse instrumento até sua consolidação no Brasil. Aqui, a contribuição de melhoria foi prevista pela Constituição de 1934 e mais tarde regulamentada pelo Código Tributário Nacional, estabelecendo-se como uma ferramenta para garantir que os custos das obras públicas também sejam parcialmente assumidos por quem foi diretamente beneficiado por elas.

A contribuição de melhoria teve sua origem na Inglaterra, porém, assim que surgiu não se chamava contribuição de melhoria, mas sim era conhecida como *Betterment tax*, nesse tempo com várias obras sendo feitas, não era cobrado nada, a população atingida pela obra ganhava com a valorização dos seus imóveis (BORBA, 2024).

Porém, muitos entendem que a contribuição de melhoria não surgiu na Inglaterra, mas sim em Florença na Itália, com uma construção de uma igreja em 1296 que nesse tempo ajudou a contribuir com a melhoria na região, mas para determinada parcela dos estudiosos, a contribuição de melhoria teve sua origem na Inglaterra.

Logo após tudo isso, o Governo Americano criou dois tributos, um tributo para que a obra fosse realizada e o outro após a realização da obra, a contribuição de melhoria do Governo Americano serviu de certa inspiração para que o legislador brasileiro, que de certa forma pegou os dois tributos do Governo Americano para criar a contribuição Brasileira (BORBA, 2024).

A contribuição de melhoria tem sua origem no Brasil em meados de 1934, onde posteriormente veio a surgir o código tributário nacional que nos seus artigos 81 e 82 falam sobre a contribuição de melhoria, essa contribuição visa ser instituída sobre imóveis que de alguma forma foram valorizados por uma obra praticada pelo Poder Público (SABBAG, 2021).

Em meados de 1983 surgiu uma emenda conhecida como emenda passos porto, nesta norma veio a ser se discutir se valorização seria mais adequado do que beneficiado, entende-se que valorizado é o mais adequado, pois quando um imóvel é valorizado por uma obra do poder público pode ser instituída a contribuição de melhoria (SCHOUERI, 2024).

Já em contrapartida, imóvel beneficiado dar ideia de que o imóvel teve um subsídio ou foi beneficiado por algum programa do governo como por exemplo minha casa minha vida, de forma que atualmente não é o mais correto o termo beneficiado, mas o que se enquadra é o termo valorizado.

O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização de um imóvel, esse imóvel valorizado decorre diretamente de uma obra praticada pelo Poder Público, ou seja, quando se tem uma obra de pavimentação por exemplo, o imóvel lá presente será claramente valorizado, aumentando substancialmente seu valor.

Consequentemente, a contribuição de melhoria vem dessa valorização que deve ser necessária para que não haja uma forma de enriquecimento por parte do morador dessa casa valorizada e também, a contribuição de melhoria é uma forma do Poder Público arrecadar mais para se investir em mais obras e auxiliando em locais de pouco investimentos.

Um exemplo de uma grande obra que podemos citar é a restauração da orla da praia de Fortaleza, onde o Estado investiu cerca de 120 milhões para que essa obra pudesse sair do papel, claramente pode-se esperar que os imóveis presentes na orla da praia sofreram de forma positiva os impactos junto com os moradores (CESÁRIO, 2022).

O fator gerador da contribuição de melhoria é o acréscimo do valor do imóvel, ou seja, a contribuição será cobrada não do valor real do imóvel, mas sim do valor que é valorizado de forma direta ou indireta pela obra pública, assim, a contribuição será cobrada uma única vez, não será um tributo que será cobrada corriqueiramente.

Porém, para que haja a cobrança da contribuição de melhoria é necessário que seja efetivamente uma obra pública, de forma que uma obra que não seja do Poder Público não incidirá a contribuição de melhoria, e consequentemente é extremamente importante que haja a valorização do imóvel.

Vale destacar que a contribuição de melhoria além de dá um certo retorno ao Poder Público referente ao custo da obra ela vale como uma possível forma de justiça fiscal, além também da contribuição ser uma alternativa bem viável para o incremento da infraestrutura Brasileira com a realização de obras que beneficiam vários aspectos já mencionados.

Assim, no primeiro tópico da pesquisa, irá ser analisado a contribuição de melhoria em si, trazendo grandes aspectos relevantes para o estudo, como a origem da mesma no território brasileiro entre outros assuntos que o tópico irá focar. Além disso, o primeiro tópico irá trazer referências ao um decreto que é bastante importante.

No segundo tópico é onde se analisara as características da contribuição de melhoria, este tópico é de suma importância para o estudo e para a pesquisa, pois traz fatores como a vinculação da com contribuição e outros assuntos abordados que enriquecem o segundo tópico que será estudado.

Já no terceiro tópico da pesquisa é onde será analisado a cobrança do tributo da contribuição de melhoria, será analisado como será efetuado esta cobrança e quantas vezes o proprietário do imóvel terá que pagar por tal valorização do imóvel entre outros assuntos abordados envolvendo a cobrança do tributo.

Em contrapartida, o quarto tópico abordara a valorização imobiliária, será trazido fatores que serão de grande importância para o prosseguimento da pesquisa. Neste tópico terá entendimentos do STF e do STJ que são importantíssimo para entendimento da valorização imobiliária.

Por fim e não menos importante, o quinto tópico da presente pesquisa analisara as formas de isenção da contribuição de melhoria para alguns casos, será analisado valor de valorização e condição econômica do proprietário do imóvel valorizado. Um tópico que é de grande relevância para a pesquisa.

A pesquisa é de natureza básica, pois a pesquisa de natureza básica visa principalmente o desenvolvimento do conhecimento científico, sem uma preocupação inicial com a aplicação imediata dos resultados obtidos. Compare-se com a pesquisa aplicada. (APPOLINÁRIO, 2011).

A pesquisa é apresentada como exploratória, tendo como objetivo principal desenvolver, esclarecer e ajustar conceitos e ideias. Esse tipo de estudo busca formular problemas de maneira mais precisa ou criar estratégias que possam ser utilizadas em estudos futuros. (GIL, 2019).

A pesquisa qualitativa busca, por meio de uma interpretação não matemática, identificar conceitos e relações entre os dados, organizando-os em um modelo explicativo. É uma abordagem essencialmente interpretativa, na qual os pesquisadores examinam especificidades em seus contextos naturais. Tornando assim a pesquisa qualitativa sendo a mais adequada para o estudo pretendido (GIL, 2021).

As fontes de pesquisa utilizadas foram livros bibliográficos, como por exemplo o livro de Antônio Carlos Gil, que foi utilizado em grande parte da metodologia, além disso foi também utilizados leis e decretos de lei, uma das leis foram utilizadas na fundamentação teórica, como é o caso da lei 15.484/2013.

A pesquisa bibliográfica é realizada com base em materiais já existentes, principalmente livros e artigos científicos. Embora a maioria dos estudos envolva algum nível de trabalho dessa natureza, há pesquisas que são fundamentadas em fontes bibliográficas. Muitos estudos exploratórios se enquadram nessa categoria. (GIL, 2002).

Se a valorização do imóvel, for mínima, haverá a cobrança do tributo visto ocorrência do fato gerador? Pode se considerar que houve uma valorização?

A valorização do imóvel decorrente da realização de obra pública é condição essencial para a exigência da contribuição de melhoria

Parte-se da premissa de que a contribuição de melhoria, conforme estabelecida na legislação brasileira e, mais especificamente na lei nº 15.484/2013 do Estado do Ceará, somente pode ser exigida quando ocorrer a efetiva valorização imobiliária decorrente da execução de uma obra pública. Isso significa que a simples realização da obra, por si só não é suficiente para fundamentar a cobrança do tributo. É imprescindível que o imóvel situado na área de influência direta ou indireta na intervenção pública experimente um acréscimo mensurável em seu valor de mercado.

A valorização atua, portanto, como condição SINE QUA NON para a instituição e exigência da contribuição de melhoria. Nesse sentido, a hipótese do presente estudo é de que, na ausência dessa valorização ou quando ela se revela irrisória ou desprezível, não há suporte jurídico legítimo para a cobrança da exação, sob pena de violação aos princípios da legalidade tributaria, da capacidade contributiva e da justiça fiscal. Assim, investiga-se se o critério da valorização, previsto como fato gerador, tem sido respeitado nas práticas de cobrança no contexto do Estado do Ceará, e se a legislação vigente proporciona mecanismos eficazes para garantir essa vinculação obrigatória entre o tributo e o benefício econômico auferido pelo contribuinte.

O presente estudo justifica-se pelo de fato de analisar como a uma obra pública auxilia em regiões onde não se tem infraestrutura, conseqüentemente não terá um desenvolvimento que venha a gerar uma atratividade para os moradores.

Assim, uma obra pública gera para os imóveis uma valorização, influenciando diretamente de forma positiva no valor do imóvel afetado pela obra, ao ponto que com a valorização se tem a contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria auxilia o Estado na construção de mais obras, pois é através da valorização do imóvel que o estado pode cobrar a contribuição, é com a contribuição que o estado pode reinvestir em novas obras, de forma que melhora a infraestrutura urbana.

Nota-se que a cobrança da contribuição de melhoria é algo muito positiva, pois só poderá haver contribuição se necessariamente houver valorização do imóvel, e só terá valorização com a realização de obras públicas.

A obra pública em sua grande maioria sempre trará impactos positivos para os habitantes de uma determinada região, que com a realização de uma obra pública se terá mais infraestrutura, conseqüentemente mais qualidade de vida.

E a contribuição de melhoria de acordo com a Lei n: 15.484/2013, traz inúmeros benefícios ao município ou uma região ao financiar mais obras importantes, para isso, tem sempre que notar que os imóveis afetados realmente sofrem a valorização.

Por fim, fica demonstrado que tanto a obra como a contribuição de melhoria são importantes para que tenha mais infraestrutura com as obras e mais investimentos em obras com a cobrança da contribuição decorrente da valorização.

Apresentar a cobrança da contribuição de melhoria mediante a necessidade de valorização do imóvel conforme a Lei Nº 15.484/2013.

Verificar como é aplicada a cobrança da contribuição de melhoria na valorização do imóvel;

Apresentar possibilidade ou não de cobrança do referido tributo diante da valorização mínima do imóvel;

Apresentar a necessidade geral da valorização do imóvel como fato gerador do tributo.

## **1 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

O tributo da contribuição de melhoria foi introduzido em nosso país com a Constituição de 1934, especificamente em seu artigo 124. Posteriormente, com o Código Tributário Nacional (CTN) de 1966, essa contribuição foi mencionada nos artigos 81 e 82, onde são definidos os limites globais e individuais de sua cobrança. Esses limites foram detalhados no ano seguinte, com a edição do Decreto-lei n.º 195/1967 (SABBAG, 2021).

Esse tributo é uma forma para que não haja um enriquecimento involuntário por parte do proprietário do imóvel afetado pela realização da obra pública, de forma para que não tenha esse enriquecimento, foi instituído o tributo da contribuição de melhoria, paga especificamente pelos donos de imóveis valorizados pela realização de uma obra feita pelo poder público (SABBAG, 2021).

Segundo Vladimir Passos de Freitas, a contribuição de melhoria é uma categoria de tributo que se coloca ao lado de impostos e taxas, diferenciando-se por não apresentar alíquota ou base de cálculo específica. O valor limite desse tributo é estabelecido pelo custo total da obra, ou deve ser repartido entre os beneficiários da valorização dos imóveis, sendo essa

valorização o montante máximo a ser exigido de cada investidor individualmente (FREITAS, 2020).

A contribuição de melhoria é um tributo instituído pelo poder público em face da valorização imobiliária decorrente de uma obra pública, a contribuição está prevista CF/88 em seu artigo 145, III, mencionando que a “união, estados, distrito federal e os municípios poderão instituir a contribuição de melhoria decorrente de obra pública” (CF/88-ART. 145, III).

No CTN a contribuição de melhoria é mencionada no seu artigo 81, que praticamente menciona o mesmo texto trazido pelo artigo 145, III da constituição federal de 1988, além disso, o art,81 traz a ideia de que a contribuição deve ser instituída para custear grande parte dos custos da obra pública, que de certa forma decorre diretamente da valorização imobiliária. (CTN.1966).

Luiz Amanda Albano também traz ideia que reforça esse entendimento dos parágrafos mais acima, mencionando o seguinte: “A contribuição de melhoria está disciplinada pela Constituição de 1988 no art. 145, inciso III, pelo Código Tributário Nacional em seus arts. 81 e 82, e regulamentada pelo Decreto-lei nº 195, de 24.02.1967, que fixa suas normas gerais, tendo, assim, status de lei complementar.” (Luiz Amanda Albano, Manual de direito tributário, p-88.).

Trazendo para o aspecto dos estados, o estado do Ceará tem sua própria lei de contribuição de melhoria, essa lei regula as formas de como será cobrada a contribuição de melhoria, e também tratará de as formas de não cobrança dessa contribuição, como é o caso do art. 6º da Lei Nº 15.484/2013 que é a lei específica do estado do Ceará referente a cobrança da contribuição de melhoria.

Além da contribuição de melhoria ser mencionada é trazida pela CF/88, pelo CTN/1966 e pela lei 15.484/2013 que é basicamente a lei do estado do Ceará, a contribuição tem outra lei que é de suma importância que é o decreto lei de 195/1967, de forma que nesse decreto vem fixado as normas gerais da contribuição de melhoria, trazendo assim, seu fato gerador e entre outros aspectos gerais. Assim, o artigo 1º da referida lei cita um aspecto muito importante da contribuição de melhoria.

“A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.” Conforme tal artigo, a contribuição necessita diretamente da valorização imobiliária. (Decreto Lei nº 195/1967, art.1º).

Fica demonstrado que a contribuição de melhoria só será necessariamente cobrada ou terá sua incidência se tiver a valorização do imóvel valorizado, caso contrário não poderá haver tal cobrança do tributo, pois o Decreto Lei nº 195/1967 fala muito bem sobre esse requisito que é de suma importância para que haja a instituição da aplicação do tributo por parte do Poder Público.

A contribuição de melhoria não será necessariamente instituída para toda uma sociedade, pois não há certeza que essa determinada sociedade foi efetivamente beneficiada por tal obra, o custeio se dará para o indivíduo que claramente foi afetado pela obra, tendo por tanto seu imóvel valorizado. (PAULSEN, 2025).

O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que a "melhoria" mencionada no artigo 145, inciso III, da Constituição Federal diz respeito, de forma inequívoca, ao aumento do valor dos imóveis. As contribuições de melhoria, portanto, são caracterizadas por um fato gerador composto, que exige, simultaneamente, a atuação do poder público por meio da execução de uma obra e o consequente acréscimo no valor do bem pertencente ao contribuinte. (PAULSEN, 2025).

Os limites legais se dividem em individual e global, os quais suas análises se descrevem seguidamente neste estudo, caracterizando as particularidades e diferenças que o legislador inseriu.

Assim, o limite individual surgiu com o texto constitucional de 1988, trazendo consigo um grande questionamento sobre o termo benefício ou valorização, para alguns estudiosos o termo coreto é benefício, já para outros é valorização. Hoje em dia o termo utilizado pelo próprio código tributário nacional (CTN) é a valorização. (SCHOUERI, 2025).

Parte da doutrina entende que com a edição da emenda passou por o limite individual trazido pelo CTN e pelo o decreto lei nº 195/65 já se passou ultrapassado, afirmando que o referido decreto deveria ser revogado por ser conflitante com a emenda passou por o, porém não houve essa revogação. (SCHOUERI, 2025).

O limite individual trazido pelo código tributário nacional é entendido pelo referido código como o acréscimo de valor que da obra venha a resultar para cada imóvel beneficiado, ou seja, é a valorização do imóvel afetado pela obra realizada, e dessa valorização se terá um limite para ser cobrada. (SCHOUERI, 2025).

Em contrapartida, o limite global não é de forma explicitamente mencionado no texto constitucional de 1988, o que de certa forma traz certos problemas, o código tributário assim

como o limite individual oferece de igual forma problemas que devem ser enfrentados pelo legislador, como por exemplo o seu limite total e a despesa realizada. (SCHOUERI, 2025).

Dessa forma, qual a verdadeira justificativa para a cobrança do tributo da contribuição de melhoria? Para Luiz Eduardo Schoueri a justificativa para a cobrança da contribuição de melhoria está no fato de que aqueles proprietários foram, afinal, mais beneficiados pela obra. Assim, é justo que eles financiem seu custo. (SCHOUERI, 2025).

Então podemos notar que de forma é justo essa cobrança, porém o que não é justo é fazer tal cobrança que venha a ultrapassar de forma exorbitante tal custo, ou seja, cobrança de impostos sobre a valorização, sendo que da valorização já tem a contribuição de melhoria, de forma que tal cobrança de imposto não tem previsão constitucional. (SCHOUERI, 2025).

## **2 CARACTERÍSTICA DA CONTRIBUIÇÃO**

A contribuição de melhoria tem várias características, sendo uma delas a competência comum, de forma que somente poderá instituir a contribuição de melhoria a união, os Estados, Distrito federal e os municípios, como assim descrever o próprio artigo 145, III da Carta magna de 1988, vale destacar que essa competência deve ser exercida no âmbito de suas respectivas atribuições (JUNIOR, 2024).

Outra característica de grande importância onde podemos mencionar é referente da contribuição de melhoria ser um tributo vinculado, ou seja, a contribuição tem sua incidência decorrente da valorização do imóvel afetado pela obra de natureza pública, assim sem a efetiva valorização não poderá o ente público instituir a contribuição, pois ela está diretamente vinculada com a valorização imobiliária (JUNIOR, 2024).

Luiz Emygdio Franco da Rosa Junior contempla o parágrafo anterior mencionando o seguinte: “A hipótese de incidência da contribuição de melhoria é a valorização de imóvel do contribuinte decorrente de obra pública realizada, e, assim, a mera realização de obra pública, sem acarretar valorização de imóvel, não enseja a cobrança do tributo por faltar a melhoria, requisito ínsito do tributo. Por outro lado, o tributo não pode ser cobrado para custear obra pública a ser realizada, só sendo admitido após o término do empreendimento e da verificação de que tal benfeitoria valorizou os imóveis lindeiros” (LUIZ EMYGDIO FRANCO DA ROSA JUNIOR, MANUAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO, P-88, 2024)

Uma outra característica bem importante da contribuição de melhoria trata-se de sua finalidade em específico, assim a finalidade da contribuição é fiscal, pois de forma clara, a

contribuição de melhoria visa obter recursos para assim poder custear a obra pública, ou seja, a obra pública traz um certo custo para o poder público e a contribuição é uma forma de retorno do dinheiro investido na realização da obra (JUNIOR, 2024).

No entanto, Aliomar Baleeiro considera que a contribuição de melhoria tem o objetivo de recuperar o acréscimo de valor que um proprietário de imóvel obteve devido a uma obra pública realizada na área onde o imóvel está localizado. O fundamento dessa contribuição é, portanto, o enriquecimento sem causa do proprietário, que se beneficia da valorização proporcionada pela obra pública (JUNIOR, 2024).

Desse modo, a contribuição de melhoria é orientada pelo princípio do custo/benefício, embora também se relaciona ao princípio da capacidade contributiva, pois envolve uma relação direta entre o custo apoiado pela Administração e o benefício obtido pelo contribuinte. Esse princípio reflete uma relação contínua e interativa entre o custo da obra pública e o ganho de valorização do imóvel (JUNIOR, 2024).

Por fim, uma outra característica é que a contribuição de melhoria não pode ser repassada, pois o artigo 8º, § 3º, do Decreto-Lei nº 195/1967, declara nula qualquer cláusula em contrato de contratação que transfere ao locatário a obrigação de pagar, total ou parcialmente, a contribuição de melhoria aplicada ao imóvel. No entanto, o § 2º do mesmo artigo permite que o locador aumente o aluguel em até 10% ao ano do valor efetivamente pago pela contribuição de melhoria conforme a Lei nº 8.245/1991 (JUNIOR, 2024).

### **3 APLICAÇÃO DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

A contribuição de melhoria como já mencionado antes surgiu na Inglaterra, de forma que logo após o seu surgimento não era notadamente conhecida como hoje é, nem se falava em ser cobrada em cima da valorização dos imóveis. Assim, os moradores ganhavam com a valorização sem efetuar nenhum pagamento de tributo.

“Este tributo teve origem na Inglaterra, com o nome de betterment tax. À medida que o governo londrino fazia obras públicas que valorizavam os imóveis, os proprietários não construíam nada e esperavam por esta valorização, obtendo ganhos com a especulação imobiliária e atravancando o crescimento da cidade.” ( Borba Cláudio Direito tributário, 2024 p-17).

Assim, nota-se que a contribuição de melhoria deve ser cobrada em imóveis que teve uma valorização decorrente de forma direta de uma obra, porém essa obra não deve ser qualquer

obra, mas sim uma obra praticada pelo poder público, pois uma obra que não seja pública a contribuição não será aplicada (ALBANO, 2024).

Entretanto, é de suma importância notar que nem toda obra mesmo sendo pública possa vir a valorizar o imóvel, de forma que mesmo sendo uma obra praticada pelo poder público é de total relevância que haja necessariamente a valorização do imóvel afetado pela obra, pois a contribuição será efetivamente aplicada com a valorização dos imóveis (ALBANO, 2024).

De fato, é de fácil percepção que um ou o principal objetivo da contribuição de melhoria é de certa forma ressarcir os cofres do poder público dos montantes gastos com a realização da obra, percebe-se então que a contribuição é de uma importância extremamente relevante para o poder público, a fim de que possa investir em mais obras (QUINTANILHA, 2023).

essa cobrança da contribuição de melhoria não deve ser feita exclusivamente para custear obras que ainda serão realizadas, para que isso ocorra é necessário que obras atuais sejam completamente encerradas, possibilitando assim o implemento da contribuição para custear obras que serão realizadas (ALBANO, 2024).

A contribuição de melhoria é um tributo independente dos demais encargos e tem como classificação de cobrança a medida do benefício concreto obtido pelo contribuinte, em função de uma obra pública realizada pelo governo. Este tributo visa evitar o enriquecimento involuntário de proprietários de imóveis próximos a tais obras (SABBAG, 2021).

Além da contribuição de melhoria servir para custear obras que serão realizadas, vale destacar que o referido tributo não será cobrado quando a obra estiver em curso, pois não terá certeza que o imóvel será valorizado, mas sim a contribuição deve ser cobrada quando a obra estiver completamente cumprida (QUINTANILHA, 2023).

Pôr a contribuição ser cobrada somente após a realização da obra e comprovada que efetivamente houve a valorização do imóvel, esse tributo tem fama de ser um tributo justo, de forma que caso fosse cobrada antes do término da obra e sem a valorização poderia haver uma certa injustiça por parte do ente que a institui (QUINTANILHA, 2023).

#### 4 VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

Já sabemos que a valorização imobiliária decorre de forma direta da realização de uma obra de natureza pública, e que decorrente dessa valorização do imóvel é instituída a contribuição de melhoria, e essa contribuição necessita explicitamente que haja uma

comprovada e efetiva valorização dos imóveis afetados pela realização de uma obra, vale ressaltar que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e o SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA já têm um entendimento firmado sobre o assunto.

“Recurso Extraordinário. Constitucional. Tributário. Contribuição de melhoria. Art. 18, II, da CF/1967, com redação dada pela EC nº 23/1983.

Recapamento asfáltico. Não obstante alterada a redação do inciso II do art. 18 pela Emenda Constitucional nº 23/1983, a valorização imobiliária decorrente de obra pública – requisito ínsito à contribuição de melhoria – persiste como fato gerador dessa espécie tributária. Hipótese de recapamento de via pública já asfaltada: simples serviço de manutenção e conservação que não acarreta valorização do imóvel, não rendendo ensejo à imposição desse tributo. Reconhecido e provido. ” (RE nº 115.863/SP Rel.: Min. Célio Borja – j. 29/10/1991)

Nesse mesmo caminho, o STJ também tem sua decisão sobre o referido assunto estudado, reforçando dessa forma o entendimento do supremo tribunal federal (STF).

“O fato gerador da contribuição de melhoria não é a realização da obra, mas sim a decorrente valorização imobiliária. Dessa forma, a base de cálculo para cobrança da contribuição de melhoria é a diferença entre os valores inicial e final do imóvel beneficiado. (REsp 1.137.794/ RS – REsp 2009/0082.430-6 – Min. Castro Meira – j. 06/10/2009)

Dito isso, é extremamente relevante saber como ocorre essa valorização no imóvel afetado pela realização da obra pública. É bem importante lembrar que a contribuição de melhoria não será cobrada em cima do valor real do imóvel, mas sim sobre a valorização que houve em virtude de uma realização de uma obra que afetou positivamente o imóvel, ou seja, esse imóvel teve seu valor aumentado. O artigo 8 da lei 15.484/13 explica melhor o que está descrito no parágrafo anterior, neste diapasão cabe registrar a literalidade da lei para melhor compreensão, segue:

“Art. 8º O valor da Contribuição de Melhoria corresponderá à valorização imobiliária decorrente da execução de obra pública, determinada pela diferença entre o valor do imóvel antes da obra e o posterior àquela. ” Retratando assim com maior clareza como será essa valorização.

Assim, para se adentrar mais sobre o referido tema, temos que saber o que é valorização imobiliária, como podemos chegar à conclusão que efetivamente houver uma valorização para que assim o estado possa atribuir a contribuição de melhoria, sendo esse um

tributo vinculado diretamente com a obra pública e com necessariamente a valorização dos imóveis que são afetados por essas obras (QUINTANILHA, 2023).

A jurisprudência entende que a valorização imobiliária é o principal fator de existência da contribuição de melhoria junto com a realização de uma obra pública, tornando assim impossível a existência do tributo da contribuição de melhoria sem seu fator de incidência considerado principal, e a valorização do imóvel decorre de forma direta da realização de uma obra pública, tornando assim, a obra o fato gerador da valorização (STF – RE 114069/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso).

## **5 ISENÇÃO E VALORIZAÇÃO MÍNIMA**

A isenção da contribuição de melhoria está descrita na lei 15.484/2013, onde a referida lei demonstra as hipóteses de como o imóvel será isento do pagamento da contribuição de melhoria, permitindo assim que o determinado imóvel mesmo que sofra a valorização será isento, essa isenção ocorre, pois, essa valorização não ocasionou uma grande contribuição, vindo a ser isento do referido tributo.

O artigo 6º da lei 15.484/2013 traz três hipóteses de isenção da contribuição de melhoria, sendo de forma fundamental que o imóvel valorizado esteja nas hipóteses trazidas pelo artigo 6º, I, II e III da referida lei estudada. “O imóvel rural ou urbano cujo proprietário, titular do domínio útil ou detentor ou possuidor a qualquer título possua renda mensal de até 550 (quinhentos e cinquenta” (Artigo 6º, II. Lei nº 15.484/2013).

Assim, o inciso I do artigo 6º de certa forma traz uma forma de valorização desprezível, ao ponto que o próprio estado não venha a instituir o tributo da contribuição de melhoria sobre essa valorização, pois de certa forma ela se torna considerada desprezível para a que o poder público venha a cobra desse imóvel a efetiva contribuição de melhoria, sendo assim também, considerada uma forma de isenção (Lei 15.484/2013).

Falado sobre as hipóteses de isenção da contribuição de melhoria, deve-se dar uma grande atenção a forma de valorização, como essa valorização acaba gerando uma forma de não pagamento da contribuição de melhoria, sendo assim uma isenção não por merecimento do proprietário, mas sim porque essa valorização torna-se de certa forma pequena, ao ponto que o estado não cobre o tributo.

Dessa forma, deve-se dá uma certa atenção ao artigo da 10º da referida lei, pois de forma clara e expressa no artigo citado, o estado do Ceará não traz explicitamente dizendo que

haverá isenção da valorização sendo ela mínima, mas sim haverá o estado esclarece que essa isenção decorre diretamente do valor do imóvel, ou seja, um imóvel que tenha seu valor de 50.000,00 (cinquenta mil reais) será isento (Lei nº 15.484/2013).

O artigo 10º traz uma limitação de 5% do valor venal do imóvel, ou seja, esse 5% na verdade é o limite até onde poderia chegar o valor venal do imóvel, de forma que não poderá ultrapassar esse limite, vale destacar que a isenção será efetivamente concedida quando ao final da obra e verificar se após a obra ainda mesmo assim estará abaixo do limite de 5% do valor venal do imóvel.

Exemplo: O governo realiza uma obra de pavimentação em uma rua.  
2: Um imóvel na área tinha um valor venal de R\$200.000 antes da obra.  
3: Após a pavimentação, o imóvel foi avaliado em R\$240.000, resultando em uma valorização de R\$40.000  
4: O valor da contribuição de melhoria será:  
°  $R\$40.000 \times 0,10 = 4.000$ .  
Aqui deve verificar o limite de 5% do valor venal pós-obra:  $R\$240.000 \times 0,05 = R\$12.000$  Nesse exemplo, a cobrança será de R\$4.000, pois está claramente abaixo do limite de 5%.

Vale ressaltar que a cobrança da contribuição de melhoria não será de forma solicitada ou com negociação por parte do contribuinte, mas a contribuição será cobrada de ofício, ou seja, a própria administração pública fará a cobrança sem nenhuma necessidade de procuração, assim, o proprietário será notificado sobre o valor devido da contribuição, como é mencionado pelo artigo 10º da lei 15.484/2013.

“O valor da Contribuição de Melhoria, cuja cobrança será formalizada de ofício, será equivalente a 10% (dez por cento) da efetiva valorização imobiliária, limitado a 5% (cinco por cento) do valor venal do imóvel beneficiado, incluindo-se neste a respectiva valorização imobiliária.”  
(Artigo 10º da Lei nº 15.484/2013).

Fica, portanto, demonstrado que o artigo 10 da Lei nº 15.484/2013 destaca que tanto a contribuição será aplicada de ofício e que o limite ou teto até onde poderá chegar o valor venal do imóvel é de 5%, deixando claro que não será de 10%, e para que ocorra de forma efetiva essa isenção deve estar abaixo do teto de limitação, que no caso já mencionado é de 5%, conforme a Lei já citada.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu uma análise aprofundada da contribuição de melhoria como instrumento de justiça fiscal e desenvolvimento urbano, destacando sua natureza jurídica, seus limites legais e, sobretudo, a necessidade de sua correta aplicação. Ao longo do trabalho, ficou evidente que este tributo não pode ser exigido de forma genérica ou automática, mas sim a partir de um critério objetivo: a valorização efetiva do imóvel beneficiado por uma obra pública.

O estudo demonstrou que a valorização imobiliária é o verdadeiro fator determinante para a cobrança da contribuição de melhoria. Não basta que uma obra seja realizada — é preciso que essa intervenção gere, de fato, um impacto positivo no valor do bem atingido. A legislação estadual cearense, especialmente a Lei nº 15.484/2013, reforça essa exigência ao definir percentuais máximos, prever limites de cobrança e estabelecer hipóteses de isenção que buscam proteger os contribuintes mais vulneráveis. Assim, a norma legal contribui para evitar abusos e promove uma aplicação mais justa e equilibrada do tributo.

Os resultados apontaram que, quando bem gerida, a contribuição de melhoria pode ser uma ferramenta poderosa para o poder público. A arrecadação decorrente da valorização de imóveis não apenas permite o retorno parcial do investimento estatal, como também viabiliza novos projetos de infraestrutura que beneficiam diretamente a população. Trata-se, portanto, de um mecanismo que equilibra os interesses públicos e privados, ao assegurar que quem é beneficiado de forma concreta por uma obra também participe de seu custeio.

Contudo, o trabalho também deixa claro que a eficácia dessa cobrança depende de uma atuação técnica e responsável por parte do Estado. A ausência de critérios bem definidos, avaliações técnicas mal conduzidas ou a falta de transparência na comunicação com os contribuintes podem comprometer a legitimidade do tributo e gerar questionamentos judiciais. A valorização deve ser apurada de maneira clara, mensurável e justificada, respeitando princípios como legalidade, razoabilidade e capacidade contributiva.

Por fim, conclui-se que a contribuição de melhoria, quando aplicada com justiça e responsabilidade, pode se tornar uma ponte entre o desenvolvimento urbano e a equidade fiscal. Ela permite que o progresso das cidades seja compartilhado de forma solidária e proporcional, transformando obras públicas em oportunidades reais de melhoria de vida para a coletividade, sem perder de vista os limites da tributação justa.

## REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, Fábio. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2011. E-book. pág.146. ISBN 9788522466153. Disponível em: Virtual. Acesso em 19 Nov. 2024.

BORBA, Cláudio. Direito tributário - 28ª Edição 2019. Rio de Janeiro: Método, 2018. E-book. pág.7. ISBN 9788530983857. Disponível em: Virtual. Acesso em 19 Nov. 2024.

BORBA, Cláudio. Direito tributário, 28ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2018. E-book. p.20. ISBN 9788530983857. Disponível em: Virtual. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRASIL. Decreto lei nº 195/1967. Versa sobre. Dispõe sobre a cobrança da contribuição de melhoria. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0195.htm#:~:text=Del195&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20195%2C%20DE,o%20%C2%A7%20%C2%BA%20do%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm#:~:text=Del195&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20195%2C%20DE,o%20%C2%A7%20%C2%BA%20do%20art). Acesso em 21 Nov. 2024

BRASIL. Lei nº 15.484/2013. CAPÍTULO III E CAPÍTULO V, versa sobre: Da isenção e do lançamento e da cobrança. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-doceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/3058-lei-n-15-484-de-20>. Acesso em 21 nov. 2024

BRASIL. Código Tributário Nacional, Título V. Versa sobre Contribuição de melhoria. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em 21 Nov. 2024.

BRASIL, Constituição da República Federativa. Título VI, versa sobre. Do sistema tributário nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 21 Nov. 2024.

CESÁRIO, Luciano. Após quatro anos em obras, nova Beira-Mar de Fortaleza é entregue à população. JORNAL O POVO. Local: Fortaleza,20/05/2022, disponível em <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2022/05/20/apos-quatro-anos-em-obras-novabeira-mar-de-fortaleza-e-entregue-a-populacao.html>. Acesso em: 19 nov.2024.

FREITAS, Vladimir et al. Título V. Contribuição de Melhoria In: FREITAS, Vladimir et al. Código Tributário Nacional Comentado: Doutrina e Jurisprudência, Artigo por Artigo. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/codigo-S-tributario-nacional-comentado-doutrina-e-jurisprudencia-artigo-por-artigo/1147607411>. Acesso em: 20 de novembro de 2024.

Gil, Antônio C. Como elaborar um projeto de pesquisa. Rio de Janeiro: Atlas, 2002. Disponível em [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_antonio_carlos_gil.pdf). Acessado em: 15 nov. 2024.

GIL, Antônio C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social, 7ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E-book. p.i. ISBN 9788597020991. Disponível em: Virtual. Acesso em: 15 nov. 2024.

GIL, Antônio C. Como Fazer Pesquisa Qualitativa. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. p.Capa. ISBN 9786559770496. Disponível em: Vitual. Acesso em: 15 nov. 2024.

JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da R. Manual de Direito Tributário - 3ª Edição 2024. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. pág.15. ISBN 9786559649808. Disponível virtual. Acesso em: 19 nov. 2024.

QUINTANILHA, Gabriel S. Manual de Direito Tributário. Volume Único. 3ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2023. E-book. pág.1. ISBN 9786559647804. Disponível em: Virtual. Acesso em: 08 nov. 2024.

SABBAG, Eduardo. Direito Tributário Essencial - 8ª Edição 2021. 8ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2021. E-book. pág.61. ISBN 9786559640317. Disponível em: Virtual. Acesso em: 19 nov. 2024.

SCHOUERI, Luís E. Direito Tributário - 13ª Edição 2024. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur. 2024. E-book. p.182. ISBN 9788553620586. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620586/>. Acesso em: 06 dez. 2024.

SCHOUERI, Luís E. Direito Tributário - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. pág.189. ISBN 9788553625666. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625666/>. Acesso em: 19 de maio. 2025.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo - 15ª Edição 2024. 15. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur. 2024. E-book. pág.49. ISBN 9788553620906. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620906/>. Acesso em: 19 de maio. 2025.