



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**

**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



**JANDER DE SIQUEIRA MARTINS**

**PLANO COMUNITÁRIO MUNICIPAL DE MELHORAMENTOS – PCMM –**

**MUNICÍPIO DE JACAREÍ – SP.**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**CURITIBA**

**2012**

**JANDER DE SIQUEIRA MARTINS**

**PLANO COMUNITÁRIO MUNICIPAL DE MELHORAMENTOS – PCMM –  
MUNICÍPIO DE JACAREÍ – SP**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, na Pós Graduação Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Isaura Alberton de Lima

**CURITIBA**

**2012**



**Ministério da Educação**  
**Universidade Tecnológica Federal do Paraná**  
**Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação**  
**Especialização em Gestão Pública Municipal**

---



**TERMO DE APROVAÇÃO**

**PLANO COMUNITÁRIO MUNICIPAL DE MELHORAMENTOS – PCMM –  
MUNICÍPIO DE JACAREÍ – SP**

Por

**JANDER DE SIQUEIRA MARTINS**

Esta monografia foi apresentada às 13h30 do dia 28 de Fevereiro de 2013, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

---

Prof<sup>a</sup>. Dra Isaura Alberton de Lima  
UTFPR – *Campus* Curitiba  
(orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Vanessa Ishikawa Rasoto  
UTFPR – *Campus* Curitiba

---

Prof. Armando Rasoto  
UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico a minha mãe pelos caminhos propiciados ao longo da minha vida e que me levaram a conclusão deste trabalho, ao meu filho Caio que me deu a força e a garra para vencer desafios.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, do Polo de São José dos Campos.

Aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

À Prof<sup>ª</sup>. Dra Isaura Alberton de Lima, pela orientação, apoio, direcionamento e valiosa contribuição para a realização deste trabalho.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

## RESUMO

MARTINS, Jander de Siqueira. Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM no Município de Jacareí – SP. 2012. 33 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba.

Este trabalho teve como temática a análise comparativa de legislação que trata de política pública que busca possibilitar a implantação de infraestrutura básica nas localidades onde ocorreu ocupação populacional, em especial de asfaltamento. O Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM, no Município de Jacareí/SP, criado pela Lei Municipal nº 3110/92, alterada pelas Leis nº 3581/94, 3549/94, 3746/96, 4034/97 e revogada pela Lei 4892/2005 traz ao tema uma sistemática eficaz, e que se comparada ao tributo federal Contribuição de Melhoria, prevista pelo Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, que autoriza a cobrança dos proprietários das despesas pelo poder público executor das melhorias, tendo como fato gerador a valorização do imóvel localizado em áreas beneficiadas direta ou indiretamente pelas obras públicas. A cobrança de Contribuição de Melhoria vem resultando conflitos jurídicos, que tem como condão, a discussão dos valores cobrados em decorrência de suposta valorização dos imóveis localizados nas localidades onde são realizadas obras de infraestrutura, em especial, de asfaltamento. Neste contexto, o estudo teve como objetivo, a realização de análise comparativa no sentido de demonstrar que o Plano Comunitário possibilita a participação dos proprietários interessados, com pagamento de valor proporcional dos custos da obra, de forma transparente; diversa do tributo federal Contribuição de Melhoria, que se dá pela obtenção de tributo a pagar, a partir de uma valorização subjetiva do imóvel, de forma direta ou indireta, em decorrência da realização de obras públicas. A metodologia foi o estudo documental e os resultados obtidos pela implantação do Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM – Jacareí/SP, que demonstram inúmeras vantagens, com a melhoria da qualidade de vida das pessoas que residem em localidades onde não havia infraestrutura de asfalto, de forma rápida, com segurança jurídica e com participação popular.

## ABSTRACT

MARTINS, Jander de Siqueira. Municipal Communal Plan for Improvements – PCMM in the town of Jacareí – SP. 2012. 33 pages. Essay (Specialization in Municipal Public Administration). Federal University Technologic of Paraná, Curitiba.

This research had for theme the comparative analysis of the legislation which is related to public politic in search of provide the implementation of basic infrastructure in the locations where occurred population occupation, specially surfacing of roads with tarmac. The Municipal Communal Plan for Improvements – PCMM, in the community of Jacareí/SP, created by the Municipal Law n° 3110/92, modified by Laws n° 3581/94, 3549/94, 3746/96, and 4034/97, and revoked by Law n° 4892/2005 brings to the theme an efficient systematic, which if compared to the federal Improvement taxes, set in Decree-Law n° 195, of February 24<sup>th</sup>, 1967, which authorizes billing the owners of the expenses made by the public administration that has executed the improvements, having as taxable events the real estate valuation of the real estate located in direct or indirect beneficiary areas. The collect of Improvement taxes has been resulting in legal disputes, which have as motif the discussion of the values charged due to a supposed valuation of the real estate located in areas where are realized infrastructure works, specially, surfacing of roads with tarmac. In this context, the study had as purpose the establishment of a comparative analysis in order to demonstrate that the Communal Plan enables the interested owners to participate, with the payment of values proportional to the cost of the public work, in a transparent way; different from the federal Improvement tax, which is due by the tax to be paid, based on a subjective real estate valuation, directly or indirectly, as a result of public works. The method used was documental studies and the analysis of the results obtained by the implementation of the Municipal Communal Plan for Improvements – PCMM – Jacareí/SP, which demonstrate many advantages, as the improvement of the quality of life of the people that live in locations where there wasn't infrastructure of tarmac and roads in a rapid way, with legal security and with popular participation.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. JUSTIFICATIVA.....	13
1.2. OBJETIVO.....	13
1.2.1. OBJETIVO GERAL.....	13
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.3. METODOLOGIA.....	14
1.4. ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	15
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUIISA.....	22
3.1. FONTE DE DADOS.....	22
3.2. PROCEDIMENTO.....	23
4. O MUNICÍPIO DE JACAREÍ.....	23
4.1. ESTRUTURA GEOGRÁFICA, POLÍTICA E LEGISLAÇÃO.....	23
4.2. AMOSTRAGEM DE IMPLANTAÇÃO DO PCMM – JACAREÍ.....	29
4.3. RESULTADO DO ESTUDO.....	30
5. CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS.....	32



## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo aborda a temática das comunidades sem infraestrutura, que se formam sem planejamento, em geral nas periferias das cidades, e as soluções que podem ser adotadas pelo poder público municipal no sentido de sanar os problemas decorrentes dessas situações.

Existem grandes áreas nas regiões periféricas dos municípios que, face ao crescimento desordenado quase sempre comum nas cidades brasileiras, tornaram-se áreas urbanas, com grande ocupação populacional, sem a infraestrutura necessária de saneamento básico, água, iluminação e pavimentação das vias públicas, devido à falta de legislação que coibisse a ocupação ou construção das unidades residenciais ou obrigasse os empreendedores da área da construção civil a executarem as obras necessárias, dando origem a comunidades com condições precárias de urbanização.

O aumento populacional e a baixa renda das famílias levaram as pessoas a adquirirem terrenos localizados nessas condições, resultando em grandes bairros, que passaram a se constituir um problema para o Município que, mediante pressão pela mobilização dessas comunidades e de forças políticas, teve que passar a buscar soluções para atender suas demandas.

Porém, a melhoria das condições desses bairros é lenta pela falta de recursos. A legislação federal prevê a possibilidade de o poder público executar obras de urbanização em áreas já habitadas, mediante a cobrança de um tributo denominado Contribuição de Melhoria, prevista pelo Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, que autoriza a cobrança dos proprietários das despesas pelo poder público executor das melhorias, tendo como fato gerador a valorização do imóvel localizado em áreas beneficiadas direta ou indiretamente pelas obras públicas.

No entanto, a valorização do imóvel em consequência de obra pública na região é passível de discussão. Nesse sentido, existem diversos processos judiciais suscitados por divergências entre o proprietário do imóvel (contribuinte) e o poder público que realizou a obra e lançou a cobrança da Contribuição de Melhoria. As decisões judiciais evidenciam alguma divergência na interpretação dos Magistrados, sendo que para uns, pode-se presumir a ocorrência de valorização em virtude da obra, enquanto para outros, a valorização precisa ser demonstrada claramente pelo poder público (portanto, não pode ser simplesmente presumida).

Ao longo do tempo, foram utilizados outros instrumentos de gestão pública visando à ampliação da regularização fundiária, um deles foi a anistia, isto é, a permissão, pela Prefeitura, da aprovação da ocupação mesmo sem seguir os parâmetros legais; outro instrumento possível é a correção do dano causado, na omissão do proprietário, por meio de acordo extrajudicial entre as diferentes partes que buscam realizar as modificações legalmente (NOBRE, 2004).

Na tentativa de tornar clara a cobrança da Contribuição de Melhoria, os municípios, com base na Constituição Federal (1988, Art. 24; Art. 146), têm elaborado legislação municipal a esse respeito.

De acordo com Chulipa Möller (2004), a Contribuição de Melhoria é um instrumento definido pelo Código Tributário Municipal (CTM). Biava (1994) aponta que a aplicação do tributo aumenta as chances de contratação de operações de crédito para financiar novas obras, servindo como fonte adicional de garantia da dívida. O autor cita como exemplo a antiga Caixa Econômica do Estado de São Paulo (Nossa Caixa Nosso Banco, hoje incorporada pelo Banco do Brasil), com seu Plano Comunitário de Melhoramentos que se constituía de uma linha de financiamento voltada à pulverização e democratização do crédito, oferecendo financiamento direto à população para asfalto, guias, sarjetas e demais obras de infraestrutura.

Essa iniciativa serviu como uma alternativa para a solução de situações em que obras de infraestrutura são necessárias e mesmo reivindicadas pela população, de modo que o investimento tenha coparticipação das partes. Assim, o Plano Comunitário de Melhoramentos é um instrumento do Direito Privado, do qual participam a prefeitura, os munícipes interessados, a empreiteira e o agente financeiro (banco). Neste Plano, a prefeitura define os padrões técnicos da obra e promove o processo licitatório e a empreiteira responsável pela execução da obra firma contratos privados diretamente com os munícipes interessados (CHULIPA MÖLLER, 2004).

O Plano Comunitário de Melhoramento vem sendo adotado por diversos municípios já há vários anos, que o regulamentaram por Lei Municipal. No presente estudo, aborda-se o caso do Município de Jacareí, SP.

## **1.1 JUSTIFICATIVA**

É sabido que as dificuldades dos gestores para realizar suas obrigações necessariamente passam pela burocracia, que nada mais é do que um conjunto de procedimentos necessários ao desenvolvimento dos processos a fim de buscar os resultados que tragam bens e serviços públicos às pessoas.

Os gestores dos pequenos Municípios são os mais interessados em minimizar os entraves burocráticos que dificultam a execução de obras públicas. A solução da escassez de recursos dos Municípios exige organização prática da Administração Pública, tendo o gestor público de se apropriar de metodologias que facilitem a realização de suas atividades, trazendo melhoria da qualidade de vida das pessoas.

O estudo toma como referência a Legislação Federal, Estadual e Municipal que estabelece as responsabilidades de cada ente, e dos princípios que regem a Administração Pública no tocante à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, razoabilidade, publicidade e eficiência, tendo como objeto a aplicação do Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM em Jacareí, município do interior do Estado de São Paulo.

O estudo se justifica pela importância, em termos de administração pública, do planejamento para a resolução de situações-problemas relativas à infraestrutura, enfrentadas em grande parte dos municípios brasileiros.

A análise de alternativas como a apresentada neste estudo, pode, eventualmente, contribuir para que outros municípios desenvolvam soluções semelhantes, mas levando em consideração suas próprias características, necessidades e recursos.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 OBJETIVO GERAL**

O presente estudo tem como objetivo geral descrever empreendimento na área de infraestrutura no município de Jacareí, SP, com aplicação do Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos.

### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Descrever como o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM foi desenvolvido com sucesso no Município de Jacareí/SP;
- b. Realizar análise comparativa entre o tributo Contribuição de Melhoria e PCMM;
- c. Apresentar a possibilidade de ações semelhantes serem executadas em outros municípios, o alcance e as limitações que o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM pode apresentar em termos de alternativa para enfrentar situações semelhantes.

### 1.3 METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como estudo descritivo, documental, qualitativo.

O estudo documental foi realizado com a análise das leis envolvidas, onde o tributo Contribuição de Melhoria, instituída pelo Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967, as leis municipais de Jacareí que instituíram o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM do Município de Jacareí, interior do Estado de São Paulo.

De acordo com Silva e Menezes (2001), a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Assim, este é um estudo de caso descritivo, pois descreve a aplicação do PCMM, conforme instituído na legislação do Município em questão.

Silva e Menezes (2005) explicam que a pesquisa qualitativa não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas, é descritiva e, em geral, os dados são analisados indutivamente. No raciocínio indutivo, a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) afirmam que a pesquisa documental tem como fonte primária de informações documentos que podem ser escritos ou não, tais como filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres, os quais não passaram por processo prévio de análise científica.

No estudo utilizou-se da pesquisa documental para a realização de uma análise comparativa entre as leis, identificando as diferenças conceituais, do fato gerador de cada

uma, onde foi possível apresentar a legislação local como alternativa, de pesquisa em trabalhos doutrinários de estudiosos consagrados, bem como diversos apontamentos e discussões quanto aos conflitos jurídicos pela aplicação da tributação instituída pela Constituição Federal, da Contribuição de Melhoria.

#### 1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

O estudo inicialmente demonstra seus objetivos que consistem na discussão da necessidade de se buscar alternativas que possibilitem aos gestores públicos implantarem programas de melhoria na infraestrutura de localidades, diante da escassez de recurso financeiro.

No capítulo 2, realiza-se uma revisão teórica em que se discute a questão legal relativa à tributação municipal, para evidenciar os entraves enfrentados por muitas administrações em virtude da inépcia na aplicação do dispositivo legal que permite a cobrança da Contribuição de Melhorias e a alternativa que vem sendo adotada, no caso aqui estudado, no Município de Jacareí, que é o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979; revista pela Lei nº 9.785/1999, pela Lei nº 10.932/2004 e pela Lei nº 12.608/2012) estabeleceu regras válidas para todo o território nacional. De um modo geral, esta Lei definiu as formas de parcelamento do solo (por loteamento ou desmembramento) e quais áreas são passíveis de parcelamento (excluindo os terrenos com declividade superior a 30%, áreas de preservação ecológica, terrenos alagadiços ou locais cujas condições geológicas desaconselham edificação), como também os padrões mínimos para os loteamentos, como a medida de lote mínimo de 125 m<sup>2</sup>, frente de 5 metros, faixa *non ædificandi*<sup>1</sup> de 15 metros ao longo dos cursos d'água e porcentagem mínima de áreas públicas de 35% (BRASIL, 1979; 2012).

Essa Lei (art. 40) também instituiu a criminalização do loteador clandestino e do registro em Cartório de parcelamentos não aprovados pelos órgãos competentes, definindo

---

<sup>1</sup> Faixa *non ædificandi* - Faixa de terreno ao longo de estrada ou cursos d'água onde, por disposição legal, é vedado edificar. Definição. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/295167/faixa-non-aedificandi>>. Acesso 1 nov 2012.

que projeto e execução de toda a infraestrutura são de responsabilidade do loteador. Porém, permite que a Prefeitura Municipal regularize o parcelamento, caso o loteador não o faça, tendo como base evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e a defesa dos direitos daqueles que adquiriram os lotes, exigindo o ressarcimento das despesas pelo loteador ou recebendo as prestações dos adquirentes, até o valor devido (BRASIL, 1979).

O artigo 2º do Decreto-Lei n. 195/67 traz um rol de obras que, em tese, irão ensejar a cobrança de contribuição de melhoria (BRASIL, 1967):

*Art. 2º – será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:*

*I – abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;*

*II – construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;*

*III – construção ou ampliação de sistema de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;*

*IV – serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;*

*V – proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;*

*VI – construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;*

*VII – construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;*

*VIII – aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.*

O artigo 3º dessa Lei estabelece que a apuração do valor da Contribuição de Melhoria depende da natureza da obra e deve considerar a situação do imóvel na zona de influência, sua testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos, considerados isolada ou conjuntamente; a cobrança dos proprietários será realizada mediante o rateio proporcional do custo total ou parcial das obras entre todos os imóveis incluídos na área em questão, acrescido de correção monetária na época do lançamento (BRASIL, 1967).

Porém, o Decreto-Lei 195/1967 também prevê exigências para o órgão público para a realização da obra de modo a garantir a cobrança da Contribuição de Melhoria, incluindo a publicidade por meio de Edital descritivo, sendo que os proprietários têm prazo de trinta dias a contar da sua publicação para peticionar a impugnação de qualquer dos elementos ali constantes, desde que apresente provas. Se o imóvel estiver alugado, não cabe ao locatário

ou ao condômino o pagamento de qualquer Contribuição de Melhoria e sim ao locador, embora este possa exigir aumento de aluguel correspondente a 10% ao ano da Contribuição efetivamente paga (BRASIL, 1967).

O direito de contestar a cobrança da Contribuição de Melhoria por parte dos proprietários tem levado muitos casos à justiça, com sentenças ora favoráveis aos proprietários, ora favorável ao poder público executor das melhorias.

O Poder Judiciário, ao julgar a procedência da ação porventura impetrada contra a cobrança da Contribuição de Melhoria, considera o cumprimento do disposto nos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional em conjunto com o disposto no Decreto-Lei 195/1967 (PELLINI, 2009).

Para Pellini (2009), os detalhes exigidos por lei para a publicação do edital e do memorial descritivo da obra levam muitos administradores a não estabelecerem a cobrança da contribuição de melhoria, por diversas alegações, como: a dificuldade para atender as exigências legais devido ao detalhamento minucioso da obra, os orçamentos por vezes inflados em contratos de realização de obras públicas, as reações de antipatia por parte da população em relação à cobrança de mais um tributo, a complexidade do cálculo para a cobrança.

Pellini (2009) enfatiza que a contribuição de melhoria aplica-se quando são atendidas as duas condições: 1) a realização de obra pública e 2) que esta valorize o imóvel. Sua base de cálculo é o acréscimo de valor do imóvel beneficiado, tendo como limite total o custo da obra. Em havendo desvalorização do imóvel em virtude da obra pública (ex: a construção de aeroporto; a construção de estação de tratamento de esgoto, entre outras), não se pode instituir contribuição de melhoria, mas se pode cobrar imposto do imóvel (IPTU; ITR, conforme a localização).

Chiara (2008) também aponta a possibilidade de que várias dessas obras de urbanização resultem em depreciação imobiliária, no entanto, aquelas que efetivamente promovam valorização imobiliária serão de caráter eminentemente municipal. Isto é, os municípios seriam, teoricamente, os maiores instituidores dessa arrecadação.

Para Biava (1994), os tradicionais padrões de financiamento das obras públicas baseados em tributos regressivos, como o ICMS e o IPTU, principais fontes para a maioria dos municípios, representam um mecanismo disfarçado de concentração de riqueza, devido a uma distribuição de benefícios que favorece os proprietários imobiliários.

Em outras palavras, os especuladores imobiliários podem se valer da previsão de obras públicas para adquirirem terrenos em áreas pouco valorizadas e, assim, lucrarem com a valorização desses imóveis depois da execução de tais obras pelo poder público, sem arcarem com qualquer contrapartida.

Sá (2009 ) considera que a contribuição de melhoria decorrente de obras públicas se aproxima do ideal de tributo justo, tomando como referência o que afirma Machado (2001, p. 373):

A Contribuição de Melhoria é a espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao Tesouro Público o Valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis.

Cabe apontar algumas decisões de processos judiciais impetrados em virtude de cobrança da Contribuição de Melhoria:

*Número: 70005149901 Tribunal: Tribunal de Justiça do RS Seção: CIVEL Tipo de Processo: Apelação Cível Órgão Julgador: Primeira Câmara Cível Decisão: Acórdão Relator: Irineu Mariani Comarca de Origem: COMARCA DE RESTINGA SECA Ementa: TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. SISTEMA DE DUPLO LIMITE. VALORIZAÇÃO REAL DO IMÓVEL. ÔNUS DA PROVA. 1. Sistema de duplo limite. Desde a EC nº 18/65 vigora na questão do valor da contribuição de melhoria o sistema de duplo limite. Quer dizer: pelo prisma da Administração Pública o limite (máximo a cobrar coletivamente) é o custo da obra, e pelo prisma do Administrado o limite (máximo a pagar individualmente) é a mais-valia. Isso passou para o CTN (art. 82) e também para o DL 195/67 (art. 3º); com a CF/67, não sendo explícita (art. 19, III), os limites foram mantidos em nível infraconstitucional; retornaram à Carta Magna com a EC nº 1/69 (art. 18, II); a partir da EC nº 23/83 saiu dela o limite da mais-valia, e a partir da CF/88 saiu também o limite do custo da obra (art. 145, III), subsistindo, porém, ambos, em nível infraconstitucional (CTN, art. 82; e DL 195/67, art. 3º), assim como na CF/67. 2. Limite para o Administrado. Valorização real do imóvel decorrente da obra pública. Ônus da prova. 2.1 - Dentro do sistema de duplo limite, o valor a ser pago pelo Administrado (contribuinte) é o que corresponde à mais-valia real (valorização efetiva do imóvel) respeitado o máximo do custo da obra. 2.2 - Presume-se que a obra pública agregou ao imóvel a mais-valia real, conforme a partilha procedida pelo Poder Tributante. Cabe, pois, ao contribuinte provar que, na realidade, não houve melhoria no sentido de valor, ou houve em menor quantia, ou que houve até mesmo pioria no sentido de desvalor. Carregar o ônus da prova ao Poder Público é não só inviabilizar a Administração como ir de encontro a princípio básico de Direito Público em geral, e de Direito Tributário em especial. Vigora, no caso da contribuição de melhoria, a mesma presunção que vigora ao IPTU e ao IPVA relativamente ao valor da base de cálculo. O Poder Público, dentro de critérios objetivos estabelecidos em lei, define qual valor cada imóvel presumivelmente agregou. Se tal não corresponde à valorização real, cabe ao contribuinte demonstrar. 3. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70005149901, Primeira Câmara Cível, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 18/06/2003).*



*Apelação nº 9180734-17.2005.8.26.0000, da Comarca de Guarujá. ACORDAM, em 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão. (...) Com efeito, cabe ao Município, após a conclusão da obra pública, demonstrar a efetiva valorização do imóvel, a fim de legitimar a cobrança da contribuição de melhoria. (...) no caso dos autos, o valor da contribuição de melhoria foi apurado pelo rateio do custo total da obra pública, na proporção do valor venal do imóvel adotado no exercício de 2002, o que é inviável. Com efeito, conforme visto, o tributo deve ser apurado sobre a efetiva valorização que a obra pública acarretou ao imóvel e não sobre seu valor venal. Assim, não tendo havido qualquer especificação relativa aos fatores de valorização do imóvel, nos termos do artigo 82, § 1º do Código Tributário Nacional, não há como reconhecer a legalidade da cobrança. Posto isso, dá-se provimento ao apelo, invertendo-se o ônus da sucumbência. (Apelação nº 9180734-17.2005.8.26.0000, 14ª Câmara de Direito Público, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, Relator: João Alberto Pizarini. Julgado em 02/02/2012.) Embargos infringentes. Tributário. Contribuição de melhoria. mais-valia do imóvel. prova. a contribuição de melhoria tem como fato gerador a valorização de imóvel em decorrência da realização de obra pública, limitada à base de cálculo pelo custo da empreitada e pela efetiva valorização do imóvel. não é admissível a cobrança da contribuição de melhoria quando a administração pública deixa de apurar o valor do imóvel antes e depois da obra, uma vez que, assim, se torna impossível a constatação da efetiva valorização do imóvel, a qual não se presume, competindo ao ente público sua demonstração. embargos infringentes acolhidos. "acolheram os embargos infringentes, por maioria, vencido o des. (carlos roberto lofego) caníbal." (embargos infringentes nº 70039933304, comarca de guaporé, acórdão, primeiro grupo cível, tribunal de justiça do rio grande do sul, relator: arno werlang. julgado em 09/03/2012)*

Nota-se a existência de divergências na interpretação dos Magistrados acerca da Contribuição de Melhoria. No primeiro caso supracitado, foi negada a apelação do proprietário do imóvel, admitindo-se que a valorização do imóvel pode ser presumida pela execução da obra pública, cabendo ao cidadão o ônus da prova em contrário. Nos dois casos apresentados em seguida, considera-se que o fracasso da administração pública em demonstrar a efetiva valorização do imóvel pela execução da obra pública torna inadmissível a cobrança da Contribuição de Melhoria. No último Acórdão, o voto vencido do Desembargador Caníbal era de que, em seu entendimento, a valorização do imóvel pode ser presumida.

Assim, como discute Pellini (2009), persistem os aspectos controversos acerca da Contribuição de Melhoria, seja no nível da doutrina jurídica, seja na prática dos Tribunais brasileiros.

De acordo com Sá (2009), em sua análise dos pressupostos legais e polêmicos acerca da legitimidade da instituição e cobrança da Contribuição de Melhoria pelos Entes Federados, pode-se concluir que:

- a. Mesmo vigentes o Decreto-Lei nº 195/67 e a Emenda Constitucional nº 23 de 1983,

os Tribunais firmaram jurisprudência pela aplicabilidade dos institutos e pressupostos da Contribuição de Melhoria constantes do art. 19 da Constituição de 1946, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que permite à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a cobrança da contribuição de melhoria para suprir o custo de obras públicas das quais decorra valorização imobiliária, respeitando-se dois limites: o do total da despesa realizada e o do acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel. Tais princípios encontram-se reafirmados no artigo 81 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25/10/1966).

- b. Da leitura comparada dos artigos 81 e 82 do CTN com o Decreto-Lei nº 195/67, em especial dos artigos 3º, 12 (§ 6º) e 13, se depreende que o Decreto foi editado como norma de caráter nacional e abarcando todo o conteúdo dos artigos do Código Tributário em questão.
- c. Para os Tribunais brasileiros, os pressupostos de validade da instituição e cobrança do tributo, atualmente, são os mesmos que foram mantidos sem maiores alterações nos textos constitucionais, até a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, logo, os mesmos pressupostos contidos no artigo 81 do CTN. Isso indica que os juristas aplicam as regras do Decreto-Lei nº 4657/1942, de Introdução ao Código Civil, notadamente:

*Art. 2º - Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*

*§ 1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*

A jurisprudência sobre o tributo em questão tem desconsiderado a redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1983, que em seu inciso II autorizava a “contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada”.

A jurisprudência dos tribunais firmou-se, até agora, em torno dos seguintes pontos:

1. manutenção do limite individual, tendo como teto a valorização do imóvel decorrente da obra pública, desde que concluída a etapa necessária para que ocorra tal benefício;
2. necessidade de aferição dessa valorização imobiliária para a válida instituição e cobrança da Contribuição de Melhoria, sendo relativa a presunção de legitimidade do lançamento, uma

vez que esta pode ser desconstituída por prova apresentada pelos sujeitos passivos (contribuintes).

Dessa maneira, de acordo com Sá (2009), para que a Contribuição de Melhoria seja válida, o Executivo e o Legislativo precisam observar que:

- 1. O regramento geral para a instituição do tributo encontra-se no Decreto-Lei nº 195/1967, observados os pressupostos contidos no art. 81 do Código Tributário Nacional (CTN), no que couber;*
- 2. Deve ser votada em casa legislativa do ente federativo tributante lei ordinária instituidora do tributo, observadas as limitações constitucionais ao poder de tributar contidas no art. 150 da Constituição de 1988;*
- 3. A lei de que trata o item anterior deverá conter, entre outras coisas, o rito processual do exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa por parte dos sujeitos passivos;*
- 4. Podem ser erigidos à categoria de contribuintes o proprietário, o titular do domínio útil e os justos possuidores, conforme definidos no Código Civil;*
- 5. O fato gerador da contribuição de melhoria é composto de dois núcleos: a realização de obra pelo poder público e a decorrente valorização imobiliária direta ou indireta, mensurável e referível aos imóveis de um determinado grupo de cidadãos que se situam na zona de influência da obra;*
- 6. Não se admite a instituição e cobrança dessa contribuição tendo por base somente a testada do imóvel ou suas dimensões e nem o simples rateio do custo global da obra. A mensuração deve obedecer critérios técnicos e auditáveis indicando que o benefício da obra resultou em valorização imobiliária dos imóveis contidos na zona de influência. Entretanto, presume-se legítimo o lançamento feito com base nesses critérios e cabe ao sujeito passivo apresentar prova capaz de desconstituir essa presunção relativa.*
- 7. No lançamento do tributo, devem-se respeitar os já consagrados limites: Individual (restrito à valorização mensurável como incorporada ao imóvel do sujeito passivo, apurada com base em índices de agregação de valor, claros e de fácil compreensão, atribuídos a cada uma das zonas de influência da obra) e Global (limitado ao custo total da obra, incluídas as despesas pré-operacionais, de levantamentos e de projetos).*
- 8. As obras concluídas antes da vigência de lei ordinária instituidora da Contribuição de Melhoria não podem ensejar sua cobrança, sob pena de afronta aos Princípios da Anterioridade e da Não Surpresa.*
- 9. A publicação de edital, sujeito à impugnação dos interessados, deve obrigatoriamente anteceder ao lançamento e a cobrança do tributo, mas, não necessariamente antes da execução da obra.*
- 10. O lançamento tem como requisito a conclusão da obra ou de parte suficiente para beneficiar e valorizar o imóvel do sujeito passivo;*
- 11. A capacidade contributiva dos beneficiários da obra deve ser respeitada na definição do percentual do custo total a ser recuperado.*

Chulipa Möller (2004) aponta que, além dos requisitos legais já citados, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que os municípios façam o lançamento do tributo sob pena de não receberem transferências de recursos do Estado e da União. Esse autor cita como entraves ao lançamento da contribuição de melhoria a dificuldade na identificação e cálculo

da valorização imobiliária e legislação municipal conflitante com a legislação nacional.

Estudando o caso do Município de Osório (36 mil habitantes), no Rio Grande do Sul, Chulipa Möller (2004) revela os problemas legais enfrentados pelo Prefeito Municipal depois de pavimentar 40 trechos de ruas no município: instado pelo Tribunal de Contas do Estado a realizar o lançamento da Contribuição de Melhoria para os proprietários dos imóveis beneficiados pelas obras, o fez apenas com base no custo da obra, sendo contestado pelo Ministério Público, por meio de Ação Judicial, sob alegação de que o cálculo realizado não havia considerado a valorização imobiliária real dos imóveis situados na zona de influência em questão. Como consequência, além do prejuízo aos cofres públicos, essa Ação suscitou pedido de *impeachment* do referido Prefeito.

Para resolver o problema, era necessário corrigir a falha técnica, isto é, fazer a avaliação dos imóveis, que deveria ter sido realizada antes do início das obras, para poder calcular a valorização imobiliária delas decorrentes. Para tanto, foi utilizada a amostra coletada na elaboração da Planta de Valores Genéricos de Terrenos, que estava sendo elaborada na época, pela primeira vez, baseando-se em critérios técnicos e ampla amostragem do mercado imobiliário. Com isto, procedeu-se a subdivisão dessa Planta em zonas fiscais, de acordo com a localização, incluindo as duas situações: ruas com e sem pavimentação, o que permitiu mensurar a valorização imobiliária. Restava realizar o rateio entre os imóveis beneficiados, observando os requisitos legais para a determinação da parcela a ser indenizada pelo contribuinte, considerando-se o limite máximo de 3% do valor venal do imóvel. Para tanto, construiu-se uma planilha de rateio do valor anual máximo de lançamento e a determinação do prazo de pagamento, pois o valor lançado só pode ser recuperado no prazo de até quatro anos. A recuperação decorrente dessa cobrança foi de US\$ 1.050.000,00, equivalente a 10% do orçamento anual do Município de Osório (CHULIPA MÖLLER, 2004).

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

#### **3.1 FONTE DE DADOS**

Foram utilizados documentos relativos à legislação municipal de Jacareí, como o Plano Diretor, a Lei Municipal nº 3110/1992, alterada pelas Leis nº 3518/1994, 3549/1994, 3746/1996, 4034/1997 e revogada pela Lei nº. 4.892/2005, alterada pela Lei nº 5548/2011;

demais documentos referentes ao processo de implantação do Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos, desde a fase de definição da necessidade da obra, licitação, convênio com empresa executora das obras, adesão dos proprietários dos imóveis na área de influência, definição do rateio para pagamento, participação do Município.

### 3.2 PROCEDIMENTO

A pesquisa se deu através da obtenção da legislação, disponíveis nos sites oficiais do Governo Federal e da Prefeitura Municipal de Jacareí, foram realizados contatos com a administração municipal, através dos departamentos responsáveis pela gestão do Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos, foram realizadas pesquisas em estudos de doutrinadores na questão temática, de entendimentos e divergências jurídicas, bem como os tribunais tem julgado as questões de cobranças de tributos de Contribuição de Melhoria, foram obtidos dados documentais acerca do desenvolvimento do plano em dois bairros no município de Jacareí, tomando como amostra de que a implantação da sistemática nos Bairros Cidade Salvador e Jardim Santa Marina, onde o asfaltamento se deu em toda a sua extensão.

## 4. O MUNICÍPIO DE JACAREÍ

### 4.1 ESTRUTURA GEOGRÁFICA, POLÍTICA E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

O município de Jacareí localiza-se na região do Vale do Paraíba Paulista, estrategicamente localizado entre dois polos econômicos: São Paulo (a 80 Km) e Rio de Janeiro (a 350 Km), cujo bioma é o da Mata Atlântica. Situado no início da Bacia do Rio

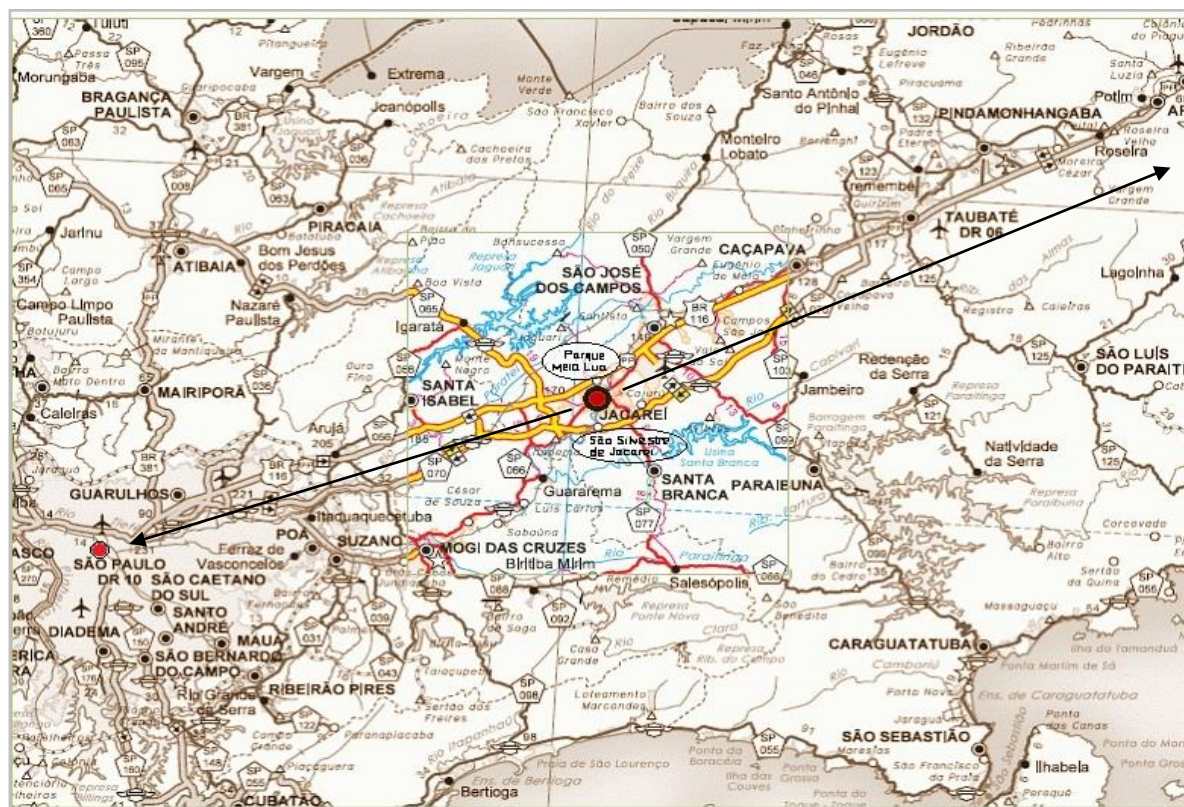


Paraíba do Sul, o município (Figura 1) faz limite ao norte com Igaratá e São José dos Campos, ao sul com Santa Branca e Guararema, ao leste com Jambeiro e a oeste com Guararema e Santa Isabel (PREFEITURA DE JACAREÍ, 2012 ; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2007 ).

**Figura 1.** Inserção geográfica do Município de Jacareí, evidenciando municípios vizinhos e malha rodoviária que corta a região (Fonte: Google Maps, 2012 ).

Com população de 211.214 hab. (IBGE, 2007), Jacareí totaliza uma área de 460 km<sup>2</sup>, sendo 79% rural, 14% urbanizada e 7% inundada. O seu relevo é irregular, sendo formado por morros, colinas e várzeas. O clima é mesotérmico, com verão quente e inverno seco. Apresenta altitude média de 580 m acima do nível do mar (mínima de 400 m e máxima de 822 m) (PREFEITURA DE JACAREÍ, 2012 ).

O município é constituído de dois distritos: São Silvestre de Jacareí (criado pela Lei Estadual nº 2343, de 14/05/1980) e Parque Meia Lua (criado pela Lei Estadual nº 3191, de 23/12/1981).assim permanecendo em divisões territoriais datada de 2007 (IBGE, 2007 ).



**Figura 2.** Mapa evidenciando o Município de Jacareí com seus distritos Parque da Meia Lua e São Silvestre do Jacareí, bem como parte do Vale do Paraíba e Região Metropolitana de São Paulo. (Fonte: Adaptado de

Google Maps, 2012).

O Plano Diretor do Município de Jacareí - Lei Complementar nº. 49/2003 (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2003), em seu art. 8º, incisos I a IV, estabelece o Macrozoneamento do território com vistas à identificação e exploração dos seus potenciais; a preservação do patrimônio; a contenção da expansão da área urbana; a minimização dos custos da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais. Esse macrozoneamento define cinco Macrozonas (art. 9º, incisos I a V): I - Macrozona de Destinação Urbana; II - Macrozona de Destinação Industrial; III - Macrozona de Destinação Rural; IV - Macrozona de Interesse Ambiental; V - Macrozona de Mineração.

Em seu Capítulo III, art. 94, o Plano Diretor define a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), cujo objetivo é a implantação de empreendimentos habitacionais, regularização de loteamentos e reurbanização de áreas ocupadas informalmente, voltados para a população de baixa renda (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2003).

Na Seção VII, o Plano Diretor de Jacareí trata das operações urbanas consorciadas:

*Art. 69. A lei municipal que disciplinará as operações urbanas consorciadas deverá contemplar:*

*I - definição da área a ser atingida;*

*II - programa básico de ocupação da área; diretamente afetada pela operação;*

*III - programa de atendimento econômico e social para a população*

*IV - finalidade da operação;*

*V - estudo de impacto de vizinhança e outros afins;*

*VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios desta Lei; com representação da sociedade civil.*

*VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente, compartilhado com representação da sociedade civil.*

*Parágrafo único: Os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal na forma do inciso VI serão aplicados exclusivamente na própria operação consorciada.*

*Art. 70 A lei municipal específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional construtivo que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2003).*

É no contexto dessas operações consorciadas que se insere o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM. Instituído pela primeira vez em 1992 pela Lei Municipal nº 3110, alterada pelas Leis nº 3518/1994, 3549/1994, 3746/1996, 4034/1997 e



revogada pela Lei nº. 4.892/2005 (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 1992 ).

A Lei Municipal nº. 4.892, de 15 de julho de 2005, institui o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM e dá outras providências. Em seu artigo 1º, define:

*Art. 1º Esta Lei institui o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM, sistema de parceria entre o Poder Público Municipal e a comunidade ou parte dela, para a execução de obras e melhoramentos, mediante livre adesão e contratação pelos beneficiários, alternativamente ao pagamento de contribuição de melhoria. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2005 ).*

Em seguida, estabelece os melhoramentos públicos que poderão ser executados por meio do PCMM:

*Art. 3º Poderão ser executados obras e melhoramentos públicos de interesse da coletividade ou de sua parcela, assim definida pelo Poder Executivo, sem prejuízo de outros melhoramentos públicos necessários às vias e logradouros públicos, destinadas a:*

*I - pavimentação de vias públicas;*

*II - drenagem;*

*III - implantação de guias e sarjetas, calçadas e passeios públicos;*

*IV - recapeamento ou repavimentação de vias e logradouros públicos;*

*V - extensão de rede de água, esgoto e iluminação;*

*VI - outros melhoramentos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2005).*

As condições para a realização de obras via PCMM foram alteradas pela Lei nº 5548/2011, reduzindo o percentual mínimo do custo total da obra em termos de adesão da comunidade, de 70% para 60% :

*Art. 4º A iniciativa do Plano poderá ser da própria Administração Municipal ou dos proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título, sendo necessário, em ambos os casos, que se verifique a adesão dos interessados, representando, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do custo total da obra e melhoramento relativo ao PCMM. (Redação dada pela Lei nº 5548/2011) (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2011 ).*

*§ 1º Para apuração da quantidade mínima de aderentes ao PCMM, serão computados os imóveis pertencentes ao Poder Público Federal, Estadual e Municipal.*

*§ 2º A apuração do percentual citado no caput deste artigo dar-se-á pela proporcionalidade da soma das testadas dos imóveis, cujos proprietários manifestarem inequivocamente seu interesse em relação à soma das testadas de toda via ou logradouro a ser beneficiado.*

*Art. 5º As obras e melhoramentos solicitados por iniciativa dos proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título serão analisados pelo Executivo Municipal, que realizará os estudos de viabilidade de execução da obra.*

*Art. 6º Concluído o estudo de que trata o artigo anterior, o Chefe do Executivo decidirá sobre a solicitação, de acordo com a conveniência e o interesse público.*

*Art. 7º Atingida a adesão mínima de que trata o "caput" do artigo 4º desta Lei,*



*cabará ao Município a responsabilidade pelo custeio das obras e melhoramentos relativos à parcela de proprietários não aderentes, até o limite de 40% (quarenta por cento), que será diretamente contratado com a empresa vencedora da licitação. (Redação dada pela Lei nº 5548/2011)*

Em seu parágrafo único, define a cobrança da parcela assumida pelo Município por meio da Contribuição de Melhoria.

*Parágrafo único. A parcela de custo da obra que cabará ao Poder Público será cobrada dos não aderentes através de contribuição de melhoria, na forma da regulamentação vigente, sendo o edital especificado no artigo 8º desta Lei, válido para o lançamento deste tributo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2011).*

A Lei nº. 4.892/2005 também estabelece as regras para contratação de empresa executora das obras e das responsabilidades desta para formalização de contrato e cobrança dos munícipes aderentes ao PCMM:

*Art. 10. As obras e melhoramentos compreendidos no Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos - PCMM terão sua execução contratada através de licitação, observadas as disposições legais pertinentes e através de contratos de adesão entre a empresa contratada e os beneficiários aderentes ao plano.*

*Art. 11. Independentemente da modalidade de execução das obras e dos melhoramentos, a empresa contratada para a execução ficará responsável pelo gerenciamento do Plano.*

*Parágrafo único. Caberá ao Executivo Municipal fiscalizar a execução das obras, obedecidos os critérios, normas e especificações técnicas em vigor, procedendo, após a conclusão de cada etapa, seu recebimento provisório e, no momento adequado, o seu recebimento definitivo, mediante lavratura de termo de recebimento. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2005).*

(...)

*Art. 13. Além das obrigações previstas no procedimento licitatório da contratação e dos encargos estabelecidos pela Administração Pública, a empresa contratada deverá:*

*I - obter junto à Administração Municipal as fichas cadastrais dos imóveis que serão beneficiados;*

*II - obter a adesão dos interessados mediante formulário próprio previamente aprovado pela Administração Municipal;*

*III - elaborar os demonstrativos de quantidades, custos e do rateio entre os beneficiários;*

*IV - elaborar e fornecer à Administração Municipal, no prazo estabelecido, o rol dos aderentes, do qual constem elementos de identificação destes e dos respectivos imóveis, bem como os elementos relativos ao pagamento do rateio, quanto à forma, valores e datas de vencimento das parcelas.*

*V - firmar contrato com entidade financeira para financiamento direto ao aderente do valor das obras, com o qual deverá ser firmado instrumento específico;*

*VI - elaborar os contratos de adesão e encaminha-los à Administração Municipal;*

*VII - promover a confecção e a distribuição dos carnês aos aderentes pela forma*

*de pagamento contratada e encaminhar as notificações para impugnação;*

*VIII - promover a cobrança judicial dos aderentes inadimplentes;*

*IX - fornecer à Administração Municipal o rol dos não aderentes ao Plano para efeito de cobrança de contribuição de melhoria. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2005 ).*

A mesma Lei define as regras para o pagamento parcelado e possibilidade de contratação de instituição financeira para financiamento da obra contratada:

*Art. 14. O pagamento dos custos das obras ou melhoramentos, pelos aderentes, das quotas partes individuais poderão ser feitos à vista ou em até três parcelas mensais, sem acréscimo de juros ou em maior número de parcelas acrescidas de juros e correção monetária.*

*§ 1º As parcelas a cargo dos aderentes serão pagas diretamente à empresa contratada ou entidade financeira definida no contrato, ao término da etapa de obra correspondente, definido pelo Termo de Recebimento expedido pelo Executivo Municipal, consoante cláusula expressa a constar dos respectivos contratos. (Parágrafo regulamentado pelo Decreto nº 698/2007)*

*§ 2º O pagamento parcelado poderá ser representado por títulos de créditos emitidos pelos beneficiados, nos moldes da legislação em vigor.*

*§ 3º O Poder Executivo não se responsabilizará pelas inadimplências, nem pelos prejuízos que venham a ser causados em decorrência de contratos celebrados entre a empresa contratada e os aderentes.*

*§ 4º A entidade financeira de que trata o § 1º supra será definida no contrato mediante indicação pela empresa contratada para a execução das obras ou pela Administração Municipal, conforme proposta de financiamento que melhor atenda ao interesse público. (NR) (Incluído pela Lei nº. 5548/2011) (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2005/2011).*

No que se refere ao cálculo do rateio, o PCMM previsto na Lei nº. 4.892/2005, ao contrário do que foi discutido anteriormente sobre a Contribuição de Melhoria, leva em conta a medida da testada do imóvel, da seguinte forma:

*Art. 15. Nos casos de execução de obras previstas nos incisos I e IV do artigo 3º desta Lei, o rateio do valor da obra a ser cobrado de cada aderente será obtido pela multiplicação da área beneficiada, pelo preço unitário por m<sup>2</sup> (metro quadrado) do custo total da obra ou melhoramento público.*

*§ 1º Para efeito desse cálculo, considera-se área beneficiada a resultante da multiplicação da medida da testada, seja ela principal ou secundária do imóvel, pela metade da largura do leito carroçável da via ou logradouro público. (Redação dada pela Lei nº. 5548/2011)*

*§ 2º Quando se tratar de via com pista dupla considerar-se-á para o cálculo descrito no parágrafo anterior a metade da largura de cada via, relativamente a cada imóvel a ela fronteiro.*

*Art. 16. Para os demais casos previstos no artigo 3º, o rateio do valor da obra a ser cobrado de cada aderente será obtido em função do metro linear da testada dos imóveis. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, 2005/2011 ).*

Assim, o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos (Lei nº 4.892 de 15/07/2005) consiste em parceria entre Poder Executivo e proprietários de imóveis. Primeiramente, faz-se o levantamento do custo aproximado da obra e realiza-se uma reunião com os moradores visando a pré-adesão. Com o percentual mínimo de 60% de adesão, a Prefeitura inicia o processo de licitação da obra e se responsabiliza por 40% do valor dessa obra, mais 100% da execução de drenagem, guias e sarjetas e de áreas públicas.

Feita a licitação pública, o Executivo Municipal procede à publicação da empresa ganhadora e realiza outras reuniões no bairro para apresentação e indicação do valor por metro quadrado. Depois dos esclarecimentos necessários, dá-se início à adesão definitiva, por meio da efetivação de contrato entre a empresa e os moradores. Somente depois da formalização da adesão de 60% dos moradores, a empresa inicia a pavimentação. Depois de concluída a obra, emite-se o carnê de cobrança e encaminhado aos moradores.

A aplicação do Plano se realiza por atos formais, onde envolvimento da comunidade, que através da mobilização informal tem fundamental importância, visto que a adesão dos proprietários depende da decisão e da compreensão de que a realização das obras trará mais qualidade de vida a todos.

#### **4.2. AMOSTRAGEM DE IMPLANTAÇÃO DO PCMM – JACAREÍ/SP**

Como exemplo, no bairro Cidade Salvador, localizado na região leste do município de Jacareí, no período de 2001 até 2008, a pavimentação foi feita por meio de cobrança da Contribuição de Melhorias, onde num período de mais de seis anos, somente parte do bairro foi beneficiada com a implantação de infraestrutura de asfalto.

Em 2012, foi feito o primeiro PCMM nas ruas: Egídio Valio, Quiririm, Sabaúna, Pindamonhangaba, Lorena, Guaratinguetá e Campos do Jordão. São 11.500 m<sup>2</sup> de pavimentação nas sete ruas, com investimento de mais de R\$ 1 milhão, por meio do PCMM (NOSSA JACAREÍ, 2012).

Na Rua Norival Soares as obras serão realizadas com a cobrança da Contribuição de Melhorias, para completar 100% da pavimentação no bairro Cidade Salvador, visto que nesta rua não houve a adesão mínima necessária a implantação do PCMM.

No Jardim Santa Marina, localizado ao lado do Bairro Cidade Salvador, no ano de 2007 foi realizado o PCMM para execução de obras em

37 ruas: José Rodrigues Pimentel (antiga rua 01), Ângela Aparecida Ramos (antiga rua 02), Florêncio Hasmann (antiga rua 03), Expedicionário Lauretino Francisco de Siqueira (antiga rua 04), Francisco de Assis (antiga rua 05), Cinco “A”, Cinco “B”, Rua Seis, Concheta Viola Magnani (antiga rua 07), Edmundo Pereira Filho (antiga rua 08), Fábio Andreotti (antiga rua 09), Carlos Brison (antiga rua 10), Vigilato Mancilha de Almeida (antiga rua 11), José Luiz de Brito (antiga rua 12), Mário Gonçalves de Campos (antiga rua 13), Nacib Abrahão Neme (antiga rua 14), José Borrego (antiga rua 15), Professor José Lino da Silva (antiga rua 16), Miguel Faria (antiga rua 17), Jorge Rodrigues de Araújo (antiga rua 18), Ursulina Quina de Siqueira (antiga rua 19), Darcy Ribeiro (antiga rua 20), Camilo Castelo Branco (antiga rua 21), Junqueira Freire (antiga rua 22), Alexandre Herculano (antiga rua 23), Antônio Callado (antiga rua 29), Miguel Torga (antiga rua 30), Visconde de Taunay (antiga rua 31), Paulo Leminski (antiga rua 32), Cesar Camará de Lima (antiga rua 33) e William Shakespeare (antiga rua 34).

No Jardim Santa Marina, em 2011, foi feito o PCMM na Rua Vitalino Soares Leite, Rua Irmã Dorothy Mae Stang, Rua Paulo Roberto Galvão, Rua Padre Jonas Traversin, Rua Ercules Paulo Ribeiro, Rua Francisco Patrocínio, Rua Edmundo Moraes e Rua Píer José Ibrahim, concluindo totalmente a implantação de infraestrutura de asfalto.

A melhora na qualidade de vida das pessoas é notória em toda a região, onde o asfalto em conjunto com a infraestrutura trouxe mais saúde e estímulo para as pessoas.

#### **4.3. RESULTADO DO ESTUDO**

Com as informações foi possível perceber que a legislação tributária dificulta a melhoria das condições de infraestrutura nos Municípios, que devido a falta de recursos financeiros e a incerteza do recebimento da Contribuição de Melhoria, tributo que tem o valor obtido de forma estimada, há necessidade de se estabelecer regramento local, com legislação pertinente que possibilite a implantação de políticas públicas para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das pessoas.

O Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM, do município de Jacareí/SP é um exemplo de que, através a administração pública pode criar condições para resolver seus problemas, utilizando-se da criação de legislação municipal, onde a participação da população, de forma transparente é uma importante ferramenta a solução de situações que foram criadas no passado e que dificulta a obtenção de condições de qualidade de vida.

A Contribuição de Melhoria é um tributo que tem o valor determinado de forma

subjetiva de difícil apuração devido a constante mudança nas localidades, em especial, pelo desenvolvimento pela iniciativa privada e pelo crescimento populacional, sendo, portanto, necessária a aplicação de legislação que possibilite o envolvimento e apoio da comunidade.

## **5. CONCLUSÃO**

O estudo demonstra que a aplicação do tributo denominado Contribuição de Melhoria pelos Municípios quando da implantação de obras que resultam em valorização dos imóveis situados na localidade beneficiada geram conflitos, com demandas jurídicas, dos valores atribuídos ao resultado da aplicação dos serviços públicos.

Nesta alameda, os Municípios encontram dificuldades em prover recursos, visto que as demandas jurídicas se arrastam por longos períodos.

Foi possível perceber a importância da criação de alternativas para possibilitar de forma mais transparente e rápida a melhoria da qualidade de vida das pessoas, como na implantação de infraestrutura de asfalto.

A experiência no Município de Jacareí demonstra o quanto é viável a aplicação de legislação municipal que tenha como objetivo levar desenvolvimento as localidade que tiveram sua formação e crescimento sem planejamento, nos tempos em que não havia estrutura administrativa, nem tampouco legislação que impedisse a desordenada ocupação de suas regiões periféricas.

É de fundamental importância possibilitar condições para melhoria na qualidade de vida das pessoas, que diante da evolução das relações entre os poderes públicos e a comunidade, fórmulas como o Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos – PCMM, em Jacareí/SP.

As comunidades estão cada vez mais organizadas e todo processo de implantação de projetos e de políticas públicas em que ocorra a efetiva participação das pessoas tem grandes chances de se concretizarem.

O PCMM traz o conceito do rateio do custo da obra, de forma transparente o que elimina a discussão quanto ao valor cobrado, onde os proprietários dos imóveis tem a condição de verificar de quanto será sua participação na adesão e de que forma poderá pagar.

## REFERÊNCIAS

BIAVA, Adriano H. R. Contribuição de Melhoria: capacidade inaproveitada. *Tributação em Revista*, Ano 2, n. 7, jan.-mar. 1994.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm). Acesso em 29 set. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art27](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art27). Acesso em 29 set. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0195.htm). Acesso em 29 set. 2012.

CHIARA, Rafael Gomes de. A Contribuição de Melhoria – razões de sua pouca utilização pelos entes federativos. 2008. 89 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

CHULIPA MÖLLER, Luiz Fernando. Contribuição de Melhoria: Um Caso Real no Brasil. 2004. 10 p. Monografia (Curso de Desarrollo Profesional Recuperación de Plusvalías en América Latina). Cartagena de Indias, Colombia.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Jacareí. 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=352440#>. Acesso 9 out. 2012.

NOBRE, Tatiana Morita. Habitação e meio ambiente como política urbana: estudo das zonas especiais de interesse social em áreas de proteção aos mananciais. 2004. 139 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

NOSSA JACAREÍ. Programa de pavimentação chega ao Parque Meia-Lua e Cidade Salvador. Ter, 13 de Março de 2012, 15:42. Disponível em: <[www.nossajacarei.com.br/noticias/1-cotidiano/3566-programa-de-pavimentacao-chega-ao-parque-meia-lua-e-cidade-salvador.html](http://www.nossajacarei.com.br/noticias/1-cotidiano/3566-programa-de-pavimentacao-chega-ao-parque-meia-lua-e-cidade-salvador.html)>. Acesso 28 set 2012.

PELLINI, Fabíola C.A. Contribuições de Melhoria – Aspectos controvertidos. Seminário de Direito Tributário Brasileiro. Instituto de Pesquisas Aplicadas – INPA. 2009. Disponível em: <<http://unieducar.org.br/artigos/CONTRIBUICOES%20DE%20MELHORIA%20ASPECTOS%20CONTROV.pdf>>. Acesso em 9 out. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, SP. PODER EXECUTIVO. Lei Complementar nº. 49/2003. Institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí, nos termos do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Publicado e arquivado na Prefeitura Municipal de Jacareí.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ. Áreas de Interesse Especial. Mapa 05. 2003. Disponível em: <[http://embras.net/wpi4/wpi\\_pmjacarei/\\_images/LC49-03\\_mapa05.pdf](http://embras.net/wpi4/wpi_pmjacarei/_images/LC49-03_mapa05.pdf)>. Acesso em 29 set. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ. Macrozoneamento. Mapa 01. 2003. Disponível em: <[http://embras.net/wpi4/wpi\\_pmjacarei/\\_images/LC62-07\\_mapa01.jpg](http://embras.net/wpi4/wpi_pmjacarei/_images/LC62-07_mapa01.jpg)>. Acesso em 29 set. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ. Poder Executivo. Lei Municipal nº 3110 de 17 de março de 1.992. Publicado no Diário de Jacareí em 20/03/1992. Disponível em: [www.legislacaoonline.com.br/jacarei/images/leis/html/L31101992.html](http://www.legislacaoonline.com.br/jacarei/images/leis/html/L31101992.html). Acesso 28 set. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ. Zona de Destinação Urbana. Mapa 02. 2003. Disponível em: <[http://embras.net/wpi4/wpi\\_pmjacarei/\\_images/LC62-07\\_mapa02.jpg](http://embras.net/wpi4/wpi_pmjacarei/_images/LC62-07_mapa02.jpg)>. Acesso em 29 set. 2012.

SÁ, Hélio Sabino de. Contribuição de Melhoria: Pressupostos para instituição e cobrança pelos Entes Federados. Netlegis - Seu Portal Contábil & Jurídico. 21/01/2009. Disponível em: <[www.netlegis.com.br](http://www.netlegis.com.br)>. Acesso em 29 set. 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em: [rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf](http://rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf)>. Acesso em 31 out. 2012.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. rev. atual., Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Disponível em: [www.tecnologiadeprojetos.com.br/banco\\_objetos/%7B7AF9C03E-C286-470C-9C07-EA067CECB16D%7D\\_Metodologia%20da%20Pesquisa%20e%20da%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20UFSC%202005.pdf](http://www.tecnologiadeprojetos.com.br/banco_objetos/%7B7AF9C03E-C286-470C-9C07-EA067CECB16D%7D_Metodologia%20da%20Pesquisa%20e%20da%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20UFSC%202005.pdf)>. Acesso em 31 out. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível nº 70005149901. Relator: Desembargador Irineu Mariani. Primeira Câmara Cível. Acórdão. Origem: Comarca de Restinga Seca. Julgado em 18/06/2003. Disponível

em:<[http://www1.tjrs.jus.br/busca/index.jsp?q=70005149901&tb=jurisnova&pesq=ementar&partialfields=%28TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%7CTipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica%7CTipoDecisao%3Anull%29.Secao%3Acivel&requiredfields=Relator%3AIrineu%2520Mariani&as\\_q=>](http://www1.tjrs.jus.br/busca/index.jsp?q=70005149901&tb=jurisnova&pesq=ementar&partialfields=%28TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%7CTipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica%7CTipoDecisao%3Anull%29.Secao%3Acivel&requiredfields=Relator%3AIrineu%2520Mariani&as_q=>)>. Acesso em 06 out. 2012.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. Rev SOCERJ; v. 20, n. 5, p. 383-386, set-out 2007. Disponível em: < [http://impact-analysis.googlecode.com/svn/trunk/Documentation/Materials/art\\_estudo\\_de\\_caso.pdf](http://impact-analysis.googlecode.com/svn/trunk/Documentation/Materials/art_estudo_de_caso.pdf)>. Acesso em 30 set 2012.