

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

**JORGE MARTINS FRANCO**

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA  
INSTRUMENTO PARA FINANCIAMENTO DO SETOR RODOVIÁRIO**

**2009**

JORGE MARTINS FRANCO

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA  
INSTRUMENTO PARA FINANCIAMENTO DO SETOR RODOVIÁRIO

Projeto de Pesquisa apresentado à Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para a aprovação na disciplina Introdução ao Trabalho Científico do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública.

BELO HORIZONTE

2009

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
1.1 Contextualização .....	6
1.2 Objetivo .....	7
1.2.1 Objetivo final.....	7
1.2.2 Objetivos intermediários.....	7
1.3 Relevância do Estudo .....	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 Conceito e evolução.....	9
2.1.1 Conceito.....	9
2.1.2 Evolução histórica .....	10
2.1.2.1 A Contribuição de Melhoria no mundo.....	10
2.1.2.2 A Contribuição de Melhoria no Brasil .....	13
2.2 A contribuição de melhoria nas Constituições brasileiras.....	14
3 CAPACIDADE CONTRIBUTIVA .....	22
3.1 Carga Tributária Bruta.....	22
3.2 Receita Tributária por Ente Federativo .....	23
3.3 Carga Tributária – Comparação Internacional OCDE - 2007 .....	24
3.4 Participação da Propriedade na Composição da Receita.....	27
4 A INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA MINEIRA.....	30
4.1 O DER/MG.....	30
4.2 Referencial Geopolítico Mineiro no Contexto Nacional.....	32
4.3 Evolução da Rede Rodoviária em Minas Gerais .....	34
4.4 – Índice de Acidentes .....	35
4.5 PROCESSO .....	35
4.5.1 Status do Programa.....	36
5 METODOLOGIA.....	40
6 ANÁLISE CONCLUSIVA .....	41
REFERÊNCIAS .....	43

## GRÁFICOS E TABELAS

TAB. 1 - Carga Tributária Bruta – 2007 e 2008.....	21
TAB. 2 - Carga Tributária em Porcentagem do PIB.....	22
TAB. 3 - Carga Tributária por Ente Federado - % da Arrecadação.....	23
TAB. 4 - Carga Tributária por Base de Incidência - Brasil x OCDE.....	25
TAB. 5 - Rec. Trib. por Base de Incidência – Cat. Trib. sobre a Propriedade.....	26
TAB. 6 - Referencial Geopolítico – Por Ente Federado.....	32
TAB 7 - Rede Rodoviária em Minas Gerais – Evolução Histórica.....	33
TAB. 8 - Relatório Anual de Acidentes por Severidade.....	34
TAB. 9 - Maior Obra do PROCESSO – Situação Física em Out/2009.....	36
TAB. 10 - PROCESSO – Investimento Anual.....	37
TAB. 11 - PROCESSO – Situação Resumo.....	38
GRAF. 1 - Carga Tributária por Ente Federado – 2008.....	22
GRAF. 2 – Carga Tributária - Dados Comparativos Brasil x OCDE.....	24
GRAF. 3 – Participação da Propriedade na Carga Tributária.....	27
GRAF. 4 – Situação Física das Obras do PROCESSO.....	35
GRAF. 5 – PROCESSO – Situação Física Atualizado até 10/11/09.....	36

## SIGLAS e ABREVIATURAS

CF –	Constituição Federal
CIDE –	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CTB –	Carga Tributária Bruta
CTN –	Código Tributário Nacional
DER/MG –	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
DNER –	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT –	Departamento Nacional de Infra-estrutura dos Transportes
EC –	Emenda Constitucional
FGTS –	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNTRANS –	Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes
GEIPOT –	Grupo Executivo para Implantação da Política de Transportes
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH –	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU –	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ITR –	Imposto Territorial Rural
MF –	Ministério da Fazenda
OCDE –	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PROACESSO –	Programa de Pavimentação de Acessos Rodoviários aos Municípios
RFB –	Receita Federal do Brasil
SRF –	Secretaria da Receita Federal

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

Um dos maiores gargalos enfrentados pela Administração Pública brasileira refere-se ao financiamento da infra-estrutura de transportes. Os recursos necessários são elevados comprometendo o erário que tem prioridades de igual monta para sanear, como: saúde, educação, segurança entre outras.

A opção brasileira pelo rodoviarismo faz desse modal de transporte o mais significativo, principalmente no caso de Minas Gerais que detém a maior malha rodoviária do País com recursos sempre deficitários para as necessidades requeridas pelo setor.

O erário é o principal financiador da infra-estrutura do setor rodoviário através da contribuição de todos os cidadãos e que, apesar dos benefícios que acarretam para toda a sociedade uma parcela dessa sociedade é mais beneficiada pela valorização imobiliária decorrente da obra executada.

É lícito imaginarmos que a Contribuição de Melhoria visa corrigir esta distorção, pois que minimiza os efeitos do enriquecimento ao particular, através de obras do poder público, com ganhos de valorização do seu imóvel, sem que este tenha contribuído de forma direta para justificar o benefício recebido.

Uma grande discussão que envolve a matéria refere-se ao seu aspecto tributário, visto que, além do aspecto legal considerando as opiniões divergentes de notórios tributaristas ainda se verifica dificuldades na definição da base de cálculo do tributo e das necessárias providências administrativas que seriam impeditivos para sua aplicação já que esta contribuição apesar de ser antiga na previsão Constitucional, pouquíssimos exemplos foram tentados no Brasil.

O que pretendemos neste trabalho é responder as seguinte questão: Por que o Poder Público abdica deste recurso?

## **1.2 Objetivo**

### 1.2.1 Objetivo final

Identificar os fatores que dificultam a implantação da Contribuição de Melhoria como instrumento de financiamento do setor rodoviário considerando as premissas da capacidade contributiva da sociedade brasileira bem como tornar o setor auto sustentável.

### 1.2.2 Objetivos intermediários

- Expor o conceito e a evolução histórica da Contribuição de Melhoria identificando as premissas de ordem legal para sua efetiva implementação;
- Identificar as dificuldades que envolvem a cobrança do tributo;

## **1.3 Relevância do Estudo**

Considerando as dificuldades orçamentárias requeridas pelo setor rodoviário mineiro em decorrência da necessidade de altos investimentos em implantação, manutenção e operação rodoviária;

Considerando a necessidade de melhor controle por parte da sociedade sobre os gastos públicos, principalmente no que se refere aos grandes investimentos;

Considerando o alto índice de acidentes que envolvem o transporte rodoviário muitos deles devidos às condições precárias das rodovias;

Considerando que o custo de implantação, apesar de ser o mais significativo, não tem fonte definida de financiamento tal qual a manutenção e a operação que conta com recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE e de pedágios, por exemplo;

Considerando finalmente, a necessidade de integração geopolítica buscando o desenvolvimento econômico e social e o aumento de produtividade do setor;

Esse estudo assume um significado especial por ser uma possibilidade real não explorada de financiamento da infra-estrutura rodoviária nas três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal) principalmente os dois últimos e mais especificamente o Estadual objetivo deste trabalho.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Conceito e evolução

#### 2.1.1 Conceito

Contribuição de melhoria é espécie de tributo cujo fato gerador é definido pela realização de obra pública a qual, causando melhoria sobre o imóvel afetado pela obra, permite a cobrança do valor relativo à valorização individual do bem, devendo a totalidade da cobrança limitar ao custo total da obra.

Desde a CF/46 e da EC nº 18/65, passou a ser tratada como espécie autônoma de tributo.

<b>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA</b> Esta relacionada com atividade do Poder Público - realização de obra pública	<b>IMPOSTOS</b> É cobrado independentemente de atuação estatal específica ao contribuinte
<b>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA</b> Tem como fato gerador o benefício advindo ao imóvel, benefício este em consequência da obra pública	<b>TAXAS</b> O fato gerador é o serviço público específico e divisível, posto a disposição do contribuinte ou o exercício do poder de polícia
<b>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA</b> Restituição não é prevista	<b>EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO</b> Há restituição ao contribuinte do montante pago no empréstimo
<b>CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA</b> Destina custear obras públicas que tragam benefício imobiliário para o contribuinte	<b>CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS</b> Instrumentos de intervenção no domínio econômico ou são instituídas nos interesses das categorias profissionais ou econômicas

Do quadro comparativo acima vê-se a distinção clara da natureza jurídica da contribuição de melhoria quando comparada com as demais espécies tributárias.

### 2.1.2 Evolução histórica

#### **2.1.2.1 A Contribuição de Melhoria no mundo**

A instituição da contribuição de melhoria como obrigação pecuniária, há certo consenso na doutrina, que aponta a imposição sobre as obras de reparação dos diques de Romney, em 1250, como o início da cobrança desta exação na Inglaterra. (SILVA, 1995, v.2, p. 367)

J. H. Meirelles Teixeira, por seu turno, menciona a instituição de contribuição de melhoria, em 1296, para o embelezamento de praças em Florença, assim como sua cobrança para a realização de obras de regularização do Tâmis, situando-as, no entanto, no século XVII (BASTOS & MARTINS, v.6. t.1, p. 50-51).

MORAES confirma que “os primeiros lineamentos da contribuição de melhoria aparecem na Inglaterra, na célebre ordenança sobre os pântanos de Romney, região pantanosa no condado de Kent, em que os gastos necessários à sua dragagem ficavam a cargo dos proprietários dos imóveis beneficiados”. (MORAES, v.1, p. 560).

COELHO preleciona que, após a conclusão das obras de regularização do leito do Tâmis, que consumiu vultosas quantias de dinheiro público, verificou-se que os súditos de sua majestade, especialmente os londrinos, tinham acabado de obter grande conforto, já que o rio não transbordava, alagando suas propriedades. (COELHO, 1990, p. 74-75).

O Parlamento britânico percebeu que, em razão das obras realizadas pela Coroa, uma classe especial de súditos foi, especialmente, beneficiada, do ponto de vista patrimonial: os proprietários das áreas rurais ribeirinhas, antes alagadiças e pantanosas e, agora, férteis e próprias para a agricultura e pecuária. Como conseqüência, os preços de mercado destes imóveis subiram consideravelmente. Surgiu, então, a idéia, no Legislativo, de instituir-se um tributo, denominado de *betterment tax*, a ser cobrado, apenas, dos proprietários dos imóveis beneficiados pela obra, com o objetivo de capturar a *mais-valia* imobiliária dela decorrente.

MORAES lembra que, segundo alguns historiadores, o tributo teria tido sua origem em Florença, no ano de 1296, quando foram realizados diversos melhoramentos na praça onde se situava a Igreja de Santa Maria dei Fiori. Tais obras, que propiciaram a valorização dos imóveis limítrofes, teriam sido custeadas por seus respectivos proprietários. Mais tarde, outras praças de Florença teriam tido suas obras de reforma e ampliação, também custeadas por contribuição de melhoria.

Na verdade, conforme observa Aristóphanes Accioly: “Sempre foi percebida, pelos administradores, a injustiça que encerrava o fato de alguns poucos se beneficiarem em resultado de obras ou melhorias realizadas com os meios do tesouro público, oriundos da arrecadação dos tributos pagos por toda a população. Sempre houve o enriquecimento de alguns à custa dos demais cidadãos”.

Em 1427, a Inglaterra se tornou o primeiro país a cobrar, dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas, uma contribuição, denominada *betterment tax*. (BACHOUR, 1967, p. 13).

Para MOREIRA, esta afirmação de BACHOUR, derruba a tese, sustentada por alguns doutrinadores, segundo a qual a *betterment tax* seria uma criação americana adotada, posteriormente, pelos ingleses, (MOREIRA, 1981, p. 166).

BILAC PINTO, aponta o ano de 1691 como o da edição do primeiro ato legislativo americano instituindo uma exação nos moldes da contribuição de melhoria, a qual foi batizada como *special assessment*. (BILAC PINTO, 1937, p. 31)

Apesar de SELIGMAN afirmar, categoricamente, que a *special assessment* nada tem a ver com a *betterment tax* britânica, sendo um instituto essencialmente americano, a verdade é que a já citada lei americana de 1691 é cópia quase perfeita de uma lei inglesa de 1667, que instituiu o tributo relativamente a obras de reconstrução de Londres. (SELIGMAN, 1914, v 2, p. 178)

BILAC PINTO, observa que a special assessment, apesar de sua indiscutível afinidade com a contribuição de melhoria, mormente no tocante à sua natureza de ressarcimento do Estado por benefícios auferidos pelo particular, em decorrência de obras públicas, dela se distingue num aspecto crucial: tem caráter contratual e não, compulsório, possibilitando ao proprietário do imóvel a ser beneficiado pela obra pública concordar, ou não, com a realização desta, antes de seu início. (BILAC PINTO, 1937, p. 23)

MORAES lembra que, em Portugal, as chamadas Ordenações Filipinas já previam, em 1562, a possibilidade da cobrança de um tributo denominado fintas, das pessoas beneficiadas por obras de construção ou manutenção de estradas. (MORAES, v.1, p. 561).

O dispositivo relativo ao tema era do seguinte teor: “Os Governadores e Vice-Reis encarregar-se-ão da construção e reconstrução das estradas e pontes dos seus distritos, devendo tais obras ser custeadas por aquelas que delas se beneficiem. As despesas devem ser custeadas somente pelas pessoas ou grupos de população que gozem de suas vantagens, não se podendo exigir mais do que o necessário, de forma a não haver mais sobras a que se pudessem dar destino diferente daquele para o qual se contribui.”

Para MOREIRA, no entanto, a primeira remissão expressa à contribuição de melhoria, propriamente dita, remonta a 1672, na França. Até então, o que havia, segundo suas próprias palavras, “eram simples taxas de melhoramento, de alargamento de demolição, etc.” já que o objetivo de tais cobranças eram, meramente, o de recuperar, ainda que parcialmente, o quantum dispendido pelo Erário na respectiva obra, sem preocupação com a existência, ou não, da mais-valia imobiliária. (MOREIRA, 1981, p. 168)

É de se destacar que, apesar, ou por causa, de seu pioneirismo, o tributo francês de 1672, segundo BACHOUR, não teria chegado a ser cobrado. Todavia, MANZONI anota que esta imposição teria sido utilizada na abertura da Rue des Arcis (hoje, Rue Saint Martin), em Paris, em 1672. (MANZONI, 1970, p. 26)

A doutrina registra que a renovação legislativa da contribuição de melhoria, na França, somente se deu em 1807, já sob o domínio de Napoleão. Durante aquele período de quase

cem anos, o tributo não teria sido exigido, por carecer de legitimidade social, à vista de sua generalizada falta de aceitação.

Assim, a partir da pioneira experiência francesa, começou-se a delinear o atual perfil da contribuição de melhoria, formada pelo princípio do não enriquecimento sem causa, pelo qual sempre que alguém experimentar acréscimo em seu patrimônio econômico, ou este deixar de sofrer diminuição, à custa do empobrecimento de outrem, sem que haja razão jurídica para tal, está obrigado a indenizar este, pelo valor do qual seu patrimônio foi aumentado.

Neste diapasão, a contribuição de melhoria, antes de colimar a arrecadação de recursos para o Estado, visaria o ressarcimento deste pelo enriquecimento experimentado pelos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas.

Na Alemanha, a competência para instituição deste tributo, historicamente exercida pelos Municípios, lhes foi outorgada, expressa e privativamente, por lei, em 1893. Neste mesmo ano, foi editada, na Itália, o primeiro diploma legal de que se tem notícia, sobre o tema, Lei no. 173, de 30 de março.

#### **2.1.2.2 A Contribuição de Melhoria no Brasil**

No Brasil, a primeira utilização de uma exação nos moldes da contribuição de melhoria teria ocorrido em 1812, na Bahia, ainda durante o domínio português, com a exigência de fintas na edificação de obras públicas. (MOREIRA, p.278)

No Império, a primeira lei sobre o assunto foi a de no. 816, de 1825, que determinava a dedução da valorização imobiliária do montante da indenização a ser paga na desapropriação de imóveis.

Em 1836, surgiu nova lei, a de no. 57, de 18 de março, a qual previa que, em caso de desapropriação de imóveis para a construção de estradas, o proprietário não faria jus à indenização pelo terreno mas, apenas, pelas benfeitorias nele existentes, sob o argumento de serem “tais perdas suficientemente compensadas pelas vantagens que resultarem da estrada”

Em sede constitucional, no Brasil, a contribuição de melhoria somente seria, expressamente, lembrada pela Carta de 1934.

No século XX, a contribuição de melhoria, nas suas mais variadas formas, conheceu intensa utilização, em quase todos os países, embalada na crença de ser o tributo mais justo de todos e escorada na necessidade de urbanização (ou reurbanização) das cidades, principalmente aquelas atingidas pelas duas grandes guerras.

## **2.2 A contribuição de melhoria nas Constituições brasileiras**

Conforme já visto, a primeira Constituição brasileira a prever, expressamente, a possibilidade de instituição de contribuição de melhoria foi a de 1934, que o fez em seu art. 124.

Art. 124- Provada a valorização do imóvel por motivos de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria.

Conforme se depreende do teor do dispositivo citado, a contribuição de melhoria prevista pela Constituição de 1934 exigia que houvesse valorização do imóvel em decorrência da realização de obras públicas, fiel, assim, ao modelo francês.

A Carta de 1937, que institucionalizou o *Estado Novo*, silenciou, inteiramente, a respeito do tema. Com a redemocratização do país, após o término da 2ª Guerra, o instituto voltou a ser previsto na Constituição promulgada em 1946, mais precisamente, em seu art. 30, inciso I, assim redigido:

Art. 30 – Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:  
I – contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;[...]

Assim, o constituinte de 1946 manteve o mesmo perfil conferido pela Carta de 1934, exigindo a valorização imobiliária, causada pela obra pública, para que a mesma pudesse ser cobrada. Ainda na linha da Constituição anterior, a instituição de contribuição de melhoria permaneceu como sendo da competência comum dos entes políticos.

Com o advento da Emenda 18/65, que deu nova feição ao sistema tributário nacional, o texto constitucional, em sede de contribuição de melhoria, sofreu substancial alteração.

A Emenda trata da matéria em seu capítulo IV:

#### CAPÍTULO IV

##### Das Contribuições de Melhoria

[...]

Art. 19 – Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar contribuições de melhoria 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.

Depreendem-se, desse texto, duas inovações importantes, relativamente à redação original da Constituição: a declaração de que a contribuição se destina a ressarcir os cofres públicos dos custos da obra pública realizada, e a fixação de limites, total e individual, para o seu montante.

Pode-se, então, afirmar que a Emenda 18/65 conferiu caráter híbrido à contribuição de melhoria, na medida em que esta passou a se apoiar, simultaneamente, no custo da obra e na mais-valia imobiliária.

A expressa previsão, no texto constitucional, do limite individual do valor da contribuição de melhoria foi, ao seu tempo, e continua sendo tema dos mais polêmicos.

Com efeito, a proibição de se exigir, do proprietário do imóvel beneficiado, mais do que o *ganho* do qual o valor deste se viu acrescido em razão da obra pública representa, indubitavelmente, um óbice à operacionalização do instituto, de vez que, a rigor, acarreta a obrigatoriedade de se fazer perícia, caso a caso. Não por acaso, este limite individual deixou de ser previsto na regulamentação operada pelo Decreto-lei 195/67 e na própria Constituição de 1967.

Ainda na vigência da Constituição de 1946, já com as alterações perpetradas pela Emenda 18/65, foram editadas a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, posteriormente batizada de

Código Tributário Nacional - CTN e, mais tarde, o Decreto-lei 195, de 24 de fevereiro de 1967.

O CTN, como diploma veiculador das “normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar”, dispôs, em seu livro primeiro, título V (arts. 81 e 82), sobre a contribuição de melhoria, basicamente, nos mesmos termos em que o fez a Emenda 18/65, estabelecendo, ainda, requisitos mínimos a serem observados pela respectiva lei instituidora.

Art. 81. 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.

Art. 82 - A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

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

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§ 1º - A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 2º - Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo.

O Decreto-lei 195/67, que Dispõe sobre a Contribuição de Melhoria, explicitou que o fato gerador do tributo é “o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta



ou indiretamente por obras públicas”, enquanto o artigo 82 define os requisitos mínimos que o Ente Federativo que aplicar a exação deve observar. Contudo, as grandes inovações produzidas pelo Decreto-lei 195/67 foram a omissão, em seu texto, ao limite individual, cuja realização, desde que dela adviesse a mais-valia imobiliária, poderia justificar a instituição e a cobrança de contribuição de melhoria e, finalmente, o procedimento administrativo relativo à exigência da exação.

Duas questões foram suscitadas, à época, relativamente à vigência deste Decreto-lei:

- I. que o mesmo se aplicaria, tão-somente, à União, por não revestir o caráter de lei complementar, necessário, a partir de 15 de março de 1967, com a entrada em vigor da nova Carta Magna, à veiculação de normas gerais de direito tributário, aplicáveis a todos os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- II. que sua eficácia estava condicionada à posterior regulamentação, prevista no próprio Decreto-lei (arts 3º, 7º e 20).

O primeiro argumento foi levantado, principalmente, pelos Municípios, os maiores usuários da contribuição de melhoria no Brasil, que se sentiram prejudicados ao ter de obedecer às rigorosas exigências do Decreto-lei 195/67, mormente às atinentes à prévia publicação do edital previsto no seu art. 5º e ao prazo para impugnação dos elementos nele constantes (arts. 6º e 7.º)

Art. 5º - Para cobrança da Contribuição de Melhoria, a Administração competente deverá publicar edital, contendo, entre outros, os seguintes elementos:

- I – delimitação das áreas direta e indiretamente beneficiadas e a relação dos imóveis nelas compreendidos;
- II – memorial descritivo do projeto;
- III – orçamento total ou parcial do custo das obras;
- IV – determinação da parcela do custo das obras a ser ressarcida pela contribuição de melhoria, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados.

Art. 6º - Os proprietários de imóveis situados nas zonas beneficiadas pelas obras públicas têm o prazo de 30 (trinta) dias, a começar da data da publicação do edital referido no art. 5º, para a impugnação de qualquer dos elementos dele constantes, cabendo ao impugnante o ônus da prova.

Quanto ao segundo óbice, apontado à vigência do Decreto-lei 195/67, este atinente ao seu caráter de auto-aplicabilidade, independentemente de regulamentação, também foi rechaçado pela jurisprudência.

A Constituição de 1967, por seu turno, fiel à linha adotada pelo Decreto-lei 195/67, silenciou a respeito do limite individual do valor da contribuição de melhoria, ao se referir à esta Contribuição em seu art. 19, inciso III, nos seguintes termos:

Art. 19 – Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, arrecadar:

[...]

III – contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram.

[...]

§ 3º - A lei fixará os critérios, os limites e a forma de cobrança da contribuição de melhoria a ser exigida sobre cada imóvel, sendo que o valor total da sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

Com o advento da Emenda no. 1, de 17 de outubro de 1969, que deu nova redação a todo o texto constitucional, voltou-se a prever, expressamente, o acréscimo do valor do imóvel beneficiado como limite individual do tributo. A matéria foi enfocada no art. 18, inciso II, da Carta emendada, com o seguinte teor:

Art. 18 – Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir:

[...]

II – contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Em 1º de janeiro de 1984, a situação mudou, novamente, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional 23, de 1º de dezembro de 1983, mais conhecida como Emenda Passos Porto, que alterou a redação, do inciso II do art. 18, que passou a vigorar com o seguinte teor:

Art. 18 – [...]

II – contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada.

Assim, mais uma vez se omitiu, no texto constitucional, a expressa remissão ao limite individual do valor da exação, além de substituir-se a expressão “imóveis valorizados” por “imóveis beneficiados.”

Para COÊLHO a Emenda 23/83 alterou, substancialmente, o perfil da contribuição de melhoria, no Brasil, porque optou pelo critério custo, abandonando o critério da mais-valia imobiliária, previsto na Carta de 1967, tanto em sua redação primitiva, como na que lhe foi conferida pela Emenda 1/69. (COÊLHO, 1990, p. 77).

Ainda segundo COÊLHO, com a entrada em vigor desta Emenda, o Decreto-lei 195/67 caducou, uma vez ter se revelado incompatível com o novo regime constitucional, por disciplinar uma contribuição de melhoria calculada na valorização dos imóveis beneficiados pela obra pública e não no custo desta.

Apesar de respeitáveis entendimentos doutrinários em contrário, como os supra-referidos, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a valorização imobiliária decorrente da obra pública persistiu, como requisito indispensável à exigência da contribuição de melhoria, mesmo após o advento da Emenda Constitucional 23/83, assim ementado:

Recurso extraordinário. Constitucional. Tributário. Contribuição de melhoria. Art. 18, II, da CF/67, com redação dada pela EC no. 23/83. Recapeamento asfáltico. Não obstante alterada a redação do inciso II do art. 18 pela Emenda Constitucional no. 23/83, a valorização imobiliária decorrente de obra pública – requisito ínsito à contribuição de melhoria – persiste como fato gerador dessa espécie tributária. Hipótese de recapeamento de via pública já asfaltada: simples serviço de manutenção e conservação que não acarreta valorização do imóvel, não rendendo ensejo à imposição desse tributo. RE conhecido e provido.

Finalmente, a Constituição de 1988, abordou o tema de forma lacônica, ao prever, tão somente, em seu art. 145, III:

Art. 145 – A União, os Estados e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

O art. 146, III, da Carta atual, por seu turno, outorga a lei complementar competência para “estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária”.

A singeleza da atual redação da Constituição, aliada ao conturbado passado legislativo da contribuição de melhoria, no Brasil, como visto, fez com que seu perfil atual fosse alvo de muitas dúvidas e discussões, assim na doutrina como na jurisprudência pátrias.

Assim insurgem duas escolas vinculadas à Contribuição de Melhoria:

Uma corrente ligada à doutrina da "mais valia", enfatizando o elemento ganho de capital, considera pressuposto do tributo o efeito da obra: a valorização imobiliária, que é apropriada pela sociedade por se constituir em ganho independente do trabalho do proprietário.

A segunda corrente considera o pressuposto do tributo na causa apresentada pela obra pública, enfatizando o elemento preço ou custo da obra, que se prestaria à geração de recursos que permitiriam trazer à sociedade vantagens decorrentes da execução de uma obra pública.

Ambas as escolas trazem à tona intenções que devem estar conjuntamente refletidas na Contribuição de Melhoria, assim como em qualquer tributo: a necessidade de financiar o setor público e a exigência de que este financiamento se faça de modo justo.

Em termos regionais a Constituição Estadual de Minas Gerais prevê no seu Título III – do Estado Capítulo I - da Organização do Estado; Capítulo III - Das Finanças Públicas; Seção I - Da Tributação; em seu Art. 144 a instituição da Contribuição de Melhoria:

Art. 144 - Ao Estado compete instituir:

[...]

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Também a Lei Estadual nº 13.452, de 12 de janeiro de 2000, que criou o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes – FUNTRANS, com o objetivo de financiar e repassar recursos para serviços, obras, ações e atividades relativas aos transportes no âmbito do Estado de Minas Gerais, prevê no seu artigo 3º, inciso XIII, que constituem recursos financeiros do

FUNTRANS os recursos provenientes de contribuição de melhoria instituída pelo Estado, decorrentes de investimentos em transportes.

Art. 3º - Constituem recursos financeiros do FUNTRANS:

[...]

XIII. recursos provenientes de contribuição de melhoria instituída pelo Estado, decorrentes de investimentos em transportes;...

Isto posto, percebemos que há embasamento legal para se aplicar esta tributação, entretanto a mesma carece de regulamentação no âmbito estadual para definir as regras de sua aplicação.

### 3 CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

A Carga Tributária do País apresenta-se como um importante indicador das necessidades de financiamento do Estado. Vale ressaltar que os valores dos tributos arrecadados não correspondem, efetivamente, aos recursos disponíveis para os Governos, pois além dos benefícios da previdência social, pagos regularmente, há também os saques do FGTS, as transferências constitucionais feitas pela União aos Estados e Municípios, as transferências voluntárias, as subvenções econômicas para os fundos de investimentos regionais e os benefícios tributários concedidos sob a forma de desonerações tributárias.

#### 3.1 Carga Tributária Bruta

Em 2008, a Carga Tributária Bruta (CTB), definida como a razão entre a arrecadação de tributos e o PIB nominal a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais, atingiu 35,80% contra 34,72% em 2007.

#### Carga Tributária Bruta – 2007 e 2008

	R\$ bilhões	
<b>Componentes</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Produto Interno Bruto	2.597,61	2.889,72
Arrecadação Tributária Bruta	901,84	1.034,40
<b>Carga Tributária Bruta</b>	<b>34,72%</b>	<b>35,80%</b>

Fonte: RFB e IBGE

**TAB. 1 - Carga Tributária Bruta – 2007 e 2008**

Esta variação positiva de 1,08% resultou da combinação dos crescimentos, em termos reais, de 5,1% do Produto Interno Bruto e de 8,3% da arrecadação tributária nos três níveis de governo, calculadas com base no deflator implícito do PIB que, em 2008, foi de 5,85%.

### 3.2 Receita Tributária por Ente Federativo

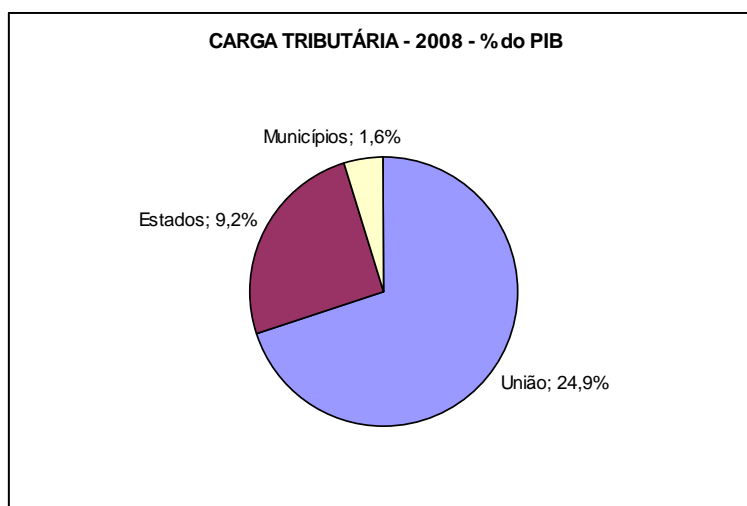
As tabelas a seguir mostram uma série histórica, de 2004 a 2008, da Receita Tributária por Ente Federado, sendo a primeira relacionada com a participação percentual em relação ao PIB e a outra considerando a participação na arrecadação.

<b>em % DO PIB</b>					% do PIB
<b>Tributo</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>União</b>	<b>22,2%</b>	<b>23,2%</b>	<b>23,3%</b>	<b>24,3%</b>	<b>24,9%</b>
<b>Estados</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,7%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,8%</b>	<b>9,2%</b>
<b>Municípios</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>
<b>Total:</b>	<b>32,2%</b>	<b>33,3%</b>	<b>33,5%</b>	<b>34,7%</b>	<b>35,8%</b>

Fonte: MF / RFB

**TAB. 2 – CARGA TRIBUTÁRIA EM PORCENTAGEM DO PIB**

O ano de 2008 está graficamente representado abaixo apenas para realçar a concentração de renda em poder da União.



Fonte: MF / RFB

**GRAF. 1 CARGA TRIBUTÁRIA POR ENTE FEDERADO - 2008**

Verifica-se que a receita arrecadada nos Municípios evoluiu apenas 0,2% do PIB de 2004 para 2008, enquanto na União esta evolução foi de 2,7 pontos percentuais no mesmo período e, nos Estados, de 0,6%.

Dados comparativos considerando o percentual da receita arrecadada no período de 2004 a 2008

**em % DA ARRECADAÇÃO**

Tributo	% da Arrecadação				
	2004	2005	2006	2007	2008
União	69,0%	69,6%	69,3%	70,1%	69,6%
Estados	26,7%	26,2%	26,2%	25,4%	25,8%
Municípios	4,3%	4,2%	4,5%	4,6%	4,6%
<b>Total:</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MF / RFB

**TAB. 3 – CARGA TRIBUTÁRIA POR ENTE FEDERADO - % DA ARRECADAÇÃO**

A evolução da participação na arrecadação dos Entes Federados no período de 2004 a 2008 não se verifica maiores distorções sendo que a União arrecada praticamente 2/3 do total, os Estados praticamente ¼ da arrecadação total e os Municípios arrecadam em torno de 4,5% do total.

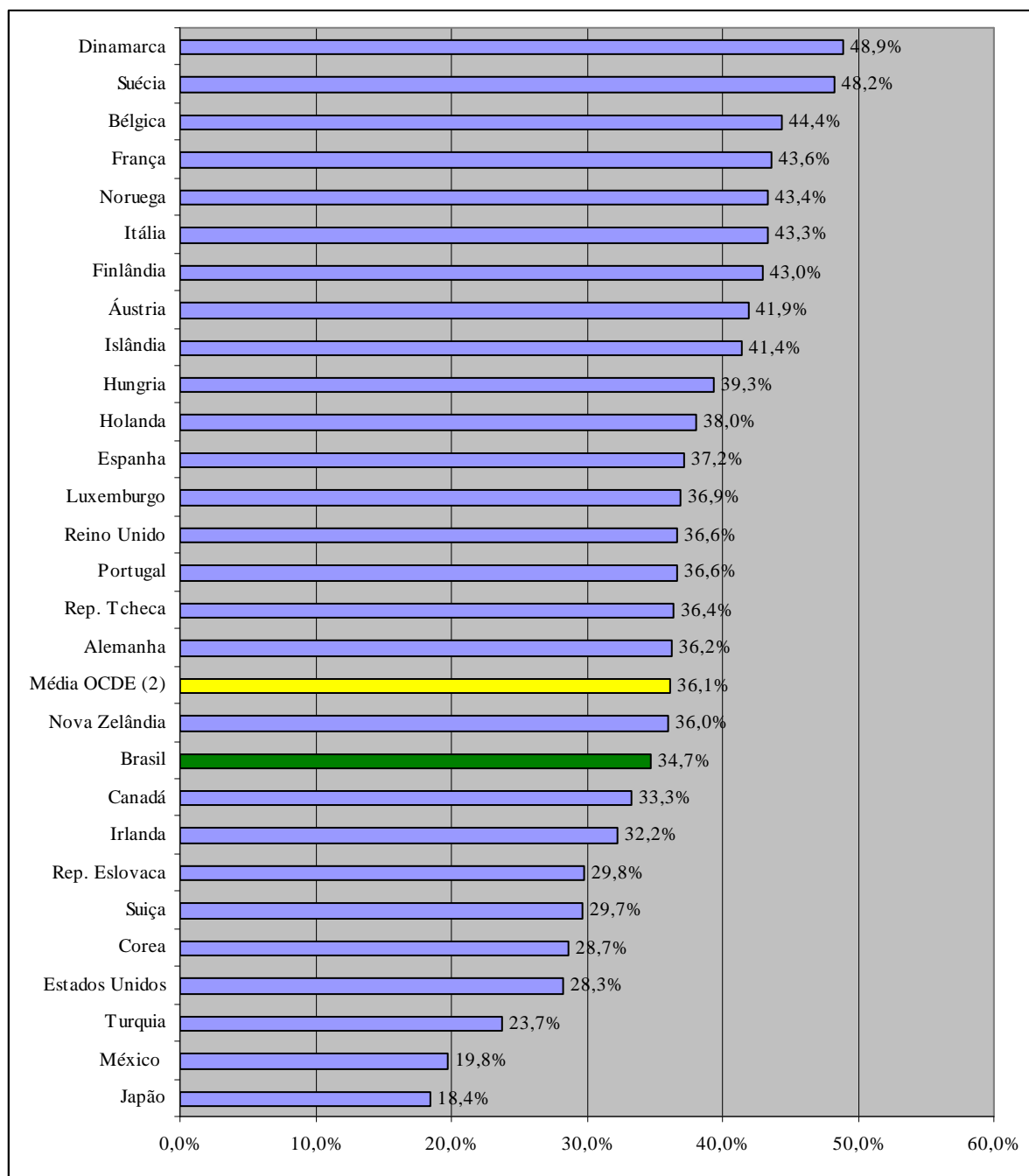
### **3.3 Carga Tributária – Comparação Internacional OCDE - 2007**

A carga tributária de cada país é determinada segundo a combinação de sua estrutura legal-tributária e de suas características sócio-econômicas. Fatores culturais e comportamentais também podem afetar a relação TRIBUTOS/PIB nas diferentes sociedades.

O quadro a seguir mostra o comportamento da Carga Tributária do Brasil perante os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, dados relativos ao ano de 2007.



## Dados comparativos Brasil x OCDE - 2007



Fonte: RFB

Valores preliminares, Tabela 39 do OECD Revenue Statistics, Edição 2008

(2) Média dos Países da OCDE listados na tabela.

### GRAF. 2 – CARGA TRIBUTÁRIA - DADOS COMPARATIVOS BRASIL x OCDE

Estados que se comprometem diretamente no provimento de bens e serviços relacionados ao bem estar, como, por exemplo, educação, saúde e seguridade social, implicitamente definem um nível mais elevado de pressão fiscal do que aqueles que limitam sua atuação direta, abrindo espaço para a iniciativa privada.

A seguir, são apresentados dois conjuntos de informações que focam a distribuição da carga tributária segundo as bases de incidência e outro contendo a carga tributária bruta para os principais países da OCDE, com a inclusão do Brasil para efeito de comparação.

**Carga Tributária por Base de Incidência**  
**Brasil x OCDE – 2006 (% do PIB)**

Base de Incidência	Brasil	OCDE		
		Máx.	Mín.	Média
Renda	6,3%	29,5% (a)	5,2% (e)	13,0%
Folha de Salários	7,5%	16,3% (b)	1,0% (a)	9,1%
Propriedade	1,1%	4,6% (c)	0,3% (e)	2,0%
Bens e Serviços	16,0%	17,6% (d)	4,7% (f)	11,1%
Transações Financeiras	1,6%			
Outros	1,1%	2,5%	0,0%	0,3%
<b>Total:</b>	<b>33,6%</b>			

Fonte: RFB e OCDE Revenue Statistics.

Obs.: (a) Dinamarca, (b) França, (c) Reino Unido, (d) Islândia, (e) México e (f) Estados Unidos

**Carga Tributária por Base de Incidência**  
**Brasil x OCDE – 2006 (% da Carga Total)**

Base de Incidência	Brasil	OCDE		
		Máx.	Mín.	Média
Renda	19%	62,1% (a)	19,4% (e)	35,7%
Folha de Salários	22%	43,7% (b)	2,1% (f)	25,3%
Propriedade	3%	12,4% (c)	1,2% (b)	5,7%
Bens e Serviços	48%	56,3% (d)	16,8% (g)	31,5%
Transações Financeiras	5%			
Outros	3%	6,0%	0,0%	0,7%
<b>Total:</b>	<b>100%</b>			

Fonte: RFB

RFB e OCDE Revenue Statistics.

Obs.: (a) Nova Zelândia (b) Rep. Tcheca, (c) Reino Unido, (d) México, (e) República Eslovaca, (f) Dinamarca, (g) Estados Unidos.

**TAB. 4 CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA - COMPARAÇÃO BRASIL x OCDE**

Quando se compara a Carga Tributária por base de incidência entre o Brasil e a OCDE observamos que tanto na participação do PIB quanto na Carga total, verifica-se que na tributação relacionada à Propriedade, a posição do Brasil está aquém da média da OCDE, ou

seja, 1,1% do PIB, quando a média da OCDE é de 2%, sendo que no México a incidência do imposto desta natureza é de 0,3% do PIB, enquanto no Reino Unido é de 4,6%.

Quando a comparação é feita relacionando à participação da Carga total, no Brasil os tributos vinculados à propriedade representam 3% da arrecadação total, enquanto no Reino Unido a participação é de 12,4% e na República Tcheca é de 1,2%, como incidências máxima e mínima, respectivamente.

### 3.4 Participação da Propriedade na Composição da Receita

Como o nosso foco está associado à Contribuição de Melhoria, que é um tributo vinculado à valorização imobiliária, destacamos nesta análise os tributos vinculados à propriedade por ser de maior interesse nesse trabalho.

#### RECEITA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA EVOLUÇÃO HISTÓRICA - 2004 a 2008

Cód.	Categoria	2004	2005	2006	2007	2008
1000	Tributos sobre a Renda	17,27	18,85	18,68	19,35	20,50
2000	Tributos sobre a Folha de Salários	21,80	21,98	22,21	22,25	22,53
<b>3000</b>	<b>Tributos sobre a Propriedade</b>	<b>3,21</b>	<b>3,17</b>	<b>3,35</b>	<b>3,42</b>	<b>3,45</b>
4000	Tributos sobre Bens e Serviços	49,44	48,02	47,73	47,01	48,40
5000	Tributos sobre Transações Financeiras	5,04	4,91	4,88	4,89	2,04
9000	Outros Tributos	3,24	3,07	3,15	3,08	3,08
<b>Total da Receita Tributária</b>		<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

#### RECEITA SOBRE A PROPRIEDADE

Cód.	Subcategoria	2004	2005	2006	2007	2008
3100	Propriedade Imobiliária	1,42	1,33	1,37	1,32	1,25
3200	Propriedade de Veículos Automotores	1,42	1,47	1,56	1,63	1,67
3300	Transferências Patrimoniais	0,37	0,37	0,42	0,47	0,53
<b>Total</b>		<b>3,21</b>	<b>3,17</b>	<b>3,35</b>	<b>3,42</b>	<b>3,45</b>

### PARTICIPAÇÃO TRIBUTÁRIA do IPTU E ITR na CTB

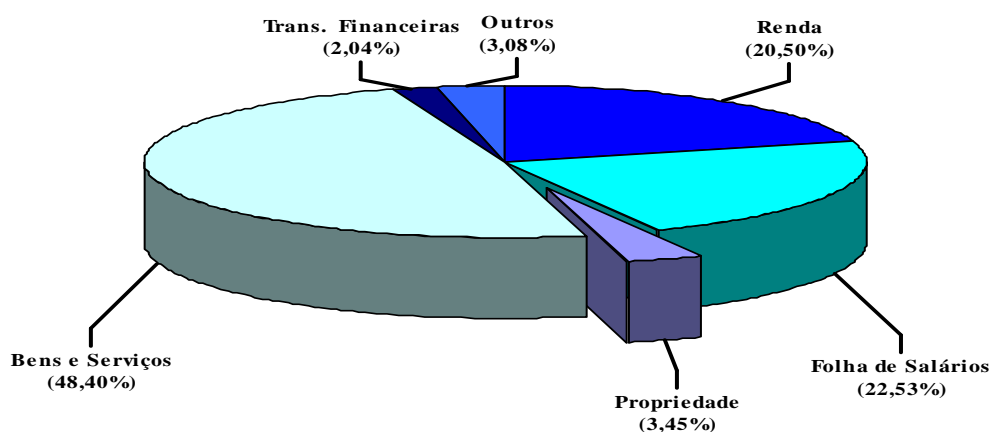
Tributo	2004	2005	2006	2007	2008
Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU	1,38	1,29	1,33	1,28	1,21
Imposto Territorial Rural - ITR	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
<b>Total</b>	<b>1,42</b>	<b>1,33</b>	<b>1,37</b>	<b>1,32</b>	<b>1,25</b>

Fonte: Estudos Tributários nº 21 - Carga Tributária no Brasil – 2008 - MF/SRF

**TAB. 5 – RECEITA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA  
CATEGORIA TRIBUTADO SOBRE A PROPRIEDADE**

A participação da Propriedade Imobiliária na constituição da Carga Tributária Brasileira – CTB apresenta-se em retração ao longo da série histórica indicada e, quando comparada com a tributação sobre a Propriedade de Veículos Automotores o comportamento tributário é o inverso, apresentando uma evolução crescente ao longo desta série.

O gráfico a seguir nos dá uma visão mais objetiva da participação da propriedade sobre a composição da carga tributária brasileira.



**GRAF. 3 – PARTICIPAÇÃO DA PROPRIEDADE NA CARGA TRIBUTÁRIA**

O Sistema Tributários Nacional ao concentrar os recursos nas mãos da União, dificulta os investimentos necessários na base, uma vez que a maior demanda por recursos estão

exatamente nos Municípios onde reside a população e que requer melhor atenção à saúde, educação, infra-estrutura, segurança, emprego, etc.

## **4 A INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA MINEIRA**

### **4.1 O DER/MG**

A história do rodoviarismo mineiro remonta à época do Brasil colônia, que tiveram nos Bandeirantes os pioneiros a abrir trilhas em busca de ouro e pedras preciosas.

Estas aventuras levaram à instituição das estradas reais na Capitania das Minas Gerais, que recebiam toda a circulação de pessoas, mercadorias, ouro e diamantes.

Em 1841, D. Pedro II determinou a construção de um caminho melhor de Porto da Estrela, no Rio de Janeiro, à Fazenda Córrego Seco, atual Petrópolis, onde a família imperial costumava passar temporadas. Esta estrada era o principal caminho para se chegar às Minas Gerais e tinha grande importância econômica, surgindo, assim, a Estrada Normal da Serra da Estrela.

Em 1854, o Comendador Mariano Procópio Ferreira Lage recebeu a concessão, por cinquenta anos, para a construção de uma estrada que, partindo de Petrópolis, chegasse às margens do Rio Paraíba. Nascia, a Estrada União e Indústria, sendo esta a primeira estrada concedida do país, que unia Petrópolis à Juiz de Fora. A receita da estrada provinha da cobrança de pedágio por mercadoria, que, à época, significava por burro carregado. Iniciada em 1856, foi inaugurada por D. Pedro II cinco anos mais tarde, uma estrada macadamizada, pela qual era possível percorrer seus 144 km a uma velocidade de 20 km/h nas diligências da época.

No início do século XX, Minas Gerais era considerado importante centro no cenário político nacional, mesmo constituindo-se praticamente de um Estado agrário, com a maioria da população residindo no interior.

Naquela época, a construção e a conservação de estradas de rodagem eram de responsabilidade dos Municípios, ficando a cargo do Estado apenas aquelas consideradas mais importantes sob o critério político. No entanto, do ponto de vista técnico, esta descentralização passou a comprometer a eficácia do trabalho. Para solucionar a questão foi criada a Inspeção Geral de Estradas, subordinada à Diretoria de Viação e Obras Públicas, que

pode ser considerado o primeiro órgão no Estado a cuidar de estradas de rodagem e, a providência inicial adotada pela Inspetoria foi a elaboração de um Plano Rodoviário Estadual.

Em 1931, a Inspetoria Geral de Estradas transformou-se na Inspetoria de Estradas de Rodagens e Pontes, vinculada ao Departamento de Viação da Secretaria de Agricultura, Viação e Obras Públicas, cujas atribuições eram direcionadas para a elaboração de estudos ligados a transporte, construção e conservação rodoviária, dentre outras.

Em 1943, a Secretaria passou por nova reorganização, criando-se um Departamento de Estradas de Rodagem. Mas, foi através da Lei Joppert, de 27 de dezembro de 1945, que se estabeleceu as bases para a constituição do DER/MG, nos moldes do DNER no âmbito federal.

Em 1946, o DER/MG, foi instituído como pessoa jurídica com autonomia financeira e administrativa, através do Decreto-Lei 1.731, com a responsabilidade de gerenciar parcela do Fundo Rodoviário Nacional que cabia ao Estado de Minas Gerais. À época a rede viária era formada apenas por caminhos “carroçáveis” e/ou de “estiagem”, que podiam ser utilizados durante o período seco.

Ainda em 1946, outras mudanças ocorreram, como a revisão do Plano Rodoviário Estadual, que estimava a malha rodoviária estadual em 12 mil quilômetros, dividindo o Estado em 28 Residências Regionais. Em 21 de agosto do mesmo ano o Decreto-Lei 1831, atribuiu ao DER/MG outras responsabilidades.

Durante o governo de Juscelino Kubitscheck (1951 – 1954) coube ao DER/MG uma parcela considerável do programa de governo previstos no binômio “Energia e Transporte”, o que promoveu uma radical reestruturação do órgão, cujos profissionais passaram a trabalhar com pesquisas e ensaios técnicos.

Em 16 de Dezembro de 1953, através da Lei 1.043, o DER/MG foi desvinculado da Secretaria de Viação e Obras Públicas ligando-se diretamente ao Governador, introduzindo expressivas alterações na organização e nos seus objetivos.

Na década de 60, o DER/MG através de um convenio internacional de 1965 denominado Aliança Para o Progresso e o GEIPOT (Grupo Executivo para Implantação da Política de Transportes) introduziram inovações na rotina de trabalho, com a implementação de pesquisas para contagem de viagens e destino, sistematização da malha rodoviária, determinação de prioridades e classificação de todos os trechos.

Os anos 70 foram marcados com inúmeras obras em todo o Estado, no escopo do “milagre econômico brasileiro”, enquanto nos anos 80 buscou investimentos internacionais para ampliar a malha rodoviária no Vale do Jequitinhonha e à construção de estradas vicinais.

O DER/MG, aos 60 anos de sua criação continua buscando incessantemente tornar-se cada vez mais ágil e moderno, atento ao cumprimento de sua missão institucional de “assegurar soluções adequadas de transporte de pessoas, bens e serviços no âmbito do Estado de Minas Gerais, tendo como prioridade a segurança do usuário e a preservação do meio ambiente”.

#### 4.2 Referencial Geopolítico Mineiro no Contexto Nacional

O quadro abaixo procura mostrar a condição de Minas Gerais no contexto nacional, no que se refere à qualidade de vida da população, medido pelo IDH, e o seu território geopolítico.

Estas informações são necessária para dimensionar o impacto que a infra-estrutura de transportes acarreta no desenvolvimento sócio-econômico do Estado considerando a sua extensão territorial e o contingente populacional de Minas Gerais.

ESTADO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO Contagem 2007	IDH-M (PNUD/IPEA/FJP) 2000	ÁREA	PIB 2007 (%)
<b>REGIÃO NORTE</b>					
Acre	22	655.385	0,697	153.150	0,2
Amapa	16	587.311	0,753	143.454	0,2
Amazonas	62	3.221.939	0,713	1.577.820	1,6
Pará	143	7.065.573	0,723	1.253.165	1,9
Rondônia	52	1.453.756	0,735	238.513	0,6
Roraima	15	395.725	0,746	225.116	0,2
Tocantins	139	1.243.627	0,710	278.421	0,4



<b>REGIÃO NORDESTE</b>					
Alagoas	102	3.037.103	0,649	27.933	0,7
Bahia	417	14.080.654	0,688	567.295	4,1
Ceará	184	8.185.286	0,700	146.348	1,9
Maranhão	217	6.118.995	0,636	333.366	1,2
Paraíba	223	3.641.395	0,661	56.585	0,8
Pernambuco	185	8.485.386	0,705	98.938	2,3
Piauí	223	3.032.421	0,656	252.379	0,5
Rio Grande do Norte	167	3.013.740	0,705	53.307	0,9
Sergipe	75	1.939.426	0,682	22.050	0,6
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>					
Distrito Federal	1	2.455.903	0,844	5.822	3,8
Goiás	246	5.647.035	0,776	341.289	2,4
Mato Grosso	141	2.854.642	0,773	906.807	1,6
Mato Grosso do Sul	78	2.265.274	0,778	358.159	1,1
<b>REGIÃO SUDESTE</b>					
Espírito Santo	78	3.351.669	0,765	46.184	2,2
<b>Minas Gerais</b>	<b>853</b>	<b>19.273.506</b>	<b>0,773</b>	<b>586.753</b>	<b>9,1</b>
Rio de Janeiro	92	15.420.375	0,807	43.910	11,2
São Paulo	645	39.827.570	0,820	248.809	33,9
<b>REGIÃO SUL</b>					
Paraná	399	10.284.503	0,787	199.709	6,1
Rio Grande do Sul	496	10.582.840	0,814	282.062	6,6
Santa Catarina	293	5.866.252	0,822	95.443	3,9
<b>BRASIL</b>					
<b>Brasil</b>	<b>5.564</b>	<b>183.987.291</b>	<b>0,766</b>	<b>8.544.418</b>	<b>100,00</b>

FONTE: IBGE e BOLETIM RODOVIARIO DER/MG - 2009

**TAB. 6 - REFERENCIAL GEOPOLITICO – POR ENTE FEDERADO**

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população.

Minas Gerais contempla somente a 9ª posição no ranking de melhor IDH dentre os Estados Brasileiros, empatada com Mato Grosso. Apesar de ser o segundo Estado em população e o terceiro maior Produto Interno Bruto do país, representando 9,1 % do PIB nacional.

Uma das condições que melhora o IDH é a facilitação de mobilidade para acesso à saúde, educação, emprego e renda. Isto pode ser constatado através do PROCESSO, Programa estruturador do Governo de Minas de ligação asfáltica de todos os municípios mineiros à Belo Horizonte, que contribuiu significativamente para a melhoria da satisfação geral da população dos municípios já agraciados com ligação asfáltica, facilitando o escoamento da produção local, do acesso à educação e saúde, integrando de forma mais efetiva a comunidade beneficiada.

### 4.3 Evolução da Rede Rodoviária em Minas Gerais

#### REDE RODOVIÁRIA EM MINAS GERAIS EVOLUÇÃO DA REDE CONSERVADA PELO DER/MG E PELO DNIT

ANO	DER/MG		DNIT		TOTAL		TOTAL GERAL
	NÃO PAV.	PAV.	NÃO PAV.	PAV.	NÃO PAV.	PAV.	
<b>1975</b>	11.091	1.989	1.072	3.313	12.163	5.302	17.465
<b>1980</b>	11.175	3.469	1.273	5.012	12.448	8.481	20.929
<b>1985</b>	13.123	10.337	359	3.306	13.482	13.643	27.125
<b>1990</b>	12.947	14.350	6	2.916	12.953	17.266	30.219
<b>1995</b>	12.080	13.050	137	5.755	12.217	18.805	31.022
<b>2000</b>	10.735	14.603	0	5.844	10.735	20.447	31.182
<b>2002</b>	10.341	13.324	0	7.690	10.341	21.014	31.355
<b>2006</b>	9.305	14.518	206	7.780	9.511	22.298	31.809
<b>2009</b>	8.607	16.158	240	7.840	8.847	23.998	32.845

Fonte: Boletim Rodoviário DER/MG – 2009

**TAB 7 – REDE RODOVIÁRIA EM MINAS GERAIS – EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Depreende-se das informações acima que em Minas Gerais estão pendentes de pavimentação mais de 8.600 km de estradas de responsabilidade do DER/MG. Uma rodovia pavimentada além de oferecer melhor mobilidade ainda reduz o tempo de viagem, o custo do transporte, melhora as condições de segurança e a transitabilidade. Estes fatores são essenciais para promover o desenvolvimento econômico e social da população.

#### 4.4 – Índice de Acidentes

O quadro abaixo mostra o Resumo dos Acidentes ocorridos nas rodovias de gerenciamento do DER/MG, por grau de severidade no período de 2000 a 2007,

#### RELATÓRIO ANUAL DE ACIDENTES POR SEVERIDADE

TIPO DE ACIDENTE	2000	2002	2006	2007
<b>Sem Ferimento</b>	3.929	4.091	5.167	4.894
<b>Com Ferimento</b>	3.121	3.521	4.125	4.519
<b>Fatal</b>	370	429	425	454
<b>Não Informado</b>	1.175	720	541	969
<b>Total</b>	8.595	8.761	10.258	10.836

Fonte: Boletim Rodoviário DER/MG – 2009

**TAB. 8 – RELATÓRIO ANUAL DE ACIDENTES POR SEVERIDADE**

Curiosamente percebe-se que a melhoria das condições das rodovias gerenciadas pelo DER/MG não reduziu o número de vítimas decorrentes de acidentes de trânsito conforme era de se esperar. Este fato é explicado devido ao abuso de certos condutores que se utilizam do aumento do nível de serviço que uma rodovia pavimentada oferece para extrapolarem o limite adequado de condução do veículo. Excedem o limite de velocidade, de peso, não respeitam a sinalização e nem o seu semelhante.

#### 4.5 PROACESSO

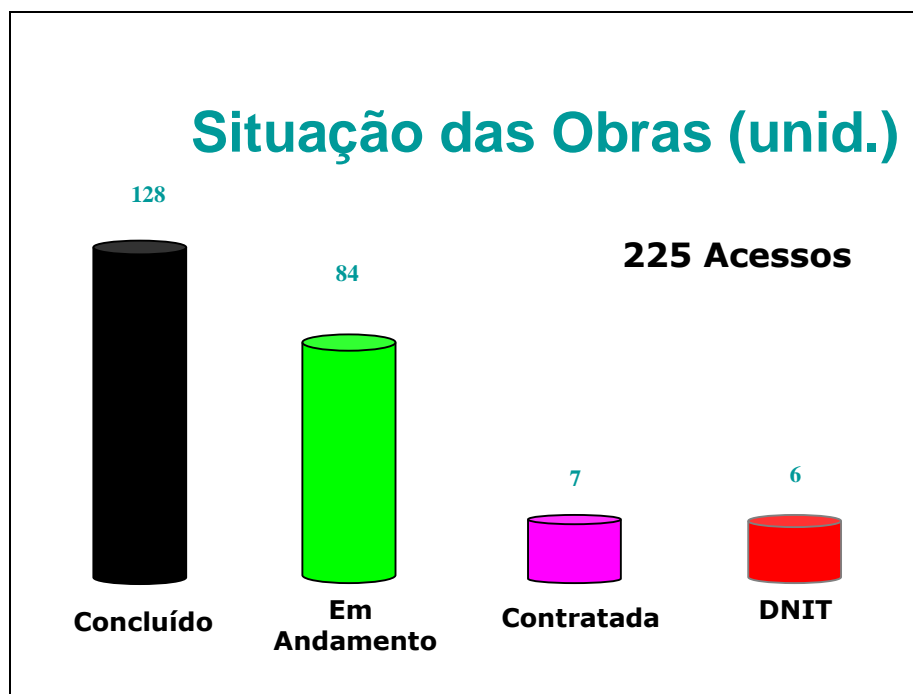
O PROACESSO é um programa estruturador implantado em 2003 pelo atual Governo de Minas Gerais, que tem por objetivo interligar a sede de todos os Municípios do Estado por ligação asfáltica.

Em 2003, 225 Municípios do Estado não tinham ligação pavimentada com a malha principal, totalizando 5.453 km, dificultando a mobilidade e a acessibilidade de mais de 1,4 milhões de habitantes.

87% dos Municípios beneficiados pelo Programa tem um contingente populacional inferior a 10.000 habitantes e apenas 3% deles tem IDH superior à média estadual.

#### 4.5.1 Status do Programa

Nos slides abaixo aparecem o status do Programa atualizado até 10 de novembro de 2009, sendo que sua conclusão está previsto para o ano de 2010, quando termina o segundo mandato do atual governo.



Fonte: Diretoria de Infra-estrutura do DERMG

**GRAF. 4 – SITUAÇÃO FÍSICA DAS OBRAS DO PROCESSO**

Pelas informações acima 56,7% do programa está concluído, e a pendência que persiste está afeta ao Governo Federal, através do DNIT

A maior obra do PROCESSO, com extensão de 122,9 km, compreendendo o trecho Buritis-Formoso, na região Noroeste do Estado, no Município de Formoso, foi iniciada recentemente. A seguir estão alguns detalhes deste empreendimento:

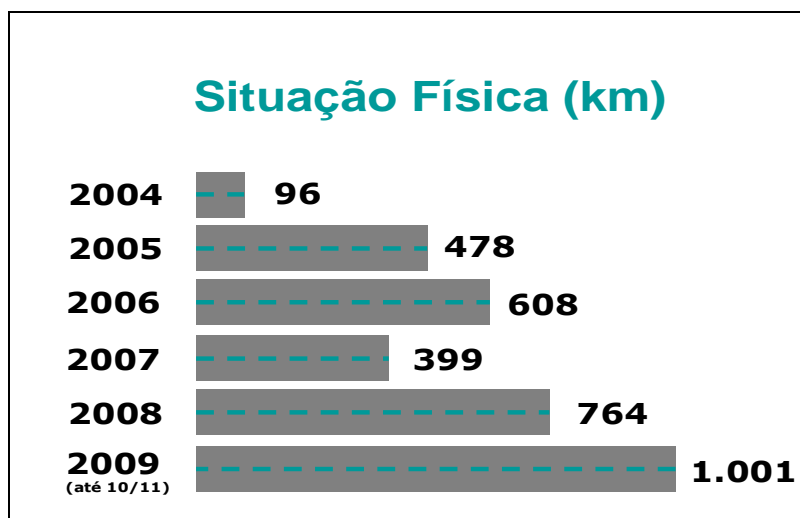
## FORMOSO

Rodovia	» MG400
Diretriz	» Buritys-Formoso
Extensão total	» 122,9 km
Extensão a ser asfaltada no PROACESSO	» 122,9 km
Situação da obra	» Em Andamento
Terraplenagem total	» 5 km
Asfaltamento total	» 0 km
Terraplenagem total no ProaceSSo	» 5 km
Asfaltamento total no ProaceSSo	» 0 km
Região de Planejamento	» 07ª - Noroeste Minas
Coordenadoria Regional	» 36ª CRG
População Beneficiada	» 6.522 habitantes
IDH	» 0,695

FONTE: Site [www.der.mg.gov.br](http://www.der.mg.gov.br)

**TAB. 9 – MAIOR OBRA DO PROACESSO – SITUAÇÃO FÍSICA EM OUT/2009**

A situação física deste projeto nos mostra que 3.346 km já estão pavimentados de um total de 5.453.



Fonte: Diretoria de Infra-estrutura do DERMG

**GRAF. 5 – PROACESSO – SITUAÇÃO FÍSICA ATUALIZADO ATÉ 10/11/09**

O Programa atingiu seu apogeu em 2009, superando mais de 1000 km concluídos em apenas um ano, salientando que ainda restavam 50 dias para o término do ano quando o levantamento foi compilado.

No que se refere aos investimentos consumidos neste Programa, mais de dois bilhões de reais já foram liquidados pelo atual governo sendo que o total a ser investido orçam em 4,7 bilhões. Apesar da crise mundial vivenciada nos últimos tempos e o sacrifício de outras dotações o PROCESSO não sofreu redução mantendo a previsão orçamentária para a conclusão das obras.

## SITUAÇÃO FINANCEIRA

### Investimento anual em milhões de Reais

<b>ANO</b>	<b>VALOR</b> (R\$ 10 <sup>6</sup> )
2004	58
2005	262
2006	301
2007	233
2008	441
2009	760
<b>Total</b>	<b>2.055</b>

Fonte: Diretoria de Infra-estrutura do DER/MG

**TAB. 10 – PROCESSO – INVESTIMENTO ANUAL**

Finalizando apresentamos o quadro resumo da situação do PROCESSO, decorridos sete anos de seu lançamento no início do primeiro mandato do atual Governo de Minas Gerais.

### **Situação Resumo**

<b>Extensão Total</b>	<b>5.453 km</b>
<b>Extensão Pavimentada</b>	<b>3.346 km (61,3%)</b>
<b>Acessos Concluídos</b>	<b>128 (56,7%)</b>
<b>População Já Atendida</b>	<b>843.000 habitantes (60,6%)</b>
<b>Total Já Investido</b>	<b>R\$ 2.050.000.000</b>

Fonte: Diretoria de Infra-estrutura do DERMG

**TAB. 11 – PROCESSO – SITUAÇÃO RESUMO**

Por todo o exposto percebe-se que este Programa trouxe melhoria considerável para uma grande massa da população mineira e do grande esforço de governo alocando expressiva parcela do orçamento estadual, sendo este o maior programa do atual Governo.

## **5 METODOLOGIA**

A pesquisa realizada foi basicamente a bibliográfica devido a ampla gama de literatura envolvendo o tema.

Estudamos dois livros sobre a evolução histórica da Contribuição de Melhoria, que foram dos Professores Geraldo Ataliba e Carlos Araújo Leonetti, as demais pesquisas neste capítulo foram subsidiárias.

Quanto ao capítulo da capacidade contributiva, buscamos nos embasar nos estudos da Receita Federal do Brasil e do IBGE.

O capítulo sobre a Infraestrutura rodoviária mineira os dados foram obtidos através do Boletim Rodoviário do DER/MG, e procuramos também, obter informações através de pesquisa informal junto aos técnicos do DER/MG quanto a sua opinião a respeito do assunto, obtendo quase que unanimidade pela repudia desta tributação por considerá-la extremamente complexa sua aplicação e também pelo fato de que já se paga tributos demais neste país.

A pesquisa na Internet também foi de grande valia, pois abriu um leque de informações quase que impossível de serem todos contemplados em um trabalho desta natureza, mas que com certeza serviu para ampliar nossa interpretação do caso.



## 6 ANÁLISE CONCLUSIVA

No desenvolvimento deste trabalho enfatizamos o aspecto histórico por considerá-lo de fundamental importância nesta análise. A Contribuição de Melhoria do ponto de vista da justiça tributária é basilar visto que a propriedade especulativa não contempla a sua função social como dispõe a Constituição.

O tributo é distinto das demais espécies tributárias, portanto, não há que se falar em bi-tributação.

Um fato interessante que nos impressionou no desenvolvimento deste trabalho, foi a constatação da rejeição do tributo no caso francês, que apesar de ter suas origens no continente europeu, a Contribuição de Melhoria deixou de ser exigida por quase um século por falta de legitimidade social, devido à generalizada falta de aceitação por parte da população francesa, isto aconteceu no século XIX.

Hoje vemos, no caso brasileiro, igual repudia que se materializa numa carga tributária elevada com baixo nível de retorno para a população. Saúde, educação, segurança, assistência social, infra-estrutura são serviços assumidos pelo governo, mas que na prática deixam muito a desejar e isto associado a freqüentes manchetes de desvio de conduta por parte de gestores públicos pouco ou nada envolvidos com a causa pública.

Toda a legislação quer no nível constitucional ou infraconstitucional prevê esta tributação que é de rara ocorrência no Brasil, frustradas nos tribunais, por não contemplar as exigências prescritas na legislação, desestimulando o poder público desta tributação, por conta das incertezas legais e/ou por carecer a Administração Pública de experiência para administrar a coisa pública de forma transparente e previamente planejada, como exige a legislação afeta à Contribuição de melhoria.

Se por um lado observamos a dificuldade para se cobrar tal tributo numa sociedade manifestamente contra, por entender que esta é uma função do poder público e que já foi quitada através dos demais tributos, por outro lado, falta vontade política dos governantes para assumir o ônus de aplicar tal exação.

No caso do DER/MG, citamos o PROCESSO por entender que este Programa trás benefícios diretos para toda a população do Município contemplado melhorando significativamente a mobilidade e a acessibilidade de toda a comunidade que indubitavelmente traduz em valorização imobiliária, tanto urbana quanto rural, bastando para tanto delimitar sua área de influência.

Ainda que por força da condição contributiva do cidadão nem todo o investimento seja recuperado, se parte dele o fosse estaríamos promovendo o desenvolvimento do Estado de forma sustentável, atribuindo a Este o papel de financiador da infra-estrutura.

Outro fato que reputo da maior relevância é a transparência, visto que é condição essencial para tributação a prévia publicação do memorial descritivo do projeto, o orçamento do custo da obra, a determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela Contribuição, delimitação da zona beneficiada.

Com efeito, a participação do contribuinte se torna mais eficaz, já que estará diretamente envolvido no processo.

Esta, na minha opinião, o grande mérito da tributação, pois desperta no contribuinte o sentimento nobre de cidadania.

Finalmente, é recomendável que a aplicação da Contribuição de Melhoria a cada obra seja feita por Decreto Executivo ou Lei Específica que defina, em cada caso concreto, a área sujeita ao lançamento, o montante global da contribuição, a forma de distribuição, a data de exigibilidade, as condições de recolhimento, as formas de participação dos contribuintes e outros elementos relevantes para que se evidencie seu caráter tributário e de justiça.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Denise, Recurso especial nº 671.560 - RS (2004/0092956-8) Superior Tribunal de Justiça

ATALIBA, Geraldo, Natureza jurídica da contribuição de melhoria. São Paulo: 1964.

BIAVA, Adriano Henrique Rebelo, Contribuição de melhoria (necessidade de inovação fiscal). São Paulo, IPE/USP, 1986

BOLETIM RODOVIÁRIO DER/MG, edição 2009

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

BRASIL, Decreto 21.930, de 11 de maio de 1932 ( Governo Getúlio Vargas)

BRASIL, Decreto-Lei 195, de 24 de fevereiro de 1967

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário. Rio de Janeiro: Forense. 1990.

DER/MG, sitio [www.der.mg.gov.br](http://www.der.mg.gov.br)

ESTUDOS TRIBUTÁRIOS nº 21, Carga Tributária no Brasil – 2008 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), Ministério da Fazenda, Receita Federal do Brasil, junho/09

IBGE, sitio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

LEONETTI, Carlos Araújo. A Contribuição de Melhoria na Constituição de 1988: ed. Diploma Legal, 1ª edição, 2000

LIMA, Robson Luiz Rosa, [http:// jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7138&p=1](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7138&p=1)

MINAS GERAIS, Lei nº 13.452, de 12 de janeiro de 2000,

PINHEIRO, Fernando Antonio França Sette, RENÚNCIAS FISCAIS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: o caso de Minas Gerais, [http://www.auditoria.mg.gov.br /downloads/doc\\_download/77](http://www.auditoria.mg.gov.br/downloads/doc_download/77)

RECEITA FEDERAL, sitio [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)