

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Tanise Parmeggiani da Silva

**CONTROLE SOCIAL: A NÃO ARRECADAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO
DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS.**

Santa Maria, RS
2021

Tanise Parmeggiani da Silva

**CONTROLE SOCIAL: A NÃO ARRECADAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO
DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas – Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS
2021

Parmeggiani da Silva, Tanise
CONTROLE SOCIAL: A NÃO ARRECADAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE
MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS. / Tanise
Parmeggiani da Silva.- 2021.
88 p.; 30 cm

Orientadora: Fernando Nascimento Lock
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2021

1. Contribuição de melhoria 2. Gestão municipal 3.
controle social I. Nascimento Lock, Fernando II. Título.

Tanise Parmeggiani da Silva

**CONTROLE SOCIAL: A NÃO ARRECADAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO
DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas – Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Aprovado em 18 de agosto de 2021.

Documento assinado digitalmente
gov.br Fernando do Nascimento Lock
Data: 26/10/2021 18:39:21-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Dalva Maria Righi Dotto, Dra. (UFSM)



João Hélio Ferreira Pes, Dr. (UFN)

Santa Maria, RS
2021

DEDICATÓRIA

**Aos meus pais, Izabel e Arruda, pela vida,
pelo exemplo, pelo amor incondicional.**

AGRADECIMENTOS

A Deus e aos meus anjos protetores, pois estiveram comigo desde o início até o último momento deste trabalho. Não tenho dúvida disso.

A minha família, mãe, pai, irmão e cunhada, pela força, pela paciência, pelo auxílio e pelo incentivo nessa caminhada. Sem vocês isso seria impossível.

A minha tia Silvia, pelo incentivo e exemplo de superação.

Aos meus colegas de trabalho, por compreenderem os momentos de ausência durante todo percurso.

Ao meu orientador, por acreditar em mim, pelo aprendizado constante, pela dedicação e paciência. Ser professor é muito mais que uma profissão, mas uma verdadeira vocação e doação.

Aos professores João Hélio Ferreira Pes e Dava Maria Righi Dotto, pelo carinho e pelas contribuições que foram de suma importância para o desenvolvimento do trabalho.

A todos os colegas de mestrado, pelos momentos que passamos juntos, dividindo experiências e desafios.

A todos que torcem, oram e zelam por mim.

O meu muito obrigada!

RESUMO

CONTROLE SOCIAL: A NÃO ARRECADAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS

AUTORA: Tanise Parmeggiani da Silva

ORIENTADOR: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Os Municípios necessitam de receitas para realização de políticas e obras públicas, no intuito de garantir o bem-estar social dos cidadãos. Dessa forma, o presente estudo apresenta como objetivo explicitar o motivo da inexistência de arrecadação da contribuição de melhoria pelo Município de Santa Maria (RS) no período de 2016 a 2020. Para o atendimento dos objetivos, a estratégia de pesquisa escolhida foi o estudo de caso, em forma qualitativa e caráter exploratório, tendo como base teórica a Teoria da Escolha Pública e a Teoria da Decisão. As Teorias da Escolha Pública e da Decisão foram utilizadas para sopesar a deliberação do gestor frente à renúncia de receitas, sendo que a falta (ou escassez) de investigações dos órgãos de controle externo e a inexistência de responsabilização sobre o assunto podem contribuir para que a decisão de não cobrança seja verificada no Município de Santa Maria (RS). As informações foram coletadas através de múltiplas fontes de evidências como documentos e legislações, bancos de dados eletrônicos, envio de e-mails aos órgãos e entidades, bem como observação direta. Priorizou-se a busca de documentos municipais por meios eletrônicos para verificar os lançamentos de receitas municipais e informações sobre a obra realizada, além das legislações de vigência da matéria na esfera municipal, tendo em vista o viés do estudo através do controle social. Após a organização e tratamento das informações, os achados foram submetidos à análise de conteúdo, bem como procedeu-se à triangulação dos dados coletados e à correlação com as teorias objeto da pesquisa. Os principais resultados encontrados foram de que o Município de Santa Maria (RS) não arrecada valores de contribuição de melhoria por uma decisão do gestor municipal, ainda que tal esteja no rol de tributos municipais e havendo obras passíveis de tributação, com benfeitorias públicas que contribuem para a valorização dos imóveis. Além disso, não há análise do controle externo acerca do tributo em específico. As principais conclusões são que a cobrança do tributo deixa de ser efetivada pelo gestor por insuficiência na estrutura administrativa (do que é exemplo a falta de servidores), por deficiência legal (legislação que pende de melhoramento) e procedimental (procedimentos mais claros no que tange à avaliação imobiliária). Ainda, a cobrança não é efetivada pela escassez de investigações dos órgãos de controle externo, situação que dá confiança ao gestor de sua impunibilidade em relação à renúncia de receitas.

Palavras Chaves: Controle. Contribuição de Melhoria. Gestão Municipal.

ABSTRACT

SOCIAL CONTROL: NON-COLLECTION OF IMPROVEMENT CONTRIBUTION IN SANTA MARIA, RS

AUTHOR: Tanise Parmeggiani da Silva
ORIENTER: Fernando do Nascimento Lock

Municipalities need revenues to carry out policies and public works, in order to ensure the social well-being of citizens. Thus, this study aims to explain the reason for the lack of collection of the contribution for improvement by the Municipality of Santa Maria (RS) in the period from 2016 to 2020. To achieve the objectives, the chosen research strategy was the case study, in a qualitative and exploratory character, having as theoretical basis the Theory of Public Choice and Decision Theory. The Public Choice and Decision Theories were used to balance the manager's deliberation against the waiver of revenue, which in this context the lack (or scarcity) of investigations by external control bodies and the lack of accountability on the matter could also contribute to the decision of not charging is verified in the Municipality of Santa Maria (RS). Information was collected through multiple sources of evidence such as documents and legislation, electronic databases, e-mails to agencies and entities, as well as direct observation. The search for municipal documents by electronic means was prioritized to verify the releases of municipal revenues and information about the work carried out, in addition to the legislation governing the matter at the municipal level, in view of the bias of the study through social control. After the organization and processing of the information, the findings were submitted to content analysis, as well as the triangulation of the collected data and the correlation with the theories that were the object of research. The main results found were that the Municipality of Santa Maria (RS) does not collect improvement contribution values due to a decision of the municipal manager, even though this is on the list of municipal taxes and there are works subject to taxation, with public improvements that contribute for the valuation of real estate. In addition, there is no analysis of external control over the specific tax. The main conclusions are that the collection of the tax is no longer carried out by the manager due to insufficiency in the administrative structure (such as the lack of public servants), due to a legal deficiency (legislation pending improvement) and procedural (clearer procedures regarding to real estate valuation). Still, the collection is not carried out due to the lack of investigations by external control bodies, a situation that gives the manager confidence in his impunity in relation to the waiver of revenues.

Keywords: Control. Improvement Contribution. Municipal Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Teoria da Decisão	18
Figura 2.2 - Teoria da Escolha Pública	19
Figura 2.3 - Do planejamento municipal	29
Figura 2.4 - Importância da contribuição de melhoria	31
Figura 2.5 - Retroalimentação de recursos destinados a obras públicas	32
Figura 4.1 - Mapa das regiões e bairros da cidade de Santa Maria	47
Figura 4.2 - Variação do índice FIPEZAP	48
Figura 4.3 - Mapa do valor dos imóveis por bairro no Município de Santa Maria (RS).....	50
Figura 4.4 - Mapa do bairro Menino Jesus e a natureza das unidades construídas	52
Figura 4.5 - Proximidade do bairro Menino Jesus e pontos principais da cidade	53
Figura 4.6 - Localização da obra	54
Figura 4.7 - Cronograma físico financeiro da obra na rua Machado de Assis	55
Figura 4.8 - Rua Machado de Assis sentido norte-sul.....	58
Figura 4.9 - Rua Machado de Assis sentido sul-norte.....	58
Figura 4.10 - Site da Secretaria de Município de Finanças	61
Figura 4.11 - A necessidade de resolução dos problemas administrativos em etapas.....	67
Figura 4.12 - Teoria da Decisão e o caso em comento.....	73
Figura 4.13 - Teoria da Escolha Pública analisada como balança da decisão do gestor	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 - Classificação dos grupos a serem questionados.....	43
Quadro 3.2 - Resumo dos procedimentos e das técnicas empregadas.....	44
Quadro 4.1 - Modalidades de financiamento do programa Pró-Transporte e a análise da obra objeto do estudo.....	57
Quadro 4.2 - Classificação dos órgãos questionados	60
Quadro 4.3 - Da legislação utilizada na pesquisa.....	62
Quadro 4.4 - Correlação das evidências com a matéria estudada	76

LISTA DE FIGURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADESM – Agência de Desenvolvimento de Santa Maria
ANPAD – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBQU – Concreto Betuminoso Usinado a Quente
CEF – Caixa Econômica Federal
CF – Constituição Federal
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CTM – Código Tributário Municipal
CTN – Código Tributário Nacional
DE – Decreto Executivo Municipal
e-SIC – Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FIPEZAP – Parceria da FIPE com o Grupo Zap
FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBAPE – Instituto Brasileiro de Perícias
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LAI – Lei de Acesso à Informação
LIA – Lei de Improbidade Administrativa
LC – Lei Complementar
LCM – Lei Complementar Municipal
LM – Lei Municipal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
NBR – Norma Brasileira
PDDT – Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial
PGV – Planta Genérica de Valores
RICS – Royal Institution of Chartered Surveyors
RS – Rio Grande do Sul
SPELL – *Scientific Periodicals Electronic Library*
TCU – Tribunal de Contas da União
TCE – Tribunal de Contas do Estado
UFIR – Unidade Referencial Fiscal
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1. TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E TEORIA DA DECISÃO	17
2.1.1. Relação entre a teoria da escolha pública e teoria da decisão com a transparência administrativa 20	
2.1.2. Controle social das decisões públicas e das receitas públicas	22
2.2. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO.....	24
2.2.1. Autonomia financeira dos municípios e das receitas tributárias	25
2.2.2. Direito Urbanístico e o Plano Diretor.....	27
2.2.3. Contribuição de melhoria	30
2.3. INEXISTÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE VALORES TRIBUTÁRIOS PELO GESTOR MUNICIPAL E A RENÚNCIA DE RECEITA.....	34
2.3.1. Renúncia de receitas e contribuição de melhoria: legalidade e não discricionariedade 35	
2.3.2. Improbidade Administrativa do gestor municipal pela renúncia de receitas.....	36
3. METODOLOGIA	39
3.1. ESTRATÉGIA DE PESQUISA E MÉTODO ADOTADO.....	39
3.2. OBJETO DE ANÁLISE.....	40
3.3. PROCEDIMENTOS DE COLETA E DAS TÉCNICAS EMPREGADAS NA ANÁLISE DE DADOS 41	
3.3.1. Procedimento de coleta bibliográfica para referencial teórico	41
3.3.2. Procedimento de questionamentos via e-mail e Sistema e-SIC	42
3.3.3. Procedimento de coleta de documentos eletrônicos	43
3.3.4. Procedimento de observação <i>in loco</i>	43
3.3.5. Resumo dos procedimentos e técnicas empregados na pesquisa	44
4. ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS DADOS	46
4.1. DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E O MERCADO IMOBILIÁRIO.....	46
4.1.1. Da constante valorização dos imóveis no Município de Santa Maria (RS)	46
4.1.2. Da desatualização do m ² na legislação municipal em comparação com o preço de mercado – análise do Bairro Menino Jesus	49
4.2. OBRA ASFÁLTICA DA RUA MACHADO DE ASSIS.....	51
4.2.1. Localização, especificação e edital da obra analisada.....	51
4.2.2. Os recursos destinados à obra asfáltica: utilização de valores obtidos através do Programa Federal Pró-Transporte.....	54
4.2.3. Da valorização dos imóveis após o investimento público	59
4.3. DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA (RS)	59
4.3.1. Aspectos legislativos da contribuição de melhoria no âmbito municipal e imprescindibilidade de cobrança.....	61
4.3.2. Aspectos administrativos para a cobrança da contribuição de melhoria e dificuldades encontradas 64	
4.3.3. A dificuldade encontrada pelo Município de Santa Maria (RS) na avaliação dos imóveis para caracterizar valorização	68
4.4. RENÚNCIA DE RECEITA	70
4.5. A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL	74
4.6. RESUMO DAS ANÁLISES REALIZADAS E AS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS	75
5 CONCLUSÕES.....	80
REFERÊNCIAS	83
ANEXOS	88

1. INTRODUÇÃO

O estudo tem como tema central a arrecadação do tributo denominado contribuição de melhoria, sendo a delimitação do tema direcionada à motivação da não arrecadação do tributo pelo Município de Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul e a caracterização de renúncia de receita pelo gestor municipal. A União, Estados e Municípios carecem de recursos para satisfazer todas as necessidades demandadas pela sociedade, no intuito de propiciar serviços básicos e qualidade de vida aos cidadãos. É através da cobrança de impostos, taxas, contribuições de melhoria, além de transferências entre entes governamentais, que tais recursos são obtidos. Para Deodato (1977), essas necessidades são infinitas quando se busca o bem-estar social, pois não visam apenas assegurar a ordem e a justiça, mas também a previdência e a assistência a todos os cidadãos.

Entretanto, nas últimas décadas se verifica uma expressiva redução das receitas municipais, provenientes do desequilíbrio de repartição de receitas tributárias e aumento de responsabilidades dos municípios (TEIXEIRA, 2005). Os valores de recursos repassados pela União e Estados à municipalidade têm se mostrado insuficientes diante da crescente demanda da população (HERMANY; TOALDO, 2013). Em verdade, a demanda por serviços públicos como saúde e educação consiste em parcela significativa de despesa pública municipal, restando inevitável um aumento de arrecadação e de fiscalização tributária (MENDES, 2005).

A contribuição de melhoria é o tributo que visa a recuperação de valores dispendidos em obras públicas, lançado em virtude de valorização do imóvel, e previsto no artigo 145, inciso III da Constituição Federal e artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional. As características da contribuição de melhoria são a compulsoriedade de que é inerente qualquer tributo, a necessidade de pagamento em dinheiro, o caráter não punitivo e com expressa previsão em lei, e a não desvinculação do fato gerador, qual seja o aumento no valor do imóvel em razão do benefício advindo com a obra pública (OLIVEIRA, 2017).

Ávila (2009) reforça que os valores tributários são essenciais para o desenvolvimento da atividade estatal, e sem esses valores não há como se atender aos interesses da coletividade. Além disso, o Urbanismo e o planejamento municipal igualmente convergem para a necessidade de atendimento do bem comum. Nesse sentido, a contribuição de melhoria é uma fonte de recursos que pode ser significativa para o desenvolvimento urbano, constituindo-se um tributo justo e democrático, mas que se encontra negligenciado pelos municípios brasileiros (OLIVEIRA, 2017).

Analisando-se os dados extraídos dos balanços patrimoniais e demonstrativos contábeis

do Município de Santa Maria (RS) nos últimos anos, obtidos no site da Prefeitura Municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA, 2018), observa-se que inexistiu arrecadação de contribuição de melhoria, apesar de realizadas obras públicas que conferem valorização aos imóveis circunscritos. Examinando-se o controle de programas, ações e projetos, retirados do site da Prefeitura, consta-se que várias obras, dentre elas pavimentação, drenagem e construção de pontes, de acordo com o seu objetivo, poderiam ser objeto da arrecadação do tributo.

Inobstante, a inexistência de arrecadação de valores tributários poderia, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, constituir renúncia de receitas pelo gestor municipal, uma vez que tal atividade estatal não consiste em uma faculdade, mas sim um dever imposto ao administrador público (CIALDINI e AFONSO, 2016). Se os recursos públicos são inerentes ao desenvolvimento das atividades estatais e estas, por sua vez, necessárias para o alcance do bem comum (ÁVILA, 2009), os valores tributários não poderiam deixar de serem arrecadados. Nesse contexto, ao realizar obras que conferem valorização imobiliária, pois os imóveis circunscritos à obra pública são equipados com recursos públicos e beneficiam os seus proprietários, e tendo em vista que toda a coletividade acaba financiando a infraestrutura urbana, não é crível que o gestor deixe de cobrar valores que poderiam servir para amortizar custos de novas obras, favorecendo não apenas alguns cidadãos, mas toda a coletividade.

O controle social é o poder conferido ao povo para fiscalizar o agir do Poder Público, fiscalização essa que pode ser individualmente ou através dos representantes eleitos (MEIRELLES, 2017). É, pois, mais que um meio de fiscalização, mas um direito de utilização de instrumentos e mecanismos de participação popular para pressão e acompanhamento da gestão pública (MAXIMIANO E NOHARA, 2017). Dessa forma, importante analisar, sob esse prisma, quais motivações para a não arrecadação da contribuição de melhoria pelo ente municipal (causas jurídicas, operacionais ou políticas). Dada essa contextualização, problematiza-se a pesquisa indagando-se: Porque o Município de Santa Maria (RS) não apresenta valores arrecadados a título de contribuição de melhoria no período de 2016 a 2020?

O objetivo geral é explicitar o motivo da inexistência de arrecadação da contribuição de melhoria pelo Município de Santa Maria (RS). Com base no objetivo geral, partindo das informações municipais que demonstram a inexistência de arrecadação da contribuição de melhoria no Município, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) levantar dados de uma obra passível de arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS); b) identificar os determinantes da não arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS) e c) analisar se as causas da não arrecadação do tributo

constituem renúncia de receita pelo gestor municipal.

A falta de recursos é o desafio da administração pública municipal e a constante meta dos gestores que se sucedem. Além disso, a necessidade de obras para atender o bem-estar social cresce a cada dia, exigindo um volume considerável de recursos financeiros à disposição do Município. Assim, o tema central do estudo, o qual envolve a arrecadação da contribuição de melhoria como fonte de receita, é contemplado, principalmente, pela situação de crise econômica dos municípios brasileiros.

Nesse sentido, o artigo 145, III da Constituição Federal de 1988 dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição de melhoria decorrente de obras públicas, caso haja uma valorização dos imóveis circundantes (OLIVEIRA, 2017). Ou seja, o fato gerador do tributo é a valorização da propriedade privada tendo em vista a realização da obra pública, e consiste em uma recuperação do custo dispendido pelo ente estatal (MEIRELLES, 2017). Não diferente é o conceito extraído do Código Tributário Nacional e do Código Tributário do Município de Santa Maria, como se demonstrará adiante.

Todavia, ainda que prevista na CF, no CTN e no CTM, bem como no plano diretor municipal, constata-se que não há arrecadação da contribuição de melhoria no período estudado. Desse modo, pretende-se identificar quais os motivos da inexistência de receita tributária dessa natureza, analisando se tal motivação conduz ou não à renúncia de receita pelo gestor municipal.

O ordenamento jurídico brasileiro não permite o locupletamento de alguém em detrimento de outrem, devendo haver, por parte do Poder Público, a recuperação dos investimentos que tenham ocasionado a valorização de imóveis particulares, em nome da justiça urbana e do princípio da igualdade social (MACEDO; FERRARI, 2005). Do mesmo modo, as leis brasileiras repudiam seriamente infrações e condutas ímprobas endógenas à Administração Pública, caracterizando-as como crime de improbidade administrativa, com consequência ao gestor ou aos servidores que as praticaram (PUC CETTI, 2016).

Conforme dispõe o artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), é caracterizada improbidade administrativa o ato que causa lesão ao erário, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, ensejando a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas. No inciso I refere a facilitação ou concorrência por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores. Assim, analisando-se a questão da inexistência de arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS) e o sistema de responsabilização por violação ao dever de probidade, impende avaliar a existência de ilícito

pelo gestor municipal.

A escolha do Município de Santa Maria (RS) se deu pela constante valorização de áreas e de imóveis em locais específicos. O ramo imobiliário, apesar da crise financeira e econômica que atinge o país, não vem arrefecendo no Município. Isso se deve, em parte, pela constante verticalização, investimentos em rodovias que ligam regiões do Estado, a própria localização do Município no mapa estadual, bem como o importante fluxo de universitários e militares que agregam a população local anualmente. De acordo com a Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADESM, 2019), em virtude de sua localização no centro do Estado, com polo educacional e militar, o Município de Santa Maria atrai investidores de diversas partes do Estado e do país, o que se pode atribuir a sua condição de importante centro urbano.

Delimitou-se a observação e a análise ao período de 2016 a 2020, tendo em vista o acesso aos gestores administrativos e políticos, o fornecimento de informações contemporâneas sobre a situação de receitas e obras realizadas, estrutura e deficiências dos setores envolvidos no assunto. Além disso, o período integra o final de uma gestão administrativa municipal, além de um período completo de exercício de outra gestão governamental, bem como coincide com o lapso de cinco anos, considerado como prazo prescricional para cobrança de tributos pela administração pública aos contribuintes.

A resposta e os resultados obtidos com a pesquisa foram observados sob a ótica da Teoria da Escolha Pública e Teoria da Decisão, razão pela qual não se limitou a um rol determinado de variáveis. Além de explicitar os motivos pelos quais o Município não possui arrecadação de contribuição de melhoria, é importante explicitar o porquê os gestores deixam de integrar a espécie tributária no rol de receitas municipais, em clara violação aos determinantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e da Lei de Improbidade Administrativa – LIA.

O interesse prático deste estudo consiste em explicitar as causas da inexistência de valores relativos do tributo, já que não há comprovação de qualquer valor arrecadado nos últimos anos, examinando se a não arrecadação provém de empecilhos nas áreas jurídicas, operacionais ou políticas. Ainda, se tais empecilhos provêm de decisão do gestor municipal e o próprio fortalecimento do controle social, no intuito de apresentar um panorama sobre a gestão pública municipal na área de desenvolvimento urbano e a aplicação de seus recursos.

Como elemento concreto foram levantados dados de uma determinada obra asfáltica que, localizada em bairro central do Município de Santa Maria (RS). A obra foi determinada, além de sua localização, pelos valores empregados, os quais totalizaram R\$ 494.703,66 (quatrocentos e noventa e quatro mil setecentos e três reais e sessenta e seis centavos). Tal obra

demonstra um gasto elevado, aprovada em período de véspera eleitoral, ainda que realizada nos anos subsequentes. Ademais, a obra foi realizada com recursos oriundos do Pró-Transporte, programa do Governo Federal para melhoria dos transportes coletivos urbanos e mobilidade urbana, sendo que os valores consistiram em empréstimo de valores da Caixa Econômica Federal – CEF para pagamento em trinta anos. Todavia, a obra possui aproximadamente 520m, sendo que necessário investigar o fluxo de veículos coletivos que circula na rua que justificariam o montante gasto. De outro lado, a não arrecadação de valores é analisada sob o prisma da responsabilidade fiscal, a qual determina o limiar do gestor público na questão orçamentária do ente público.

A importância da pesquisa está em elaborar um estudo demonstrando a necessidade da arrecadação do tributo, gerando receita para a retroalimentação dos investimentos urbanos. Ao mesmo tempo, a relevância teórica deste trabalho está em realizar estudos na área de tributação municipal, principalmente no que tange ao seu desuso, expandindo assim a análise dos principais problemas encontrados na atividade arrecadatória municipal. Além disso, não se tem conhecimento de um estudo local sobre tal tributo, em contraposição à relevância desta fonte arrecadatória. Para a academia, um importante enfoque em tempos de leis mais rígidas sobre recursos públicos e valioso apontamento sobre o tema que tão pouco tem sido estudado.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, contendo a Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, Análise dos Dados e Considerações Finais.

No **capítulo 1** é realizada a introdução do trabalho, apresentando a contextualização sobre o tema, o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a justificativa da proposta, a delimitação do estudo e a estrutura da dissertação.

No **capítulo 2** é apresentado o referencial teórico, no qual é realizada uma revisão da literatura. Aborda-se a teoria da escolha pública, teoria da decisão e a conceituação da contribuição de melhoria como instrumento de desenvolvimento urbano. Após, versa-se sobre a inexistência de arrecadação de valores tributários pelo gestor municipal e a renúncia de receita como ato de improbidade administrativa.

No **capítulo 3** é exposta a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa, determinando-se a estratégia de pesquisa e o método adotado, aspectos éticos, forma de coleta de dados e técnicas de análise dos mesmos.

No **capítulo 4** é realizada a análise e as discussões dos dados coletados, verificando os valores que deixaram de ser arrecadados com a determinada obra, as causas que importam na não arrecadação da contribuição de melhoria pelo Município e a correlação com as teorias escolhidas.

No **capítulo 5** são expostas as conclusões do presente trabalho, bem como as limitações do trabalho e recomendações para trabalhos futuros.

Por fim, as referências bibliográficas são apresentadas em capítulo próprio, seguindo-se os anexos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está dividido em três sessões, as quais abordam: a teoria da escolha pública e a teoria da decisão; a contribuição de melhoria como instrumento de desenvolvimento urbano e, por fim, a inexistência de arrecadação de valores tributários pelo gestor municipal e a renúncia de receitas.

2.1. TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E TEORIA DA DECISÃO

A base teórica constitui instrumento que ajuda na definição de conceitos, explica e sintetiza os conhecimentos, assim como constitui importante papel metodológico na compreensão dos resultados obtidos (GIL, 2008). Desse modo, tomando por base a necessidade de arrecadação tributária municipal e o desuso da contribuição de melhoria, há que se averiguar o assunto com a aplicação da Teoria da Escolha Pública e da Teoria da Decisão, sendo que tais bases teóricas serão utilizadas para discutir os achados da pesquisa.

As teorias utilizadas têm como escopo analisar as decisões através de elementos internos e externos, podendo ser verificadas sob o foco comportamental dos indivíduos envolvidos, examinando esses na condição de gestores, eleitores ou outras pessoas interessadas nas políticas adotadas (FIIRST et. al., 2018). No caso em comento, a análise a ser procedida é sobre o enfoque das decisões do gestor municipal, cujo agir está cercado de normatização e necessidade de cumprimento fiel da legislação em vigor, sob pena de crime de improbidade administrativa. Tais teorias serão aproveitadas para explicar a análise relativa à renúncia de receitas, sopesando quais motivos interferem na escolha do gestor quando decide por não efetuar a arrecadação tributária.

Ainda que a arrecadação de tributos não seja propriamente a atividade fim do Município, é inquestionável que os valores arrecadados são necessários à realização das funções inerentes ao Estado (MULLER E RODRIGUES, 2013). Sob esse viés, a contribuição de melhoria, cobrada quando há valorização de imóveis, sendo a obra custeada por parcela maior de contribuintes e restando uns beneficiados em detrimento de outros, deve ser avaliada sob o prisma da decisão do gestor que não efetua, implementa ou fiscaliza a arrecadação do tributo, posto que é “uma forma de internalização das externalidades positivas”, como bem salienta Carvalho (2012, p. 252).

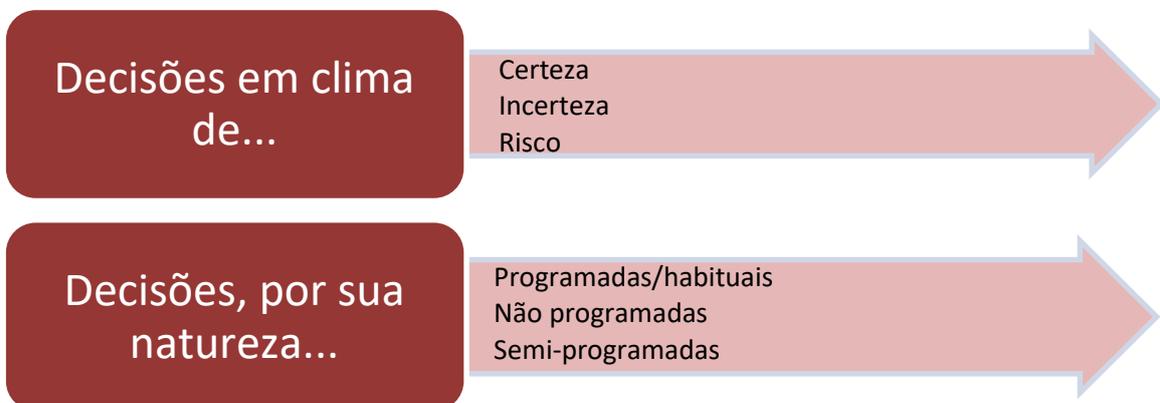
Como ressalta Tristão (2003), os gestores públicos tendem a deixar de lado a imposição tributária, tendo em vista o custo político que tais decisões geram, em maior ou

menor grau, nos municípios de sua atuação. O aumento da arrecadação tributária é considerado mais prejudicial politicamente do que o próprio aumento das despesas. Assim, não se desconhece que a influência política nas finanças públicas constitui fator endógeno da conduta dos gestores. Todavia, não será analisada a problemática sobre a perspectiva política, pois esta perspectiva não é objetivo do presente trabalho.

Embora intimamente ligada à ideia de representação política, parte-se da ideia de Rousseau (2007, p. 107) ao sustentar que a soberania “não pode ser apresentada, pela mesma razão que não pode ser alienada [...] os deputados do povo não são, e não podem ser representantes; eles são meramente seus agentes; e eles não podem decidir nada em termos finais”. Ou seja, não há incompatibilidade entre soberania popular e representatividade, razão pela qual inexistente decisão por um agente público que não esteja condicionada aos problemas inerentes à sociedade que o elegeu.

A teoria da decisão ressalta que as decisões do agente podem ser tomadas em clima de certeza, de incerteza ou de risco. Ainda, podem ser programadas/habituais, não programadas ou semi-programadas (MORITZ E PEREIRA, 2011), conforme demonstra a Figura 2.1:

Figura 2.1 - Teoria da Decisão



Fonte: Elaboração própria, com base em MORITZ E PEREIRA, 2011.

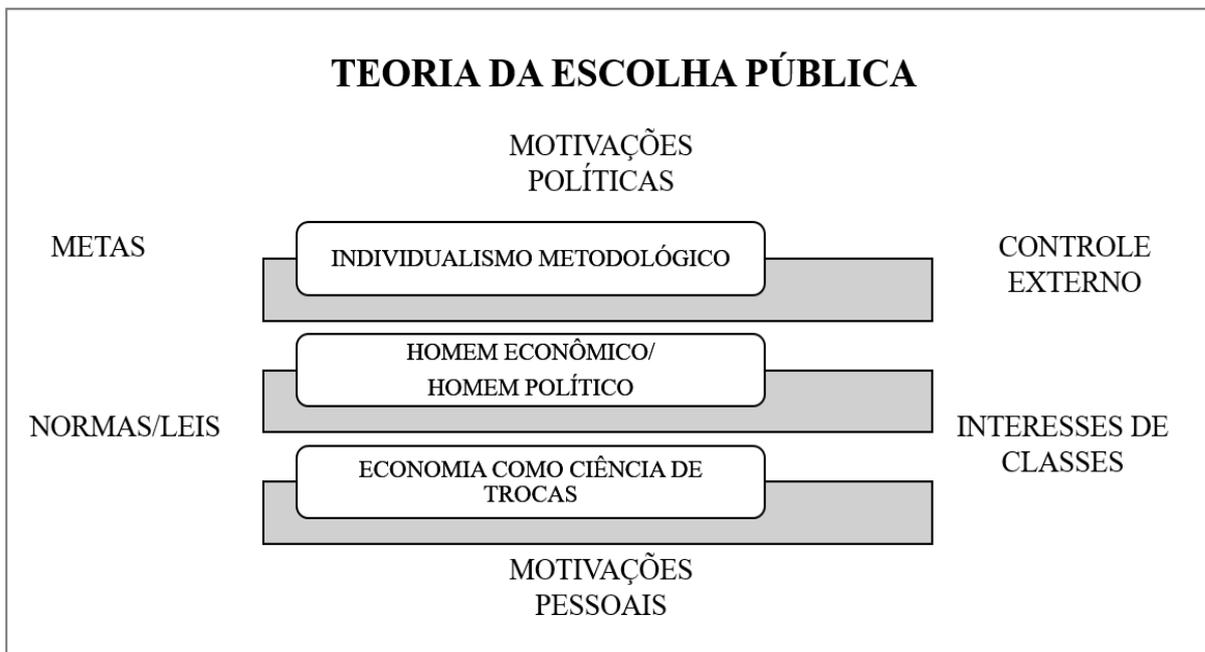
A teoria da escolha pública parte do pressuposto de que o homem é um ser racional, egoísta e econômico, que prioriza seus próprios interesses. Portanto, tem como fundamento três aspectos: a) o individualismo metodológico; b) o homem econômico (o qual poderá se transformar em homem político) e c) a economia como ciência de trocas (BALDISSERA, 2018).

No primeiro caso, a tomada de decisões consiste em atender aos objetivos próprios do indivíduo, ainda que com intuito coletivo. No segundo aspecto, o agir do indivíduo econômico

está limitado às restrições que lhe são impostas, passando ele a ser político na medida em que lança o seu próprio interesse mesclado ao interesse social. Por fim, a última abordagem tem relação com os preceitos constitucionais advindos da cultura americana do *checks and balances*, a fim de evitar abusos e trocas econômicas com o único escopo de atender aos objetivos pessoais (BALDISERA, 2018).

Ressalta-se que além dos três aspectos, não há como deixar de considerar outros, de natureza exógena, que contribuem para a tomada de decisões, tais como cumprimento de metas, dispositivos normativos e legais, motivações políticas, interesse de classes e o próprio controle externo (BALDISSERA, 2018), quer pelos órgãos de controle, quer pelo próprio cidadão, amplitude que pode ser visualizada na Figura 2.2:

Figura 2.2 - Teoria da Escolha Pública



Elaboração própria, com base em BALDISSERA, 2018.

Nota-se que a amplitude de situações externas e sociais podem influenciar diretamente nas escolhas públicas, e as decisões dos gestores públicos podem levar em conta o clima de risco ou certeza, bem como as habitualidades em que são tomadas. Ou seja, tanto o clima e a natureza das decisões, quanto as externalidades das escolhas públicas podem influenciar o gestor em seus atos, o que demonstra o emprego das teorias ao estudo em debate.

2.1.1. Relação entre a teoria da escolha pública e teoria da decisão com a transparência administrativa

A transparência dos atos administrativos torna-se cada vez mais presente no cotidiano dos brasileiros pelo mundo digital, destacando-se como ferramenta para a cobrança da população pela qualidade dos serviços prestados e pelo emprego dos recursos utilizados (OLIVEIRA, 2016). A transparência nada mais é do que uma das formas de controle social mais efetiva previstas na Constituição Federal, pois é feita pelo cidadão, no controle das ações governamentais, através do seu direito de receber informações, conforme o artigo 5º, inciso XXXIV (BRASIL, 1988), o qual dispõe que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”.

Com base nessa premissa constitucional, quis o legislador infraconstitucional igualmente conferir efetividade às normas que visam a transparência dos atos administrativos, ocasião na qual foram editadas leis com o fito de aproximar o cidadão do universo político-administrativo. O acesso à informação e à fiscalização por todos os órgãos da sociedade, bem como por cada cidadão brasileiro, foi amplamente reforçado. Em âmbito federal, a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, determinou a realização pelo Tribunal de Contas da União – TCU de uma página na internet denominada “contas públicas” para fins de divulgar e compartilhamento de informações como dados, relatórios, balanços e orçamentos de todos os entes da Federação (BRASIL, 1998). Posteriormente, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais comumente chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF, veio a confirmar a necessidade de prestação de contas à sociedade, não somente como meio de informação, mas como forma de transparência administrativa e incentivo à participação popular. Ou seja, há determinação expressa da lei para que se fomente a transparência na gestão de recursos fiscais dos órgãos governamentais, conforme seus artigos 48 e 49 (BRASIL, 2000).

Nas palavras de Meireles (2017, p. 312):

A Lei de Responsabilidade Fiscal também assegura a transparência mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da LDO e dos orçamentos, mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, pela adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e que disponibilize, quanto à despesa, a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e, quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Esses instrumentos deverão ser colocados à disposição do contribuinte a fim de que exerça seus direitos de cidadão no controle e na fiscalização das contas públicas. Prevê, ainda, o art. 49 da LRF que as contas apresentadas pelo prefeito municipal ficarão disponíveis durante todo o exercício, nas respectivas Câmaras de Vereadores e no órgão técnico responsável pela sua colaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em 18 de novembro de 2011, foi publicada a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527) que, conforme dispõe em seu artigo 7º, inicia-se pela orientação sobre procedimentos para o acesso e o local onde a informação pode ser encontrada, além de prestar informações sobre todos registros de documentos, administração de recursos, licitações, contratos, auditorias, políticas e serviços prestados. O artigo 8º da referida lei traz o dever dos órgãos e das entidades públicas promover a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de quaisquer requerimentos, restando obrigatória a divulgação na internet. E no parágrafo 3º deste artigo, há menção da forma como tais sítios deverão ser organizados, garantindo o acesso à informação de forma clara, objetiva, transparente e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011)

Através do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, em seus artigos 9º e 10, no intuito de regulamentar dispositivos da Lei de Acesso à Informação, criou-se o Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, cujo objetivo é a) atender e orientar o acesso à informação; b) informar sobre o processamento de documentos e, ainda, c) receber e registrar pedidos de acesso à informação. Tal sistema deverá receber e registrar o pedido, encaminhando à unidade responsável pelo fornecimento da informação.

Como salienta Martins Júnior (2010, p. 226), “a transparência administrativa projeta-se também na aplicação, dispêndio e liberação de dinheiros públicos a pretexto de fomento público, de adimplemento de obrigações legais, contratuais, funcionais (empregatícias) ou de

outra natureza” sendo que os sistemas eletrônicos disponibilizados pelo órgão governamental para acompanhamento da execução orçamentária “são provas eloquentes da transparência que ilumina a gestão do patrimônio público”. A transparência é, pois, a ligação de confiança entre o cidadão e o gestor, resultado do reflexo do comprometimento deste com a sociedade, e que serve como base para o bom desempenho das atividades administrativas.

Entende-se, assim, que a teoria da escolha pública e a teoria da decisão se relacionam perpendicularmente ao conceito de transparência administrativa, tendo em vista que a necessidade de prestação constante de informações por parte do gestor confere direito/dever de monitoramento pelos cidadãos e pode, dada a racionalidade dos indivíduos, acarretar decisões diferentes do gestor público (BALDISSERA, 2018). Tal conjunção – teorias e transparência –, será utilizada para explicar em que contexto as decisões dos gestores públicos são tomadas atualmente, levando-se em conta a necessidade de transparência prevista pela legislação constitucional e infraconstitucional em vigor.

2.1.2. Controle social das decisões públicas e das receitas públicas

A democracia consiste em decisões em prol do bem comum, do interesse coletivo. Para Mello (2005, p. 25) a função pública é a “atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”. Já a função administrativa é a “atividade que o Estado ou de quem lhe faça as vezes exerce dentro de uma estrutura e hierarquia submissos ao ordenamento jurídico”. Assim, a democracia não é somente limitada à representatividade que se exerce através de períodos eleitorais, mas se transpassa para o conhecimento e para o diálogo na tomada de decisões administrativas, respaldada por leis de controle e responsabilização, pois se está a governar em prol da sociedade e do bem comum.

Ao longo dos anos o legislador, tanto constitucional como infraconstitucional, em matéria administrativa, fora criando mecanismos de participação e controle pelo cidadão, tanto para cumprir a finalidade social, como para aproximar o cidadão da atividade administrativa. É o chamado controle social, uma ferramenta para a cobrança da população pela qualidade dos serviços prestados e pelo emprego dos recursos utilizados (OLIVEIRA, 2016).

Controle, de forma genérica, é um elemento funcional pelo qual tanto os órgãos públicos quanto o cidadão-contribuinte verificam se os objetivos administrativos foram alcançados, bem como se houve utilização de recursos e insumos de forma eficiente. Já o controle social, propriamente dito, nada mais é do que poder conferido ao povo, de forma individual ou por

meio de representantes, para fiscalizar o agir do Poder Público, fiscalização essa que pode ser procedimental, financeira ou orçamentária (MEIRELLES, 2017). É consequência direta da democracia, bem como é qualificado pelo controle de opinião pública que acaba por fazer certa pressão no governo pelos vários instrumentos e mecanismos de participação popular (MAXIMIANO E NOHARA, 2017).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) confere a prerrogativa de controle da administração pelo cidadão em vários pontos de seu texto. O primeiro deles vem expresso no artigo 1º, parágrafo único, ao dizer que todo poder emana do povo, o qual exerce sua representatividade através do processo eleitoral (PIO, 2016). O artigo 31, §3º da CF/88 (BRASIL, 1988) traz a possibilidade de o contribuinte fiscalizar as contas dos municípios, no prazo de sessenta dias, anualmente, questionando a legitimidade e apontando quaisquer ilícitos administrativos no exame das mesmas. Para Macedo e Ferrari (2005, p. 228) o legislador federal conferiu controle social a todo e qualquer contribuinte, admitindo como participante do Estado democrático de direito aquele que efetivamente contribui para a arrecadação de recursos.

Tal composição constitucional, além de outros dispositivos que guardam pertinência com a matéria, reforçam a ideia de que o Estado é um mero administrador de recursos, os quais são indisponíveis, de um modo geral, e que servem à coletividade. A CF de 1988, portanto, é farta de instrumentos que asseguram não somente a participação, mas o controle popular da administração pública (PIO, 2016).

Com a tecnologia é impensável que a sociedade não tenha conhecimento e acesso à informação para a fiscalização dos órgãos governamentais. Assim, o avanço tecnológico tem criado instrumentos de controle social e fortalecido a legislação vigente. Nesse ponto o controle social, assim como a efetiva transparência dos atos administrativos, os quais são direitos e deveres do cidadão, poderão influenciar o gestor na tomada de decisões, razão pela qual também essa abordagem se torna necessária para a análise dos dados, bem como o fornecimento de informações ao cidadão através de sistemas de informação ao cidadão dos órgãos governamentais.

2.2. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Antes de adentrar nas questões relativas à gestão municipal e à arrecadação da contribuição de melhoria nos municípios, é necessário, primeiramente, especificar que o conceito de cidade e a aceção de município como ente federativo tal como conhecido advém da interdisciplinaridade de vários ramos de conhecimento que foram, ao longo do tempo, evoluindo diante dos conglomerados de pessoas. O urbanismo (termo *urbis* em latim significa cidade) surgiu primeiramente relacionado ao embelezamento dos lugares, passando à relação homem-espaco físico. Ou seja, a urbanização foi além do isolamento das disciplinas (arquitetura, administração, sociologia, entre outras), juntando aspectos artísticos e científicos em espaços criados pelo homem e por ele transformados (LEAL, 1998).

Desse modo, anteriormente ao conceito de municipalidade, tal como é conhecido hodiernamente, o conceito de urbanização ganhou destaque dentro do espaço habitado pelo homem. E é desse emaranhado de aspectos e da multidisciplinariedade de formas que não somente se origina a urbanização, mas torna viável e necessária sua expansão (LEAL, 1998).

Esse anseio do urbano e do moderno é atribuído aos acontecimentos históricos vividos. A industrialização constitui marco importante do urbanismo brasileiro, exigindo demandas por infraestrutura e serviços públicos mais recorrentes. A partir dessa época que o governo passa, paulatinamente, a assumir investimentos públicos, ainda que timidamente e com resistência acirrada da elite dominante (LEAL, 1998).

Somente na década de 30, com a promulgação da Constituição Federal de 1934 é que surgem as autonomias governamental e financeira dos municípios. Embora falaciosas, as rendas próprias dos municípios asseguravam a independência na prestação dos serviços públicos. Diz-se falácia, porque a disposição constitucional era apenas nominal, já que eram privilegiados os interesses e a eletividade dos políticos locais (MEIRELLES, 2017). Com a Constituição Federal de 1946 é que se percebe uma maior independência dos municípios, quer relativo aos governos estaduais e federais, quer no tocante aos interesses da elite existente (MEIRELLES, 2017).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 os municípios passam ao status de ente integrante da República Federativa do Brasil, conforme seu artigo 1º (BRASIL, 1988), e diante do processo de democratização do país, os dispositivos constitucionais serviram de base para a implementação da organização social, produtiva e, principalmente, estatal dos mesmos, centrando-se na resolução de problemas e conflitos locais, tais como aqueles originados da ruptura com o poder latifundiário (LEAL, 2006). Nas palavras de Leal (2006, p. 94-95) “uma

nova modalidade de concepção da ocupação do espaço urbano, pautada por uma política redistributiva”, com “elementos objetivos mais consistentes para pensar qual a função do Estado no que tange à concretização daquela função social da cidade e da propriedade urbana”.

Ainda que as Constituições brasileiras anteriores tivessem expressamente nominado a autonomia municipal em seus textos, é com Carta de 1988 que se conferiu a verdadeira autonomia dos municípios (MEIRELLES, 2017). Em seu artigo 30, a CF de 1988 reforçou a autossuficiência municipal para legislar sobre interesses locais, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir e arrecadar tributos de sua competência, entre outros, demonstrando sua importância para a caracterização do sistema federativo brasileiro (MENDES, 2016). O que se observa é que os municípios passaram a desempenhar papel importante na resolução de conflitos, pois apresentavam uma ideia mais próxima de estrutura administrativa dentre as esferas governamentais, capazes de atender aos anseios da população local. A proximidade da administração com os cidadãos e aos problemas cotidianos da população citadina, conferiu status de governo autônomo e descentralizado, com orçamento público próprio a fazer frente ao planejamento do município (HERMANY E TOALDO, 2013).

Embora a CF de 1988 tenha atribuído autonomia aos municípios, é inegável que muitos Municípios não conseguem atuar de modo eficaz na solução de todas as demandas da população, uma vez que os custos dos serviços alcançados se mostram verdadeiramente altos à gestão municipal (BRITO, 2016). O desafio na implementação da maioria das políticas públicas está justamente nos recursos necessários à efetivação dos programas, sendo que os gastos relativos à implementação de melhorias públicas (entre obras, investimentos e serviços) consistam no “calcanhar de Aquiles”¹ dos municípios brasileiros.

2.2.1. Autonomia financeira dos municípios e das receitas tributárias

Com relação à autonomia municipal, quatro capacidades são delineadas pela doutrina acerca das funcionalidades dos municípios: auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Tais capacidades tem como objetivo assegurar a independência política, normativa, administrativa e financeira dos municípios, fazendo com que não somente tenham

¹ Expressão utilizada para referir o ponto fraco de alguém (<https://super.abril.com.br/comportamento/calcanhar-de-aquiles-lenda-grega-explica-origem-do-ponto-fraco/#:~:text=A%20express%C3%A3o%20foi%20criada%20para,foi%20molhado%20e%20continuou%20vulner%C3%A1vel.>) Acesso em 08/04/2021.

ares de emancipação, mas imponham a efetividade de seu gerenciamento (MENDES, 2016). Ainda que todas as capacidades referidas não sejam exercidas isoladamente pela gestão municipal em suas ações, umas são dependentes das outras, principalmente no planejamento e execuções de políticas atinentes ao desenvolvimento urbano local.

No que tange às finanças municipais, as quais devem ser analisadas pela ótica tributária e orçamentária, e alicerçadas no planejamento e na necessidade de criação programas de investimento por parte do Poder Público, é de se destacar o artigo 30, inciso III, da CF de 1988, o qual assegura o poder de instituição e arrecadação tributária (MEIRELLES, 2017). Conforme enfatizado por Ávila (2009), já o artigo 37, XXII da CF de 1988 reforça a administração tributária, dispondo que esta constitui atividade essencial para o funcionamento do Estado, sendo exercida por servidores específicos na carreira. Sem a arrecadação dos tributos, ele não teria condições de desenvolver atividades necessárias ao cumprimento do bem comum. Por administração tributária tem-se a atividade do ente estatal que visa a fiscalização e a arrecadação tributária. Ou seja, objetiva o cumprimento das obrigações concernentes à matéria tributária, podendo utilizar-se de atos coativos no desenvolvimento de suas atividades (HARADA, 2012).

As receitas tributárias dos municípios, de acordo com o artigo 145 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), são compostas de impostos, taxas e contribuição de melhoria. A conceituação desses tributos pode ser extraída do Código Tributário Nacional – CTN (BRASIL, 1966). Impostos, de acordo com o artigo 16, é o tributo que independe de qualquer atividade específica do Estado, em relação ao contribuinte. Sobre tal aspecto, os municípios detêm competência para instituir impostos sobre propriedade predial territorial e urbana, transmissão de direitos reais e imóveis e, ainda, serviços de qualquer natureza (MENDES, 2016). Já as taxas, são aquelas que, nos termos do artigo 77, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à disposição do mesmo. A contribuição de melhoria, segundo o artigo 81, é instituída pelo órgão estatal como contrapartida do custeio de obra pública de que decorra valorização imobiliária (BRASIL, 1966). Taxas e contribuição de melhoria podem ser instituídas pela União, Estados e Municípios, tendo em vista que relacionados à determinada ação ou realização de obra estatal, ficando a encargo daquele que competente para realização de tal atividade (MENDES, 2016).

Esses recursos provenientes do poder de tributação constituem rendas públicas, que somadas aos demais recursos do município formam a receita pública (MEIRELLES, 2017), a qual fará frente aos gastos e investimentos do poder público municipal. Assim, tais rendas devem estar insertas nas principais leis orçamentárias e de planejamento urbano, amparadas

pelo ordenamento tributário e pelo plano diretor local.

2.2.2. Direito Urbanístico e o Plano Diretor

A atividade estatal, antes mesmo da CF de 1988, vem atualizando os procedimentos e mecanismos que operacionalizam a gestão governamental para o desenvolvimento de suas funções, sendo que se torna cada vez mais normatizado e regulado o agir dos gestores, criando-se leis que objetivam o atendimento do interesse público (LEAL, 2006). Todavia, do lado oposto, a atualidade tem exigido um “aumento quantitativo e qualitativo das demandas sociais, cada vez mais complexas e multifacetadas, envolvendo grupos e interesses diversos” (LEAL, 2006, p. 41-42).

Nesse viés a CF/88, ao reconhecer o município como ente federado, objetivou não somente a descentralização de políticas públicas, com o fortalecimento do poder municipal para atuação nos interesses locais (BRITO, 2016), mas também a repartição de recursos para atender “uma série de novas atribuições políticas e de responsabilidades administrativas, notadamente em virtude de sua vocação para a gestão e ordenação dos assuntos relativos ao interesse local” (CIARLINI, 2016, p.394). O termo “políticas públicas” é caracterizado por todas as “decisões, ações e incentivos governamentais que visam alterar uma realidade ou solucionar problemas de interesse da população, em resposta a demandas da sociedade, por meio da alocação imperativa de recursos” (ROSA, 2016, p.190). Dessa forma, cabe ao Poder Público Municipal executar e avaliar as políticas necessárias, enquanto à União cabe à assistência subsidiária para realização dessas políticas (CORTIZO, 2018).

O Direito Urbanístico nada mais é do que o ramo do Direito que dispõe sobre normas, técnicas e instrumentos utilizados para garantir o desenvolvimento econômico e social, melhorando as condições de vida da população (FERRARI, 2005). Para Meirelles (2017, p. 549) são princípios e normas que incluem “todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade – habitação, trabalho, circulação e recreação”.

Não é outro o motivo pelo qual ao Direito Urbanístico foi atribuída a competência concorrente dos órgãos da administração direta. O artigo 21, inciso XX da CF de 1988, atribuiu à União a tarefa de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos” e no artigo 24, parágrafo primeiro, reforçou a generalidade das normas estabelecidas em âmbito concorrente, cabendo aos municípios a suplementação da legislação federal ou estadual, conforme dispõe o seu artigo 30, inciso II

(BRASIL, 1988). No artigo 30, VIII, a Carta Constitucional traz a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano como obrigação do município (BRASIL, 1988), ainda que a competência geral seja da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano.

Denota-se, portanto, que fica a cargo do município a responsabilidade pela política pública, embora sejam as legislações e normas federais aquelas que regulamentam o assunto (PINTO, 2016). É sob essa perspectiva que se reforça a necessidade dos investimentos e melhoramentos feitos diretamente pela gestão municipal, importantes tanto para o cidadão, que os utiliza, como para o Governo, pois exigem parte dos recursos orçamentários a serem despendidos pelo próprio ente municipal (ALVES, 2015).

Contudo, tais vetores do Urbanismo vindicam não somente execução de atividades, mas planejamento, a fim de estabelecer metas, objetivos e resultados acerca de problemas e suas soluções, sempre em busca da melhoria da qualidade de vida. Nas palavras de SILVA (1995, p. 123):

O processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico, quando se traduz em planos urbanísticos. Estes são, pois, os instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele. Enquanto não traduzido em planos aprovados por lei (entre nós), o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica. Por isso, enquanto simples processo, o planejamento não opera transformação da realidade existente, não surte efeitos inovadores da realidade urbana. Estes só se manifestam quando o processo de planejamento elabora o plano ou planos correspondentes, com o que, então, ingressa no ordenamento jurídico (...)

O planejamento, portanto, não é uma palavra solta no texto legal. Tal é caracterizado princípio fundamental da Administração Pública, de acordo com o artigo 6º do Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, cujas atividades administrativas deverão obedecer também a coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Desse modo, houve a necessidade de criação de um instrumento capaz de, não só satisfazer as exigências da legislação federal, mas também inserir o planejamento na gestão da política urbana e, conseqüentemente, sua adaptação à realidade local.

A redação conferida ao artigo 182 da CF/88 pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ao dispor que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, instrumentalizou a política de desenvolvimento e de expansão urbana através do plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme parágrafo primeiro do

artigo antes referido (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), em seus artigos 39 e 40, robusteceu a ideia de função social da propriedade quando atender às “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, o qual constitui “instrumento básico de política desenvolvimento e expansão urbana”. E adiante, no artigo 40, parágrafo primeiro, reforça que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”, como se observa da Figura 2.3.

Observa-se que o plano diretor é um plano de melhoramento do espaço físico do município, um instrumento de planejamento que inclui aspectos sociais, econômicos e governamentais que visam a expansão do solo (FERRARI, 2005). E sendo publicado através de uma lei, estando em plena vigência, “ao mesmo tempo que ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, constitui-se em uma garantia contra os excessos do gestor municipal (FERRARI, 2005, p. 238). No mesmo sentido Meirelles (2017, p. 576), que reforça o plano diretor como meio de planejamento municipal ao referir que “é o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com a supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade”. Além disso, “deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento [...]”.

Figura 2.3 - Do planejamento municipal



Fonte: Elaboração própria, com base na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

Os dados coletados foram confrontados com tais conceitos e disposições legais

oriundas do Plano Diretor Municipal, sendo que, no que tange à arrecadação da contribuição de melhoria, tais práticas contrariam a legislação em vigor, uma vez que o Município de Santa Maria (RS) deixa de arrecadar valores tributários que estão previamente dispostos como “instrumentos municipais de execução das diretrizes gerais da política urbana”, conforme artigo 46 do PDDT (SANTA MARIA, 2018). Todavia, caracterizando-se um instrumento de planejamento, no sentido de orientar o agir dos gestores e dos administrados, o Plano Diretor deve ser efetivado em sua integralidade.

2.2.3. Contribuição de melhoria

O Estatuto da Cidade, ao tratar do plano diretor, reforça o seu intuito de exigência de cumprimento da função social da propriedade, assegurando a qualidade de vida da população local, a justiça social e o plano de desenvolvimento das atividades econômicas, conforme se extrai dos seus artigos 39 a 42. Ou seja, a propriedade não pode ser vista como individualizada, mas inserida em um contexto coletivo (FERRARI, 2005).

Sobre esse viés, e diante dos instrumentos elencados pela lei ao cumprimento da política urbanística, a propriedade deve garantir a democratização do uso e ocupação do solo, no que pertine ao seu acesso e à moradia; a justa distribuição de ônus e encargos referentes a obras e serviços públicos; o aproveitamento e o sancionamento do uso do solo urbano não utilizado ou ocioso e, ainda, a recuperação de valores decorrentes da valorização imobiliária originada de uma ação ou obra realizada pelo Poder Público (FERRARI, 2005).

A discussão proveniente da valorização dos imóveis pela atuação da administração pública, sem deixar de referir sua tangencialidade dada à justiça distributiva dos ônus e encargos utilizados pelo governo municipal em obras e serviços locais, é decorrência da própria lei. Para tanto, a contribuição de melhoria é considerada pela maioria dos doutrinadores a “espécie tributária mais justa e democrática de todas (entre outras virtudes), cuja instituição e cobrança só podem ensejar benefício para a população” (OLIVEIRA, 2017, p. 9).

A contribuição de melhoria como tributo, lançado em detrimento de valorização do imóvel em razão de uma obra pública, teve origem na CF de 1934. Embora a CF de 1937 tenha silenciado quanto ao tributo, o mesmo restou inserido nas Cartas de 1946, 1967 e 1988 (OLIVEIRA, 2017). A CF de 1988 dispõe, em seu artigo 145, III, que os órgãos da administração direta poderão instituir contribuição de melhoria decorrente de obras públicas. Para Meirelles (2017), dada a especial valorização do imóvel particular pela obra pública, a contribuição de melhoria é um tributo recuperatório do custo estatal, a ser pago por aqueles que

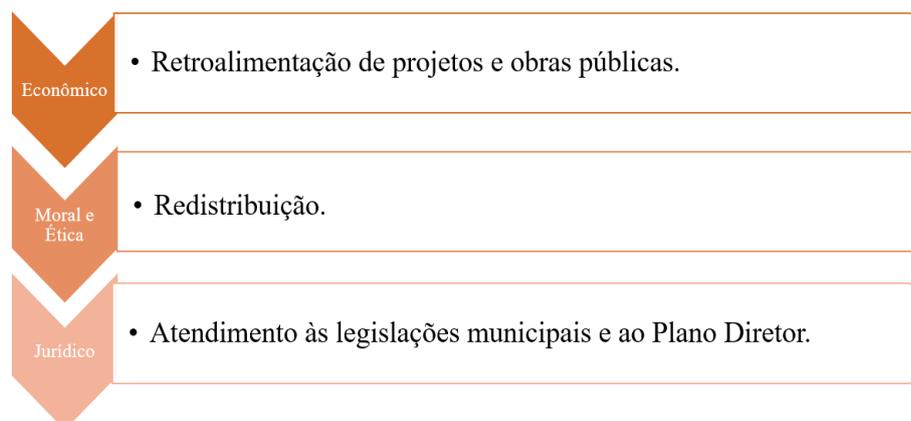
auferem o benefício em sua propriedade particular.

Não somente a função de tributo deve ser atribuída à contribuição de melhoria, mas também como forma de equidade na aplicação de recursos públicos, evitando um aumento patrimonial indevido em razão da arrecadação proveniente de outras receitas, as quais serviriam à coletividade. Assim, nada mais justo do que, beneficiando parcela da população, esta restitua pelo menos parte dos recursos utilizados, como forma retributiva e redistributiva do proveito econômico alcançado (OLIVEIRA, 2017) e, por isso, o tributo é utilizado no presente trabalho como ponto nevrálgico para análise da decisão do gestor acerca da cobrança de valores e a sua correlação com a renúncia de receitas. A importância do tributo é manifestada na Figura 2.4.

Há que se considerar que a função da contribuição de melhoria para a coletividade é a justiça social. Individualmente, o proprietário terá seu imóvel valorizado, bem como o investimento público trará consequências de melhoria de qualidade de vida ao beneficiário direto da obra realizada pelo Poder Público. Ainda que se pense que a maior parte do valor do imóvel advém do esforço financeiro do proprietário do imóvel, as alterações urbanísticas e os investimentos públicos podem acrescer o valor do bem. Ou seja, a Administração Pública, contribui para a valorização imobiliária na região. O custo, entretanto, não servirá em benefício do erário, mas sim da coletividade, que retroalimenta o sistema (RODRIGUES, 2002). Tal ciclo de autofinanciamento das obras públicas se demonstra na Figura 2.5.

Figura 2.4 - Importância da contribuição de melhoria

Importância da Cobrança da Contribuição de Melhoria:



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2.5 - Retroalimentação de recursos destinados a obras públicas



Fonte: Elaboração própria.

Sobre sua previsão legal, tem-se que o artigo 145, III da CF de 1988 dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição de melhoria decorrente de obras públicas, caso haja uma valorização dos imóveis circundantes (OLIVEIRA, 2017). Já o artigo 81 do CTN (BRASIL, 1966) refere que o tributo é instituído para “fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”. Desse modo, o fato gerador do tributo é a valorização da propriedade privada, tendo em vista a realização da obra pública, e consiste em uma recuperação do custo dispendido pelo ente estatal (MEIRELLES, 2017)².

No mesmo sentido a legislação infraconstitucional. Com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), o qual instituiu diretrizes gerais de política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes, consolidou-se a necessidade de recuperação de recursos destinados às melhorias produzidas pelo ente estatal. Para isso, tal regulamentação consagrou a justa distribuição de ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX) e a recuperação de investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis (art. 2º, XI), elementos importantes para uma concreta justiça social urbana (FONTES, et al., 2007).

Nessa linha, tanto os dispositivos constitucionais quanto a legislação infraconstitucional (sublinha-se o Código Tributário Nacional e o Estatuto da Cidade), deixam claro a necessidade de arrecadação de valores relativos à contribuição de melhoria, sendo que o Estatuto da Cidade trouxe tal tributo como instrumento tributário para a política de desenvolvimento urbano. Nota-se que o intuito do legislador infraconstitucional foi aproximar

² É preciso ser dito que a desvalorização do imóvel em função de obra pública acarreta a necessidade de indenização por parte do Poder Público, conforme artigo 37, § 6º da CF/88, que traz a responsabilidade civil do Estado quando seus agentes causarem danos a terceiros (NUNES, 2015).

o Direito Tributário e o Direito Urbanístico, elencando como instrumento de política urbana aqueles institutos tributários e financeiros do que é exemplo a contribuição de melhoria, conforme artigo 4º, inciso IV, alínea “b” do Estatuto da Cidade. Para Meirelles (2017), essa normatização coaduna com a intencionalidade pela qual foi criada a contribuição de melhoria, constituindo um instrumento altamente eficiente e promotor de uma concreta justiça social.

Fontes, et al. (2007, p. 64), não divergentes, posicionam o Estatuto da Cidade como reforço às legislações existentes, ao referir que:

De fato, esses dispositivos fixam uma importante diretriz ao aspecto econômico do processo de urbanização: seus ônus e benefícios devem ser distribuídos segundo um critério de justiça. A presença dessa ideia no Direito Brasileiro não é propriamente uma novidade, pois ela já estava incorporada em institutos como a Contribuição de Melhoria (CF, art. 145, III) e a Desapropriação por Zona (Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941). Mas agora ela assume o status de diretriz da política urbana, com o quê sua influência se amplia (Sundfeld, 2002:60). Isto porque como norma geral de direito urbanístico, conforme já dito, deve ser obedecida por agentes públicos e privados, sob pena de invalidade e submissão às sanções correspondentes. [...]

Desse modo, pode-se dizer que a contribuição de melhoria atende aos princípios da equidade, da isonomia, da legalidade, da segurança jurídica e do enriquecimento ilícito. Assim, o ordenamento jurídico pátrio traz a previsão da contribuição de melhoria como instrumento tributário de composição do orçamento municipal, cuja finalidade é a concretização dos fins administrativos, sociais e urbanísticos – seja para manutenção dos serviços, seja para realização de obras públicas. O município deve se valer do seu poder de instituição e cobrança de tributos e preços para arrecadar rendas públicas as quais, somadas aos recursos advindos de transferências entre entes estatais, constituem as chamadas receitas públicas municipais (MEIRELLES, 2017).

O conjunto de recursos que ingressa nas contas municipais é o responsável por todo o orçamento do município, demonstrando sua importância para o planejamento nos investimentos realizados. Desse modo, os tributos devem ser criados por lei, possuindo característica impositiva e compulsória no recolhimento de recursos financeiros, tal como determina o CTN (MEIRELLES, 2017) e o artigo 145 da CF (BRASIL, 1988).

A contribuição de melhoria como tributo, nesse passo, é uma fonte de recursos que pode ser significativa para o desenvolvimento urbano, constituindo-se um tributo justo e democrático, mas que se encontra preterido pelos municípios brasileiros (OLIVEIRA, 2017), tal como ocorre no Município de Santa Maria (RS), cujos dados são analisados e a motivação de sua não arrecadação é analisada na pesquisa, bem como demonstrado que tal preterimento constitui efetiva renúncia de receita pelo gestor municipal, inclusive pelo que é estabelecido na legislação tributária municipal e no plano diretor local, conforme será a seguir explanado.

2.3. INEXISTÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE VALORES TRIBUTÁRIOS PELO GESTOR MUNICIPAL E A RENÚNCIA DE RECEITA

Quando se fala em bem-estar social e atendimento ao cidadão, deve-se analisar a legislação vigente para saber se a mesma contempla uma real efetividade, chamada por alguns juristas de eficácia social da norma. Tal efetividade, para Barroso (2009, p. 305), consiste em verdadeira função social, uma certa proximidade entre o intuito do legislador (o “dever-ser” normativo) e a realidade a ser contemplada (o “ser” normativo). Nesse sentido, muito se vem construindo acerca da função principal do legislador em editar leis que sejam efetivas no atendimento das necessidades sociais, levando em conta o fim público a que se destinam. No mesmo sentido, também o papel do gestor público é administrar os interesses coletivos, mantendo a conduta dos entes estatais “afivelada às disposições legais, visando a proteger o cidadão contra abuso ou desvios dos detentores deste poder” (LEAL, 2006, P. 38).

O que se verifica, não obstante, é que a sociedade está cada vez mais complexa e heterogênea, com interesses divergentes e muitas vezes conflitantes, que demandam não somente leis efetivas, mas instrumentos variados de atendimento do fim público e gestores imbuídos na resolução e na prevenção dos conflitos da sociedade. Nas palavras de Leal (2006, p.43):

O Estado hodierno (e notadamente no Brasil), em tais condições, passa a ter uma revigorada função de ordenação do caos e da agudizante exclusão social cometida por aquele modelo de organização produtiva e social, agora potencializado pelos termos de vínculos políticos delimitados pelas diretrizes constitucionais, tendo por tarefa e principal característica revitalizada, a administração de conflitos que perpassam a sociedade multicultural e tensa que o institui. Assim, um processo de democratização de uma sociedade é, necessariamente, também um processo de organização do Estado, em que ele se mobiliza tendo em vista propiciar a possibilidade de prevenção e resolução dos conflitos dessa sociedade, o que implica a constituição processos e procedimentos adequados à prevenção e resolução desses conflitos.

É inevitável que todo esse processo de organização exija valores orçamentários por parte do ente municipal, o que na maioria das vezes é limitado (HERMANY E TOALDO 2013), demandando a implementação e a fiscalização de institutos de recuperação de valores dispendidos pelo Poder Público, a fim de que haja uma retroalimentação ou um autofinanciamento do sistema, e evitando-se a renúncia de receitas. Assim, em vista dessa necessidade orçamentária é que se utiliza a discussão de cobrança de valores tributários sob o viés da renúncia de receitas.

2.3.1. Renúncia de receitas e contribuição de melhoria: legalidade e não discricionariedade

Além dos efeitos práticos, é de se analisar o princípio da legalidade no caso da tributação. O princípio está previsto nos artigos 5º, II, e 37, *caput*, da CF de 1988, o qual, no direito administrativo, assume feição distinta da que possui nos demais ramos. Enquanto que, em outras áreas, entende-se que tudo o que não é proibido pela lei é permitido que se faça, no direito administrativo somente é permitido aquilo que a lei autoriza e determina (MEIRELLES, 2017).

Se de um lado há certa discricionariedade do gestor na implementação de tributos, isso não ocorre quando já previsto no ordenamento jurídico municipal o rol taxativo de espécies tributárias. Como discricionário, entende-se a faculdade para a prática de determinado ato, analisando-se os critérios de conveniência, de oportunidade e de conteúdo. O poder discricionário advém do fato de que, inexistindo lei para todos os fatos administrativos, pois não há como se prever todas as situações em uma determinada lei, confere-se liberdade de decisão ao gestor público (MEIRELLES, 2010). Havendo lei, portanto, não há que se falar em discricionariedade.

A LRF estabelece que são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente da Federação. Além disso, traz quatro eixos necessários à sua efetiva imposição, quais sejam planejamento, transparência, controle e responsabilização. Nesse sentido, a LRF trouxe inovações em vários instrumentos de controle e de gestão fiscal e financeira, visando reduzir o grau de discricionariedade nas políticas orçamentárias dos municípios (CIALDINI e AFONSO, 2016). Ou seja, a arrecadação tributária não consiste em ato discricionário do poder público, mas sim um dever fiscal do administrador público.

Para a concretização dos fins administrativos e sociais – seja para manutenção dos serviços, seja para realização de obras públicas – o município se vale do seu poder para arrecadar rendas públicas, as quais somadas aos recursos advindos de transferências entre entes estatais constituem as chamadas receitas públicas municipais. Assim, o conjunto de recursos que ingressa nas contas municipais é o responsável por todo o orçamento do município, demonstrando sua importância (MEIRELLES, 2017).

Nesse contexto, os tributos devem ser criados por lei, razão pela qual possuem característica impositiva e compulsória no recolhimento de recursos financeiros, tal como determina o CTN (MEIRELLES, 2017) e a CF de 1988, os quais definem como receitas

tributárias valores arrecadados a título de impostos, taxas e contribuição de melhoria. Em matéria tributária, pode-se dizer que os tributos estão interligados à própria civilização, pois se paga um preço para viver em sociedade, e eles necessitam ser compulsórios para evitar irregularidades e oportunismos.

Assim, se a contribuição de melhoria, além de constar expressamente nas legislações tributárias locais, encontra-se prevista no Estatuto da Cidade e no plano diretor local; e constituindo instituto válido no nosso ordenamento jurídico, previsto em lei e ao alcance do gestor público, cuja finalidade é garantir a recuperação de valores destinados ao desenvolvimento urbano, não há motivação suficiente para o seu desuso. Sob esse prisma, importa ressaltar que, conforme pontua Fontes et.al (2007, p. 65), “todos os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade – sejam eles de planejamento, tributários, financeiros, jurídicos ou políticos – deverão necessariamente seguir todas as diretrizes dispostas pelo art. 2º”. Há, portanto, obrigatoriedade na arrecadação de valores tributários que, se instituídos pelo município, devem fazer frente ao orçamento local.

2.3.2. Improbidade Administrativa do gestor municipal pela renúncia de receitas

Conforme dispõe o artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), constitui ato ímprobo aquele que causa lesão ao erário, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, ensejando a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas. Por seu turno, o art. 14, caput e inciso II, prevê que a renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Além disso, estar acompanhada de medidas de compensação, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. No mesmo sentido o artigo 176 do CTN (BRASIL, 1966).

Dessa forma, entende-se que a arrecadação da contribuição de melhoria, uma vez constante na legislação tributária e no plano diretor municipal, não consiste em ato discricionário do gestor, pois inexistente brecha legal para tanto. Logo, não há qualquer faculdade do ente municipal quanto à arrecadação de valores dessa natureza, já que consistente em obrigação compulsória do direito tributário (CAPARROZ, 2018).

Veja-se que, somada à característica de tributo, proveniente da CF de 1988 e do CTN, a especificação da contribuição de melhoria como instrumento de política urbana de ordem tributária e financeira traduz sua importância para os cofres municipais. Isso porque a “autoridade não está vinculada apenas ao direito criado pelo Poder Legislativo; ela está,

também, subordinada pelo direito que ela própria cria” (LEAL, 2006, p.123). Se tanto as legislações tributárias quanto o plano diretor sustentam a contribuição de melhoria no rol de instrumentos financeiros e tributários para o desenvolvimento urbano, não é crível que deixe de efetuar a cobrança dos valores que lhe são atinentes, sob pena de incursão nos crimes de improbidade administrativa. O gestor municipal que deixa de instituir e arrecadar tal tributo, em verdade, renuncia parte da receita tributária, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 14 (BRASIL, 2000).

O dever de probidade do administrador público está ligado à legitimidade de seus atos. Restando esses considerados ímprobos, segundo disposição do artigo 37, § 4º da CF (BRASIL, 1988), importarão em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo de responder à ação penal cabível. Já a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), a qual dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos classifica os casos de improbidade administrativa em três espécies: a) as que importam em enriquecimento ilícito, b) as que causam prejuízo ao erário e c) as que atentam contra os princípios da Administração Pública, cujas penalidades devem ser aplicadas pelo Poder Judiciário, levando-se em conta a extensão e o proveito patrimonial obtido pelo agente ímprobo (MEIRELLES, 2010).

No caso do gestor que renuncia receitas, impõe-se analisar a questão sobre a espécie de prejuízo ao erário, uma vez que deixa de arrecadar valores tributários. Para tal ato de improbidade administrativa, há caracterização de responsabilidade civil do gestor, a qual pode resultar de conduta dolosa ou culposa no desempenho do cargo, tendo em vista os danos causados à municipalidade. No que tange ao processo judicial, o mesmo será ajuizado sobre o rito comum, proposto pelo Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, cabendo, ainda, a escolha por ação civil pública (MEIRELLES, 2010).

Não obstante a existência de outros institutos políticos e jurídicos elencados no Estatuto da Cidade, com características similares de recuperação de custos, porém não tributários, do que é exemplo a operação urbana consorciada e a outorga onerosa do direito de construir, tais constituem uma faculdade do gestor municipal, dependente da relação público-privado para sua implementação. Além disso, a opção destes institutos não impede a cobrança tributária, eis que não há qualquer menção na lei de que, optando por instrumentos de natureza política ou jurídica, o gestor municipal deva “abrir mão” dos tributos inerentes à valorização imobiliária. Ainda que não possa ocorrer um *bis in idem*, a legislação de vigência da matéria não torna excludentes os instrumentos, o que possibilita a imposição do tributo para aqueles que tiveram valorização do seu imóvel e deixaram de fazer parte do investimento da operação

(SOTTO, 2015).

Assim, a lei não permite que haja faculdade do legislador em optar por um instrumento tributário em detrimento de um não-tributário, o que reforça o entendimento de que não pode o gestor deixar de arrecadar valores de contribuição de melhoria quando houver valorização imobiliária, sob pena de incursão nos crimes de improbidade administrativa. Portanto, em clara contrariedade aos dispositivos legais vigentes, o gestor do Município de Santa Maria (RS) deixa de arrecadar valores tributários, sendo que tais conceitos serão utilizados para explicar os dados coletados, bem como sua vinculação com os motivos que levam o gestor a efetivar tal renúncia de receitas.

3. METODOLOGIA

A metodologia consiste em uma análise dos métodos, do tipo e das técnicas utilizadas para a elaboração de uma pesquisa científica, sendo conhecimento essencial para a sua elaboração. Por método entende-se um conjunto de procedimentos utilizados para se obter um fim desejado, com o objetivo de atingir determinado resultado (GIL, 2008).

A finalidade deste capítulo é descrever as etapas utilizadas para a execução da pesquisa e as formas de coleta de dados. Para tal, foram estruturados os seguintes tópicos: estratégia de pesquisa e método adotado; objeto de análise e dos procedimentos e das técnicas empregadas na análise de dados.

3.1. ESTRATÉGIA DE PESQUISA E MÉTODO ADOTADO

Destaca-se que esta pesquisa utiliza o método de abordagem indutivo, o qual, com base em fatos particulares, demonstra uma conclusão genérica. Para tal abordagem, “parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer”, sendo que “o conhecimento é fundamentado exclusivamente na experiência, sem levar em consideração princípios preestabelecidos” (GIL, 2008, p.10).

Quanto à sua natureza, a pesquisa designa-se como aplicada, pois tem como objetivo gerar conhecimento para aplicação prática (MATIAS-PEREIRA, 2016). Neste caso, a pesquisa visa analisar os motivos determinantes da inexistência de receita relativa à contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS), gerando entendimento das questões tributárias da esfera municipal.

O estudo é de natureza qualitativa, tendo em vista a complexidade do problema e a análise do “por que” tal fato ocorre, além de não utilizar instrumentos estatísticos para analisar a problemática (YIN, 2015). Quanto à tipologia, trata-se de um estudo de caso, cujo intuito é investigar um fenômeno quando os seus limites e seu contexto não estiverem evidenciados (YIN, 2015). Em relação aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como um estudo exploratório, no qual Gil (2002) entende que seu objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema; o autor também entende que apesar de flexível, o planejamento de estudos exploratórios assume a forma de pesquisa bibliográfica ou estudos de caso.

No que tange aos procedimentos técnicos, realizou-se coleta bibliográfica, para a fundamentação teórica; documental, com a análise da legislação e documentos relevantes à análise; convergindo para um estudo de caso, o qual representa uma maneira consistente de

realizar análise de dados. A coleta bibliográfica utilizou material já publicado em livros ou periódicos no intuito de demonstrar a base teórica utilizada no referencial. Já o procedimento documental visou analisar materiais que não receberam tratamento analítico, razão pela qual o estudo de caso buscou um conhecimento aprofundado dos dados encontrados (MATIAS-PEREIRA, 2016). A pesquisa documental teve, como fonte principal, documentos concernentes a uma obra pública realizada pelo Município de Santa Maria (RS) e passível de tributação de contribuição de melhoria, sendo os documentos obtidos através do sistema de transparência de contas municipais. A partir dessa identificação, buscou-se relacionar os determinantes da não arrecadação do tributo, analisando-se possíveis questões jurídicas, administrativas ou políticas.

3.2. OBJETO DE ANÁLISE

O objeto de análise, descrito na seção 4.1, é o Município de Santa Maria (RS). Segundo análise realizada pelo Sistema FIRJAN, através do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)³ “o município de Santa Maria, no ano de 2011, encontrava-se na 109^o posição em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, e na 426^o posição em comparação com o resultado nacional, com 0,7221 pontos, apresentando uma Boa Gestão pública”. Na comparação do índice com os demais municípios com mais de 100 mil habitantes no Estado do Rio Grande do Sul, em 2010, Santa Maria ocupou o 6^o lugar no ranking, apresentando bom resultado na gestão dos recursos públicos (ADESM, 2019).

Relativamente à receita pública do Município, entre os anos de 2008 a 2014, a receita tributária tem-se mostrado em constante crescimento (ADESM, 2021)⁴. Apesar do aumento de receita pública e dos resultados obtidos através do IFGF concluírem pela boa gestão pública, levando-se em conta as características de retributividade e justiça fiscal e sua previsão no Código Tributário, o tributo denominado contribuição de melhoria tem se mostrado em desuso no Município de Santa Maria (RS). Nos balanços patrimoniais dos últimos 5 anos, não há qualquer arrecadação dessa natureza, apesar de constar no controle de programas, projetos e obras do sistema e-SIC várias ações que poderiam sofrer tributação. A pesquisa abrangeu os

³ A ferramenta utilizada pelo Sistema FIRJAN permite uma análise através do controle social dos gastos públicos, sendo que a forma de avaliação, de cálculo e de classificação dos resultados podem ser obtidas através do site <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=RS&IdCidade=431690&Indicador=1&Ano=2016>. Acesso em 09/02/2021

⁴ <https://santamariaemdados.com.br/4-economia-e-financas/renda/>. Acesso em 02/02/2021

anos de 2016 a 2020, sendo que a coleta de dados, principalmente contábil, terá como limite temporal o mesmo período.

Como amostra de uma obra passível de arrecadação da contribuição de melhoria considerar-se-á uma obra pública realizada na área urbana do Município de Santa Maria, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Tal obra pública está descrita mais detalhadamente na seção 4.2 A escolha do município, especialmente o seu Distrito Sede, fundamenta-se em detrimento de sua localização geográfica no centro do Estado. Além disso, é referência de ensino em toda região e possui diversas unidades militares. Tanto estudantes quanto militares constituem a população não fixa do Município, o que enseja uma oferta de imóveis temporários, atraindo investidores do ramo, que optam pelas construções para locação. No mais, seja na construção, seja na venda e locação, apresenta um número de oferta expressivo, constituindo importante comércio local, o que faz com que seja considerado de extrema relevância para a economia local.

3.3. PROCEDIMENTOS DE COLETA E DAS TÉCNICAS EMPREGADAS NA ANÁLISE DE DADOS

A coleta de dados é realizada através de instrumentos utilizados para obter as informações necessárias ao estudo, e na busca das quais se deve garantir fidelidade, qualidade e completude dos resultados (MICHEL, 2015). Dessa forma, utilizou-se, primeiramente, técnicas de pesquisa bibliográfica, de análise documental da obra utilizada para a amostra, legislação e demonstrativos contábeis do Município, questionamentos realizados via sistema e-SIC, bem como de evidência observacional *in loco*.

3.3.1. Procedimento de coleta bibliográfica para referencial teórico

Segundo Baptista e Campos (2016), é através da bibliografia que a pesquisa tem sua base edificada e direcionada, ocasião na qual surgem os aspectos relevantes da pesquisa. É a fase inicial do trabalho, onde o pesquisador coleta informações para estruturação do problema, objetivos e tópicos (MICHEL, 2015).

Nesse sentido, a coleta bibliográfica buscou a melhor compreensão teórica sobre o objeto do estudo, sendo arrecadado material de forma mecanista em livros e artigos relacionados com o tema. Foram utilizadas bases de dados eletrônicas para busca de periódicos, sendo alguns retirados do site da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (Capes), da *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) e da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Após a coleta do material, as informações foram fichadas e organizadas para a confecção dos tópicos apresentados, restando descartadas aquelas que não apresentavam correlação com o tema ou se distanciavam do objetivo proposto. Na sequência, foi utilizado o material coletado, procedendo-se à triangulação com as demais informações obtidas na fase de coleta de dados, com o intuito de analisar os achados com as teorias escolhidas.

3.3.2. Procedimento de questionamentos via e-mail e Sistema e-SIC

O procedimento adotado se mostrou relevante para alcançar o intuito pretendido na presente pesquisa, qual seja compreender porque se deixa de arrecadar contribuição de melhoria no Município e obter informações específicas sobre o assunto. Diante da dificuldade imposta pela pandemia do coronavírus, os questionamentos via e-SIC e e-mail se tornaram uma alternativa viável para o estudo em comento.

No presente estudo de caso optou-se pela realização de questionamentos utilizando o canal de informações disponível ao cidadão para a verificação, inclusive, do aproveitamento do sistema no controle social das despesas públicas. O intuito das perguntas utilizadas é compreender os motivos da não arrecadação do tributo e a razão pela qual o Município de Santa Maria (RS) não apresenta valores arrecadados nos últimos anos, utilizando-se o sistema viabilizado pelas legislações de transparência. Para tanto, as perguntas foram direcionadas a dois tipos de órgãos, classificados conforme a disposição do Quadro 3.1.

Após à obtenção dos dados, foi efetuada a etapa de conhecimento, identificação do problema e análise dos dados. Utilizou-se o método de análise de conteúdo para interpretação dos dados. Bardin (1977) ressalta que essa técnica de coleta de dados é sistemática e compreende a descrição do conteúdo, podendo ser analisados indicadores quantitativos. As etapas da análise, segundo a autora, consistem em pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial. A primeira envolve a organização do que se quer realizar; a segunda é no momento em que se procede à codificação, à classificação e à categorização das respostas. A última etapa consiste no fornecimento das reflexões, conexões de termos e ideias.

Quadro 3.1 - Classificação dos grupos a serem questionados

Classificação	Características	Objetivos dos questionamentos
Órgãos Administrativos – órgãos administrativos municipais de Finanças, ligados à gestão de receitas tributárias, e de Obras, competente pela execução de melhorias municipais.	Questionamentos relativos às finanças municipais e às obras realizadas no Município, bem como fluxos de atividades internas relativos às obras municipais.	Compreender as estruturas internas, sistemas utilizados, fluxos e rotinas do setor de tributos, procedimentos e documentos relativos ao setor de arrecadação de tributos e ao setor de obras municipais.
Órgãos de controle externo – agentes de controle externo das finanças públicas, tais como Tribunal de Contas do Estado, Poder Legislativo e do Observatório Social de Santa Maria.	Questionamentos direcionados aos órgãos de controle externo pela fiscalização das receitas tributárias municipais.	Questionar a existência ou não de procedimentos fiscalizatórios por parte dos agentes controladores acerca da não arrecadação da contribuição melhoria; se tal fato é investigado e punido como renúncia de receita.

Fonte: Elaboração própria

Os achados foram interpretados conforme a teoria proposta. As interpretações das respostas aos questionamentos formulados através do sistema e-SIC foram analisadas sob o prisma das teorias utilizadas para realização da pesquisa, onde os achados são apresentados como convergência da triangulação de todos os procedimentos.

3.3.3. Procedimento de coleta de documentos eletrônicos

Os dados da obra asfáltica utilizada como amostra foram obtidos através do Portal da Transparência Municipal, assim como as legislações vigentes sobre a matéria e valores relativos à receita tributária. Tendo em vista que a pesquisa se origina do controle social, o qual pode ser exercido por qualquer cidadão, o estudo priorizou a captação e coleta de informações disponíveis em banco de dados eletrônico da Prefeitura Municipal de Santa Maria, principalmente no que tange ao orçamento municipal, legislação e documentos relativos à obra pública examinada. O material disponível foi organizado conforme as categorias finais de análise, servindo como fonte adicional de dados à triangulação.

3.3.4. Procedimento de observação *in loco*

Para melhor avaliar a condição do ambiente pesquisado, foi utilizada a técnica de observação simples no local de realização da obra asfáltica, indicada para estudos qualitativos de caráter exploratório. Tal técnica é recomendada para análise de lugares públicos, nos quais o pesquisador será um mero expectador, não participante, permanecendo alheio ao fato ou

situação encontrada (GIL, 2008).

Para Yin (2015, p. 119) “a evidência observacional é frequentemente útil para proporcionar informação adicional sobre o tópico sendo estudado”, pois podem adicionar “novas dimensões ao entendimento do contexto ou fenômeno sendo estudado”. Dessa forma, foi utilizada a técnica através de cadernos de notas e registros fotográficos da obra asfáltica, como parte do protocolo do estudo de caso, os quais ajudarão a demonstrar as características do local objeto da análise. Ainda, foi confrontada a utilização de recursos provenientes de programas de transporte urbano e o escopo da obra, a fim de verificar a aplicação de valores e a efetiva utilização finalística da obra, qual seja melhoramento do transporte urbano. Após a coleta das observações realizadas, tais dados foram submetidos a um processo de análise e interpretação, no intuito de fornecer cientificidade ao procedimento realizado.

3.3.5. Resumo dos procedimentos e técnicas empregados na pesquisa

Os procedimentos antes transcritos visaram explicar o motivo da inexistência de arrecadação da contribuição de melhoria pelo Município de Santa Maria (RS). Com base nesse objetivo geral, definiu-se objetivos específicos, sendo que o Quadro 3.2 representa, de forma sistemática e objetiva, os procedimentos e técnicas empregados na pesquisa para o atendimento do que foi proposto.

Quadro 3.2 - Resumo dos procedimentos e das técnicas empregadas

Objetivo	Procedimento	Ações
Levantar dados de uma obra passível de arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS);	Procedimento de coleta de documentos eletrônicos.	Realização de análise documental em site oficial do Município de Santa Maria (RS).
Identificar os determinantes da não arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS);	Procedimento de questionamentos via e-mail e Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), além de observação <i>in loco</i> .	Realização de questionamentos via e-mail e Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), bem como observação <i>in loco</i> da obra escolhida como objeto de pesquisa.
Analisar se as causas da não arrecadação do tributo constituem renúncia de receita pelo gestor municipal.	Procedimento de questionamentos via e-mail e Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), bem como triangulação entre os dados coletados com a bibliografia referida.	Realização de questionamentos eletrônicos com órgãos administrativos e órgãos de controle externo, tais como Tribunal de Contas do Estado, Poder Legislativo e Observatório Social de Santa Maria.

Fonte: Elaboração própria.

Após a coleta de dados, foi realizada a interpretação dos mesmos e a triangulação com todo o arcabouço teórico desenvolvido na dissertação.

4. ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS DADOS

Este capítulo apresenta a análise e as discussões dos dados coletados da pesquisa, de acordo com os objetivos propostos e a literatura abordada. Inicialmente, descreve-se o Município de Santa Maria (RS) e o mercado imobiliário local. Em seguida, são analisados os dados da obra asfáltica escolhida, localização, especificidades, valores gastos e valorização imobiliária após a realização da obra pública. Após, explora-se os motivos da inexistência de arrecadação de contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS), os determinantes da não arrecadação e sua caracterização enquanto renúncia de receitas. Por fim, é realizada uma análise da obtenção de dados pelo ponto de vista da transparência e do controle social.

A coleta de dados foi realizada através de questionamentos encaminhados através de acesso aos Sistemas de Informação ao Cidadão – SICs ou por e-mails disponibilizados para o atendimento direto da população, os quais foram direcionados diretamente ao órgão ou entidade pesquisada. Também foram coletadas informações documentárias em sites oficiais. A observação *in loco* se limitou à rua Machado de Assis.

4.1. DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E O MERCADO IMOBILIÁRIO

Nesse subcapítulo efetua-se uma breve localização acerca do Município de Santa Maria (RS), objeto de estudo, e o ramo imobiliário; da constante valorização de imóveis, ao mesmo tempo em que se encontra desatualizado junto à Prefeitura o valor do m² em vários locais da cidade. Tais dados serão utilizados para discutir a valorização imobiliária no município e a necessidade de atualização de valores para fins tributários, conforme se verifica das evidências 1 e 2 adiante apresentadas.

4.1.1. Da constante valorização dos imóveis no Município de Santa Maria (RS)

O Município de Santa Maria (RS) está localizado na região central do Rio Grande do Sul, possuindo área territorial de 1.781,757 km². Segundo dados do IBGE a população constante no último censo realizado era de 261.031, sendo que a população estimada para o ano de 2020 era de 283.677 (IBGE, 2010). O Município conta com 10 distritos, sendo que o distrito sede é dividido em 41 bairros (ADESM, 2021).

A Figura 4.1 evidencia a localização do Município de Santa Maria (RS) no mapa federal e estadual, bem como apresenta as regiões e bairros do Distrito Sede.

Figura 4.1 - Mapa das regiões e bairros da cidade de Santa Maria



Fonte: <http://comunidadenovasantamarta.blogspot.com/search/label/Ano%20de%202007>

Segundo o IBGE (2010), a urbanização adequada de vias públicas (considerada a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio) no Município de Santa Maria (RS) representa 49,1%. No tocante à pavimentação das ruas, 52,31% das vias são asfaltadas e 27,89% possuem pavimentação com pedras irregulares.

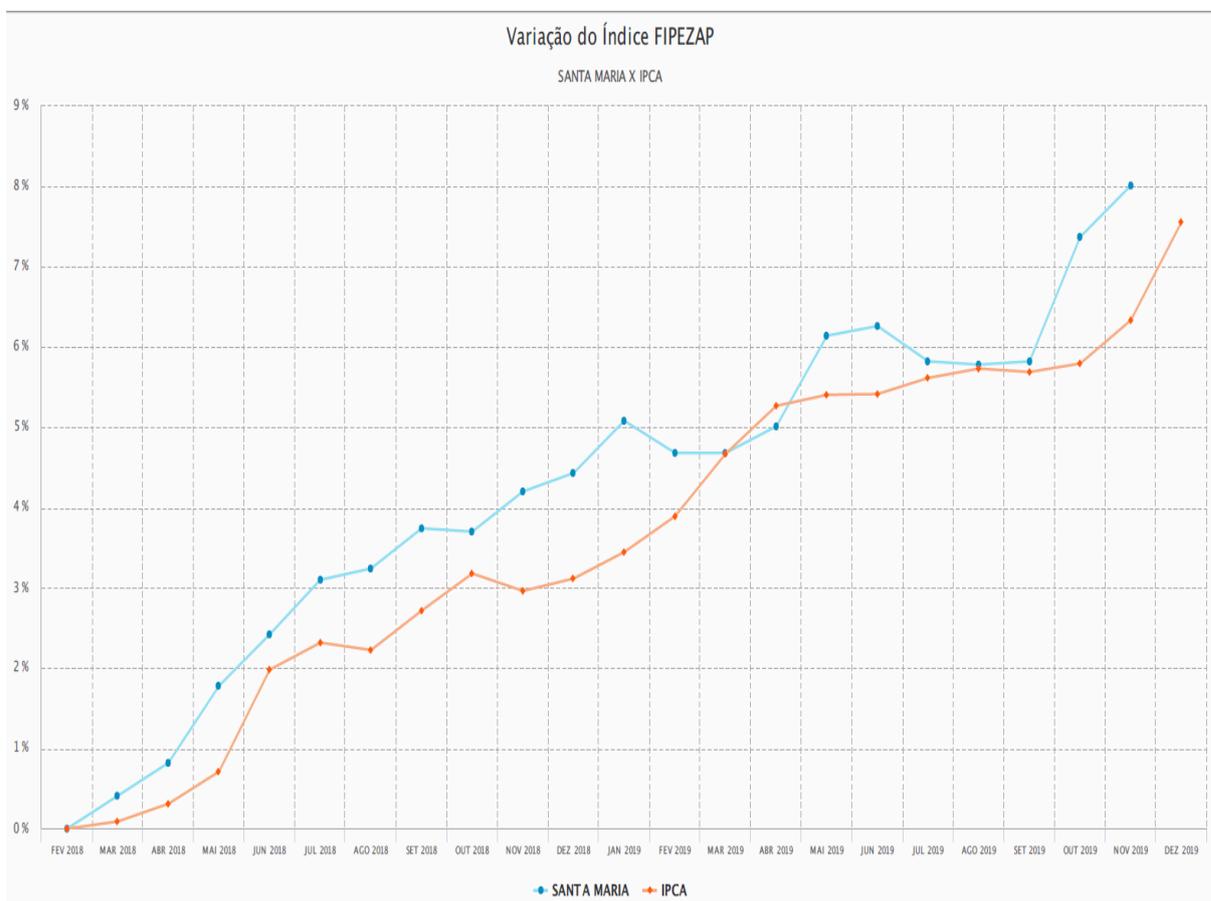
Tanto a localização do Município, na região central do Estado, quanto a estrutura da cidade construída ao longo dos anos foi considerada importante para os investimentos locais. O investimento em imóveis no Município sempre foi atrativo. Mesmo em anos de crise, a cidade apresentou forte mercado imobiliário, aquecido principalmente por militares e estudantes que agregam à população santa-mariense anualmente. O município conta com mais de 168 imobiliárias e um número relevante de corretores que trabalham no ramo imobiliário. Em 2015 o Município chegou a alcançar o 79º lugar de melhor lugar do Brasil para realização de investimentos imobiliários, com uma valorização que pode chegar a 10% ao ano, superando em muito o índice da inflação (DIÁRIO DE SANTA MARIA, 2015).

Tal crescimento do mercado imobiliário local pode ser verificado pelo índice FipeZap medido para imóveis localizados em Santa Maria. Esse índice surgiu de um acordo entre a

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe e o Grupo Zap, a fim de calcular os preços médios de venda e locação de imóveis. O cálculo leva em consideração os dados publicados no Zap Imóveis e outros portais de internet e, após tratamento estatístico, apresenta indicadores trimestrais de evolução de preços no mercado imobiliário (FIPEZAP, 2021).

Conforme o índice divulgado pelo FipeZap (2021), o qual apresenta o comportamento de preço de venda de imóveis residenciais em algumas cidades que são monitoradas, Santa Maria (RS) encontra-se com índice positivo. No ano de 2018 e de 2019 a variação deste ultrapassou àquela do IPCA em muitos meses, demonstrando a valorização constante dos imóveis locais, conforme se pode observar na Figura 4.2:

Figura 4.2 - Variação do índice FIPEZAP



Fonte: FIPEZAP

Ainda que tal indicador seja parcial para a análise do período objeto do presente estudo, pois não houve divulgação de informações dos anos de 2016, 2017 e 2020, levando em conta a análise dos índices de 2018 e 2019, observa-se que houve crescimento do valor de imóveis no Município. Comparando o número do índice em janeiro de 2018, o qual teve equivalência de 100,00 e dezembro de 2020, cuja equivalência numérica era de 109,43, é possível verificar que

a valorização imobiliária foi uma constante no Município, ainda que em tempos considerados de crise econômica (FIPE, 2021).

Evidência 1: A valorização de imóveis em Santa Maria (RS) é crescente, sendo que o mercado imobiliário se mostra aquecido ainda que em tempos considerados de crise econômica.

4.1.2. Da desatualização do m² na legislação municipal em comparação com o preço de mercado – análise do Bairro Menino Jesus

Ainda que a valorização imobiliária no Município de Santa Maria (RS) seja crescente, é preciso que se considere o valor médio de mercado dos imóveis e sua respectiva localização, objetivando um comparativo com a legislação municipal do valor do m² utilizado para a arrecadação dos tributos. Para não se estender a todos os bairros, foi delimitada a pesquisa ao bairro Menino Jesus, localizado na periferia do bairro Centro, o qual abrigou a obra asfáltica que será adiante apresentada.

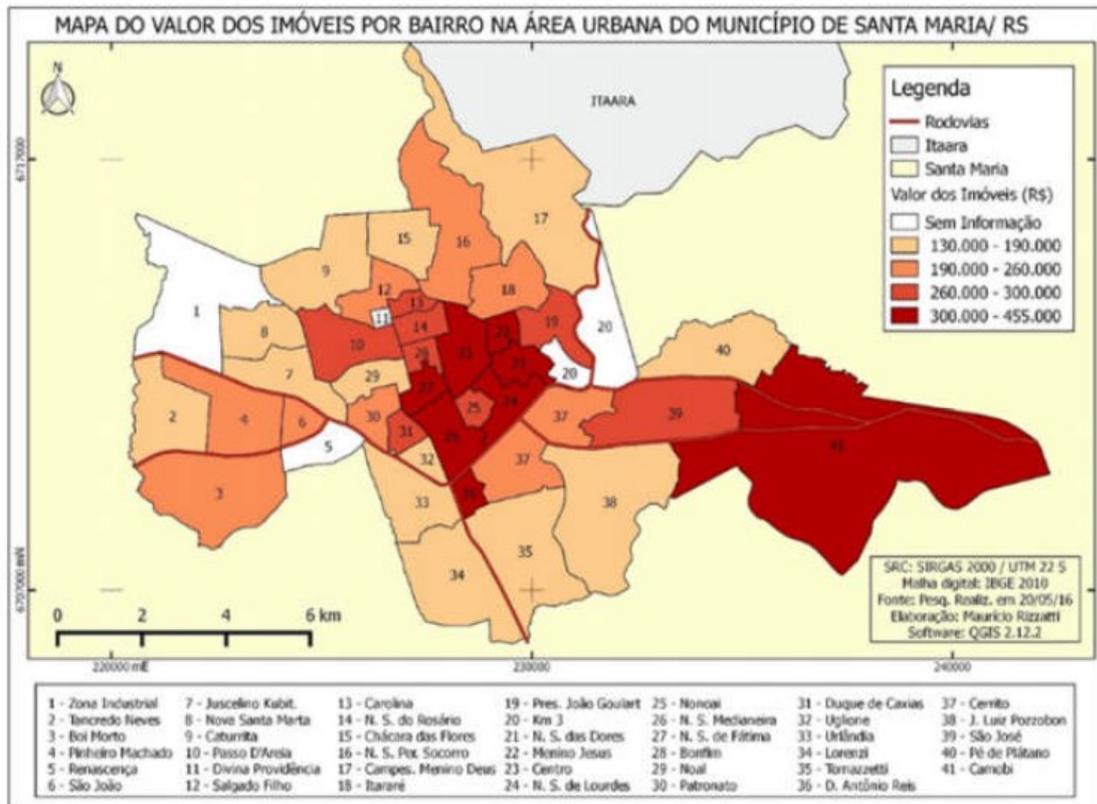
Pertencente à região Nordeste da cidade, o bairro Menino Jesus é considerado central, possuindo área limítrofe ao bairro Centro e ao bairro Nossa Senhora das Dores, importantes pontos do Município. Tal bairro surgiu do desmembramento do bairro Nossa Senhora das Dores em 2006, sendo que este possui shopping, clube recreativo de grande renome e diversos órgãos do Poder Judiciário.

Por sua localização, o bairro Menino Jesus tem sido atrativo para o ramo da construção civil, pois próximo a áreas comerciais e atividades administrativas, bem como apresenta facilidade de deslocamento para outros pontos da cidade. A Figura 4.3, extraída da pesquisa de Rizzatti et. al. (2017, p. 13), dá conta que o bairro Menino Jesus possui imóveis com maiores valores de mercado, justamente pela localização em que se encontra, na periferia do bairro Centro.

De acordo com os dados coletados do site Zap Imóveis (2021), o valor do m², considerados terreno e construção, na análise de mercado para o Bairro Menino Jesus tem uma média de R\$ 4.592,29 (quatro mil quinhentos e noventa e dois reais e vinte e nove centavos). Ao revés, conforme se verifica do Decreto nº 248, de 12 de novembro de 2020, o qual dispõe sobre o cálculo e arrecadação dos tributos municipais para o exercício 2021, no mesmo bairro, cuja Zona Fiscal aparece como nº 3, Subzona Fiscal 6, o valor do m² do terreno é de R\$ 89,09 e o valor do m² da construção mais caro (que leva em conta a estrutura de concreto superior) é de R\$ 3.546,29, totalizando R\$3.635,38 o m² do terreno e da construção. Assim, se verifica

uma diferença de R\$956,91, mais de 20% por m² relativo aos imóveis da área estudada, calculados entre o valor de mercado e o valor fiscal aplicado para tributos municipais.

Figura 4.3 - Mapa do valor dos imóveis por bairro no Município de Santa Maria (RS)



Fonte: Rizzatti et. al., 2017, p. 13.

Uma análise do Decreto nº 248, de 12 de novembro de 2020 demonstra que até a presente data se aplica a PGV de 1995, com as mesmas zonas fiscais e mesmos valores, corrigidos pela Unidade Referencial Fiscal – UFIR até o ano de 2000, quando restou extinta pelo art. 29, §3º da Medida Provisória 2095-76. Posteriormente os valores passaram a ser corrigidos pela UFM (Unidade Fiscal Municipal), conforme estabelece o artigo 241 da Lei Complementar Municipal nº 01, de 28 de dezembro de 2001. Ou seja, ainda que os imóveis tenham sofrido importante valorização, com valores de mercado que superam a média de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), a legislação municipal utiliza valores desatualizados, deixando de levar em conta importantes alterações urbanísticas que foram realizadas ao longo do tempo.

Evidência 2: O cálculo e arrecadação dos tributos municipais ainda leva em consideração a PGV de 1995, desconsiderando todo o desenvolvimento municipal dos 26 anos,

sendo que o valor do m² na legislação municipal não condiz com o preço de mercado que é cobrado atualmente.

4.2. OBRA ASFÁLTICA DA RUA MACHADO DE ASSIS

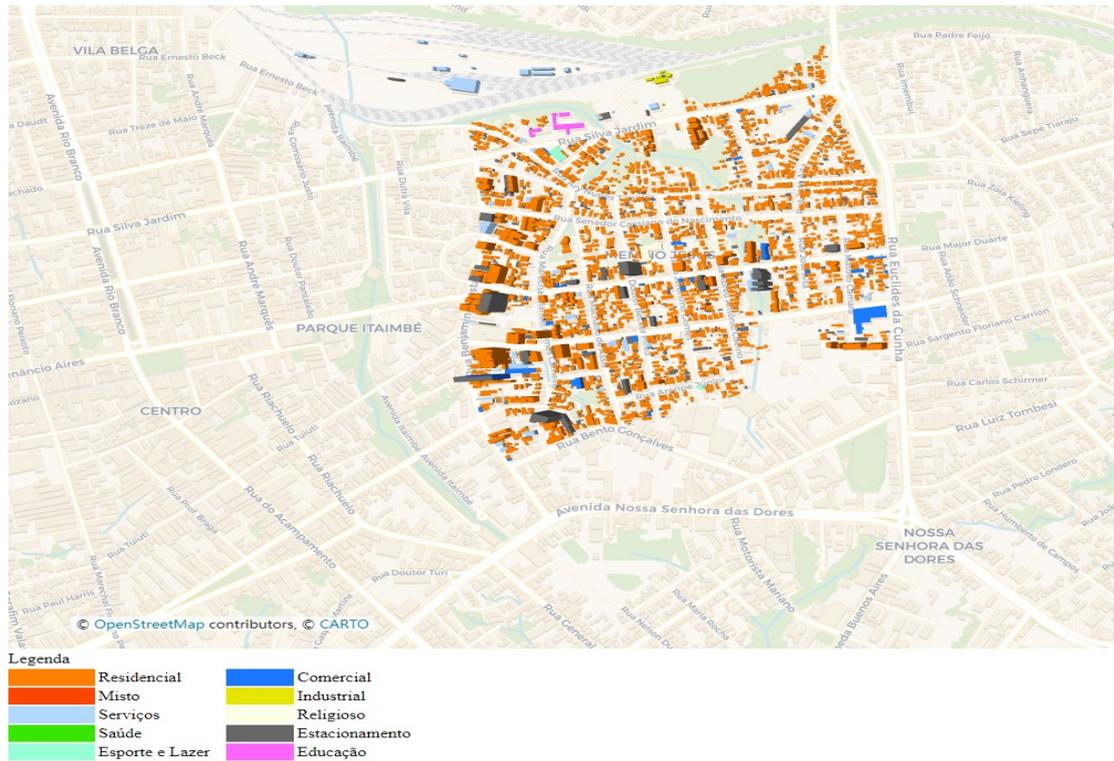
Nesse subcapítulo são apresentadas as características da obra passível de arrecadação da contribuição de melhoria e exemplificativa do objeto de estudo, suas especificidades, sua localização, o edital para realização de obra pública, os recursos destinados à obra e a valorização dos imóveis circundantes em razão do asfaltamento da rua. As evidências 3 e 4 demonstram que a obra operou uma valorização dos imóveis, bem como a utilização dos recursos do Programa Pró-Transporte não cumpriu com a finalidade para qual os recursos são alcançados aos municípios brasileiros.

4.2.1. Localização, especificação e edital da obra analisada

A obra sob a qual se deu a análise de dados é uma obra asfáltica localizada em bairro limítrofe a bairros centrais do Município de Santa Maria (RS), em que se considerou haver valorização dos imóveis circundantes e, portanto, sujeita à incidência de contribuição de melhoria. O asfaltamento está localizado no bairro Menino Jesus, região Nordeste do Município, constante como nº 22 da Figura 8. A obra realizada tratou-se de pavimentação com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBQU), no trecho da rua Machado de Assis entre as ruas Bento Gonçalves e Senador Cassiano, com extensão de 520 metros, conforme se extrai do edital da obra.

A região Nordeste é composta pelos bairros Nossa Senhora das Dores, Itararé, Km Três, Presidente João Goulart, Menino Jesus e Campestre Menino Deus, os quais sucessivamente possuem 4,95%, 2,06%, 1,80%, 1,20%, 0,07%, 0,04% dos imóveis municipais cadastrados junto à Prefeitura de Santa Maria (RS). O bairro Menino Jesus possui 5.251 unidades construídas, sendo que em sua maioria residenciais, como se pode ver da Figura 8, com 11,75 Km de vias (IPLAN, 2020). Sua localização apresenta grande atrativo imobiliário, uma vez que limítrofe com os bairros principais, com circunvizinhança a shopping, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de fácil deslocamento a outros pontos da cidade e próximo às áreas comerciais da cidade. A Figura 4.4 demonstra a proximidade com os pontos referidos.

Figura 4.4 - Mapa do bairro Menino Jesus e a natureza das unidades construídas



Fonte: http://iplan.santamaria.rs.gov.br/estatistica/mapas/mapa3d/mapa_3d_bairro.php

A obra escolhida para ilustrar o presente trabalho, além de sua localização, foi determinada pelos valores empregados, os quais foram orçados em R\$ 494.703,66 (quatrocentos e noventa e quatro mil setecentos e três reais e sessenta e seis centavos), ou seja, quase meio milhão de reais. A despesa foi registrada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e Serviços, sendo os recursos assim divididos: 1) recurso 1491, solicitação de compra 670/2016, projeto atividade 1015, subelemento de despesa 4.4.90.51.99; 2) recurso 001, solicitação de compra 671/2016, projeto atividade 1015, subelemento de despesa 4.4.90.51.99. Do total da obra, o importe de 95% dos recursos foram financiados pelo Programa Pró-Transporte do Governo Federal e 5% de recursos municipais a título de contrapartida.

Figura 4.5 - Proximidade do bairro Menino Jesus e pontos principais da cidade



Fonte: <https://earth.google.com/web/@-29.68423858,-53.8033317,131.28062296a,2649.61235351d,35y,0h,0t,0r>

A pavimentação realizada na Rua Machado de Assis teve como elemento propulsor o Edital de Licitação – Tomada de Preços nº 13/2016, Processo Administrativo nº 298/2016, cuja abertura foi datada de 14/07/2016, às 10h, e realizado nas dependências da Prefeitura Municipal de Santa Maria. O edital de licitação previa a contratação, pelo regime de execução indireta, por menor preço, empreitada por preço global, com fornecimento de material e mão-de-obra, cujo objetivo era a pavimentação com CBQU de trecho da referida rua. Os imóveis circundantes já tinham pavimentação através de pedras irregulares, sendo que o edital previa a contratação para realização de obra asfáltica. Do Anexo VIII do Edital, documento denominado “Projeto Situação e Localização” relativo à obra, verifica-se sua amplitude e delimitações através da Figura 4.6.

O edital, ainda, delimitou o prazo para entrega da obra em 90 (noventa) dias contados da emissão da ordem de serviço e garantiu a fiscalização do contrato pelo Município. A finalização da obra se deu em meados de 2017, mas não se adentrará no mérito do atraso, por não fazer parte da pesquisa.

A empresa contratada na Tomada de Preços foi a Della Pasqua Engenharia e Construções LTDA, CNPJ 00.093.197/0001-50. O contrato foi assinado em 2016, sendo que seu aditivo assinado em 07/04/2017, e totalizou, ao final da execução da obra, R\$502.718,57 (quinhentos e dois mil, setecentos e dezoito reais e cinquenta e sete centavos), pois houve um acréscimo de R\$43.228,28 (quarenta e três mil, duzentos e vinte e oito reais e vinte e oito centavos) e uma redução de serviços no valor de R\$ 35.213,03 (trinta e cinco mil, duzentos e

treze reais e três centavos) no valor original.

Figura 4.6 - Localização da obra



Fonte: <http://www.santamaria.rs.gov.br/?secao=licitacoes&id=358>

4.2.2. Os recursos destinados à obra asfáltica: utilização de valores obtidos através do Programa Federal Pró-Transporte

Como já referido, a obra asfáltica da rua Machado de Assis foi orçada em R\$ 494.703,66 (quatrocentos e noventa e quatro mil setecentos e três reais e sessenta e seis centavos). Desse valor, 95% dos recursos empregados eram oriundos do Pró-Transporte, programa do Governo Federal em parceria com a CEF para melhoria dos transportes coletivos urbanos e de mobilidade urbana, na modalidade de empréstimo para pagamento em trinta anos (trezentos e sessenta meses). Apenas 5% dos valores constituíram contrapartida alcançada pelo Município. Tal obra, aprovada em período eleitoral, foi finalizada no ano posterior. O cronograma físico financeiro (Figura 4.7) demonstra os importes em cada item/descrição e o tempo necessário para a finalização do serviço.

Figura 4.7 - Cronograma físico financeiro da obra na rua Machado de Assis



SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE
DESENVOLVIMENTO URBANO
SMDUSEP
SUPERINTENDÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS

Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Maria
Secretaria de Município de Desenvolvimento Urbano
Superintendência de Elaboração de Projetos



CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO

OBRA: RUA MACHADO DE ASSIS - BAIRRO MENINO JESUS									
SERVIÇO: PAVIMENTAÇÃO COM C.B.U.Q.									
ITEM/DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Total C/ BDI	%	30 dias		60 dias		90 dias		
			%	R\$	%	R\$	%	R\$	
1 SERVIÇOS PRELIMINARES	20.555,60	4,155%	33,33%	6.851,18	33,33%	6.851,18	33,34%	6.853,24	
2 TERRAPLENAGEM	25.952,73	5,246%	100,00%	25.952,73					
3 PAVIMENTAÇÃO	315.955,73	63,868%	5,00%	15.797,79	15,00%	47.393,36	80,00%	252.764,58	
4 DRENAGEM	104.453,47	21,114%			30,00%	31.336,04	70,00%	73.117,43	
5 PASSEIO	7.739,70	1,565%			30,00%	2.321,91	70,00%	5.417,79	
6 SINALIZAÇÃO VIÁRIA	20.046,42	4,052%					100,00%	20.046,42	
TOTAL	494.703,65	100,00%							
PARCELAS MENSAIS			9,82%	R\$ 48.601,70	17,77%	R\$ 87.902,49	72,41%	R\$ 358.199,46	
PARCELAS ACUMULADAS			9,82%	R\$ 48.601,70	27,59%	R\$ 136.504,19	100,00%	R\$ 494.703,65	

Luciano Teixeira Dotto
Eng^o civil - CREA: 74.543 - Matrícula: 9.761

Tubias Caill
Secretário de Infraestrutura e Serviços

Fonte: <http://www.santamaria.rs.gov.br/?secao=licitacoes&id=358>.

Apesar da utilização dos recursos do Pró-Transporte, a rua asfaltada possui apenas cinco quadras (520 metros), o que chamou a atenção para a necessidade de investigação sobre o fluxo de veículos que circula na rua, que justificariam a realização da mesma e o tipo de financiamento. Conforme Edital de Licitação – Tomada de Preços nº 13/2016, em seu item 19 denominado “Dos Recursos Orçamentários”, a despesa da obra ocorreria por conta da seguinte dotação orçamentária da Secretaria de Município de Infraestrutura: 1) recurso 1491 subelemento de despesa 4.4.90.51.99; 2) recurso 001 subelemento de despesa 4.4.90.51.99. A descrição dos recursos demonstra que o recurso nº 1491, solicitação de compra 670/2016, representa a contrapartida municipal e o recurso nº 001, solicitação de compra 671/2016, o empréstimo da CEF⁵.

Segundo o site da CEF, o programa Pró-Transporte visa dar condições de implantação de sistema do transporte coletivo urbano e de mobilidade urbana, a fim de promover a melhoria da mobilidade e acessibilidade urbana, assim como o bem-estar dos cidadãos brasileiros. Tal programa governamental é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional, o qual realiza processo seletivo analisando o enquadramento, a validação e a contratação do postulante. Uma vez enquadrado, o Município fica responsável pelo pagamento de 5% do valor

⁵ A caracterização do subelemento de despesa 4.4.90.51.99, pode ser verificado na Portaria Interministerial nº 163 de 04 de maio de 2001, a qual dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf/>. Acesso em 01 fev. 2021.

da obra como contrapartida, sendo os 95% restantes pagos através de crédito advindo da CEF com recursos do FGTS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

O Programa Pró-Transporte prevê seis modalidades de concessão de empréstimo: modalidade 1 – sistemas de transporte público coletivo; modalidade 2 – qualificação viária; modalidade 3 – transporte não motorizado; modalidade 4 – estudo e projetos; modalidade 5 – planos de mobilidade urbana e modalidade 6 – desenvolvimento institucional. Cada modalidade possui uma destinação/finalidade específica, sendo aprovada de acordo com a motivação encaminhada pelo gestor público promotor da obra a ser realizada (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

No que tange aos transportes, a ADESM, com base em dados do Denatran de maio de 2017, aponta que a frota de veículos atingiu a marca de 156.441 unidades (ADESM, 2019), destacando-se que o índice de automóveis por domicílio é de 1,78. Tal número é considerável pela Agência de Desenvolvimento local como fator favorável ao congestionamento urbano, o que implicaria em uma necessidade de melhoria e investimentos nas vias públicas (ADESM, 2016 Plano Estratégico de Desenvolvimento “A Santa Maria que queremos”).

Ainda que se considere o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Santa Maria no ano de 2016, relativamente à obra asfáltica analisada e com base na verificação *in loco*, pode-se observar que a rua Machado de Assis não se encaixaria em nenhuma das modalidades de financiamento do Programa Pró-Transporte, conforme demonstra o Quadro 4.1.

Não foi possível localizar, dentre as informações documentárias coletadas no site da Prefeitura Municipal de Santa Maria, a motivação específica utilizada pelo gestor para a obra asfáltica realizada na rua Machado de Assis. Todavia, no documento realizado pela ADESM, no título “Cidade Desenvolvida” (ADESM, 2019), os asfaltamentos constituem como objetivo na redução de tempo de deslocamento em horário de pico, cuja meta é passar de 16km/h para 40km/h. Isso justificaria a ampliação de malha asfáltica municipal. Ocorre que, ainda que o intuito da obra fosse o desafogamento do sistema viário, a obra não atingiu o objetivo do Programa Pró-Transporte. A rua Machado de Assis não interliga ruas de grande circulação, sendo que sua intersecção somente beneficia moradores e trabalhadores da redondeza. Da observação *in loco* se analisou que a rua é pouco utilizada em horários de pico, não há paradas de ônibus e transporte urbano coletivo que trafegue no logradouro, bem como não há variedade de comércio que movimente a rua nos dias úteis, como se observa dos registros fotográficos.

Quadro 4.1 - Modalidades de financiamento do programa Pró-Transporte e a análise da obra objeto do estudo

Modalidade:	Destinação/Finalidade:	Não se observa a destinação/finalidade porquê,
Modalidade 1 - sistemas de transporte público coletivo	Implantação, ampliação, modernização e/ou adequação de sistemas de transporte público coletivo urbano e intermunicipal/interestadual de caráter urbano, nos diferentes modos de transporte.	não se verificou quaisquer paradas de ônibus ou circulação de veículos de transporte público urbano
Modalidade 2 - Qualificação viária	Investimentos em ações de implantação, ampliação, recuperação, e/ou qualificação de vias e da infraestrutura de mobilidade urbana, visando promover a democratização do espaço urbano, a acessibilidade e a salubridade.	não se verificou a justificativa da rua Machado de Assis como ponto nevrálgico da melhoria de mobilidade urbana. Democratização do espaço urbano, acessibilidade e salubridade com conceitos não restritos à pavimentação asfáltica, que justificassem a necessidade da obra.
Modalidade 3 - Transporte não motorizado	Investimento em ações que visem à melhoria da circulação dos pedestres e ciclistas, acessibilidade, entre outras atividades relacionadas ao transporte ativo ou não motorizado.	não se aplica
Modalidade 4 - Estudo e projetos	Elaboração de projetos executivos e de estudos, de forma isolada, desde que o escopo do empreendimento se enquadre nas Modalidades 1, 2 ou 3.	não se aplica
Modalidade 5 - Planos de Mobilidade Urbana	Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana pelos entes federados, nos termos estabelecidos na Lei nº 12.587/2012 e demais referências do Gestor da Aplicação, podendo ser financiados para os municípios, Estados e Distrito Federal.	não se verificou a justificativa da rua Machado de Assis como ponto nevrálgico da melhoria de mobilidade urbana. A rua não é conexão de vias movimentadas, tampouco capaz de desafogar o trânsito do Município em horário de pico.
Modalidade 6 - Desenvolvimento Institucional	Implantação de conjunto de ações integradas que visem à melhoria da gestão dos serviços de transporte público e de mobilidade urbana, e da qualidade da prestação dos serviços, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade.	não se verificou a justificativa da rua Machado de Assis como ponto nevrálgico da melhoria de mobilidade urbana. A rua não é conexão de vias movimentadas, tampouco capaz de desafogar o trânsito do Município em horário de pico.

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, a justificativa para a utilização de recursos oriundos do Programa Governamental Federal não condiz com quaisquer das modalidades para as quais são disponibilizados valores, tampouco estrategicamente contribui para a mobilidade urbana, seja sob o aspecto da agilidade e segurança no tráfego de veículos, seja na questão de democratização, salubridade e acessibilidade urbana.

Figura 4.8 - Rua Machado de Assis sentido norte-sul



Fonte: Arquivo pessoal da autora

Figura 4.9 - Rua Machado de Assis sentido sul-norte



Fonte: Arquivo pessoal da autora

Evidência 3: A obra não cumpriu a finalidade e justificativa para a utilização de recursos advindos do programa federal, pois não apresenta elementos que evidenciem o desafogamento do sistema viário.

4.2.3. Da valorização dos imóveis após o investimento público

A valorização imobiliária é fruto das alterações urbanas e investimentos públicos realizados na região em que se encontra o imóvel. Essa valorização deve ser atribuída às transformações urbanas, as quais repercutem na valorização do imóvel, chamadas de “externalidades positivas”, como descreve Carvalho (2012, p. 252). Decorrentes dos meios coletivos de consumo, elas trazem benefício não somente à coletividade, mas também aos imóveis que recebem tais infraestruturas por parte do Poder Público.

A pavimentação de ruas é considerada uma melhoria oriunda de obra pública. O Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, em seu artigo 2º, inciso I, traz a pavimentação como rol de obras em que devida a contribuição de melhoria, no caso de valorização de imóveis privados. Portanto, de uma forma geral, a obra pública de pavimentação asfáltica da rua Machado de Assis contribuiu para a valorização dos imóveis circundantes, o que deveria ensejar estudo individualizado de cada imóvel beneficiado, aferindo se houve valorização direta aos bens imóveis.

Evidência 4: De forma genérica, a obra asfáltica realizada na rua Machado de Assis contribuiu para a valorização dos imóveis circundantes.

4.3. DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA (RS)

A seguir são apresentados e analisados os dados coletados relativos à contribuição de melhoria. Para esse capítulo foram utilizadas tanto as pesquisas em sites governamentais, acerca dos dados orçamentários e legislações, quanto as respostas provenientes de questionamentos encaminhados através dos Sistemas de Informação ao Cidadão – SICs ou dos e-mails encaminhados.

As respostas foram atendidas no prazo estipulado em lei, ainda que nem todas tenham cumprido com a finalidade de responder aos questionamentos realizados. Somente um questionamento não foi sequer respondido. Trata-se do Observatório Social, no qual foram realizadas duas tentativas de contato, através de e-mail, ambas inexistentes. Logo não se tem

dados sobre a forma que a entidade atua na fiscalização de arrecadação tributária; se há efetiva participação da entidade no que pertine à renúncia de receitas e, ainda, se a entidade avalia a contribuição de melhoria como necessária à arrecadação de receitas municipais. A análise dos dados utilizadas no trabalho se consolidou, portanto, nas respostas enviadas pela Secretaria de Município de Finanças e pelo Tribunal de Contas do Estado. O Quadro 4.2 apresenta o resumo dos órgãos questionados, se houve resposta e se a mesma foi utilizada para análise dos dados.

Quadro 4.2 - Classificação dos órgãos questionados

Classificação	Órgão/entidade questionada	Características	Objetivos dos questionamentos	Houve resposta	Resposta utilizada
Órgão Administrativo	Secretaria de Município de Finanças	Questionamentos relativos às finanças municipais e às obras realizadas no Município, bem como fluxos de atividades internas relativos às obras municipais.	Compreender as estruturas internas, sistemas utilizados, fluxos e rotinas do setor de tributos, procedimentos e documentos relativos ao setor de arrecadação de tributos e ao setor de obras municipais.	sim	sim
Órgão de controle externo	Tribunal de contas	Questionamentos direcionados aos órgãos de controle externo sobre a fiscalização das receitas tributárias municipais.	Questionar a existência de procedimentos fiscalizatórios por parte dos agentes controladores acerca da não arrecadação da contribuição melhoria; se tal fato é investigado e punido como renúncia de receita.	sim	sim
Órgão de controle externo	Poder Legislativo	Questionamentos direcionados aos órgãos de controle externo sobre a fiscalização das receitas tributárias municipais.	Questionar a existência de procedimentos fiscalizatórios por parte dos agentes controladores acerca da não arrecadação da contribuição melhoria; se tal fato é investigado e punido como renúncia de receita.	sim	não
Órgão de controle externo	Observatório Social	Questionamentos direcionados aos órgãos de controle externo sobre a fiscalização das receitas tributárias municipais.	Questionar a existência de procedimentos fiscalizatórios por parte dos agentes controladores acerca da não arrecadação da contribuição melhoria; se tal fato é investigado e punido como renúncia de receita.	não	não

Fonte: Elaboração própria.

A resposta do Poder Legislativo não contribuiu para a análise, já que a mesma se limitou a referir que todas as informações poderiam ser extraídas através do link de projetos e leis da

Câmara de Vereadores, não acrescentando qualquer informação relevante. Em pesquisa ao site da Câmara de Vereadores, procedendo-se conforme mencionado na resposta ao questionamento, não foi localizada lei ou projeto relativo à contribuição de melhoria, tampouco qualquer documento relativo à obra da rua Machado de Assis⁶.

As evidências 5, 6, 7, 8 e 9 demonstram os problemas encontrados na legislação municipal, estrutura e procedimentos administrativos do Município de Santa Maria (RS), sugerindo a resolução dos problemas por etapas. Tais evidências foram extraídas principalmente das respostas obtidas junto à Secretaria de Município de Finanças. As respostas obtidas pelo sistema e-SIC do TCE foram utilizadas no tópico subsequente, qual seja que trata da renúncia de receitas.

4.3.1. Aspectos legislativos da contribuição de melhoria no âmbito municipal e imprescindibilidade de cobrança

Sobre o acesso às leis municipais, o site da Prefeitura de Santa Maria encontra-se, de acordo com a legislação pesquisada, atualizado e acessível aos cidadãos. Todas as leis pesquisadas foram de fácil localização, sendo que a Secretaria de Município de Finanças conta com link específico direcionado às leis que regulamentam as matérias correlatas, como se pode verificar da Figura 4.10.

Figura 4.10 - Site da Secretaria de Município de Finanças



Fonte: <https://www.santamaria.rs.gov.br/financas/>

⁶ Somente foi localizado um pedido de providências para que fossem feitos reparos e “tapa-buracos” na rua Machado de Assis após a realização da obra.

As análises obtidas na presente pesquisa levaram em consideração as seguintes legislações federais e municipais sobre a matéria, expostas no Quadro 4.3:

Quadro 4.3 - Da legislação utilizada na pesquisa

Número da Lei ou do ato normativo	Esfera	Ementa
CF/1988	Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Lei 5172/1966	Federal	Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.
LC 101/2000	Federal	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei 8429/1992	Federal	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.
Lei 9.755/1998	Federal	Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
Lei 12.527/2011	Federal	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Lei 10.257/2001	Federal	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Decreto-Lei 200/1967	Federal	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Decreto 7724/2012	Federal	Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.
LC 02	Municipal	Código Tributário do Município de Santa Maria
Lei 5189/2009	Municipal	Dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal, altera a Lei 4821, de 18 de Janeiro de 2005, e dá outras providências.
LC 27/2004	Municipal	Altera a Lei Complementar nº 002/01, de 28-12- 2001 – Código Tributário do Município e dá outras providências
Lei 3933/1995	Municipal	Fixa valores de taxas, planta de valores, redutores e prazos de impostos municipais
Decreto 248/2020	Municipal	Dispõe sobre o cálculo e Arrecadação dos Tributos Municipais para o Exercício de 2021.
Decreto 125/2018	Municipal	Regulamenta a integração e interligação dos dados e informações entre as Secretarias de Município de Finanças, Secretaria de Município de Estruturação e Regulação Urbana, Secretaria de Município de Gestão e Modernização Administrativa e Instituto de Planejamento de Santa Maria.
Decreto 199/2020	Municipal	Altera o Decreto Executivo nº 100, de 30 de agosto de 2013, alterado pelo Decreto Executivo nº 62, de 3 de agosto de 2016, e pelo Decreto Executivo nº 104, de 1º de julho de 2020.

Fonte: Elaboração própria

No que tange à contribuição de melhoria no Município de Santa Maria, a Lei Complementar Municipal – LCM nº 02, de 28 de dezembro de 2001, a qual dispõe sobre o Código Tributário Municipal – CTM (SANTA MARIA, 2001), estabeleceu sua cobrança dentre os tributos de competência do Município. Do Título II, denominado “Do Elenco Tributário

Municipal”, o legislador municipal atribuiu à contribuição de melhoria, assim como aos impostos e às taxas, a característica de receita tributária.

Dos artigos da LCM nº 02, de 28 de dezembro de 2001 (SANTA MARIA, 2001), pode-se verificar a previsão do tributo, o qual tem como fato gerador a valorização do imóvel em função da obra realizada (artigo 138). Os valores devidos pelo contribuinte serão calculados com base no valor total da despesa efetivada (artigo 139) e rateada entre os proprietários dos imóveis beneficiados (artigos 141 e 144), devendo, para tanto, ser publicado edital contendo delimitação de áreas beneficiadas, memorial descritivo do projeto, orçamento total e custo da obra a ser ressarcida (artigo 147).

Importante referir, ainda, que o artigo 140 da lei (SANTA MARIA, 2001) menciona as obras públicas que poderão ser objeto de execução do tributo. São elas: abertura, alargamento ou pavimentação de rua, construção de parque, estrada, ponte, túnel e viaduto; instalação de rede elétrica, de água e esgoto pluvial ou sanitário; nivelamento, retificação, pavimentação nova ou substituição total do pavimento existente e impermeabilização de logradouros; aterro, ajardinamento e obra urbanística em geral; proteção contra inundação, drenagem, retificação e regularização de curso de água e saneamento; construção ou ampliação de praças e obras de embelezamento paisagístico e outras obras similares de interesse público. Ainda, o artigo 145 dividiu as obras em dois programas de realização: ordinário, quando consideradas preferenciais ou de urgência, e extraordinário, quando referente à obra de interesse geral, solicitada por dois terços dos proprietários da zona beneficiada.

Por esse motivo já estaria caracterizada sua inequívoca obrigatoriedade de arrecadação, mas o legislador municipal ainda fez constar tal instrumento no Plano Diretor Municipal, contemplando a contribuição de melhoria como instrumento tributário de política urbana. Assim, a Lei Complementar Municipal nº 118, de 26 de julho de 2018 (SANTA MARIA, 2018), a qual dispõe sobre a política de desenvolvimento sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria – PDDT, tal receita igualmente restou prevista⁷. Referida LCM, em seu artigo 46, seguindo as disposições do Estatuto da Cidade, prevê a contribuição de melhoria como instrumento municipal de execução das diretrizes gerais de política urbana, entendendo que tal tributo constitui fonte arrecadatória para o desenvolvimento das funções sociais do território e garantia de melhor qualidade de vida aos

⁷ Plano Diretor anterior: Lei Complementar nº 034, de 29 de dezembro de 2005. Disponível em <https://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lc_034_plano_diretor.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2021.

cidadãos, tais como acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, serviços de água, energia elétrica, saúde, educação segurança, entre outros.

Desse modo, somada à característica de tributo, proveniente da CF de 1988 e do CTN, a especificação da contribuição de melhoria como instrumento de política urbana de ordem tributária e financeira traduz sua importância para os cofres municipais. Além disso, a CF traz o princípio da legalidade explícito em seu artigo 37, determinando que os comportamentos administrativos só podem ser realizados nos exatos termos em que definida a lei (BRASIL, 1988). Todavia, na contramão de sua legislação tributária e da previsão da contribuição de melhoria no PDDT, as receitas tributárias do Município de Santa Maria nos últimos cinco anos deixam de contar com a arrecadação de valores a esse título (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA, 2018).

Para Santa Maria, ainda que o novo PDDT tenha sido promulgado recentemente, não foram consideradas quaisquer mudanças no tocante às políticas tributárias. Pelo menos não com relação à contribuição de melhoria, a qual continuou prevista como fonte de receita, permanecendo seu caráter obrigatório na legislação municipal.

Evidência 5: A legislação tributária do Município de Santa Maria e o PDDT do Município, em consonância com a CF, o CTN e o Estatuto da Cidade, caracterizam a CM como tributo, restando obrigatória a sua arrecadação.

4.3.2. Aspectos administrativos para a cobrança da contribuição de melhoria e dificuldades encontradas

Sobre a arrecadação ou não do tributo, além da pesquisa preliminar realizada através do e-SIC, foram analisados balancetes municipais dos últimos 5 anos e encaminhado e-mail diretamente à Secretaria de Município de Finanças. A Secretaria foi taxativa ao confirmar que “[...] a inexistência de cobrança não significa a ausência de obras passíveis de cobrança do respectivo tributo”. Logo, pode-se confirmar, por três fontes de pesquisa (e-SIC, e-mail diretamente à Secretaria de Município de Finanças e Balancetes), a inexistência da arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria. Observou-se, ainda, que a inexistência de arrecadação não assinala a inexistência de obras passíveis de tributação, conforme referido pela própria Secretaria.

Evidência 6: A inexistência de arrecadação de contribuição de melhoria no Município

de Santa Maria foi confirmada através de três instrumentos de pesquisa, sendo que a Secretaria de Município de Finanças informou que sua inexistência não significa a ausência de obras passíveis de cobrança do respectivo tributo.

Em complementariedade, a Secretaria de Município de Finanças introduziu algumas motivações, as quais obstaculizariam a cobrança do tributo:

Contudo, é fato que toda obra apresenta um impacto considerável nos imóveis adjacentes, o que demanda um criterioso estudo preliminar à cobrança da contribuição de melhoria, análise de uma série de fatores, inclusive a edição de legislação específica para cada obra, com a previsão dos requisitos legais a serem observados pela Administração, sob pena de nulidade da sua cobrança.

Notou-se que a utilização das expressões “criterioso”, “série de fatores”, “legislação específica para cada obra” e “sob pena de nulidade” caracterizam algumas das dificuldades encontradas pelo Poder Público na cobrança de valores. E sobre a motivação de não arrecadação, relativamente à legislação, a Secretaria informou que:

[...] previamente a análise da existência de obras, para desenvolver o processo de instituição e cobrança da Contribuição de Melhoria é necessário aprimorar a legislação municipal estabelecendo parâmetros para a cobrança do tributo, bem como a formação de uma equipe dotada de conhecimentos práticos e jurídicos para tal atividade.

No município de Santa Maria, primeiramente deverá ser efetuada uma análise da legislação municipal existente (leis, decretos, instruções normativas) quanto a Contribuição de Melhoria no Município. Posteriormente, se necessário, deverão ser propostas as alterações na legislação municipal ou a instituição do arcabouço legal necessário para a instituição e cobrança, a qual deverá estabelecer diretrizes para nortear a avaliação dos imóveis e fazer frente ao custo individual e global da cobrança, bem como será indispensável estabelecer roteiros dos procedimentos necessários à efetivação da cobrança. Além disso, deverá ser formada equipe multidisciplinar composta pelo quadro efetivo que tenha competência para avaliação dos imóveis e auditoria.

Pode-se aferir, então, que a expressão “série de fatores” para justificar a não arrecadação advém, primeiramente, da necessidade de aprimoramento da legislação; depois, do estabelecimento de parâmetros específicos para o tributo e de diretrizes para nortear a avaliação dos imóveis, bem como da criação de roteiros de procedimentos necessários; ainda, de formação de equipe multidisciplinar. Por fim, A Secretaria de Município de Finanças refere que “[...] a dificuldade em se alcançar a valorização imobiliária advinda da obra pública, restrições financeiras dos contribuintes e possibilidade de impugnação do lançamento”.

Sobre a equipe a gerenciar as análises procedimentais da cobrança tributária, as considerações da Secretaria foram as seguintes:

[...] deverá ser formada equipe multidisciplinar composta pelo quadro efetivo que tenha competência para avaliação dos imóveis e auditoria.

[...] somente será possível com reposição do quadro de auditores, pois dentre as obrigações da contratante estão a fiscalização e acompanhamento dos serviços, a ser realizado por servidores, bem como futuramente a própria cobrança do tributo, exigindo assim estruturação prévia e capacitação dos servidores responsáveis.

Quanto as medidas que já foram tomadas para transpor os motivos da inexistência de arrecadação,

[...] estão previstas no PNAFM III (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) ações no sentido de proporcionar eficiência a arrecadação própria, e assim foram previstas ações de modernização (Sistema de Arrecadação Implantados e/ou Modernizados) para revisar a legislação da contribuição de melhoria para tornar efetivo o seu lançamento e arrecadação.

O PNAFM III tem por objetivos desenvolver o equilíbrio fiscal auto-sustentável e eficiência na gestão da receita e do gasto público. Logo, neste programa está previsto a contratação de empresa especializada em consultoria tributária para realização de análise sobre a instituição e cobrança da Contribuição de Melhoria no Município de Santa Maria/RS. O Termo de Referência, para contratação da consultoria está pronto e foi encaminhado para a SMF (Secretaria de Município de Finanças) em dezembro/2020, contudo sua publicação, somente será possível com reposição do quadro de auditores, pois dentre as obrigações da contratante estão a fiscalização e acompanhamento dos serviços, a ser realizado por servidores, bem como futuramente a própria cobrança do tributo, exigindo assim estruturação prévia e capacitação dos servidores responsáveis.

Assim, das informações coletadas, pode-se observar que já foram implementadas ações de modernizações de sistemas e foi realizado o Termo de Referência para a contratação de empresa especializada em consultoria tributária de contribuição de melhoria. Porém a publicação do termo, a contratação de empresa e a revisão da legislação aguardam a reposição de servidores, pois o quadro de auditores encontra-se defasado, o que é comprovado de acordo com o Portal da Transparência. De 26 vagas, somente 13 encontram-se preenchidas⁸.

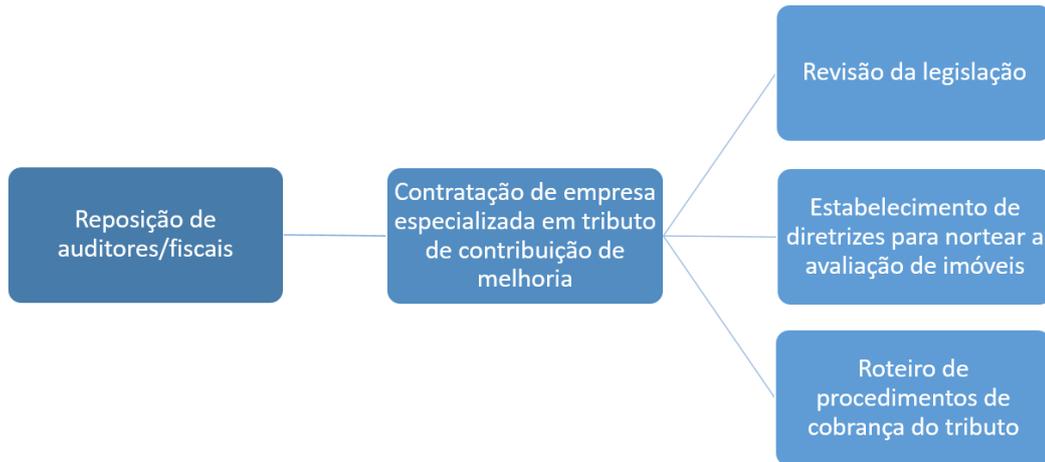
Das motivações, portanto, pode-se notar que o primeiro obstáculo a ser transposto é de reposição de quadro de servidores, a fim de que se possa evoluir nas próximas etapas, conforme se verifica da Figura 4.11. A defasagem de servidores poderá ser resolvida com o concurso previsto para o mês de junho do corrente ano, o qual ficou suspenso durante a pandemia do coronavírus⁹. Quanto à efetividade dos servidores para comporem a comissão de fiscalização e avaliação de imóveis tal se mostra coerente, tendo em vista que gozam de legitimidade e seus

⁸ http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/transparencia/2020/tqf_20201229_12291233-600.pdf

⁹ <https://covid.saude.gov.br/>

atos são constituídos de presunção de veracidade. Como citado à página 24, Ávila (2009) reforça a necessidade da administração tributária, por ser atividade essencial para o funcionamento do Estado, deve ser exercida por servidores específicos na carreira, o que sugere a prevenção de investida de interesses políticos na arrecadação.

Figura 4.11 - A necessidade de resolução dos problemas administrativos em etapas



Fonte: Elaboração própria.

Evidência 7: Os obstáculos para a efetivação de cobrança do tributo dependem, sequencialmente, de reposição de quadro de servidores; de contratação de empresa especializada em consultoria tributária; de revisão da legislação; de estabelecimento de diretrizes para nortear a avaliação de imóveis e de confecção de roteiro de procedimentos de cobrança do tributo. Sem a reposição de servidores efetivos as demais etapas ficam prejudicadas.

No que tange a estrutura de responsabilidade na cobrança do tributo, a cobrança envolve três Secretarias de Município, quais sejam Secretaria de Município de Finanças, Secretaria de Município de Infraestrutura e Serviços Públicos e Secretaria de Estruturação e Regulação Urbana. Segundo a Secretaria de Município de Finanças,

A cobrança depende de revisão da legislação, formação de equipe junto a Superintendência de Receita, da Secretária de Município de Finanças, a qual conjuntamente com a Secretária de Município de Infraestrutura e Secretaria de Município de Estruturação e Regulação Urbana poderá identificar as obras que serão passíveis de cobrança.

Considerou-se, portanto, que o tributo envolve três diferentes Secretarias, contando ainda com um processo licitatório de obras públicas, o que aumenta a burocracia e o tempo de conclusão da efetiva arrecadação. Diferentemente dos impostos, onde a cobrança é efetivada somente pela Secretaria de Município de Finanças, o lançamento da contribuição de melhoria deverá tramitar em diferentes pastas, dificultando e procrastinando a sua cobrança.

Por fim, é de se salientar que, além das Secretarias de Infraestrutura, Finanças e Regulação, há envolvimento da Casa Civil (quando da decisão de melhoria) e do Poder Legislativo, que deverá aprovar a legislação de cobrança do tributo para cada obra específica. Tanto a cobrança quanto a sua isenção depende de lei específica, as quais necessariamente passam pela aprovação do Legislativo Municipal.

Evidência 8: A cobrança do tributo depende da atuação conjunta de três Secretarias Municipais (Secretaria de Município de Finanças, Secretaria de Município de Infraestrutura e Serviços Públicos e Secretaria de Município de Estruturação e Regulação Urbana) o que aumenta a burocracia, procrastina seu lançamento e dificulta sua efetivação. Além disso, há necessidade de aprovação de cobrança do tributo mediante lei, o que envolve a participação e aprovação do Poder Legislativo, transpondo a necessidade de procedimentos internos do executivo municipal.

4.3.3. A dificuldade encontrada pelo Município de Santa Maria (RS) na avaliação dos imóveis para caracterizar valorização

A Secretaria de Município de Finanças indicou que, dentre os problemas enfrentados para a cobrança do tributo contribuição de melhoria, um deles é a avaliação dos imóveis para constatação da existência ou não de valorização em decorrência da obra pública. Isso porque não se pode apresentar mera expectativa de valorização para fins de constituição tributária, mas sim a efetiva valorização do imóvel que foi beneficiado com a obra pública, tal como prevê a legislação vigente.

O cálculo de valorização imobiliária é, pois, um concreto empecilho para a cobrança do tributo, pois a legislação, quer federal, quer municipal, não traz conceituação e critérios objetivos para a sua realização. Dessa forma, assim como a Secretaria do Município de Finanças sugere, deve ser realizado roteiro de procedimentos a serem adotados, pois hoje não há qualquer regramento no que tange à sequência de vetores e critérios a serem utilizados.

Em resposta aos questionamentos realizados à Prefeitura, a Secretaria de Município de

Finanças referiu que o sistema informatizado de administração de receitas é utilizado para o lançamento e a arrecadação dos impostos IPTU e ITVBI. Referiu que

[...] de acordo a legislação municipal, o valor venal do IPTU é determinado pela Planta Genérica de Valores (Art. 11 e Art. 244 da LCM nº 02/2001 e LM 3933/1995. Para cálculo do ITVBI é considerado o valor da avaliação fiscal (Art. 71 da LCM nº 02/2001). As informações, tanto do valor venal do IPTU quanto do valor de avaliação para fins de ITVBI, são registrados no Sistema Informatizado de Administração de Receita, o qual é utilizado para lançamento e arrecadação dos tributos.

Ainda que um se fundamente na Planta Genérica de Valores e o outro na avaliação fiscal, ambos são lançados no sistema, o que facilita a obtenção de dados. Todavia, é necessário que se atualize os dados, lançando e fazendo o cruzamento dos mesmos. A utilização de dados atualizados facilita a verificação de possíveis tributações, mantendo o órgão municipal consonância com o valor arbitrado pelo mercado imobiliário privado.

Por outro lado, somente a utilização do sistema de arrecadação de receitas não forneceria elementos suficientes para a avaliação imobiliária necessária à contribuição de melhoria. O valor da PGV, utilizado para o cálculo do IPTU, não poderia ser levado em consideração para a contribuição de melhoria, pois se encontra desatualizado. A PGV, constante na Lei nº 3.933, de 21 de dezembro de 1995 (SANTA MARIA, 1995) define cinco zonas fiscais e trinta e uma subzonas fiscais, às quais são atribuídas o valor do m² do terreno. As zonas fiscais desde 1995 não levam em conta o desenvolvimento regional, que pode ter sido alterado em vinte e seis anos, demonstrando sua desatualização. Ademais, o valor venal constante no cadastro do IPTU leva em consideração o valor venal do terreno e o valor venal da construção, importância estática na PGV, deixando de levar em conta outras características urbanas que valorizam os imóveis na localidade¹⁰.

Já o ITVBI se mostra mais atualizado em termos de análise de mercado, tendo em vista que considera o valor do imóvel no momento da transação, utilizado de forma *on line* pelas instituições bancárias e registros cartorários. Mesmo assim, não pode ser considerado para fins de análise de valorização imobiliária relativa ao tributo, tendo em vista que a valorização deve ser verificada para cada imóvel de forma individualizada, após a realização da obra pública.

¹⁰ Pela legislação municipal relativa ao IPTU, o cálculo deste tributo leva em consideração o valor venal do terreno, mais o valor venal da construção (VV terreno + VV construção= VV tributável), valor sobre o qual aplicam-se redutores de lei e multiplica-se pela alíquota correspondente ((VV tributável – redutores previstos em lei) x alíquota = valor a ser pago a título de IPTU).

Isso porque nem todos os imóveis podem ter sofrido incidência do ITVBI em momento conexo à obra, não servindo para individualização dos valores a serem tributados.

Evidência 9: Ainda que os dados relativos ao IPTU e ITVBI sejam lançados em sistema único de arrecadação tributária do município, os valores dos imóveis constantes no cadastro municipal não servem para análise da contribuição de melhoria, pois o preço do imóvel pode se encontrar desatualizado e, ainda, os dados não levam em conta a valorização exata do imóvel, de forma individualizada, decorrente da obra pública.

4.4. RENÚNCIA DE RECEITA

A não arrecadação de valores é analisada sob o prisma da responsabilidade fiscal, a qual determina o limiar do gestor público na questão orçamentária do ente público, sendo necessário averiguar a renúncia dessa receita tributária para o Município. É preciso lembrar que o artigo 10 da LRF refere que a renúncia de receitas deve obedecer aos seguintes pontos: estimar impacto orçamentário do gasto no exercício atual e nos dois exercícios seguintes; demonstrar que não afetará metas de resultados fiscais previstas na LDO e prever medidas de compensação. Além disso, o benefício de isenção tributária ou incentivo deve ter legislação de sua concessão, não podendo ser presumido ou declarado de forma não prevista em lei.

Quanto à improbidade do agente público, há de se considerar o prejuízo ao erário, o agir negligentemente na arrecadação (artigo 10 da LIA). Isso porque o Estado e, portanto, seus gestores, são administradores dos recursos públicos, em vista da sua indisponibilidade e serventia à coletividade. Ainda, é preciso considerar a improbidade dos vereadores que aprovam projetos fazendo “vistas grossas” (artigo 12, III da LIA – negligência e omissão), mas tal aspecto não será abordado no presente trabalho, em razão de não fazer parte dos objetivos delineados.

No tocante à não arrecadação tributária como renúncia de receitas, o questionamento da pesquisa foi direcionado ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, o qual constitui órgão de controle externo na fiscalização dos municípios. Quando questionado se “é comum a investigação de renúncia de receita dos gestores municipais”, o TCE respondeu da seguinte forma:

Sim, de certo modo.

Na verdade, é muito ampla a diversidade de temas examinados em auditorias pelo TCE-RS (como, por exemplo e apenas para citar alguns, admissão de servidores

comissionados, cálculo da folha de pagamento dos servidores, pagamentos de diárias, dispensas de licitação, idoneidade das empresas contratadas, preços estipulados nos contratos firmados pela prefeitura, efetiva entrega dos bens adquiridos ou prestação dos serviços contratados, regras para permissão de uso de espaço público, inventário, almoxarifado, concessões de transporte público, etc).

Nesse sentido, o exame de renúncia de receitas é de fato um tema averiguado, apesar de ser um entre muitos, e não ocorrer anualmente em todos os municípios, mas conforme análise de risco de cada caso e de acordo com as disponibilidades de recursos humanos de auditoria.

Veja-se que o TCE aponta que a renúncia de receitas é um dos temas examinados nas auditorias, mas tal não ocorre anualmente em todos os municípios, dependendo do risco de cada caso e de acordo com a disponibilidade de servidores para a realização das averiguações. Entre outras tantas atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, a renúncia de receitas não parece ter prioridade nas análises, sendo que fatores estruturais e de risco serão estabelecidos caso a caso.

Quando questionado acerca dos quantitativos dos apontamentos junto ao TCE sobre a CM, o órgão de controle observou que:

Até um passado recente, as peças componentes das auditorias e processos do TCE-RS eram elaboradas em arquivos .doc sem estruturação ou catalogação, o que tornava quase impossível esse tipo de levantamento quantitativo – seria necessário ler um a um os arquivos de todas as milhares de fiscalizações anualmente para ver seu conteúdos.

Contudo, desde 2016 vem ocorrendo a implantação gradual de sistema estruturado de elaboração de relatórios de auditorias (“E-Relatório”), o que passou a gerar um banco catalogado de apontamentos.

Os números extraídos dos relatórios, segundo consta das respostas aos questionamentos enviados ao TCE, contabilizam, de 2016 para cá, a realização de

[...] 3.795 fiscalizações na área de receitas, as quais resultaram na processualização de 1.410 potenciais falhas indicadas pela auditoria. Entre os temas mais comuns estão atuação fazendária em geral (26,53%); dívida ativa (12,49%); IPTU e ITBI (14,02%); e ISS (7,98%). De todo modo, vale ressaltar que a implantação do e-Relatório ainda está em curso, de forma que ainda há alguns trabalhos remanescentes que não estão sendo catalogados.

Considerando, assim, o quantitativo na área de receitas, foram realizadas em média 759 fiscalizações por ano, o que poderia ser estimado em 1,5 (uma e meia) análise por município¹¹

¹¹ O Estado do Rio Grande do Sul conta com 497 municípios, segundo dados extraídos do portal: <https://estado.rs.gov.br/geografia#:~:text=Dividido%20em%20497%20munic%C3%ADpios%2C%20tem,Rio%20de%20Janeiro%20e%20Bahia>. Acesso em 01/04/2021.

do Estado do Rio Grande do Sul por exercício. Ou seja, a média de fiscalização não chega a duas análises por município a cada ano, nos últimos cinco anos, sendo que as matérias são diversificadas. Entre as mais comuns encontram-se “atuação fazendária em geral” (26,53%); “dívida ativa” (12,49%); IPTU e ITBI (14,02%) e ISS (7,98%), totalizando 61,02%.

A contribuição de melhoria sequer aparece como uma das principais fiscalizações, sugerindo que o tributo não tem sido analisado pelo órgão de controle externo. A corte de contas menciona que, em relação ao Município de Santa Maria (RS) “Não há registro nos bancos de dados sobre realização de averiguações nas contribuição de melhoria de Santa Maria”.

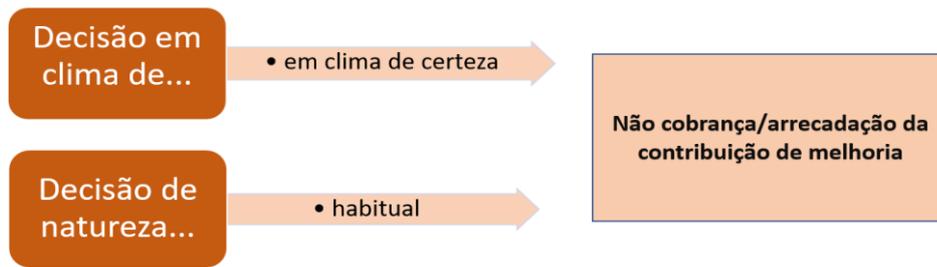
Ao ser questionado sobre o entendimento institucional sobre o tema renúncia de receitas e não arrecadação da contribuição de melhoria, bem como da existência de prejulgado sobre o assunto, o TCE se manifestou no sentido de que poderia ser pesquisado tal questionamento no site do órgão, e que uma busca resultou em 115 documentos a respeito do tema. Ao analisar o site do TCE foram localizados o mesmo quantitativo de documentos referidos na resposta encaminhada via e-SIC, porém os documentos levam em conta casos concretos, dos quais não se tem acesso aos autos para se constatar as particularidades de cada um. Sobre a posição institucional, portanto, não se verificou qualquer entendimento jurisprudencial ou paradigmático sobre o assunto, demonstrando que não há no TCE um posicionamento sobre a caracterização de renúncia de receitas.

Por fim, no que tange ao questionamento de “quais as orientações do TCE para a cobrança desse tributo” a resposta direciona o consulente a uma estrutura de “consultoria técnica”, órgão encarregado de prestar orientações ao gestores e cidadãos acerca da matéria tributária. Porém as informações somente são prestadas via telefone ou presencialmente, o que não foi possível ser realizado no presente trabalho.

Nesse ponto, a teoria da decisão e a teoria da escolha pública são evidenciadas. Não havendo qualquer situação que seja clara, de que a inexistência de arrecadação de valores a título de contribuição de melhoria é considerada renúncia de receitas, é permitido ao gestor certo arbítrio de escolha e decisão, capaz de fazer pesar na balança qual efetivamente corresponde ao caminho menos burocrático e mais ágil na realização de obra pública.

Quando analisada a Teoria da Decisão é possível observar que o gestor municipal de Santa Maria (RS) se valeu do clima de certeza e da habitualidade da não cobrança do tributo contribuição de melhoria para deixar de cobrar valores na obra pública de asfaltamento da rua Machado de Assis. Assim, conforme se observa da Figura 4.12, pode-se concluir que foram levados em consideração os seguintes pontos da Teoria da Decisão:

Figura 4.12 - Teoria da Decisão e o caso em comento



Fonte: Elaboração própria

Quanto à Teoria da Escolha Pública, a opção fica limitada a dois pontos: o risco de responsabilidade por renúncia de receitas ou, ainda, o enfrentamento dos obstáculos legais, jurídicos e estruturais, conforme se observa da Figura 4.13.

Figura 4.13 - Teoria da Escolha Pública analisada como balança da decisão do gestor



Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, como exposto na base teórica do trabalho às páginas 17 e 18, a escolha pública leva em conta elementos exógenos à vontade exclusiva do gestor, contribuindo para à tomada de decisões. Em razão dos objetivos delineados no presente trabalho e da falta de dados a serem considerados, não se analisou a questão pelo viés de metas, motivações políticas, motivações pessoais e interesses de classes. Todavia, em relação a normas/leis e controle externo, fica claro que a escolha pública pela não cobrança do tributo é resultado da inexistência de legislação completa, atualizada, capaz de ser autorregulamentadora na definição do tributo.

Da mesma forma, a escolha pública configura-se mediante a inexistência de controle externo relativo à arrecadação tributária específica da contribuição de melhoria por parte do TCE, bem como a ausência de qualquer elemento que pudesse levar em conta a atuação do

Poder Legislativo e do Observatório Social na área em questão. Assim, verificando-se a certeza do não apontamento pelo TCE e decisão habitual de não cobrança do tributo no Município, bem como o risco de renúncia de receitas em detrimento dos vários obstáculos encontrados na estrutura legal e administrativa das receitas municipais, a decisão e escolha do gestor foi pela inexistência de cobrança, configurando renúncia de receitas.

De outro lado, em que pese o Índice Firjan de Gestão Fiscal ter apontado bom resultado no Município de Santa Maria, o que se observa é que a capacidade de arrecadação de receitas não é exaurida ou utilizada em consonância com a legislação tributária municipal e Plano Diretor, os quais preveem a arrecadação do tributo denominado contribuição de melhoria. Seja pela legislação apresentar falhas, seja pela falta de pessoal a fazer as fiscalizações necessárias, o tributo não é cobrado, o que caracteriza renúncia de receitas.

Evidência 10: Dos dados coletados pode-se afirmar que há renúncia de receitas pelo gestor municipal, o qual deixa de implementar a arrecadação em razão do clima de certeza e habitualidade das decisões relativas ao tributo, bem como à inexistência jurisprudencial ou paradigmática de apontamentos pelo TCE fazem com que a escolha pública seja aquela mais ágil e menos burocrática.

Evidência 11: Procedendo-se a triangulação entre a Teoria da Decisão e a Teoria da Escolha Pública com os dados obtidos, pode-se dizer que o gestor opta por não cobrar e não arrecadar valores a título de contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS), em vista do clima de certeza e habitualidade, uma vez que não há qualquer apontamento relativo ao controle externo do TCU ou do Poder Legislativo sobre o assunto.

4.5. A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL

Tendo em vista que o trabalho foi realizado sob a perspectiva do controle social, a última análise a ser referida diz respeito aos stakeholders envolvidos, quais sejam aqueles relativos aos órgãos administrativos e aqueles pertencentes ao controle externo. Esta análise leva em consideração os conceitos advindos da LRF, que veio confirmar a necessidade de prestação de contas à sociedade, como forma de transparência administrativa e incentivo à participação popular (BRASIL, 2000), bem como a LAI, cujo objetivo é atender e orientar o acesso à informação, informar sobre o processamento de documentos e receber e registrar pedidos de acesso à informação.

No que tange aos questionamentos direcionados à Prefeitura de Santa Maria, a Secretaria de Município de Finanças se mostrou contributiva para a realização do trabalho, respondendo ao questionamento de maneira clara e objetiva. Relativamente ao controle externo, dos stakeholders envolvidos somente o TCE é que encaminhou resposta aos questionamentos realizados e que puderam ser utilizadas como dados para a pesquisa.

Quanto aos demais órgãos e entidades de controle externo, observou-se a desconsideração aos questionamentos, não servindo quer para o desenvolvimento da pesquisa, quer para a consulta do cidadão. Assim, o que se observa é que há uma dissociação das informações de controle externo, o que não contribui para o efetivo controle social pelo cidadão. Ao cidadão, ainda que os canais de verificação de contas públicas e a disponibilização de sistemas de informação ao cidadão da Prefeitura Municipal estejam em conformidade com a legislação, o controle social resta prejudicado.

Como apresentado no referencial teórico do presente trabalho, a transparência é o elo entre o cidadão e o gestor, visando a prestação constante de informações por parte do gestor e conferindo direito e dever de monitoramento pelos cidadãos das decisões administrativas (BALDISSERA, 2018). Se o controle externo, através do Poder Legislativo e do Observatório Social, não responde aos questionamentos encaminhados, o cidadão fica privado de uma análise mais efetiva das contas, da fiscalização e da responsabilização do gestor público.

Evidência 12: A Prefeitura Municipal de Santa Maria respondeu aos questionamentos realizados pela pesquisadora, assim como o TCE. O Poder Legislativo respondeu de forma ineficaz e o Observatório Social sequer respondeu ao solicitado. Assim, a transparência e o controle social pelo cidadão restam prejudicados, em parte.

4.6. RESUMO DAS ANÁLISES REALIZADAS E AS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS

Nesse subcapítulo será realizada uma breve síntese sobre as evidências do trabalho e sua correlação com os aspectos abordados, conforme demonstra o Quadro 4.4.

Sobre a valorização de imóveis, as evidências 1 e 4 enfatizaram que a obra asfáltica realizada na rua Machado de Assis, bairro Menino Jesus, no Município de Santa Maria (RS) conferiram valorização aos imóveis circundantes, sendo que não houve qualquer cobrança de contribuição de melhoria aos proprietários dos imóveis beneficiados. Segundo consta nos documentos, as obras de infraestrutura a que o tributo deveria estar vinculado foram concluídas no ano de 2017 e no mesmo ano deveria ter sido feito o lançamento do tributo. Também não

houve qualquer lei que isentasse os cidadãos beneficiados do tributo.

Quadro 4.4 - Correlação das evidências com a matéria estudada

RELAÇÃO	DESCRIÇÃO DAS EVIDÊNCIAS	EVIDÊNCIAS
Valorização imobiliária em Santa Maria (RS).	A valorização de imóveis em Santa Maria (RS) é crescente, sendo que o mercado imobiliário se mostra aquecido ainda que em tempos considerados de crise econômica. De forma genérica, a obra asfáltica realizada na rua Machado de Assis contribuiu para a valorização dos imóveis circundantes.	Evidências 1 e 4
Legislação municipal	O cálculo e arrecadação dos tributos municipais ainda leva em consideração a PGV de 1995, desconsiderando todo o desenvolvimento municipal dos 26 anos, sendo que o valor do m ² na legislação municipal não condiz com o preço de mercado que é cobrado atualmente. A legislação tributária do Município de Santa Maria e o PDDT do Município, em consonância com a CF, o CTN e o Estatuto da Cidade, caracterizam a CM como tributo, restando obrigatória a sua arrecadação.	Evidências 2 e 5
Recursos utilizados	A obra não cumpriu a finalidade e justificativa para a utilização de recursos advindos do programa federal, pois não apresenta elementos que evidenciem o desafogamento do sistema viário	Evidência 3
Renúncia de receitas	A inexistência de arrecadação de contribuição de melhoria no Município de Santa Maria foi confirmada através de três instrumentos de pesquisa, sendo que a Secretaria de Município de Finanças informou que sua inexistência não significa a ausência de obras passíveis de cobrança do respectivo tributo.	Evidência 6
Estrutura administrativa e planejamento municipal	Os obstáculos para a efetivação de cobrança do tributo dependem, sequencialmente, de reposição de quadro de servidores; de contratação de empresa especializada em consultoria tributária; de revisão da legislação; de estabelecimento de diretrizes para nortear a avaliação de imóveis e de confecção de roteiro de procedimentos de cobrança do tributo. Sem a reposição de servidores efetivos as demais etapas ficam prejudicadas. A cobrança do tributo depende da atuação conjunta de três Secretarias Municipais (Secretaria de Município de Finanças, Secretaria de Município de Infraestrutura e Serviços Públicos e Secretaria de Município de Estruturação e Regulação Urbana) o que aumenta a burocracia, procrastina seu lançamento e dificulta sua efetivação. Além disso, há necessidade de aprovação de cobrança do tributo mediante lei, o que envolve a participação e aprovação do Poder Legislativo, transpondo a necessidade de procedimentos internos do executivo municipal. Ainda que os dados relativos ao IPTU e ITVBI sejam lançados em sistema único de arrecadação tributária do município, os valores dos imóveis constantes no cadastro municipal não servem para análise da contribuição de melhoria, pois o preço do imóvel pode se encontrar desatualizado e, ainda, os dados não levam em conta a valorização exata do imóvel, de forma individualizada, decorrente da obra pública.	Evidências 7, 8 e 9
Renúncia de receitas	Dos dados coletados pode-se afirmar que há renúncia de receitas pelo gestor municipal, o qual deixa de implementar a arrecadação em razão do clima de certeza e habitualidade das decisões relativas ao tributo, bem como à inexistência jurisprudencial ou paradigmática de apontamentos pelo TCE fazem com que a escolha pública seja aquela mais ágil e menos burocrática. Procedendo-se a triangulação entre a Teoria da Decisão e a Teoria da Escolha Pública com os dados obtidos, pode-se dizer que o gestor opta por não cobrar e não arrecadar valores a título de contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS), em vista do clima de certeza e habitualidade, uma vez que não há qualquer apontamento relativo ao controle externo do TCU ou do Poder Legislativo sobre o assunto.	Evidências 10 e 11
Controle social e transparência	A Prefeitura Municipal de Santa Maria respondeu aos questionamentos realizados pela pesquisadora, assim como o TCE. O Poder Legislativo respondeu de forma ineficaz e o Observatório Social sequer respondeu ao solicitado. Assim, a transparência e o controle social pelo cidadão restam prejudicados, em parte.	Evidência 12

Fonte: Elaboração própria.

É sabido que houve troca de governo, e não tendo as avaliações preliminares sido efetivadas, nem encaminhada lei específica à época, entende-se que não poderia o novo governo implementar a cobrança e realizar todos os procedimentos no ano de 2017. Todavia, o que se verifica é que as obras continuam a ser feitas sem a cobrança do tributo relativamente às obras asfálticas realizadas.

Sobre os recursos utilizados do Programa Pró-Transporte, a evidência 3 demonstra que não se justificou a utilização de recursos federais, uma vez que não se apresentou um real desafogamento do sistema viário. Apesar do acesso integral aos documentos relativos à Tomada de Preços nº 13/2016, não foi possível, no decorrer desta pesquisa, o acesso às informações que dizem respeito ao impulsionamento da obra pública analisada e motivação para sua realização. Tais questões são anteriores à instauração do procedimento licitatório. Por isso, a avaliação do histórico da obra foi limitada neste estudo às informações contidas nos documentos públicos disponíveis no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Santa Maria.

Sobre a legislação municipal, as evidências 2 e 5 demonstram a necessidade de algumas correções e ponderações. É possível verificar que a lei existente sobre a cobrança da contribuição de melhoria apresenta uma série de questionamentos que deverão ser preenchidos, a fim de tornar o tributo passível de concretização e arrecadação de valores. Não apresentando a lei clareza necessária, e não tendo o gestor o acompanhamento pelo Legislativo, a situação poderia acarretar um trabalho para os servidores, sem que tal seja acompanhado de uma arrecadação satisfatória, bem como retrabalho para defesa a impugnações e questionamentos judiciais por parte dos cidadãos contribuintes.

Entretanto, estando a contribuição de melhoria no rol de tributos municipais, constante no CTM e no PDDT, revisado recentemente, não é permitido ao gestor que deixe de observar sua cobrança quando realizadas obras municipais. Ainda que o intuito seja isentar o pagamento do tributo, há necessidade de lei específica que trate de tal isenção. Há necessidade de cumprir as exigências legais contidas no artigo 145 da CF/88, nos artigos 81 e 82 do CTN, no Decreto-lei Federal nº 195/1967 e no CTM, mas também a aprovação de lei específica para cada obra que se deseja aplicar a Contribuição de Melhoria.

Embora a contribuição de melhoria exija aprovação de lei específica para cada obra, podendo tornar o processo suscetível a questionamentos e demora por parte do Legislativo, sendo, portanto, mais um obstáculo da implementação efetiva do tributo, necessário que no processo dos estudos e discussões para a aprovação desta lei seja envolvida a população na tomada de decisões sobre a efetiva aplicação do tributo e aprovação das obras a serem

executadas pela gestão municipal. Tal situação dá maior visibilidade e atendimento ao controle social, fazendo o gestor uma gestão participativa nos assuntos fiscais e de obras no Município. De outro vértice, a cobrança da contribuição de melhoria visa garantir a justiça distributiva dos ônus e bônus do processo de urbanização da cidade, sem se descuidar da capacidade contributiva da população, a qual estaria salvaguardada aos cidadãos das áreas que tiveram benefício de valorização de seu imóvel advinda com a obra pública.

Sobre a estrutura administrativa e o planejamento municipal, as evidências 7, 8 e 9 apresentam um panorama das dificuldades encontradas. No tocante à estrutura setorial (pessoas e processos envolvidos), se verifica uma variedade de atos e envolvimento de três Secretarias para que a contribuição de melhoria seja cobrada. Ainda, há necessidade de aprovação de lei específica para cada obra pelo Poder Legislativo, o que burocratiza a cobrança do tributo. Assim, há necessidade de se montar um fluxograma de procedimentos para os stakeholders envolvidos, a fim de tornar mais claro o momento e a atuação de cada Secretaria. Se sugere que o início da movimentação se dê a partir do setor de Licitações, que informaria os órgãos para as providências posteriores.

A dificuldade no cálculo de valorização imobiliária é ponto crucial para cobrança do tributo, e seria de bom alvitre ser confeccionado um manual interno dos procedimentos e das técnicas a serem empregadas. Como sugestão para confecção do manual, cita-se as normas constantes na ABNT (NBR 14653-2:2011), sistema CONFEA-CREA¹², Diretrizes do IBAPE (Instituto Brasileiro de Perícias) e RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors).

Sobre o planejamento municipal, verificou-se que, apesar de constar como instrumento de suma importância para geração de informações úteis, auxiliando no processo decisório, não há harmonia entre os diversos tipos de planejamento. O déficit de servidores, fazendo com que as disposições do plano diretor não se concretizem, corroboram com a assertiva de que o planejamento tributário e o planejamento de recursos humanos não contribuem, convergentemente, para a realização de arrecadação de receitas tributárias. Há, portanto, defasagem na estrutura administrativa (falta de servidores, banco de dados, instrumentos, consultoria) que impede a realização das atividades administrativas de forma eficiente. Por fim, de acordo com a LRF e seus eixos, pode-se verificar que: quanto ao eixo planejamento, o Município de Santa Maria deixou a desejar, pois não há interligação entre planejamento de

¹² Sistema CONFEA-CREA é conjunto formado pelo Confea e pelos Creas atuando de forma associada. Disponível em <https://www.confea.org.br/sistema-profissional/o-sistema>. Acesso em 30/05/2021, às 16:26

recursos humanos e plano diretor em vigor.

Sobre a renúncia de receitas, as evidências 6, 10 e 11 são taxativas ao referir que a inexistência de procedimentos de cobrança caracteriza renúncia de receitas, podendo o gestor municipal ser penalizado pelo crime de improbidade administrativa. No que pertine à responsabilização, não se encontrou qualquer apontamento ou análise da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS), podendo-se concluir que não há qualquer responsabilização de renúncia de receitas pelo gestor municipal.

Sobre o controle social e transparência, a evidência 12 refere que há necessidade de maior engajamento e participação da população na tomada de decisões urbanísticas e gestão de recursos públicos, além de uma cobrança efetiva sobre o Participação do Legislativo, Órgãos não-governamentais e TCE, a fim de que sejam acompanhados os gastos relativos a obras públicas e possibilitado o retorno de pelo menos parte dos recursos para o financiamento de outras obras. Quanto à transparência, o atendimento foi respondido. Observou-se, contudo, que a transparência, quando correlacionada com os controles social e externo, não se encontram devidamente entrosados, o que prejudica o controle pelo cidadão comum.

5 CONCLUSÕES

O presente estudo versou sobre a contribuição de melhoria e a renúncia de receitas no Município de Santa Maria (RS). As discussões foram delimitadas no período de 2016 a 2020, em vista do acesso aos gestores e da possibilidade de análise contemporânea das estruturas administrativas. Além disso, o período integra uma gestão administrativa municipal e coincide com o lapso de cinco anos, prazo prescricional comumente utilizado para cobrança de tributos pelo Poder Público.

A partir das investigações preliminares foi possível observar que inexistiu qualquer cobrança de valores a título de contribuição de melhoria no Município. Esse fato, associado à determinação de cobrança da legislação constitucional e infraconstitucional, aponta para a existência de renúncia de receitas tributárias. Assim, foi estabelecido como objetivo principal do trabalho explicitar o motivo da inexistência de arrecadação da contribuição de melhoria pelo Município de Santa Maria (RS), sendo que os objetivos específicos traçados foram: levantar dados de uma obra passível de arrecadação da contribuição de melhoria no Município de Santa Maria (RS); identificar os determinantes da não arrecadação da contribuição de melhoria no Município e analisar se as causas da não arrecadação do tributo constituem renúncia de receita pelo gestor municipal.

Para o primeiro objetivo, foi procedido ao levantamento de dados de uma obra asfáltica realizada no Município, em bairro central da cidade, onde observou-se que, ainda que exista valorização dos imóveis com a realização de obras públicas, tal valorização não foi tributada. Existindo obra passível de tributação, o Município deveria implementar a cobrança dos proprietários dos imóveis circundantes à obra pública, de acordo com o que determina a legislação federal e municipal vigente.

De outro lado, analisando-se os determinantes da não arrecadação, foram encontrados alguns entraves à cobrança. Conforme visto dos dados coletados e análises realizadas, as dificuldades enfrentadas na implementação do tributo são de ordem legislativa e estrutural.

A legislação possui diversos pontos a serem corrigidos, principalmente no que tange à valorização imobiliária. Isso porque não existe uma regulamentação clara sobre os critérios a serem utilizados, tampouco uma análise prévia e atual do preço dos imóveis no Município. Tal regulação deve preceder à imposição do tributo, sob pena de nulidade ou resolução judicial de eventuais conflitos. Todavia, as dificuldades poderão ser resolvidas através da implementação de fluxogramas de procedimentos e adoção de sistemas objetivos para a avaliação dos imóveis, o que ainda pende de confecção pelo Município.

Quanto à estrutura, há necessidade de reposição de servidores, sem os quais fica inviabilizada as demais etapas. Verifica-se que há falta de pessoal, principalmente no cargo de auditor do Município, apresentando defasagem de pessoal para a aferição de valores tributários de contribuição de melhoria. A falta impacta desde a implementação do tributo como na revisão da legislação a ser procedida pelo Município, o que indica ser a primeira providência a ser realizada.

Não se analisou, no presente trabalho a existência ou não de dificuldade política do Executivo negociar as leis com o Legislativo, mas a legislação determina a necessidade de criação de lei específica para cobrança do tributo em cada obra pretendida. Assim, há necessidade de uma avaliação prévia dos imóveis, da manutenção de um banco de dados fiscais e da consulta à comunidade quando se definir a realização de uma obra pública, participando-se à comunidade o gasto e a necessidade de retroalimentação do sistema.

Por fim, concluiu-se pela existência de renúncia de receitas, pela inexistência de controle efetivo sobre a matéria tributária. À luz da teoria da decisão e da teoria da escolha pública, diante de todos os dados analisados, verificou-se que o gestor deixa de cobrar e arrecadar valores pela inexistência de apontamentos do TCE ou do Poder Legislativo. Se é certo que o gestor não será punido, não há porque implementar políticas que serão onerosas aos seus eleitores.

Sob o viés argumentativo, do ponto de vista da justiça social e redistributiva, a contribuição de melhoria tem intuito de recuperação dos investimentos públicos, bem como tem caráter indenizatório dos valores imobiliários acrescidos aos bens dos proprietários beneficiados com as obras públicas. Se o valor da contribuição de melhoria recai sobre a valorização do imóvel, tem-se que o contribuinte pagará sobre a mais-valia, bem como permitirá amortizar os custos de novas obras que se fizerem necessárias para o Poder Público. Ainda que não se tenha a praxe de cobrar valores a título de contribuição de melhoria, a ideia de que o poder público é quem deve arcar sempre com as obras locais, a inexistência de uma legislação pontual e eficaz, bem como a falta de servidores para realização de atividades de fiscalização e avaliação de imóveis, o tributo deve ser cobrado.

Almeja-se que a pesquisa agregue para o estudo do tributo, tanto sob o viés da implicação prática, no sentido de tentar solucionar os problemas encontrados, como também sob o viés acadêmico, no intuito de demonstrar que a legislação deve ser olhada e analisada com cuidado no atendimento do fim a que se destina. Por fim, espera-se que a sociedade se conscientize e fortaleça o controle social, participando ativamente das análises orçamentárias e de obras do Município.

Entre as limitações dessa pesquisa tem-se o estudo de um único município brasileiro, razão pela qual os dados são restritos e a legislação única. Outros métodos também poderiam ser aplicados no desenvolvimento da pesquisa, tanto quantitativos como qualitativos, pois a análise ora proposta se restringiu ao “porque” o tributo não é cobrado no Município de Santa Maria.

Para futuras pesquisas, sugere-se o aprofundamento da teoria nos resultados relacionados aos aspectos políticos, uma vez que se mostra necessário entender melhor como essa realidade pode estar associada ao comportamento do gestor e sua interação com o Legislativo.

REFERÊNCIAS

ADESM, Agência de Desenvolvimento de Santa Maria. **Santa Maria em Dados**. Disponível em: <http://santamariaemdados.com.br/1-aspectos-gerais/1-4-bairros-districtos-e-regioes-administrativas/>. Acesso em: 23 out. 2019.

ÁVILA, A. R. da S. **Curso de Direito Tributário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAPTISTA, M. N., CAMPOS, D. **Metodologias Pesquisa em Ciências - Análise Quantitativa e Qualitativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788521630470/>. Acesso em: 23 out. 2019.

BIERMAN, H. S; FERNANDEZ, L. **Teoria dos jogos**. Tradução Arlete Simille Marques; revisão técnica Décio Katsushigue Kadota. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

———. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 17 out. 2018.

———. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui Normas Gerais de Direito Tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 12 out. 2018.

———. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 12 out. 2018.

———. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12 out. 2018.

———. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário

Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso: 15 out 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Pró-Transporte**. Disponível em <<https://www.caixa.gov.br/poder-publico/infraestrutura-saneamento-mobilidade/urbanizacao-transporte-infraestrutura/pro-transportes/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 01 fev. 2021.

CAPARROZ, R.; LENZA, P. (coord) **Direito tributário esquematizado**. 2. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO JR., P. H. B. **O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas - Políticas Públicas) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1806097/DLFE-237572.pdf/PedroHumbertoMMH.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva. 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEODATO, A. **Manual de Ciência das Finanças**. 15. ed., Rio de Janeiro: Saraiva, 1977.

DIÁRIO DE SANTA MARIA. **Santa Maria é o 79º melhor lugar do país para investir em imóveis**. Disponível em <<https://diariosm.com.br/santa-maria-%C3%A9-o-79%C2%BA-melhor-lugar-do-pa%C3%ADs-para-investir-em-im%C3%B3veis-1.2023261>>. Acesso em 01 fev. 2021.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FIANI, R. **Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 2006.

FIIRST, C., BALDISSERA, J. F., MARTINS, E. B., NASCIMENTO, S. A. A. **A Influência dos Índices Socioeconômicos e Contábeis no nível de Transparência Eletrônica dos Estados Brasileiros sob a ótica da Teoria da Escolha Pública**. Revista Administração Pública e Gestão Social, out.-dez., 2018, 272-281.

HARADA, K. **Direito tributário municipal: sistema tributário municipal**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em:<<http://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522480029/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

HERMANY, R.; TOALDO, A. M. Fragilidade do financiamento do poder local e o papel da solidariedade na maximização dos recursos: uma abordagem na área da saúde. In: COSTA, M. M. M da; RODRIGUES, H. T (orgs.) – **Direito e políticas públicas VIII**. Curitiba: Multideia, 2013. p.127-150.

GOOGLE EARTH. **Rua Machado de Assis – Menino Jesus, Santa Maria - Rio Grande do Sul**. Disponível em <<https://earth.google.com/web/@-29.68423858,->

53.8033317,131.28062296a,2649.61235351d,35y,0h,0t,0r>. Acesso em 01 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. Dados do Censo 2010.** Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>>. Acesso em 19 jun. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2016. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008821>>. Acesso em: 20 out. 2019.

MAXIMIANO, A. C. A; NOHARA, I. P. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** – 36. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. – São Paulo: Malheiros, 2010.

———. **Direito Municipal Brasileiro.** – 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. – São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo.** 19. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada.** 2005. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5002/1/2005_Constantino%20Cronemberger%20Mendes.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

MENDES, G. F. Município na Constituição Federal Brasileira. In: MENDES, Gilmar Ferreira e CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão Pública e Direito Municipal.** São Paulo: Saraiva, 2016, p. 17-73.

MICHEL, H. M. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0359-8/>>. Acesso em: 23q out. 2019.

MORITZ, G. O.; PEREIRA, M. F. **Processo decisório.** 2ª ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010. Disponível em <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/206389/2/CST%20GP%20-%20Processo%20decis%C3%B3rio%20-%20MIOLO.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2021

NUNES, I. **Aspectos da contribuição de melhoria: a experiência do Estado do Ceará.** Monografia (Curso de Direito) – Faculdade Sete de Setembro, Fortaleza, CE, 2015.

OLIVEIRA, A. C. de (coord.). **O controle da administração na era digital.** – Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, J. J. de M. **Contribuição de melhoria: dúvidas, solução, certezas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

PIO, N. R. C. Controle Popular da Eficiência da Administração: o Direito de Reclamação Contra a Atividade Ineficiente. In: CAMMAROSANO, Márcio (coord.) – **Controle da Administração Pública: temas atuais II**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.127-150.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. **Balancos contábeis**. Santa Maria, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Disponível em: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/transparencia/?secao=contaspublicas&tipo=BO>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

———. **Controle de programas, ações, projetos e obras**. Santa Maria, 2018. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/transparencia/index.php?secao=contaspublicas&tipo=CO&setor=1&menu_sec=1>. Acesso em 05 out. 2018.

PUCETTI, R. F. Reflexões Sobre o Juízo de Admissibilidade nas Ações de Improbidade Administrativa. In: CAMMAROSANO, Márcio (coord.) – **Controle da Administração Pública: temas atuais II**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.151-171.

RODRIGUES, P. F. da C. **Contribuição de Melhoria**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

ROUSSEAU, J-J. **O Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM, 2007.

SANTA MARIA. **Lei Complementar Municipal nº 02, de 28 de dezembro de 2001**. Estabelece, altera e consolida o Código Tributário do Município, consolidando a Legislação Tributária e dá outras providências.

———. **Lei Municipal nº 3933, de 21 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a Planta Genérica de Valores.

———. **Lei Municipal nº 5273, de 30 de dezembro de 2009**. Cria incentivos à arrecadação municipal.

———. **Decreto Executivo Municipal nº 100, de 30 de agosto de 2013**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Secretaria de Município de Finanças, de conformidade com a Lei Municipal nº 5189/09 e alterações, e dá outras providências.

———. **Lei Complementar Municipal nº 118, de 26 de julho de 2018**. Dispõe sobre a política de desenvolvimento sustentável e sobre o plano diretor de desenvolvimento territorial do Município de Santa Maria.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOARES, C. S.; FLORES, S. A. F.; CORONEL, D. A. **O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS)**. Desenvolvimento em Questão, Ijuí (RS), v. 12, n. 25, jan-mar., 2014, pp. 312-338. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230088012>>. Acesso em: 20 out. 2017.

TEIXEIRA, J. R. B. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição de de receitas**

tributárias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

TIMM, L. B. **Direito e Economia.** São Paulo: Atlas, 2012.

WENGRAF, T. **Qualitative Research Interviewing: Biographic Narratives and Semi-structured Methods.** Sage: London, 2001

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos.** 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXOS

ANEXO 1

"Sabemos que a contribuição de melhoria é um tributo que pode ser exigido pelo Poder Público afim de obter a realização de uma obra pública e uma valorização imobiliária decorrente desta obra. O Código Tributário Nacional – CTN, mesmo não a conceituando, trouxe em seus arts. 81 e 82, os elementos básicos necessários para sua definição. Reza o art. 81 que “a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (BRASIL, 1966). Tendo em vista a necessidade da contribuição de melhoria, conforme o conceito citado acima no Código Tributário Nacional, gostaria de saber como é realizada a arrecadação da contribuição de melhoria no município de Santa Maria e qual seria o valor total de arrecadações tendo em contrapartida o valor total de custo e investimento em obras dessa natureza no município nos últimos 5 anos, uma vez que a finalidade da contribuição de melhoria é o custeio da obra pública, sendo que o produto da sua arrecadação tem destinação certa, neste caso a obra pública."

Att
Liege Martins
Coordenadora SIC

Serviço de Informação ao Cidadão - Prefeitura de Santa Maria
www.santamaria.rs.gov.br/secac/sic

A SUREC
Para providências.
Em 09/05/18
Rosemari Dutra Botoni
Rosemari Dutra Botoni
Gerente Administrativo Setorial
Secretaria de Mun. de Finanças
Matrícula 7832

Da: SUREC

Para: SMF

De acordo com a solicitação efetuada, informa-se que a Contribuição de Melhoria está prevista nos artigos 138 ao 150, do Código Tributário Municipal do Município de Santa Maria (LCM nº 02/2001). Contudo, na conta contábil 1.1.3.0.00.1.0.00.00.00 – Contribuição de Melhoria, nos exercícios de 2013 até 2017, não houve previsão e arrecadação nesta rubrica.

Em 10.05.2018

Silvia Parmeggiani Gering
Silvia Parmeggiani Gering
Auditora Fiscal
Matrícula 7803-4
Prefeitura Municipal de Santa Maria

Mariene Pereira da Cruz
Mariene Pereira da Cruz
Superintendente de Receitas
Secretaria de Mun. de Finanças