

**Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria.  
O Caso do Paraná, Brasil, entre os Anos 2000 e 2010**

Gislene Pereira

Com a colaboração de Alexandre Pedrozo, Artur Coelho, Jussara Maria Silva,  
Elena Brandenburg, Rubens Soffiatti, Cíntia Fernandes, Tomás Moreira e Gisela Leonelli

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Lincoln Institute of Land Policy  
Documento de Trabalho**

Os resultados e conclusões deste artigo refletem a opinião dos autores e não foram submetidos a uma revisão detalhada por parte dos funcionários do Lincoln Institute of Land Policy.

Todas as perguntas e solicitações de licença para reproduzir este documento devem ser dirigidas ao Lincoln Institute: [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14GP1PO**

## **Resumo**

A Contribuição de Melhoria consiste em um tributo que possibilita ao poder público recuperar a expressão financeira da valorização imobiliária decorrente da realização de obras públicas. Apesar de introduzido na Constituição do Brasil de 1934, tem se mostrado de difícil instituição e cobrança. O Estado do Paraná vem se destacando na implementação desse tributo, condicionando a liberação de financiamentos de obras públicas ao comprometimento por parte dos municípios em recuperar o investimento efetuado, especialmente mediante utilização da Contribuição de Melhoria. O objetivo deste estudo é realizar uma análise/avaliação da metodologia, do processo de implementação e dos resultados da utilização da Contribuição de Melhoria nos municípios do Estado do Paraná, Brasil, na última década (2000/2010). Serão utilizados indicadores para comparação da arrecadação gerada pelo tributo em relação às finanças municipais. Espera-se que os resultados deste estudo possam ser repassados ao conjunto de municípios brasileiros bem como, mediante estudos comparativos, se estenda para os demais países da América Latina.

Palavras-chave: contribuição de melhoria, recuperação mais valia; financiamento de infraestrutura

## Sobre os Autores

**Gislene Pereira** é Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Paraná, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Professora associada da Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Política Urbana, atuando nos seguintes temas: gestão urbana, política urbana, mercado imobiliário e estruturação da cidade e planejamento urbano.

Contacto: [gislenepereira42@gmail.com](mailto:gislenepereira42@gmail.com)

**Alexandre Pedrozo** é Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal do Paraná e cooperado da Ambiens Sociedade Cooperativa. Especialista em Políticas do Solo pelo Lincoln Institute e em Produção do Espaço Urbano e Regional. Trabalhou com pesquisas em instrumentos de gestão e coordenando planos diretores no Paraná e Rio Grande do Sul. Consultor do Ministério das Cidades para captação de experiências de Planos Diretores Participativos no Paraná, integrou equipe de planos diretores em Santa Catarina, Brasil e planos de estruturação urbana nas províncias de Luanda e Kwanza Norte em Angola

Contacto: [alexandre@coopere.net](mailto:alexandre@coopere.net)

**Artur Coelho** é graduado em Economia pela Universidade da Amazônia . Especialista em elaboração de projetos de viabilidade econômica pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é professor assistente das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba e economista da Ambiens Sociedade Cooperativa

Contacto: [artur@coopere.net](mailto:artur@coopere.net)

**Cintia Estefania Fernandes** é Procuradora do Município de Curitiba; Julgadora Tributária; doutoranda em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; mestre em Direito do Estado e Direito Tributário pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); especialista em Políticas do Solo Urbano, pelo Lincoln Institute of Land Policy; professora do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários; professora do Programa Nacional de Capacitação das Cidades do Ministério das Cidades; professora do Lincoln Institute, Programa para América Latina e Caribe; professora do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba); professora convidada de Tributação Imobiliária — UFPR; e professora da Academia Brasileira de Direito Constitucional.

Contacto: [cintia@pgm.curitiba.pr.gov.br](mailto:cintia@pgm.curitiba.pr.gov.br)

**Elena Justen Brandenburg** é Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é mestrandia em Geografia Urbana na Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de planejamento urbano e regional, com ênfase em geoprocessamento.

Contacto: [elenajbr@gmail.com](mailto:elenajbr@gmail.com)

**Gisela Leonelli** é Arquiteta Urbanista, doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (EESC USP). Mestre em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCamp) e mestre em Ciências da Engenharia Ambiental pelo Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada (CRHEA) da USP. Especialista em Desenho e Gestão do Território Municipal (PUCCamp) e em Educação Ambiental (CRHEA) da USP). Docente em disciplinas de planejamento urbano e meio ambiente, atua em assessorias municipais em políticas públicas de planejamento urbano e instrumentos de regulação urbanística.

Contacto: [gisela.leonelli@pucpr.br](mailto:gisela.leonelli@pucpr.br)

**Jussara Maria Silva** é Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Geografia pela Universidade Federal do Paraná e doutor em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor adjunto da Universidade Positivo e professor adjunto da Universidade Tuiuti do Paraná. Também atua como consultora da Prefeitura Municipal de Concórdia. Tem experiência na área de arquitetura e urbanismo, com ênfase em planejamento e projeto do espaço urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: espaço urbano, planejamento urbano, Estatuto da Cidade, plano diretor municipal.

Contacto: [jumaria25@gmail.com](mailto:jumaria25@gmail.com)

**Rubens Valério Franco Soffiatti** é graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Paraná; graduado em Administração de Empresas pela Fundação de Estudos Sociais do Paraná. Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Université de Compiègne - França. Mestre em Gestão Pública e Administração Tributária pela Faculdade Opet. Mestre em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Engenheiro Civil concursado da Prefeitura Municipal de Curitiba. Chefe de Serviço e de Divisão de Engenharia de Avaliações do Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças e atualmente Coordenador da Fiscalização Dirigida Imobiliária.

Contacto: [rsoffiatti@smf.curitiba.pr.gov.br](mailto:rsoffiatti@smf.curitiba.pr.gov.br)

**Tomás Moreira** é graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Mestre em Ciências Aplicadas pela Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Bélgica; doutor em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal, Montreal, Canadá. Docente da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, São Paulo.

Contacto: [tomas\\_moreira@hotmail.com](mailto:tomas_moreira@hotmail.com)

## Índice

Considerações Preliminares.....	1
A Pesquisa — Metodologia e Conteúdo.....	1
O Tributo Contribuição de Melhoria .....	2
Conceito .....	2
Antecedentes no Brasil .....	3
Características da Contribuição de Melhoria.....	3
A Contribuição de Melhoria no Brasil.....	7
Contribuição de Melhoria no Paraná .....	12
Antecedentes.....	12
A Arrecadação de Contribuição de Melhoria no Paraná — Análise de Resultados.....	15
Estudos de Caso .....	20
Avaliação de Desempenho da Contribuição de Melhoria — Estudo Econométrico .....	22
Lições Aprendidas — Rompendo Paradigmas .....	24
Algumas Considerações — O Passo a Passo da Eficiência em CM.....	26
Referências.....	30

## Lista de Tabelas, Figuras, Gráficos

Figura 1— Arrecadação de CM por município. Brasil, 2000–2010.....	8
Tabela 01 — Municípios com maior arrecadação de CM, entre 2000 e 2010. Brasil.....	9
Tabela 02 — Situação Contribuição de Melhoria por Estado e Região do Brasil. 2000–2010....	10
Gráfico 1 — Percentual de Arrecadação de CM em Relação à IPTU e ITBI nos Municípios Brasileiros entre 2000 e 2010. ....	12
Tabela 03 — Municípios com Arrecadação de Contribuição de Melhoria Superior a US\$ 500.000. Paraná, 2000–2010.....	16
Tabela 04: Participação da CM (%) e Outros Tributos Imobiliários Municipais e Receitas Externas na Receita Própria dos Municípios, Segundo População. Paraná, 2000–2010..	18
Tabela 05 — Participação da CM(%) na Receita Própria dos Municípios, Segundo População. Paraná, 2000–2010 .....	19

Tabela 06 — Participação da CM (%) em Relação aos Impostos Imobiliários (IPTU + ITBI), Segundo População. Paraná, 2000–2010 .....	20
Tabela 07 — Dados Gerais, Resultados de Arrecadação por Contribuição de Melhoria. Estudos de Caso. Paraná, 2000/2010 .....	21
Tabela 08 — Correlação entre Contribuição de Melhorias (Y) com as Demais Variáveis (X1,X2, X3 e X4).....	24

# **Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria. O Caso do Paraná, Brasil, entre os Anos 2000 e 2010**

## **Considerações Preliminares**

Por que se conhece tão pouco sobre Contribuição de Melhoria no Brasil, se este tributo existe no país desde 1934? Quais são os principais entraves de ordem política e técnica (metodologias de avaliação, gestão do instrumento, jurídica, entre outras dimensões) para a utilização da Contribuição de Melhoria? Qual é, efetivamente, a participação da Contribuição de Melhoria nas receitas dos municípios do Brasil? Estas foram as questões que motivaram o desenvolvimento da pesquisa aqui apresentada, na qual se analisa o processo de implementação e os resultados da utilização da Contribuição de Melhoria nos municípios do Estado do Paraná, Brasil, no período de 2000 a 2010.

Partindo-se do reconhecimento que o Paraná vem se destacando no país na implementação desse tributo, o trabalho busca identificar quais foram as alterações ou modelagens administrativas que permitiram tal comportamento e qual a relação entre este processo e o resultados na cobrança de Contribuição de Melhoria no Paraná. Espera-se que os resultados deste estudo possam ser repassados ao conjunto de municípios brasileiros bem como, mediante estudos comparativos, se estenda para os demais países da América Latina.

## **A Pesquisa — Metodologia e Conteúdo**

Este estudo inicia-se com uma conceituação da Contribuição de Melhoria (CM), identificando-se os antecedentes históricos da consolidação jurídica do tributo no Brasil, bem como suas principais características.

Parte-se, então, para uma avaliação quantitativa dos resultados da cobrança de CM no Brasil e, a partir deste panorama geral do tributo, contextualiza-se a situação do Estado do Paraná, identificando a situação dos municípios paranaenses quanto a valores de arrecadação da CM.

Para desenvolvimento da pesquisa foram levantados dados sobre as finanças municipais entre os anos de 2000 a 2010, tomando-se como base o Relatório de Finanças do Brasil (FINBRA), documento que contém informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN é um órgão da administração pública direta, integrante do Ministério da Fazenda do Brasil. Trata da administração financeira e da contabilidade federal, além de exercer atividades relacionadas à emissão e implementação de operações envolvendo os títulos da dívida pública do País. A STN também é responsável por realizar o recolhimento de impostos e contribuições para a Receita Federal do Brasil, além do recolhimento de quaisquer outros recursos que venham a ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional (BRASIL.STN, 2011).

Para análise comparativa da arrecadação de CM e outros tributos municipais foram selecionados os impostos imobiliários (IPTU e ITBI), porque se considera que estes tributos são aqueles que

refletem a dinâmica urbana além de serem os mais próximos da CM no que se refere à origem e destinação de recursos.

Outro indicador considerado foi o Produto Interno Bruto (PIB), que permitiu avaliar a relação entre arrecadação de CM e o desenvolvimento econômico do Estado ou Município.

A partir da análise geral dos dados nacionais, seguida da análise da situação do Paraná, foram selecionados alguns municípios para estudos de caso. A seleção teve por base o desempenho municipal na arrecadação da CM no período 2000–2010, bem como a disponibilidade de acessar os editais de lançamento do tributo, referente às obras realizadas no recorte temporal do estudo. Para viabilizar o acesso a estes dados foi organizada, pela equipe de investigadores, no início de 2012, a 1ª Oficina sobre Contribuição de Melhoria no Paraná.

Para os municípios selecionados como estudos de caso, procedeu-se à avaliação dos editais de lançamento de Contribuição de Melhoria, com o objetivo de avaliar o índice de recuperação dos investimentos públicos. No caso de Curitiba, os editais não estavam disponíveis, o que condicionou a análise aos dados constantes no balanço financeiro municipal e aos dados do Tesouro Nacional.

Como síntese, o trabalho propõe-se a desmontar alguns (pré) conceitos existentes sobre a CM. São elencados alguns temas/paradigmas, identificados como os principais entraves à cobrança do tributo e apresenta-se, na sequência, uma contra-argumentação, que demonstra a impropriedade daqueles conceitos.

Para finalizar, a pesquisa apresenta uma sequência de ações a serem desenvolvidas pelas municipalidades de modo a garantir a eficiência na cobrança da CM.

## **O Tributo Contribuição de Melhoria**

### **Conceito**

Instrumento legal e constitucional de recuperação de *plusvalia*, a Contribuição de Melhoria<sup>1</sup>, é um instrumento tributário importante para a federação brasileira, em especial para os Municípios, contribuindo para a autonomia financeira dos mesmos e para a observância da função social da propriedade.

De acordo com Machado, Contribuição de Melhoria *é a espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar do tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis.* (MACHADO, 2007, p.455).

---

<sup>1</sup> Segundo destaca SILVA, Edgar (2001, p. 779), a Contribuição de Melhoria na Inglaterra é conhecida como, *betterment tax*; Estados Unidos, *special assessment*; França, *contribution sur les plus values*; Itália, *contributi di meglioria*; Espanha, *contribución de mejoras*.

No Brasil, é um tributo de competência não só municipal, mas também estadual e federal, nos termos do que estabelece o art. 145, III da Constituição Federal de 1988; artigos 81 e 82 (Brasil, do Código Tributário Nacional e Decreto-lei 195/67.

### **Antecedentes no Brasil**

A Contribuição de Melhoria vem sendo cobrada no Brasil desde o século XIX, quando o país ainda era colônia de Portugal. A origem deste tributo remonta às Ordenações Filipinas, que autorizavam a cobrança de fintas, para obter recursos para reconstruir pontes e calçadas.

A Contribuição de Melhoria foi institucionalizada no Brasil, como tributo, pela Constituição de 1934, que passou a exigir sua cobrança em obras públicas que valorizassem imóveis adjacentes às mesmas. A Constituição de 1946, em seu artigo 30, manteve o tributo, estabelecendo o limite geral e o individual para cobrança.

A Constituição de 1967 manteve o tema da valorização na conceituação legal do tributo (fato gerador), mas deixou à legislação complementar a fixação de critérios, limites e formas de determinação do débito individual. Além disso, persistiu o limite global, indicando o caráter do tributo como fonte de financiamento para obras públicas.

Na Emenda Constitucional Nº1, de 1969, foram restabelecidos os limites individual e global, o que representou um realinhamento à discussão da recuperação da valorização.

Na Emenda Constitucional Nº23/83, o limite individual foi excluído, permanecendo somente o limite global (custo da obra). Por fim, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988), inseriu claramente a Contribuição como tributo que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir, não estabelecendo limites expressos. Entretanto, como o Decreto lei 195/67 mantém este limite, frequentemente ocorrem diferenças de interpretação legislativa e, na sobreposição de instrumentos legais, reside um dos principais motivos de questionamento do tributo.

A Lei Federal 10.257, aprovada em 2001, e denominada Estatuto da Cidade, definiu que a política urbana deve garantir o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para tanto, a lei estabeleceu um conjunto de diretrizes, entre elas *a recuperação das inversões públicas das quais tenha resultado valorização de imóveis urbanos* (BRASIL, 2001). Entre os instrumentos a serem utilizados para o cumprimento desta diretriz, a lei indica a Contribuição de Melhoria. Foi, portanto, a partir do Estatuto da Cidade que este tributo se estabeleceu como instrumento para garantir a função redistributiva da política urbana.

### **Características da Contribuição de Melhoria**

O tributo Contribuição de Melhoria tem como fato gerador a execução de obra pública, que promova alteração, no valor de mercado (valor venal)<sup>2</sup> de imóvel, mediante benefício específico: efetivo ou potencial, de modo direto ou indireto.

---

<sup>2</sup> Conforme conceituação doutrinária, valor venal é aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, resultante de pesquisas de mercado. Nesta conceituação, a variação de 10% para mais ou para menos é usual, nos laudos avaliatórios, elaborados por peritos qualificados.

Em algumas hipóteses a obra pública pode promover a desvalorização nos imóveis adjacentes. Nesse caso, competirá ao Estado oferecer uma indenização correspondente. Caso a indenização não seja oferecida, ou, se oferecida, seja injustamente pequena, caberá ao proprietário do imóvel buscar a reparação, através da via judicial.

O sujeito ativo da Contribuição de Melhoria é o Ente da Federação (União, Estados, Municípios), que tem competência administrativa para contratar a realização de obras públicas. O sujeito passivo é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título<sup>3</sup>, herdeiros ou sucessores de bens imóveis beneficiados, localizados na zona atingida pela execução de obra pública, ao tempo do lançamento.

Em relação à base de cálculo, existem três entendimentos doutrinários e jurisprudenciais distintos, quanto à definição desta base:

1. Limite geral. Considera-se o custo parcial ou total da obra pública, rateado proporcionalmente entre os imóveis incluídos na zona de influência, de acordo com a situação do imóvel (testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente);
2. Limite individual. Considera-se apenas o valor resultante da valorização do imóvel,
3. Limite geral e limite individual. Tanto a valorização do imóvel como o custo da obra pública devem ser considerados para a apuração da base de cálculo.

De modo geral, considera-se que o valor da Contribuição de Melhoria será o menor, entre os parâmetros:

- RCO = Rateio do custo total ou parcial da obra;
- CVI = Cálculo da Valorização imobiliária.

Portanto:

Se:  $RCO < CVI$ : o valor do tributo será: RCO

Se:  $RCO > CVI$ : o valor do tributo será: CVI

Poderão ter isenção da incidência da Contribuição de Melhoria, isolada ou conjuntamente:

- Imóveis de propriedade do Poder Público, exceto os prometidos à venda e os submetidos ao regime de concessão de uso;
- Imóveis pertencentes a templos de qualquer culto e residências pastorais de propriedade das igrejas;
- Imóveis integrantes do patrimônio dos partidos políticos;

---

<sup>3</sup> A CM é cobrada sobre o proprietário do imóvel; nunca sobre posseiros.

- Imóveis de propriedade de instituições de educação e de assistência social, devidamente reconhecidas, sem fins lucrativos, que comprovadamente prestem serviços de tal natureza;
- Os contribuintes proprietários de um único imóvel, rural ou urbano, que residam no mesmo.

O Decreto Federal 195/67 define que poderá ser cobrada Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

1. Abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;
2. Construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
3. Construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
4. Serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;
5. Proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;
6. Construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;
7. Construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
8. Aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

Tratando-se de um tributo, com identidade econômica própria, justificada pelos benefícios imobiliários diferenciais, decorrentes da realização de obra pública, a Contribuição de Melhoria possui as seguintes características:

- A exigência fiscal resulta de despesas realizadas com obras públicas;
- Poderá ser cobrada somente uma única vez, quando da realização da obra;
- Somente pode ser lançada pela execução de um melhoramento, que afete, de maneira particular, uma área limitada e determinável;

- O fato gerador é composto de dois núcleos básicos, conjugados e inseparáveis: realização de obra pública e valorização imobiliária;
- O tributo é vinculado a uma atuação estatal e o requisito é a valorização, não a obra;
- O proprietário tributado deve ter oportunidade de manifestar-se previamente sobre a imposição;
- A materialização do crédito tributário ocorrerá mediante a publicação de Edital de Contribuição de Melhoria;
- O limite individual do tributo, equivale à distribuição do custo total ou parcial da obra, na proporção das metragens das testadas dos imóveis enquadrados;
- O limite geral da valorização imobiliária, tem como teto o custo total<sup>4</sup> ou parcial da obra;
- Não poderá ser exigido valor superior ao limite individual<sup>5</sup> (rateio do custo de execução da obra entre os proprietários de imóveis situados na área de influência da mesma);
- O valor da Contribuição de Melhoria será o menor, entre o rateio do custo total ou parcial da obra e a valorização imobiliária auferida;
- O contribuinte tem o direito de impugnar administrativamente o lançamento;
- A arrecadação é temporária, e recai exclusivamente sobre os contribuintes beneficiados, economicamente, pela realização da obra pública;
- A arrecadação somente poderá iniciar, após a conclusão<sup>6</sup> da obra pública;
- O Estado mostra-se apto a exigir, porque gastou na obra, e o contribuinte mostra-se apto a ser exigido, porque obteve valorização imobiliária, para qual não deu causa;
- Inexistência de imunidades constitucionais;
- Flexibilidade no parcelamento do tributo, de forma a ajustar-se à capacidade de financeira do contribuinte.

---

<sup>4</sup> Nada impede que a Contribuição de Melhoria seja instituída, arrecadada e cobrada para custear ou recuperar apenas parte do gasto (20%, 50%, 70% 90%, etc.). O que não se pode admitir é a arrecadação acima do custo total da obra.

<sup>5</sup> O limite individual tem por finalidade estabelecer um teto para o tributo e impedir a tributação confiscatória. Pode se converter no valor do tributo, a ser exigido;

<sup>6</sup> Na hipótese da obra parar durante sua execução, cria-se um grande problema, porque obra parada realmente piora a condição de todo mundo. Conclui-se que a Contribuição de Melhoria deva ser arrecadada somente após a conclusão da obra, porque não há melhoria com obra em andamento.

## A Contribuição de Melhoria no Brasil

Para contextualizar a situação da cobrança de Contribuição de Melhoria no Brasil, apresenta-se, inicialmente, um panorama geral do tributo no país no período compreendido entre os anos 2000 a 2010. Para tanto, foram utilizados dados do Tesouro Nacional, referentes à arrecadação de CM no período, por estado e por município. (BRASIL.STN, 2011).

No período analisado, os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina foram responsáveis por 49% do total de arrecadação em Contribuição de Melhoria no Brasil (US\$ 306.857.724,78), enquanto que os demais 23 estados representaram os outros 51% da arrecadação (US\$ 315.974.439,43). Dentre os estados brasileiros que apresentaram dados significativos em valores absolutos de arrecadação de Contribuição de Melhoria, o Paraná possui uma evolução estável e positiva de arrecadação ao longo da década 2000–2010, mantendo uma média de arrecadação de US\$ 6.547.046,02, ficando entre as médias de São Paulo (US\$ 14.859.133,42) e Santa Catarina (US\$ 5.962.027,12)

Este cenário permite afirmar que a região Sul<sup>7</sup> e Sudeste<sup>8</sup> foram responsáveis por 73% da arrecadação do tributo no Brasil entre 2000 e 2010. Estas regiões abrigam 56% da população brasileira (região Sul com 27.386.891 hab. e Sudeste com 80.364.410 hab.), e apresentam uma participação no PIB nacional de 16,5% e 55,4%, respectivamente (IBGE, 2010).

Figura 1 espacializa a situação de arrecadação de CM nos municípios brasileiros. É possível confirmar que os melhores resultados de arrecadação estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste do país.

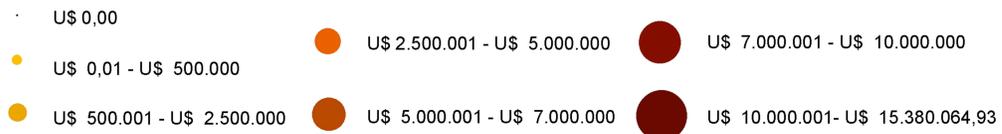
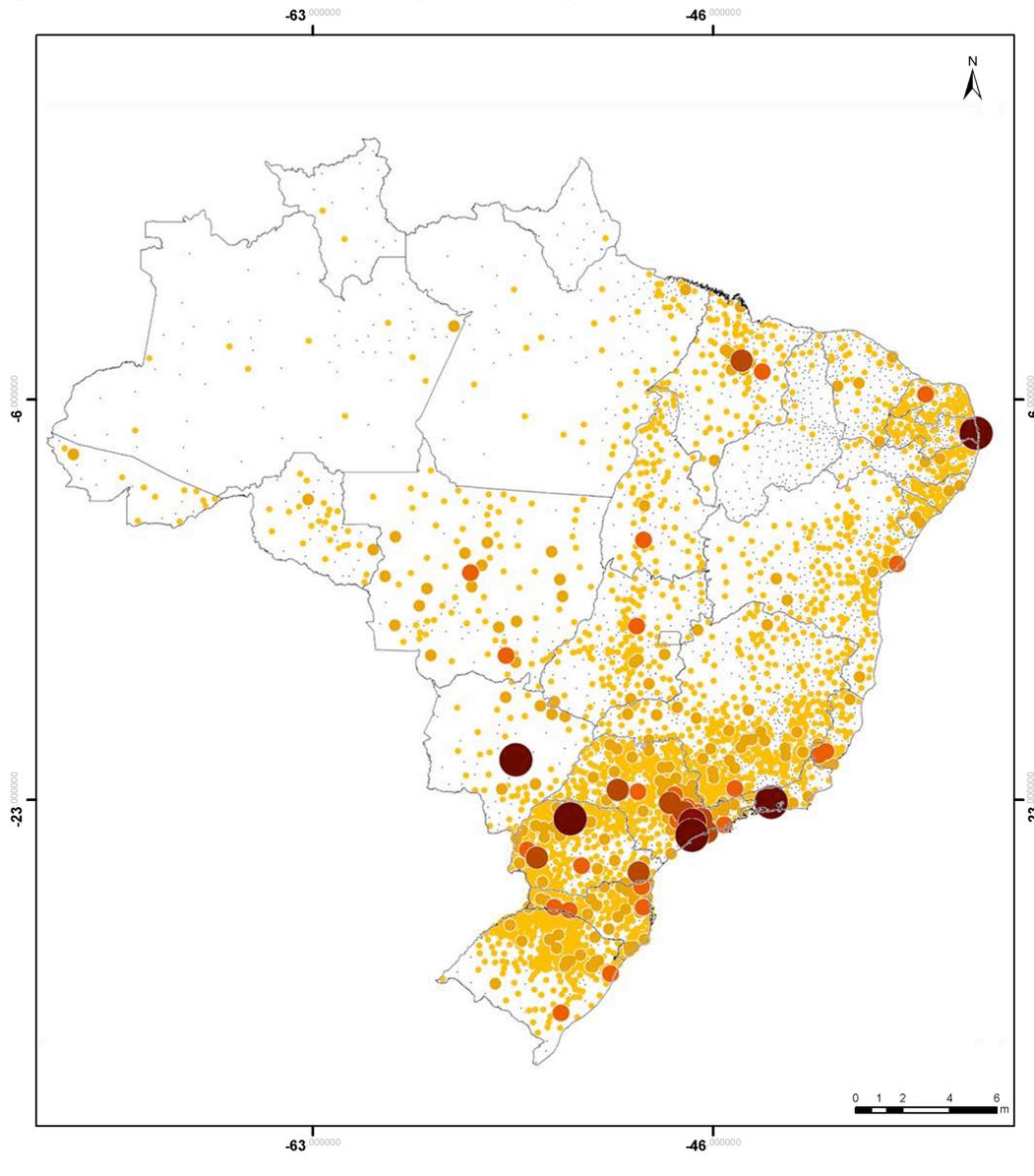
De fato, dentre os 20 municípios brasileiros que obtiveram melhor arrecadação de CM (Tabela 1), 08 são de São Paulo (região Sudeste), 04 são do Paraná (região Sul), 02 são do Rio de Janeiro (região Sudeste), 01 é de Santa Catarina (região Sul) e 01 é da Bahia (região Nordeste). Dos municípios elencados, dois são capitais — Campo Grande (Mato Grosso do Sul) e João Pessoa (Paraíba). No entanto, a boa arrecadação de um Estado não está vinculada à arrecadação da capital, mas sim ao número de municípios com valores altos de arrecadação. São Paulo, por exemplo, possui 645 municípios, dos quais 6 possuem arrecadação entre US\$5.000.000 e US\$10.000.000. Já Minas Gerais, possui 853 municípios, mas o município melhor colocado dentre eles é São Lourenço, com US\$2.976.426,47 arrecadados de Contribuição de Melhoria na década de 2000–2010.

---

<sup>7</sup>Abrange os estados de Rio Grande do Sul, Paraná, e Santa Catarina

<sup>8</sup>Abrange os estados de Espírito Santo, Rio de Janeiro Minas Gerais e São Paulo

**Figura 1— Arrecadação de CM por município. Brasil, 2000–2010**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, 2011/Observação:2056 municípios recaudam CM (37% del total de municípios de Brasil)

Fonte: BRASIL.STN, 2011

**Tabela 01 — Municípios com maior arrecadação de CM, entre 2000 e 2010. Brasil.**

ESTADO	MUNICIPIO	POP (2010)	PIB <i>percapita</i> (2010) US	CM(US)	CM <i>percapita</i> ( US)	IPTU+ITBI (US)
PA	JOAO PESSOA	723.515	6.776,37	<b>15.380.064,94</b>	21,26	176.532.498,66
MS	CAMPO GRANDE	786.797	8.812,87	<b>13.569.715,47</b>	17,25	470.563.915,79
PR	MARINGA	357.077	11.569,92	<b>12.418.487,28</b>	34,78	225.539.631,01
RJ	NOVA IGUACU	796.257	5.971,15	12.271.504,78	15,41	120.856.773,39
SP	ITANHAEM	87.057	5.384,60	10.719.243,77	123,13	138.864.153,72
SP	CARAPICUIBA	369.584	4.635,49	8.253.423,88	22,33	74.488.383,66
PR	SAO JOSE DOS PINHAIS	264.210	25.980,10	6.683.912,73	25,30	68.572.016,78
MA	BACABAL	100.014	2.610,71	6.525.800,67	65,25	1.794.279,44
SP	GUARULHOS	1.221.979	15.191,72	6.215.967,85	5,09	888.373.126,55
SP	PIRACICABA	364.571	14.979,60	5.739.373,38	15,74	194.226.706,31
RJ	NILOPOLIS	157.425	5.298,86	5.681.830,17	36,09	24.899.929,81
SP	MARILIA	216.745	9.038,47	5.654.352,13	26,09	103.475.116,22
PR	CASCADEL	286.205	9.069,50	5.288.251,23	18,48	74.297.049,05
SP	GUARUJA	290.752	7.141,50	5.235.874,72	18,01	823.049.604,98
SP	PRAIA GRANDE	262.051	6.079,41	5.191.002,66	19,81	561.628.829,38
SP	INDAIATUBA	201.619	14.452,93	5.185.191,16	25,72	189.267.331,71
GO	GOIANESIA	59.549	5.595,46	4.390.140,44	73,72	10.930.150,94
SC	BRUSQUE	105.503	13.956,10	4.363.952,40	41,36	28.635.194,09
BA	CAMACARI	242.970	27.531,76	4.159.989,23	17,12	107.840.718,39
PR	GUARAPUAVA	167.328	7.913,52	4.029.795,81	24,08	30.805.658,56
<b>BRASIL</b>		<b>193.252.604</b>	<b>9.883,17</b>	<b>616.967.980,71</b>	<b>3,19</b>	<b>55.605.330.697,62</b>

(\*) % CM = CM/IPTU+ITBI+CM

Fonte: BRASIL.STN, 2011

Entretanto, quando se analisa, para cada Estado, os dados referentes à relação da Contribuição de Melhoria com os impostos imobiliários (IPTU e ITBI), tem-se outro cenário (Tabela 02). De fato, no estado do Maranhão, 11% do valor total arrecadado por tributos e impostos imobiliários corresponde à CM. Isto é, apesar de o Maranhão ser o oitavo colocado (Tabela 01) entre aqueles que arrecadam recursos via CM no Brasil, o valor de US\$25.627.294,16 é o mais significativo, se comparado à arrecadação dos demais impostos imobiliários (IPTU e ITBI) no Estado. Na sequência, os estados do Acre e da Paraíba são os que possuem maior valor relativo de CM, com 8% e 7% respectivamente.

**Tabela 02 — Situação Contribuição de Melhoria por Estado e Região do Brasil. 2000–2010**

ESTADO	POP (2010)	PIB per cap (2010) US	CM US	%CM ESTADO /CM BRASIL	CM / IPTU+ ITBI	TOTAL IPTU+ITBI (US)	MUNICÍPIOS QUE ARRECADARAM CM NO PERÍODO %
SC	6.248.436	12.199,21	61.828.515,45	10%	3%	2.288.112.384,80	84%
PR	10.444.526	10.406,99	77.188.822,23	12%	2%	3.657.086.469,45	77%
RS	10.693.929	11.803,18	51.162.606,97	8%	1%	4.020.046.834,16	87%
<b>REGIÃO SUL</b>	27.386.891	11.361,31	190.179.944,65	31%	2%	9.965.245.688,41	83%
SP	41.262.199	15.121,59	167.840.387,10	27%	0%	34.897.838.564,75	68%
MG	19.597.330	8.965,95	42.863.144,01	7%	1%	5.066.897.872,33	52%
RJ	15.989.929	12.727,69	31.884.661,98	5%	0%	9.732.748.011,92	40%
ES	3.514.952	11.689,37	17.661.680,65	3%	3%	620.603.552,48	62%
<b>REGIÃO SUDESTE</b>	80.364.410	12.993,93	260.249.873,74	42%	1%	50.318.088.001,48	58%
MT	3.035.122	9.822,05	32.178.492,90	5%	7%	460.219.532,21	67%
MS	2.449.024	8.882,84	24.075.956,72	4%	3%	831.364.383,94	58%
GO	6.003.788	8.125,85	20.458.191,53	3%	1%	1.865.257.553,68	51%
<b>REGIÃO CENTRO OESTE</b>	14.058.094	12.476,44	76.712.641,15	12%	2%	3.156.841.469,83	57%
RO	1.562.409	7.549,07	2.919.735,81	0%	3%	101.561.606,16	50%
AC	733.559	5.783,71	3.114.090,81	0%	8%	33.977.245,15	55%
AM	3.483.985	8.586,67	1.581.597,74	0%	1%	252.249.422,09	16%
RR	450.479	7.025,96	158,28	0%	0%	34.322.084,11	13%
TO	1.383.445	6.230,84	6.960.363,74	1%	6%	106.587.698,00	55%
PA	7.581.051	5.129,60	3.032.154,59	0%	1%	310.522.070,41	31%
AP	669.526	6.180,73	5.326,25	0%	0%	21.777.653,64	6%
<b>REGIÃO NORTE</b>	15.864.454	6.350,53	17.613.427,22	3%	2%	860.997.779,56	39%
<b>ESTADO</b>	<b>POP (2010)</b>	<b>PIB per cap (2010) US</b>	<b>CM US</b>	<b>%CM ESTADO /CM BRASIL</b>	<b>CM / IPTU+ ITBI</b>	<b>TOTAL IPTU+ITBI (US)</b>	<b>MUNICÍPIOS QUE ARRECADARAM CM NO PERÍODO %</b>
MA	6.574.789	3.444,30	25.627.294,17	4%	11%	214.541.003,32	47%
PI	3.118.360	3.536,40	360.833,69	0%	0%	122.792.542,74	7%
CE	8.452.381	4.608,48	5.453.928,83	1%	1%	768.237.087,51	23%
BA	14.016.906	5.503,74	12.162.273,67	2%	1%	1.580.778.867,22	44%
RN	3.168.027	5.103,78	5.054.256,51	1%	1%	341.013.303,54	41%
PB	3.766.528	4.240,57	19.214.438,61	3%	7%	255.419.561,27	23%
PE	8.796.448	5.410,78	4.870.863,92	1%	0%	1.234.710.912,29	33%

AL	3.120.494	3.937,11	2.942.584,41	0%	1%	259.941.641,70	32%
SE	2.068.017	5.786,22	2.389.803,66	0%	1%	265.914.713,72	35%
REGIÃO NORDESTE							
E	53.081.950	4.780,71	78.076.277,47	13%	2%	5.043.349.633,32	32%
<b>BRASIL</b>	<b>190.755.799</b>	<b>9.883,17</b>	<b>622.832.164,22</b>	<b>100%</b>	<b>1%</b>	<b>69.344.522.572,61</b>	<b>53%</b>

Fonte: BRASIL.STN, 2011

Dentre os três estados que apresentam maior valor absoluto de CM arrecadado na década de 2000–2010 —São Paulo (US\$167.840.387), Paraná (US\$ 77.188.822) e Santa Catarina( US\$61.828.515)— este último é o estado que apresenta maior valor relativo de CM (3% da arrecadação), relativamente aos demais impostos imobiliários (ITBI e IPTU).

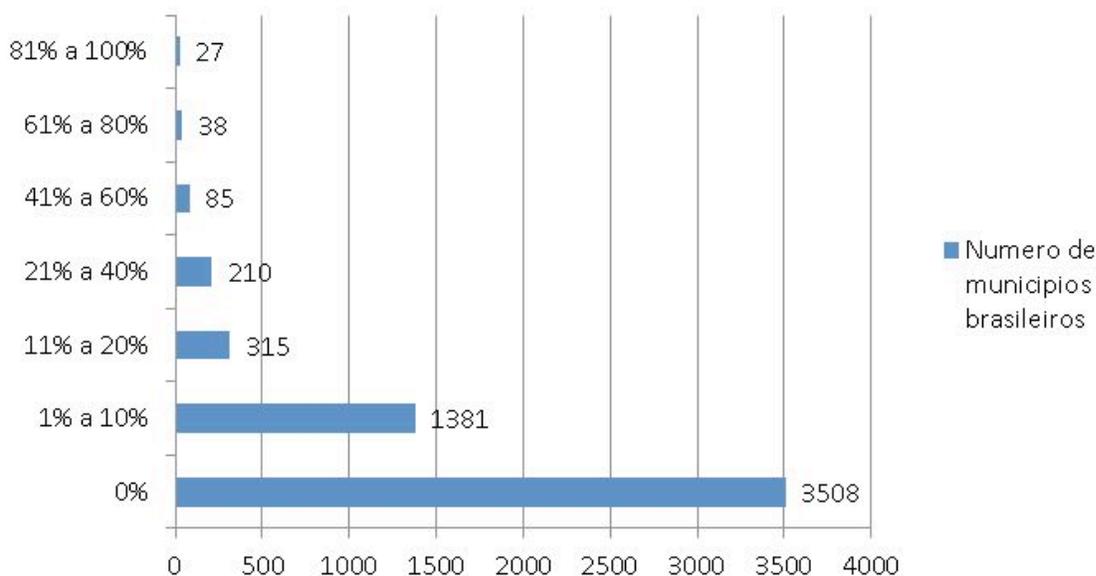
O Paraná está em segundo lugar no país em arrecadação total de CM (US\$ 77.188.822), mas em relação aos impostos imobiliários, a CM representa apenas 2%.

De acordo com os dados levantados, os valores de arrecadação de CM no Brasil (US\$ 622.832.164,22) representam 1% do valor total arrecadado com tributos e impostos imobiliários, sendo que o IPTU representa 79%(US\$ 55.325.849.798,16) e o ITBI representa 20%(US\$ 14.018.672.774,44).

A análise da arrecadação de CM no Brasil indica que do total de 5564 municípios, 1381 possuem valor relativo de arrecadação de CM entre 1% e 10%, em relação ao total dos impostos imobiliários, como demonstra o gráfico 1. Outros 675 municípios ficam na faixa entre 11% e 100%. E a grande maioria dos municípios (3.508) apresenta a relação entre CM e impostos imobiliários próxima a zero.

Estes dados demonstram o quanto a cobrança de impostos como IPTU e ITBI ainda são determinantes na arrecadação municipal, sendo que a participação da CM ainda é fraca, mesmo quando relacionada somente aos impostos imobiliários.

**Gráfico 1 — Percentual de Arrecadação de CM em Relação à IPTU e ITBI nos Municípios Brasileiros entre 2000 e 2010.**



Fonte: BRASIL.STN, 2011

## Contribuição de Melhoria no Paraná

### Antecedentes

Desde 1934, o instrumento de Contribuição de Melhoria viabiliza o princípio constitucional segundo o qual o valor do investimento em obras públicas deve pertencer ao Poder Público. No entanto, apesar de ser um instrumento com potencial financeiro para a geração de receita e financiamento de obras públicas, constata-se que a maioria dos municípios brasileiros não cobra, ou cobra de forma pouco significativa, o tributo em questão.

No Estado do Paraná, até início dos anos 1990, a situação não era diferente. Os 399 municípios paranaenses apresentavam índices extremamente reduzidos de cobrança e arrecadação de CM. Na tentativa de reverter essa situação, o Estado, a partir de 1996, condicionou o financiamento de obras públicas ao comprometimento dos municípios em recuperar o investimento efetuado, especialmente mediante aplicação da CM<sup>9</sup>. Avaliação realizada pelo governo do Estado<sup>10</sup> confirmou um relativo sucesso desse processo: no período 1991/1998, uma média geral de 50% dos recursos financeiros investidos em obras públicas retornou aos cofres públicos. Este percentual é expressivo, considerando a performance nacional, demonstrada no capítulo anterior desta pesquisa. Além disso, há que se considerar que 100% seria inatingível, tendo em vista as

<sup>9</sup> O Paraná Urbano, programa de empréstimo aos municípios paranaenses, com recursos oriundos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, em convênio com Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, estabelecia no Termo de Convênio firmado com os municípios a exigência de esforço fiscal por parte dos municípios, no sentido de recuperar os investimentos realizados.

<sup>10</sup> GOELZER, J E SAAD, P., 1999.

possibilidades de isenção de incidência, previstos na legislação que normatiza a cobrança do tributo.

A partir da avaliação realizada, coube ao Paranacidade<sup>11</sup> iniciar um programa de capacitação dos municípios para elevar a arrecadação de Contribuição de Melhoria, buscando resolver os principais entraves para implementação da cobrança do tributo. O programa estava voltado, basicamente, para a identificação de problemas técnicos e legais dos editais de Contribuição de Melhoria, propondo apoio e orientação aos municípios, bem como adoção de novos procedimentos.

O programa de capacitação estava dividido em três etapas sequenciais, distintas e complementares: (i) diagnóstico da situação, (ii) desenvolvimento de instrumentos e ações corretivas e, por último, (iii) divulgação e treinamento para a implementação desses instrumentos e ações.

O diagnóstico da situação envolveu a análise detalhada de 136 editais de Contribuição de Melhoria, referentes a obras públicas concluídas até o mês de fevereiro de 1997. O objetivo era identificar as principais questões que dificultavam a elaboração e publicação dos editais. Um problema identificado como recorrente era a omissão da publicação dos editais e formas de lançamento dos instrumentos de cobrança para efeito da arrecadação do tributo. Isto é, em 97% dos casos os editais foram elaborados apenas para cumprir com os requisitos regulamentares do programa de financiamento, mas não chegaram ao conhecimento dos contribuintes devido à falta de divulgação. Outros problemas identificados foram: falhas na individualização dos editais; falta de especificação dos procedimentos de impugnação; falhas referentes ao crédito tributário, indicando o percentual a ser recuperado; problemas associados à definição das condições de pagamento do tributo; ou ainda, falta de amparo legal e especificação incompleta da obra pública.

Neste contexto, a segunda etapa do conjunto de ações adotadas pelo Paranacidade para aumentar a efetividade da cobrança de CM foi a proposição de ações corretivas. Foi então elaborado um Manual de Instruções, que continha os procedimentos para a elaboração e publicação do edital de CM, além de uma minuta de lei, que tinha como objetivo subsidiar os municípios que visavam reformular seu código tributário, para inserir a Contribuição de Melhoria.

Foram também adotadas novas exigências para os programas de financiamento: antes da aprovação de qualquer projeto de obra pública pelo Estado, passou-se a verificar se a cobrança da Contribuição de Melhoria estava prevista na legislação tributária municipal. Além disso, para obtenção de financiamentos por parte dos municípios, passou a ser exigido tanto o cumprimento das obrigações tributárias relativas à Contribuição de Melhoria das obras financiadas, como sua designação precisa no Balanço do Município. Outros procedimentos e orientações também foram adotados:

---

<sup>11</sup> Pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de Serviço Social Autônomo, sem fins lucrativos e de interesse coletivo, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná.

Solicitação de reformulação e republicação dos editais que deixaram de respeitar os tetos mínimos de recuperação do valor do investimento (o Regulamento Operativo do Programa Paraná Urbano estabelecia um teto mínimo de 80% de contrapartida, sob a forma de Contribuição de Melhoria);

Acompanhamento da cobrança efetiva do tributo e a respectiva arrecadação mediante registro de receita no Balanço Geral do Município;

Premiação com o financiamento em até 100% do valor da obra para os municípios que comprovarem a arrecadação de, no mínimo, 75%, do valor previsto no exercício anterior;

Orientação para que a publicação do edital fosse realizada entre a data de assinatura do contrato de empreitada da obra e a data de assinatura do seu Termo de Recebimento Definitivo.

O Paranacidade passou, então, a desenvolver ações de capacitação junto aos municípios, mediante reuniões técnicas e elaboração de documentos contendo orientações e procedimentos para antecipar as ações corretivas, bem como consultoria para revisão dos códigos tributários municipais.

#### Resultados da Cobrança da CM no Paraná, até 1998 — O Efeito Paranacidade

Tendo em vista as ações realizadas com intuito de otimizar a arrecadação de Contribuição de Melhoria no Paraná, pode-se afirmar que os resultados foram bastante positivos.

Com relação ao impacto das ações corretivas sobre a qualidade dos editais, a pesquisa realizada pelo Paranacidade em 1998 apontou que de um total de 81 editais analisados, apenas 30% destes apresentaram algum tipo de falha após a implementação das ações.

Com relação ao desempenho financeiro do tributo entre 1997 e 1998, os resultados analisados também foram positivos. Para fazer este diagnóstico foram considerados o potencial do tributo e sua efetividade, avaliados pelos respectivos índices de lançamento (razão entre o valor total lançado e o custo total da obra) e índice de recuperação (razão entre valor efetivamente arrecadado e valor total lançado). Foram considerados 217 editais para efeitos de cálculo e a análise dos resultados, agrupados por Associação de Municípios<sup>12</sup>, com a finalidade de se obter um quadro comparativo dos diferenciais regionais.

Os resultados da pesquisa do Paranacidade indicaram que o valor da Contribuição de Melhoria lançado no período 1996/1998, aproximadamente US\$ 22 milhões, esteve pouco abaixo do custo total das obras — aproximadamente US\$ 26 milhões, ou seja, o índice de lançamento foi de 83%. A pesquisa analisou também os dados lançados e arrecadados para o período 1997/1998, demonstrando que, dos US\$ 7.453.000 lançados como CM, US\$ 3.746.000 foram recuperados, perfazendo um índice de recuperação de 50,3%, na média geral das Associações. Verifica-se,

---

<sup>12</sup> Para fins de planejamento, físico-territorial e administrativo, os municípios do estado do Paraná estão organizados em 19 associações regionais.

portanto, que as ações adotadas pelo Paraná promoveram uma melhora significativa na arrecadação da CM no Paraná.

Neste ano de 2012, o Paraná iniciou a atualização da pesquisa realizada no período 1997/1998 e espera-se que no primeiro semestre de 2013 estejam disponíveis os resultados, permitindo uma comparação da dinâmica dos índices de lançamento e recuperação na última década.

## **A Arrecadação de Contribuição de Melhoria no Paraná — Análise de Resultados**

### Volume de Recursos Arrecadados via Contribuição de Melhoria

A análise dos dados obtidos na pesquisa indica que do total de 399 municípios do Estado do Paraná, 307 registraram receita pública por meio de CM, segundo base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.(BRASIL.STN, 2011).

No período estudado (2000–2010), a arrecadação municipal via CM no Estado do Paraná alcançou um volume de US\$ 77.188.822 o que representa: (i) cerca de 3% do total arrecadado com todos os demais impostos municipais cuja base de lançamento é o valor dos imóveis (US\$ 3.815.207.063) e, (ii) 2% do total de recursos repassados pelo governo federal via Fundo de Participação dos Municípios — FPM<sup>13</sup>, (US\$ 7.986.937.715) , no mesmo período.

Os dados do Tesouro Nacional indicam que a soma das receitas anuais, por município no Paraná, no período 2000 a 2010, varia entre US\$ 3,50 e US\$ 13.500.000,00 aproximadamente, o que representa significativa diversidade de valores. Essa diversidade pode ter origem em distintas situações: resultado de esforço fiscal por parte do município; ocorrência de contestações judiciais — o tributo é lançado, mas, não há arrecadação; e até mesmo erros no registro das receitas (outras fontes de receita classificadas erroneamente como CM na prestação de contas oficial).

A tabela 03 apresenta os municípios que, no período, arrecadaram mais de US\$ 500.000,00 em Contribuição de Melhoria e os dados indicam que fazem parte deste conjunto de maiores arrecadações, Curitiba, a capital paranaense; os municípios mais populosos do estado (Maringá, Londrina e Ponta Grossa); e também municípios cuja população é inferior a 30.000 habitantes (Cruzeiro do Oeste, Goioerê, Altônia e Nova Esperança).

A diversidade de tipologias de municípios presentes na tabela (em termos de população e PIB) demonstra que a iniciativa e as possibilidades de arrecadação de CM não dependem exclusivamente da estrutura administrativa ou jurídica dos municípios, já que as maiores arrecadações estão presentes em municípios com diferentes capacidades institucionais.

---

<sup>13</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das fontes externas de recurso dos municípios, repassadas via governo estadual e federal. O conjunto destas receitas externas representa, a depender da população e dinâmica econômica/tributária de cada município, de 70 a 90% da receita total.

**Tabela 03 — Municípios com Arrecadação de Contribuição de Melhoria Superior a US\$ 500.000. Paraná, 2000–2010**

Município	População (2010)	PIB per cap (2010) US	CM (2000 2010) US	CM per cap (US)
Maringá	357.077	11.569,92	12.418.487,28	34,78
São José dos Pinhais	264.210	25.980,10	6.683.912,73	25,30
Cascavel	286.205	9.069,50	5.288.251,23	18,48
Guarapuava	167.328	7.913,52	4.029.795,81	24,08
Toledo	119.313	10.285,29	3.856.070,40	32,32
Cianorte	69.958	8.312,00	2.132.626,90	30,48
Curitiba	1.751.907	15.200,25	1.623.556,91	0,93
Arapongas	104.150	10.279,36	1.566.383,45	15,04
Londrina	506.701	9.806,24	1.469.863,33	2,90
Fazenda Rio Grande	81.675	3.787,60	1.410.530,21	17,27
Medianeira	41.817	8.742,58	1.195.035,93	28,58
Paiçandu	35.936	3.546,79	1.173.860,52	32,67
Paranavaí	81.590	6.452,42	1.134.635,77	13,91
Ponta Grossa	311.611	9.505,94	1.103.122,63	3,54

Município	População (2010)	PIB per cap (2010) US	CM (2000 2010) US	CM per cap (US)
Marechal Cândido Rondon	46.819	11.165,55	1.042.376,98	22,26
Telêmaco Borba	69.872	10.397,97	1.034.106,23	14,80
Pinhais	117.008	19.173,78	982.160,74	8,39
Rio Negro	31.274	9.440,05	958.915,38	30,66
Apucarana	120.919	6.826,28	917.917,63	7,59
Umuarama	100.676	6.828,08	874.491,08	8,69
Campo Mourão	87.194	9.597,23	817.491,88	9,38
Irati	56.207	6.316,66	753.262,90	13,40
Sarandi	82.847	4.239,71	749.669,07	9,05
Francisco Beltrão	78.943	8.235,58	721.583,00	9,14
Nova Esperança	26.615	7.098,03	710.025,27	26,68
Cruzeiro do Oeste	20.416	7.876,79	702.408,59	34,40
Goioerê	29.018	6.718,92	626.472,65	21,59
Altônia	20.516	4.344,66	601.879,50	29,34
Guaíra	30.704	6.663,03	591.194,86	19,25
Campina Grande do Sul	38.769	7.545,25	562.813,18	14,52
Paraná	10444526	10.406,99	77.188.822,23	7,39
Brasil	190755799	9.883,17	84.640.609,02	3,27

Fonte: BRASIL.STN, 2011, IBGE 2010

## Participação da CM e Demais Receitas na Receita Geral dos Municípios

Embora reconhecido o esforço tributário de alguns municípios ao utilizar a CM como instrumento complementar de justiça fiscal, ainda é evidente sua participação pouco expressiva no âmbito do orçamento público. Entretanto, dentro do universo analisado de 307 municípios do Paraná que arrecadaram CM, de diferentes tipologias demográfica e econômica, importa destacar casos onde o tributo representa maior participação percentual e melhores resultados.

A pesquisa demonstrou (Tabela 04) que o cenário da participação dos impostos próprios na receita geral do município e, especificamente, da CM, se altera conforme as características dos municípios. As cidades menores, com baixo dinamismo econômico e reduzida capacidade institucional, apresentam maior dependência das transferências externas, isto é, repasses dos governos federal e estadual. Em relação à composição da receita geral dos municípios, que contempla (i) transferências de outras esferas de governo, (ii) receita de impostos municipais e (iii) receita via Contribuição de Melhoria, e considerando a média dos 307 municípios do Paraná avaliados, observou-se que:

Os municípios menores (até 10.000 habitantes) apresentam grande dependência de receitas externas — 95,97% da receita municipal tem esta origem;

277 (69%) municípios do Paraná tem população de até 50.000 habitantes. É nessa tipologia de município que a participação da CM no total da receita é mais representativa —um total de 0,40%— mas ainda em proporção reduzida;

É nos municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes que a CM apresenta maior representatividade dentro da receita total, mas também ainda em uma proporção reduzida (0,31%);

Os dois municípios (Curitiba e Londrina) que contam com maior PIB (total e per capita) e com maior população (acima 500.000 habitantes), são aqueles que apresentam menor participação da CM na receita (0,03%).

**Tabela 04: Participação da CM (%) e Outros Tributos Imobiliários Municipais e Receitas Externas na Receita Própria dos Municípios, Segundo População. Paraná, 2000–2010**

Tipologia do município				Distribuição percentual média das receitas	
População	PIB médio 2000-2010 (US\$ 1.000)	Total de municípios com CM	CM %	Receita tributária própria %	Outras receitas/transferências externas %
até 10.000 habitantes	266.583	133	0,12	3,91	95,97
entre 10.001 e 20.000 habitantes	707.919	93	0,09	6,51	93,41
entre 20.001 e 50.000 habitantes	1.556.053	51	0,19	11,24	88,57
entre 50.001 e 100.000 habitantes	3.668.610	14	0,23	14,25	85,52
entre 100.001 e 500.000 habitantes	14.305.411	13	0,31	18,43	81,26
acima de 500.001 habitantes	107.018.634	2	0,03	26,75	73,22
População PARANÁ	PIB TOTAL PARANÁ (2000-2010)				
<b>10.444.526</b>	<b>864.764.000</b>	<b>306<sup>14</sup></b>	<b>0,13</b>	<b>7,16</b>	<b>92,71</b>

Fonte: BRASIL.STN, 2011; IBGE 2010; IPARDES 2012

#### Participação da CM em Relação à Receita Própria dos Municípios

A análise específica da receita própria e da participação da CM no total desta receita coloca em destaque os municípios menores, integrantes de regiões ou aglomerados metropolitanos, ou inseridos em áreas onde predominam atividades rurais extensivas. Se consideradas apenas as receitas administradas diretamente pelos municípios —(i) tributos municipais, (ii) taxas e (iii) Contribuição de Melhoria— fica evidente que o maior impacto na receita local, via CM, ocorre nos menores municípios, ou seja, com população inferior a 10.000 habitantes e que apresentam menor PIB médio (US\$ 266.583). Nestes casos, como demonstra a Tabela 05, a receita de CM representa 2,96% da receita municipal. No outro extremo, nos municípios com população superior a 500.000 habitantes, a CM representa apenas 0,12 % da receita municipal.

Assim como verificado em relação à receita total do município, é no grupo de municípios com população de até 50.000 habitantes que a CM apresenta-se como mais significativa dentro da receita própria. Neste grupo de municípios (277), a CM representa, em média, 2,14% da receita própria.

Parte da explicação para a participação irrisória da CM nos municípios com maior população deve-se ao alto índice de arrecadação por meio de impostos sobre serviços (ISS) e significativa

<sup>14</sup> A pesquisa considerou o total de municípios que apresentaram arrecadação de CM nos dados do STN. Entretanto, o município de Colombo foi retirado da amostra por apresentar dados inconsistentes, desta forma, para fins das análises comparativas subsequentes, contabilizou-se 306 municípios.

arrecadação por meio de impostos territoriais (IPTU e ITBI) que estes municípios apresentam. Já nos municípios menores, a dinâmica de comércio e serviços é menos expressiva; além disso, reconhecidamente, a base cadastral de lançamento de impostos sobre a propriedade, em geral, está defasada.

**Tabela 05 — Participação da CM(%) na Receita Própria dos Municípios, Segundo População. Paraná, 2000–2010**

Tipologia dos municípios			Distribuição percentual média das receitas	
População	PIB médio 2000-2010 (US\$ 1.000)	Total de municípios	CM	Receita própria municipal
até 10.000 habitantes	266.583	133	2,96	97,04
entre 10.001 e 20.000 habitantes	707.919	93	1,48	98,52
entre 20.001 e 50.000 habitantes	1.556.053	51	2,00	98,00
entre 50.001 e 100.000 habitantes	3.668.610	14	1,52	98,48
entre 100.001 e 500.000 habitantes	14.305.411	13	1,63	98,37
acima de 500.001 habitantes	107.018.634	2	0,12	99,88
População PARANÁ	PIB TOTAL PARANÁ 2000- 2010			
<b>10.444.526</b>	<b>864.764.000</b>	<b>399</b>	<b>2,21</b>	<b>97,79</b>

Fonte: BRASIL.STN, 2011; IBGE 2010; IPARDES 2012.

### Participação da CM em Relação aos Tributos Imobiliários

Outra análise efetuada pela pesquisa comparou a participação da CM em relação aos demais tributos associados à propriedade imobiliária: o Imposto Predial e Territorial Urbano — IPTU e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis — ITBI.

Nestes casos, independentemente de reconhecer a baixa eficiência tributária do conjunto dos impostos sobre a propriedade no Brasil, é possível verificar que os municípios com população menor que 10.000 habitantes apresentam um maior impacto da CM nas contas públicas, sendo que este tributo alcança, em média, 6,5% da receita total de impostos imobiliários (Tabela 06).

Repete-se aqui o demonstrado nos itens anteriores, em relação às demais receitas: é no grupo de municípios com população de até 50.000 habitantes que a CM apresenta-se mais significativa. Dentro da arrecadação advinda dos impostos imobiliários, neste grupo de municípios (277), a CM representa 15,40%.

Considerando que o Paraná é o segundo estado do Brasil em arrecadação de Contribuição de Melhoria (US\$ 77.188.822), sendo responsável por 12% do arrecadado no país (Tabela 02), verifica-se que esta representatividade está concentrada nos municípios com população de até 50.000 habitantes (69% do total de municípios paranaenses).

Vale ressaltar aqui que o Brasil apresenta uma relação CM/IPTU + ITBI de 1%, sendo que no Paraná, esta relação atinge exatamente o dobro, 2% (Tabela 02).

**Tabela 06 — Participação da CM (%) em Relação aos Impostos Imobiliários (IPTU + ITBI), Segundo População. Paraná, 2000–2010**

Tipologia dos municípios			Distribuição percentual média das receitas	
População	PIB médio 2000-2010 (US\$ 1.000)	Total de municípios	CM	IPTU+ITBI
até 10.000 habitantes	266.583	133	6,54	93,46
entre 10.001 e 20.000 habitantes	707.919	93	3,82	96,18
entre 20.001 e 50.000 habitantes	1.556.053	51	5,04	94,96
entre 50.001 e 100.000 habitantes	3.668.610	14	4,42	95,58
entre 100.001 e 500.000 habitantes	14.305.411	13	4,74	95,26
acima de 500.001 habitantes	107.018.634	2	0,26	99,74
População PARANÁ <b>10.444.526</b>	PIB TOTAL PARANÁ (2000-2010) <b>864.764.000</b>	<b>399</b>	<b>5,25</b>	<b>94,75</b>

Fonte: BRASIL.STN, 2011; IBGE 2010; IPARDES 2012.

### Estudos de Caso

A partir das análises de processos e resultados da cobrança de CM no Paraná, foram selecionados seis municípios como estudos de caso.

Conforme explicitado no início deste documento, a seleção teve por base o desempenho municipal na arrecadação da CM no período 2000–2010, bem como a disponibilidade de acessar os editais de lançamento do tributo, referente às obras realizadas no recorte temporal do estudo. Essa disponibilidade de dados foi confirmada na Oficina realizada pelos investigadores e foi determinante para a escolha dos estudos de caso.

A partir da definição dos critérios acima, os municípios selecionados foram: Curitiba, Marechal Candido Rondon, Mercedes, Quatro Pontes, Rio Negro e São José dos Pinhais<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Maringá, apesar do bom desempenho, não foi selecionado por não disponibilizar os dados em tempo hábil. Curitiba, apesar do fraco desempenho, foi selecionada por ser a capital do estado do Paraná.

O objetivo dos estudos de caso foi trabalhar de forma detalhada as informações disponíveis para cada município, associando dados do processo de cobrança da CM com os resultados de arrecadação, ou não arrecadação.

Para análise dos resultados da cobrança da CM nos municípios selecionados, foi feita a identificação de todas as obras executadas nos municípios e dos respectivos editais de lançamento de CM. Tendo em vista que a CM pode ser cobrada até 05 anos após a conclusão da obra, foram considerados todos os editais lançados no período 1995–2010, em cada um dos municípios. Apenas no caso de Curitiba não foi seguida esta rotina, porque o município não tem disponível os editais — neste caso, foram considerados os resultados gerais apresentados pela administração ao Tesouro Nacional, para fins de controle da receita tributária.

A tabela 07, apresentada a seguir, contém uma síntese dos dados levantados nos editais, para cada município selecionado.

**Tabela 07 — Dados Gerais, Resultados de Arrecadação por Contribuição de Melhoria. Estudos de Caso. Paraná, 2000/2010**

VARIÁVEIS	CURITIBA	QUATRO PONTES	MAL CANDIDO RONDON	MERCEDES	RIO NEGRO	SÃO JOSE DOS PINHAIS
População 2010	1.751.907 hab.	3.803 hab.	46.819 hab.	5.046 hab.	31.274 hab.	264.210 hab.
Taxa de crescimento 2000 -2010	10,37%	4,31%	14,17%	9,51%	8,93%	29,31%
PIB (US\$)	173.408.943.000	281.268.500	3.603.124.500	323.768.500	2.202.692.500	40.964.588.500
Receita Tributária Municipal (US\$)	3.868.768.934,97	2.099.431,38	28.876.004,18	1.545.746,05	15.538.014,98	274.628.194,17
CM-Arrecadação total 2000/2010 US\$	1.623.556,91	479.940,57	1.042.376,98	170.711,40	958.915,38	6.683.912,73
Relação CM x Receita Tributária Municipal	0,04%	22,86%	3,61%	11,04%	6,17%	2,43%
Relação CM/ IPTU+ITBI	0,10%	50,10%	11,23%	27,33%	15,03%	8,88%
Custo total das obras (US\$)	2.248.725,05	435.574,83	1.174.481,79	407.402,36	2.716.589,17	15.772.854,45
CM Total arrecadado Valor absoluto (US\$)	1.911.416,29	378.329,95	819.427,52	272.287,91	2.700.033,65	7.571.377,59
CM - Total arrecadado - Valor relativo	85,00%	86,86%	69,77%	66,84%	99,39%	48,00%
CM - Total não arrecadado - Valor absoluto (US\$)	337.308,76	57.244,88	355.054,27	135.114,45	16.555,52	8.201.476,86
CM - Total não arrecadado - Valor relativo	15,00%	13,14%	30,23%	33,16%	0,61%	52,00%
US\$						

Fonte: Produto interno Bruto( PIB):IPARDES, 2012. Receita Tributária Municipal: BRASIL STN, 2011. Taxa de crescimento: IBGE, 2012.

A comparação entre os dados por município identifica os seguintes pontos de destaque:

A participação da CM em relação aos impostos imobiliários é maior nos municípios com menor população, menor taxa de crescimento e menor PIB — Quatro Pontes (50,10%) e Mercedes (27,11%), confirmando que para estes municípios a CM pode ser uma importante fonte de recursos;

A análise da relação CM e impostos e taxas municipais demonstra, novamente, que a CM é mais significativa em Mercedes (11,04%) e Quatro Pontes (22,86%) — menor população, taxa de crescimento e PIB;

Apesar da variedade de obras sobre as quais se pode cobrar CM, a pesquisa identificou que, na grande maioria das vezes, a CM tem sido cobrada somente para pavimentação de vias;

Na maioria dos municípios estudados, não se considera o custo total, sendo que o valor lançado corresponde a cerca de 75% do custo da obra;

Na capital do Estado, Curitiba, é onde a CM tem menor representatividade sobre a receita tributária (0,04%), o que, provavelmente, está relacionado à possibilidade do município ter acesso a outras fontes de recursos para investimentos em infraestrutura. Curitiba, entre os municípios estudados, é a cidade com o maior PIB e menor arrecadação de CM;

Rio Negro apresenta um índice de recuperação dos custos de obra equivalente a 99,39%, demonstrando a viabilidade de cobrança de CM por municípios pequenos — o município conta com 31.274 habitantes;

A relação entre o custo das obras constante no edital e o valor lançado de CM, foi considerada como informação relevante, já que a diferença entre esses valores demonstra quanto da obra foi subsidiado pela prefeitura (valor não arrecadado). Entre os municípios analisados, Rio Negro é o que apresenta menor índice de não arrecadação (0,61%). No extremo oposto (maior índice de não arrecadação) está São José dos Pinhais (52%), indicando que a Prefeitura subsidia mais da metade do custo da obra.

### **Avaliação de Desempenho da Contribuição de Melhoria — Estudo Econométrico**

Para identificar fatores associados à menor ou maior efetividade na arrecadação da Contribuição de Melhoria nos seis municípios do Paraná selecionados como estudos de caso, aplicaram-se duas técnicas: a Correlação Simples entre duas variáveis (Y e X) e a Análise de Regressão Simples entre duas variáveis (Y e X)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Os dados da análise, por questões de discrepância absolutas relevantes, foram convertidos por método de logaritmo de base 10 (LOG), de modo a guardar as devidas proporções na base logarítmica, a partir da qual, foram geradas as análises.

A variável dependente (Y) é a Contribuição de Melhoria e as variáveis independentes (Xn) escolhidas foram: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como, uma variável geral do nível de atividade econômica municipal, que é o Produto Interno Bruto (PIB) do Município.

Os resultados da análise (tabela 08) informaram que a média das correlações para os seis municípios do estudo correlacionam o PIB como o fator mais relevante para a determinação de CM, seguida pelo IPTU e pela FPM, sendo na média, o ITBI menos relevante sobre a Contribuição de Melhoria. O ITBI, isoladamente, em nenhum município obteve a maior relevância para a determinação da CM, enquanto que o IPTU foi o principal determinante para a maioria dos municípios, com predominância nos de maior PIB, exceto Curitiba.

Como o PIB municipal é uma variável que mostra o nível da atividade econômica no município não representa diretamente alguma arrecadação, logo, quando observadas apenas as receitas municipais, verifica-se que o IPTU é na maioria dos municípios o principal elemento determinante da CM, evidência que se relaciona ao fato deste tributo ser um recurso livre, ao contrário de boa parte dos recursos do FPM.

Quando confrontando o PIB de 2010 como uma *proxy* de nível de desenvolvimento do município, verifica-se que o FPM em média tem maior correlação com a Contribuição de Melhoria nos municípios de menor PIB, enquanto, nos de maiores PIB, o FPM figura como o segundo ou terceiro em grau de impacto. Logo, as correlações corroboram a noção de que quanto menor o PIB do município, mais importante são os recursos do Fundo de Participação em relação à sua capacidade de investimento.

Quando observado os dois extremos da amostra, Curitiba com o maior PIB e Ivatuba com o menor, tem-se correlações muito distintas, enquanto a CM em Curitiba tem sua determinação definida pelo PIB, em Ivatuba a maior correlação é o FPM.

A análise de regressão simples entre as fontes de receitas municipais (IPTU, ITBI e FPM) e PIB de cada município, chamadas de variáveis X, contra as CM municipais, chamadas variáveis Y, identifica qual variável X possui a maior capacidade de explicar o comportamento de Y. Neste estudo, obteve-se como resultado que, com exceção de Rio Negro, todos os demais municípios, individualmente, não guardam uma relação estatística importante entre cada uma das variáveis isoladas para explicar o comportamento da CM. Logo, pela análise inicial de correlação, IPTU e PIB estão mais correlacionadas ao comportamento da CM, contudo, nenhuma das variáveis isoladamente tem poder de explicar o comportamento da Contribuição de Melhoria.

**Tabela 08 — Correlação entre Contribuição de Melhorias (Y) com as Demais Variáveis (X1,X2, X3 e X4)**

VARIÁVEIS EM LOG	IPTU (X1)	ITBI (X2)	FPM (X3)	PIB (X4)
MUNICÍPIOS	CORR X1/Y	CORR X2/Y	CORR X3/Y	CORR X4/Y
CURITIBA	0,780	0,804	0,743	0,814
MAL CANDIDO RONDON	0,780	0,671	0,718	0,757
MERCEDES	0,814	0,624	0,795	0,745
QUATRO PONTES	0,776	0,540	0,757	0,672
RIO NEGRO	0,903	0,793	0,764	0,858
SAO JOSE DOS PINHAIS	0,824	0,788	0,734	0,820
<b>MÉDIA DE CORRELAÇÕES</b>	<b>0,765</b>	<b>0,643</b>	<b>0,744</b>	<b>0,767</b>

Fonte: BRASIL.STN, 2011, IBGE 2010

### **Lições Aprendidas — Rompendo Paradigmas**

A pesquisa aqui apresentada, apesar de focar o desempenho da Contribuição de Melhoria no Estado do Paraná, permitiu generalizar alguns (pré) conceitos, que tem se configurado como paradigmas para justificar a pouca utilização do tributo no Brasil. A seguir são apresentados estes temas/paradigmas, apresentando-se, igualmente, uma contra-argumentação, que demonstra a impropriedade das justificativas.

#### 1. A CM é de Difícil Cobrança:

A pesquisa revelou que mesmo municípios pequenos e com pouca estrutura administrativa conseguiram definir uma rotina simples e eficiente para cobrança da CM.

É o caso de Rio Negro, um município paranaense com cerca de 30.000 habitantes e PIB per capita de US\$ 9440,04, muito próximo, portanto, do PIB nacional (US\$ 9883,16). Este município desenvolveu uma rotina de cobrança de CM de fácil aplicação, permitindo que o índice de recuperação dos custos das obras chegasse a 99%, no período 2000–2010. Ou seja, os resultados obtidos por Rio Negro, e outros municípios paranaenses, demonstram que o processo de cobrança da CM pode ser efetivado sem exigir uma complexa organização institucional.

#### 2. A Arrecadação de CM é Proporcional ao bom Desempenho Econômico do Município

A pesquisa demonstrou que esta relação não é constante, já que muitos municípios com baixo desenvolvimento econômico apresentam uma arrecadação de CM muito mais significativa do que outros com PIB elevado. É o caso de João Pessoa, que possui um PIB per capita de US\$ 6.777,37 (2010), abaixo do valor nacional (US\$ 9883,16) e, entretanto, apresentou, no período 2000–2010, uma arrecadação de CM per capita equivalente a US\$ 65,6. Em situação oposta está

Curitiba, capital do Paraná, que, no mesmo período teve uma arrecadação de CM per capita equivalente a US\$ 0,93, mesmo apresentando um PIB per capita de US\$ 15.200,25 (2010).

### 3. A Arrecadação de CM é Proporcional à População

A pesquisa demonstrou que, embora a arrecadação total de CM possa ter vinculação com o número total de habitantes do município, esta relação não se mantém quando se analisa a CM per capita.

A maior arrecadação de CM no Brasil, no período 2000–2010, está no município de São Paulo (US\$ 167.840.387). Entretanto, a pesquisa indicou que a maior arrecadação de CM per capita do país (US\$123,13), está em Intanhaem, um município de 87.057 habitantes.

### 4. A Participação da CM na Receita Municipal é Proporcional à População

Como contraposição a este argumento, a pesquisa realizada no Paraná demonstrou que o maior impacto na receita local, via CM, ocorre nos menores municípios, ou seja, com população inferior a 10.000 habitantes. Quando se agregaram as tipologias de municípios, foi no grupo de municípios com população de até 50.000 habitantes que a CM apresentou-se como mais significativa dentro da receita própria. Neste grupo de municípios, no Paraná, a CM representou, em média, 2,14% da receita municipal.

### 5. Possibilidade de CM como fonte orçamentária é pequena

A pesquisa demonstrou que, de fato, embora se constitua em importante instrumento para geração de receita e financiamento de obras públicas, a CM tem sido utilizada quase exclusivamente para recuperar os custos de obras de pavimentação. Entretanto, mesmo que a CM seja utilizada apenas com esta finalidade, os casos estudados demonstram que o valor arrecadado representou importante aporte nas finanças municipais.

Em uma situação de crescente redução das fontes de recursos tradicionais para financiamento da urbanização, não se pode desperdiçar a oportunidade dos aportes que a CM pode trazer.

### 6. O sucesso da arrecadação de CM depende exclusivamente do Município

O exemplo da ação institucional desenvolvida pelo Paranaidade no Estado do Paraná demonstrou a importância de uma política articulada de incentivo de cobrança da CM. A obrigatoriedade de contrapartida aos financiamentos via arrecadação de CM, estabelecida no Paraná desde 1996, certamente foi um importante instrumento para colocar o Paraná em segundo lugar na arrecadação do tributo no país.

Além disso, uma política regional causa outro efeito, também relevante: equaliza entre os municípios a prática da cobrança, evitando o fato bastante comum que faz com que um município não cobre porque o município vizinho tampouco o faz<sup>17</sup>.

### **Algumas Considerações — O Passo a Passo da Eficiência em CM**

A investigação realizada com os municípios do Paraná permitiu elencar alguns aspectos relevantes para a institucionalização do processo de cobrança de CM. Apesar desses aspectos terem como base a análise do tributo neste Estado, certamente podem ser generalizadas para o restante do país.

A seguir são apresentados os procedimentos, seqüenciais, que devem ser estabelecidos pelos municípios, de forma a tornar mais efetivo o processo de cobrança da CM.

#### 1. Regulamentação Legal da CM no Município.

A cobrança de Contribuição de Melhora no Brasil tem amparo legal desde 1934. Entretanto, a pesquisa demonstrou que ainda há desconhecimento quanto à obrigatoriedade de cobrança da CM e dos impactos legais que a renúncia a este tributo pode ter sobre a administração responsável.

Apesar da CM poder ser cobrada também pelos Estados e União, cabe aos municípios inserir a cobrança da CM no Código Tributário Municipal, estabelecendo a rotina do processo de cobrança. O administrador público só pode praticar atos de natureza tributária quando existir lei específica que o autorize. A legalidade, neste caso, é conferida pela existência de lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito. Todos os aspectos relativos ao lançamento, arrecadação e cobrança da Contribuição de Melhoria, devem estar previstos no Código Tributário Municipal.

#### 2. Organização Administrativa para Cobrança da CM

A formação de uma comissão de acompanhamento do processo de cobrança da CM tem como objetivo agilizar e dar transparência do processo. A comissão tem como tarefas:

- Conferir a comprovação da finalização da obra;
- Estabelecer o valor da CM a ser cobrado, a partir do custo da obra;
- Identificar os beneficiados pela obra, sobre os quais será cobrada a CM;
- Calcular a valorização imobiliária gerada pela obra, para cada imóvel afetado;
- Calcular a distribuição da CM para cada beneficiado;
- Elaborar edital prévio para comunicação da incidência da CM;
- Elaborar o edital de lançamento da CM.

---

<sup>17</sup> Na Oficina realizada pelos investigadores, esta questão foi apontada como uma importante restrição para a cobrança da CM.

### 3. Definição do Valor da CM

O limite geral da cobrança da CM tem como teto o custo, total ou parcial, da obra, isto é, o total da arrecadação não pode ser superior ao custo da obra. O limite individual do tributo equivale ao menor valor entre: i) distribuição do custo da obra, na proporção das metragens das testadas do imóvel enquadrado; ii) montante da valorização auferida pelo imóvel, decorrente da conclusão da obra.

Desse modo, o valor da Contribuição de Melhoria será o MENOR entre os parâmetros:

- RCO: Rateio do custo total ou parcial da obra
- CVI: Cálculo da Valorização Imobiliária

Portanto:

- Se  $RCO < CVI$ , o valor do tributo será RCO
- Se  $RCO > CVI$ , o valor do tributo será CVI

A pesquisa identificou dificuldades por parte das Prefeituras Municipais no estabelecimento claro desses limites. A maioria dos editais de lançamento do tributo somente apresenta o rateio do custo da obra, desconsiderando-se a valorização. Esta situação, inclusive, é o que fundamenta contestações legais aos editais.

O cálculo do custo da obra também é uma dificuldade identificada pela pesquisa.

Para calcular o valor sobre o qual incidirá a CM, além dos custos diretos de execução da obra, podem ser incluídos os custos com estudos técnicos, projetos, fiscalização, desapropriação, administração, execução, financiamentos, prêmios de reembolso, bem como outros de praxe em financiamentos e empréstimos, e demais gastos necessários à realização da obra.

A valorização imobiliária pode ser calculada de maneira similar à atualização de valores venais, em Planta Genérica de Valores, isto é, o conjunto de tabelas, listas e mapas que a maioria dos municípios adota para fixar e calcular o valor venal dos imóveis. Podem ser complementados pelos seguintes procedimentos:

Levantar valores em guias do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis — ITBI;

Verificar preços constantes em laudos de desapropriações;

Levantar os dados de transações imobiliárias, realizadas nos Cartórios de Registro de Imóveis;

Pesquisar o valor dos imóveis, situados na área de influência da obra, antes e depois da realização da mesma.

#### 4. Cálculo da Distribuição da CM entre Beneficiados:

Existem duas formas de identificação dos imóveis sobre os quais incidirá a CM:

Longitudinal: os imóveis com testadas lindeiras às obras pagarão CM de modo proporcional às testadas dos imóveis. Esta modalidade é utilizada exclusivamente para obras de pavimentação de vias;

Radial: são definidos anéis de influência, tendo a obra como ponto central. Os imóveis inseridos nestes anéis pagarão a CM, proporcionalmente à distância ao ponto central. Nesse caso, deve-se: (i) delimitar, em planta, a zona de influência da obra; (ii) dividir a zona de influência em faixas correspondentes aos diversos índices de hierarquização de benefício dos imóveis, se for o caso; (iii) individualizar, com base na área territorial, os imóveis localizados em cada faixa e; (iv) obter a área territorial de cada faixa, mediante a soma das áreas dos imóveis nela localizados

#### 5. Elaboração e Publicação do Edital de Divulgação

A divulgação do processo de cobrança da CM é fundamental para que a população beneficiada pela obra que gerou CM seja esclarecida sobre os resultados positivos decorrentes da obra, tornando-se co-partícipe e defensora do processo de cobrança do tributo.

Deverá ser elaborado um edital de divulgação da CM, a ser publicado em jornal de circulação local ou regional, contendo todas as informações necessárias para a perfeita compreensão do processo. Os proprietários de imóveis situados nas zonas beneficiadas pelas obras terão um prazo de trinta dias, a começar da data da publicação do edital de divulgação, para a impugnação de qualquer dos elementos nele constantes.

Tendo em vista que o lançamento da CM exige a demonstração do real custo das obras públicas (o custo da obra é o limite de valor da CM), este tributo torna-se um meio de controle dos gastos públicos por parte da população.

#### 6. Elaboração e Publicação do Edital de Lançamento

Executada a obra, de modo que esteja justificado o início da cobrança da Contribuição de Melhoria, deverá ser elaborado um novo edital, agora de lançamento do tributo, que também deverá ser publicado em jornal de circulação local ou regional.

A identificação precisa da área total beneficiada pela obra pública, bem como de cada imóvel beneficiado, constituem-se requisitos essenciais para a definição da repartição do tributo. Os imóveis deverão ser discriminados pela indicação fiscal, conforme consta no Cadastro Técnico Imobiliário, juntamente com os nomes dos respectivos proprietários.

Deverão também ser definidas as condições de pagamento do tributo; possíveis formas de pagamento (à vista ou a prazo), com a especificação do número de prestações; do índice de correção monetária para pagamento parcelado; definição da data de início de pagamento e das

penalidades a serem adotadas em caso de atraso (multa e juros de mora), além da inscrição do débito em dívida ativa tributária.

O edital deve também orientar os contribuintes sobre como proceder, caso estes se considerem prejudicados por qualquer um de seus termos, esclarecendo as formas de apresentação da petição de impugnação, sua fundamentação legal, e prazos para apresentação e destinação ao Poder Público.

#### 7. Elaboração do Documento de Arrecadação

O lançamento do documento de arrecadação em geral é feito depois da realização da obra, uma vez que sua execução, bem como a valorização do imóvel resultante da ocorrência da obra, são os elementos essenciais que possibilitam a arrecadação da Contribuição de Melhoria.

O órgão fazendário do município, responsável pelo lançamento, providenciará a elaboração de documento arrecadatório (carnê), a ser encaminhado para os proprietários dos imóveis beneficiados.

O recolhimento da Contribuição de Melhoria será efetuado nos órgãos arrecadadores, ou em outro local, a ser definido no Edital, pela Secretaria de Finanças do Município.

## Referências

- BRASIL. STN - Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios**. Disponível em [www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp). Acesso em: 10 agosto 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 4 set. 2012.
- BRASIL. **Decreto 195/1967**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0195.htm). Acesso em maio 2012.
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257>. Acesso em 4 set. 2012.
- ESTADO DO PARANÁ. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. SERVIÇO AUTÔNOMO PARANACIDADE. **Programa de Qualificação para a Gestão Municipal. Tributo Contribuição de Melhoria**. Curitiba, agosto 2010
- GOELZER, Jorge **O desempenho da contribuição de melhoria no programa Paraná Urbano**. Curitiba: PARANACIDADE, 1999
- IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — **Censo Demográfico**. 2010/2012.
- IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Base de dados do Estado**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>. Acesso em novembro 2012
- MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SEDU - Secretaria do Estado do Desenvolvimento Urbano. Serviço Social Autônomo Paranacidade. Programa de Qualificação para Gestão Municipal. **Tributo Contribuição de Melhoria**. Curitiba: Sedu, Estado do Paraná, 2005.
- SILVA, Edgard Neves da. **Contribuição de Melhoria**. Curso de Direito Tributário. Coord. Ives Gandra da Silva Martins. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 779 a 792.