

DICAS

INSTITUTO PÓLIS

IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

AA Nº 152

2000

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Além de ser um tributo que exige mais transparência no processo licitatório, a contribuição de melhoria recai sobre os contribuintes de acordo com o benefício recebido e permite à prefeitura realizar novas obras.

Quanto mais as cidades crescem e as demandas por infra-estrutura aumentam, mais aumenta o volume de recursos dos quais a prefeitura precisa dispor para atender toda a população. Na medida em que as obras de infra-estrutura ou melhoramento vão sendo realizadas, a qualidade de vida aumenta mas também os imóveis valorizam. Com base nesta lógica, a prefeitura pode cobrar uma contribuição dos cidadãos cujos imóveis foram beneficiados com a melhoria. Esta contribuição pode abranger desde a cobrança do custo da obra pública realizada até uma porcentagem sobre os benefícios auferidos com a obra.

A Contribuição de Melhoria é um tributo que está presente nas Constituições brasileiras, desde 1934, com exceção à Constituição de 1937. A Constituição Federal de 1988 faculta ao município a cobrança de uma “contribuição de melhoria decorrente de obras públicas” no inciso III do Artigo 145. O Decreto-Lei nº 195 de 1967, Legislação que trata do assunto específico da Contribuição de Melhoria diz, em seu Artigo 2º que, o fato gerador do referido tributo será a valorização do imóvel de propriedade privada em virtude de obras públicas como pavimentação, arborização, iluminação e vários outros tipos de melhoramentos públicos. A Legislação vigente é bastante exigente quanto ao uso da cobrança da contribuição de melhoria. O Código Tributário Nacional (CTN) exige, em

seu Artigo 5º, que, para a cobrança da contribuição de melhoria a administração competente (União, Estados ou Municípios) deverá publicar edital contendo uma série de elementos, dentre os quais destacam-se:

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

A mesma Lei ainda, em seu artigo 6º concede ao contribuinte o prazo de 30 dias para impugnar qualquer elemento constante do edital.

Nos últimos anos, alguns municípios estão implementando, paralelamente à Contribuição de Melhoria, o Plano Comunitário de Melhoria. Embora pareçam iguais, há diferenças entre eles. A diferença mais fundamental é que, enquanto a Contribuição de Melhoria é um tributo definido pelo Código Tributário, o Plano Comunitário de Melhoria é um instrumento instituído pelo Direito Privado, por meio do qual contratante e contratado firmam um “contrato”, ou seja, é um acordo entre as partes.

O Plano Comunitário de Melhoria é um instrumento jurídico idealizado para viabilizar a execução de obras e melhoramentos públicos de interesse do município e da comunidade, da qual participam a prefeitura municipal, os municípios interessados na melhoria, empreiteira responsável pela obra e banco, como agência financeira. Nesta modalidade, a Prefeitura responsabiliza-se por definir os padrões técnicos de obras desejáveis em sua circunscrição, e em seguida, encarrega-se de iniciar um processo licitatório para que empresas se cadastrem e concorram pelo direito de executar determinada obra. O cadastramento contém aspectos prevendo tipo de obra, preço, forma de cálculo, parcelamento, taxas de juros, dentre outros elementos. Em seguida as empresas cadastradas, podem, de acordo com o estabelecido, procurar adesões dos municípios nas áreas específicas para o início dos trabalhos. Na maioria dos lugares, quando as empresas conseguem 70% de adesão, iniciam-se as obras. Neste caso, a prefeitura pode estipular via Legislação específica e garantia

orçamentária, que será responsável por 30% do custo da obra. Deste modo, o Poder Público é responsável pelo pagamento de 30% do valor da obra, e os municípios, através de contratos privados e individuais junto a uma empresa privada ou banco, enquanto agência financeira, responsabilizam-se pelos outros 70%. No caso de não pagamento, a tramitação jurídica é entre as partes envolvidas – empreiteira e município. Tanto a Contribuição de Melhoria quanto o Plano Comunitário de Melhoria são amplamente utilizados para pavimentação, drenagem, esgotamento e saneamento básico e iluminação públicas.

■ GUARUJÁ

Guarujá-SP (226 mil hab.) é um município da Baixada Santista – Litoral de São Paulo – cuja população flutuante chega a 1,6 milhão no período do verão. É, portanto, um município como a maioria dos municípios litorâneos do Estado de São Paulo e outros municípios turísticos, em que parcela considerável dos proprietários de imóveis não enfrenta os problemas enfrentados pela população que ali reside permanentemente. Em 1997, as dificuldades financeiras do município levaram à necessidade de racionalizar os gastos públicos por um lado e, por outro, criar mecanismos que levassem ao aumento da arrecadação, para o financiamento de obras e serviços. Dentre as medidas adotadas, destaca-se, do ponto de vista administrativo, a instituição de um novo Código Tributário.

■ NOVO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

O Código Tributário, instituído na forma da lei complementar nº 38/97, substituiu o antigo Código (1969) e o emaranhado de leis subsequentes que buscavam atualizar a Legislação de acordo com as mudanças sociais e políticas. A elaboração deste novo código tribu-

tário foi resultado do trabalho de uma comissão composta por servidores dos departamentos de Finanças e Jurídico, que pesquisaram diversos códigos tributários de municípios de porte similar ao Guarujá, visando a obter uma legislação abrangente e adequada aos dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Como o Guarujá é uma cidade eminentemente turística e tem sua arrecadação centrada no IPTU, pois as demais atividades, como indústria e comércio, não chegam a ter destaque na economia local, o esforço para aumentar a arrecadação foi direcionado para a diminuição da inadimplência do IPTU. Em 1997, foi realizada uma profunda revisão na Planta Genérica de Valores Imobiliários, que é a base de cálculo do IPTU. Esta revisão e a elaboração da nova Planta de Valores também tiveram a participação de servidores municipais e, desta vez, de corretores de imóveis de todas as regiões da cidade. O resultado desse fórum foi o projeto de lei que culminou nas leis 2590/97 e 2679/98.

■ FUNCIONAMENTO

Para realizar as obras necessárias, o Município do Guarujá utiliza-se da Contribuição de Melhoria.

Para lançar mão desse instrumento, a Prefeitura deve, inicialmente, publicar na forma de edi-

tal, em jornal de circulação municipal ou regional, cinco elementos: memorial descritivo do projeto; orçamento do custo da obra; determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição de melhoria; 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. Há um prazo de 30 dias após a publicação do edital para impugnação. Em seguida, a prefeitura deve abrir um processo de licitação para escolha da empresa que será responsável pela obra. No final da obra, a Prefeitura deve publicar outro edital (termo) relativo ao recebimento da obra. Em seguida, pode emitir os carnês com o valor da contribuição de melhoria. Deve-se observar que a cobrança é feita depois da realização da obra porque sua execução bem como a valorização do imóvel como resultado da ocorrência da obra são os elementos que possibilitam a cobrança da contribuição de melhoria. Deve-se observar ainda que, enquanto no Plano Comunitário de Melhoria, o valor total de obra é rateado entre os beneficiados, na Contribuição de Melhoria, o valor do tributo deve observar a dois parâmetros: primeiro, não pode exceder ao valor total da obra; segundo cada contribuinte não pode pagar mais do que o valor referente ao aumento de preço de seu imóvel em decorrência da melhoria trazida pela obra pública realizada. Para apurar esse valor é necessário reali-

zar uma pesquisa imobiliária antes e depois da execução da obra.

Há também a possibilidade da combinação dos dois instrumentos. Inicialmente é realizado todo o processo para a efetivação da Contribuição de Melhoria. Depois a empresa pode buscar adesões (característica do Plano Comunitário de Melhoria). No final da obra, o boleto da Contribuição de Melhoria é lançado para todos os beneficiados. No entanto, a cobrança só é feita para aqueles que não aderiram ao financiamento da empresa.

■ DIFICULDADES

As dificuldades para implementar a Contribuição de Melhoria são de ordem política e jurídica. Em termos jurídicos, há divergências de interpretação, dentre outras, relativas à necessidade de Legislação específica para a utilização deste tributo. Para alguns juristas não há necessidade dessa legislação complementar municipal definindo o assunto. Do ponto de vista jurídico, o problema é negociar com a Câmara Municipal a necessidade desse instrumento como forma de aumentar a arrecadação municipal.

Deve-se observar que especificamente para o Município do Guarujá, a cobrança da Contribuição de Melhoria é mais fácil que buscar a adesão para o Plano Comunitário de Melhoria, dado que boa parte da população não mora na cidade.

RESULTADOS

Ao longo dos anos de aplicação da Contribuição de Melhoria, o Guarujá tem ampliado significativamente o número de ruas pavimentadas, atendendo às demandas da população. Deve-se observar ainda que, do ponto de vista conceitual, esse tributo tem alguns atributos específicos que o qualificam e o diferenciam da maioria dos demais tributos, principalmente dos impostos. Primeiro, é um tributo que permite levar para o âmbito orçamentário um procedimento mais justo através do qual, partindo do gasto realizado, verifica-se quais foram os beneficiários e qual será a carga tributária a eles destinada. Deste modo, aten-

de-se a um princípio econômico da tributação, segundo o qual o tributo deve recair sobre o contribuinte de acordo com o benefício por ele recebido; segundo, é um tributo que permite amortizar o custo de implementação de novas obras, deixando para

as tarifas apenas o custo de manutenção, operação e reposição.

Além dessas qualidades, a Contribuição de Melhoria exige maior transparência na execução das obras bem como do processo licitatório, uma vez que o montante de recursos en-

volvidos não se dilui em diversos serviços, mas é muito específico. Há municípios em que há conselho público municipal que trata especificamente da contribuição de melhoria. A reprodução de uma iniciativa como a do Guarujá envolve antes de mais nada uma assessoria jurídica para manter o processo de execução de obras e a conseqüente cobrança de "contribuição de melhoria" dentro das normas que regem o assunto.

É igualmente fundamental que a população local seja ouvida quanto às suas expectativas, possibilidades e necessidades e participe da tomada de decisões.

Os textos do DICAS estão disponíveis no site Banco Federativo, cujo objetivo é contribuir para a melhoria da gestão e o fortalecimento do federalismo fiscal no Brasil:
<http://federativo.bndes.gov.br/dicas>

Autores: Eduardo de Lima Caldas e Guilherme Henrique de Paula e Silva - Consultor: Francisco Mendes de Barros. Fichamento elaborado para o BNDES.

Instituto Pólis- Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - São Paulo - SP - Brasil
CEP 05414-010 - Telefone: (011) 853-6877 - Fax: (011) 852-5050 - e-mail: polis@polis.org.br