

Plano Municipal de Obras e Empreendimentos

Anteprojeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores de Vitória

ARMANDO DUARTE RABELLO

Prefeito Municipal de Vitória

INTRODUÇÃO

Senhor Presidente

Senhores Vereadores

Constitui, para mim, motivo da mais grata satisfação e elevada honra, comparecer a esta Egrégia Câmara, mais uma vez, para abordar assuntos de alta relevância para o Município.

Ao assumir o honroso cargo de Prefeito Municipal, distinguido que fui com a confiança do Governador Santos Neves, cuja equipe de trabalho me sinto orgulhoso de integrar, tive ensejo de fazer sentir a todos estar o Prefeito que então se empossava animado dos melhores propósitos de congregar esforços a fim de que a solução dos problemas municipais fosse a resultante de mútua cooperação e perfeita compreensão de responsabilidades por parte do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município.

Muito embora, num regime democrático, possa haver divergências de idéias e de princípios no que tangue à melhor forma de promover o bem da coletividade, sempre acreditei que isso não constituiria óbice intransponível toda vez que os superiores interesses dessa mesma coletividade estivessem em jôgo.

O espaço de tempo relativamente curto em que me encontro à frente do Governo Municipal veio demonstrar quanto seguro me encontrava eu nos meus prognósticos, pois que, em tôdas as oportunidades que tive de estudar os problemas do Município, dependentes de pronunciamento da Egrégia Câmara de Vereadores, sempre encontrei, da parte de todos os seus dignos e ilustrados membros a mais elevada compreensão de seus deveres e responsabilidades perante a população que dignamente representam.

Esse clima de estreita harmonia e de cooperação que tem presidido a ação do Executivo e do Legislativo do Município, e do qual resultarão, por certo, num futuro próximo, os mais fecundos resultados para a administração municipal, vem propiciando encorajamento ao Prefeito para que, cada vez mais, se esforce no sentido de cum-

prir, sem medir sacrifícios, os árduos e difíceis deveres que o cargo lhe impõe.

A obra do governo resulta da ação coletiva, da mobilização de inteligências e da ação coordenada de quantos são chamados a nela tomar parte.

Como Chefe do Executivo Municipal me venho esforçando no sentido de congregar esforços e mobilizar inteligências de quantos integram os quadros administrativos do Município, a fim de equacionar e propor solução adequada para os problemas relacionados com o bem público. A nossa ação resulta, assim, de um trabalho de equipe em que cada um, na sua especialidade, e a medida de suas forças, traz sua contribuição eficiente à obra comum. Daí porque, ao comparecer a esta Egrégia Câmara para apresentar e justificar dois importantes projetos de lei, com os quais, estou convencido, surgirá uma nova era de progresso para o Município, fiz-me acompanhar dos diretores e chefes de serviços da Prefeitura, eficientes colaboradores na execução dos aludidos projetos.

O primeiro desses trabalhos refere-se ao "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos" que constitui, se não nos enganamos, o primeiro ensaio de planejamento municipal a realizar-se no Espírito Santo.

Para justificá-lo, lembrei aqui inicialmente que no discurso de posse fiz sentir que "a administração, seja ela de natureza pública ou privada, não pode desenvolver-se empiricamente, sem método ou sistema. A improvisação, além de encarecer, desnecessariamente, o custo dos serviços, só pode conduzir ao fracasso o administrador ou a empreesa.

Greca, eminente municipalista argentino, já dizia que deixar livre ao azar, ao capricho, à improvisação ou às meras conveniências dos indivíduos o crescimento ou estruturação de uma cidade equivale a desconhecer a missão mais fundamental que incumbe a todo governo edilício.

O planejamento é, hoje em dia, uma ciência de que se socorem nas nações civilizadas para

equacionar e resolver seus mais instantes problemas. A ação governamental não pode dispensá-la do ciclo da técnica e de progresso que a humanidade vive e ninguém poderia realizar obra fecunda pretendendo dar solução imediatista e empírica aos problemas administrativos. Planejar é, portanto, prever para prover. Daí as razões que inspiraram o anteprojeto do "Plano de Obras e Empreendimentos, cuja justificação passa a fazer.

MENSAGEM E ANTEPROJETO DE LEI DO PLANO MUNICIPAL DE OBRAS E EMPREENDIMENTOS

Senhor Presidente :

Tenho a honra de submeter à elevada consideração dessa Egrégia Câmara o incluso projeto de lei dispendo sobre a criação do "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", cuja finalidade é fixar as bases e obter recursos para a execução de um vasto programa de trabalho a ser executado pelo Município dentro de um quinquênio.

2. Tratando-se de assunto que vai merecer, por certo, acurados estudos por parte dos ilustres membros dessa Casa, julguei oportuno fazer acompanhar o projeto de uma detalhada exposição de motivos, documentada com dados estatísticos.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

3. Quem quer que se disponha a percorrer a cidade, terá oportunidade de constatar a gravidade dos problemas relacionados com o bem público que estão a reclamar pronta solução por parte do poder municipal. Nos bairros, residenciais ou não, principalmente naqueles onde habita a classe operária, o que se observa é desconforto, falta de higiene, deficiência ou carência dos melhoramentos mais essenciais à vida da população. Nos morros, os logradouros estão arrasados pela erosão. Por falta de drenagem, as águas das chuvas e de esgotos se misturam e descem morro abaixo, com grave risco para a saúde pública; nas partes baixas, por falta de declividade, as águas se acumulam, formando charcos e viveiros de mosquitos que aumentam, ainda mais, os sofrimentos da população, enquanto que bairros inteiros aguardam a pavimentação de seus logradouros. Por toda a cidade, é deficiente e precário o serviço de iluminação, o de abastecimento d'água, o de esgotos, o de coleta domiciliaria de lixo, o de limpeza e higiene dos logradouros; o de abertura, calçamento e conservação de logradouros, o de mercados e feiras e muitos outros serviços públicos de importância vital.

4. A administração municipal está completamente desaparelhada para atender às necessidades públicas. Além de não contar com instalações adequadas para as suas repartições e serviços, não possui o Município, em plena era de máquinas, os mais rudimentares instrumentos mecânicos de trabalho. O número de veículos de carga, para execução de obras, conservação da cidade,

coleta de lixo e transporte de carne, é deficiente e os poucos que existem estão em grande parte obsoletos, ocasionando elevadas despesas de custeio.

5. Os nobres Senhores Vereadores, procurando corresponder à confiança dos mandatos de que foram investidos, conhecem, melhor que o Prefeito, a deficiência dos serviços municipais e a incapacidade que a Prefeitura vem demonstrando, até aqui, para resolver os mais rudimentares problemas da cidade, relacionados com o conforto e o bem-estar da população. Em quase todas as sessões da Egrégia Câmara de Vereadores, estão seus ilustrados membros a clamar providências do Executivo para o atendimento das justas aspirações do povo, apresentando e obtendo aprovação para indicações que, em sua maior parte, não podem ser atendidas por falta de recursos orçamentários.

6. Fazendo côro com a voz dos Vereadores, vemos a Imprensa da Capital a clamar, diariamente, contra as inúmeras deficiências dos serviços municipais, pedindo solução para os problemas que, dia a dia, mais se agravam. Os órgãos de imprensa da Capital, em interessantes reportagens que mereceram aplausos dessa Egrégia Câmara, vêm focalizando, documentadamente, as necessidades mais instantes da população da Capital, principalmente da que habita os morros e zonas fora do centro urbano. Anexo, em reforço das nossas considerações e em confirmação do quanto os dignos Vereadores têm dito sobre tais problemas, vai a documentação daquelas reportagens.

7. A deficiência de recursos financeiros para manutenção dos serviços municipais e execução de obras e empreendimentos de natureza urgente e inadiável ressalta ao simples exame do orçamento municipal. Consultando-se o do exercício vigente, vê-se que, somadas todas as dotações para obras e empreendimentos, o seu valor pouco excede de Cr\$ 2.000.000,00, parcelas essas que tiveram a dificultar o seu emprêgo a circunstância de haverem sido distribuídas em pequenas dotações para obras em logradouros especificadamente indicados, obras cujo custo não foi previamente calculado pelos órgãos competentes da Prefeitura, o qual, em regra, é superior ao valor das respectivas dotações, tornando, com isso, impossível a aplicação da verba ao fim a que foi destinada.

8. Com os modestos recursos constantes do orçamento e considerado o elevado custo do material e da mão-de-obra, muito pouca coisa tem sido possível ao Governo Municipal realizar no sentido de melhorar as condições de vida da cidade.

9. Assumindo a Chefia do Governo Municipal compreendi, desde logo, a gravidade das responsabilidades que me pesavam sobre os ombros. Os serviços municipais estavam a reclamar imediata reorganização; a legislação se apresentava deficiente e esparsa; os quadros do funcionalismo exigindo reorganização. Cheguei, rapidamente, à conclusão de que seria necessário o estabelecimen-

to de um plano de trabalho, o qual assim esquematizamos:

1.º) Reforma e sistematização da legislação municipal, reunindo num texto único as normas que regulam as relações jurídicas do Município;

2.º) Reestruturação dos serviços municipais;

3.º) Reestruturação dos quadros de pessoal;

4.º) Melhoria do nível técnico do funcionalismo;

5.º) Elaboração de um plano de Obras e Empreendimentos a vigorar durante um prazo mínimo de cinco anos.

10. Das medidas acima, a primeira foi iniciada, havendo sido contratados os serviços profissionais do professor Antônio Delorenzo Neto, uma das maiores autoridades no assunto, que foi possível conseguir graças à elevada compreensão do problema demonstrada pela Egrégia Câmara Municipal, que reconhecendo, desde logo, o elevado alcance da providência, dignou-se autorizar o Prefeito a firmar contrato com o citado técnico. A segunda providência está ultimada com a ajuda de técnico do D.A.S.P. Dr. PAULO MESQUITA LARA. A terceira medida vai ser iniciada, enquanto que a quarta já teve início com a designação de dois servidores municipais para freqüentarem a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. A última iniciativa está concretizada no projeto que ora tenho a honra de submeter à elevada apreciação da ilustrada Câmara de Vereadores.

DEFICIÊNCIA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

11. Já tivemos oportunidade de atribuir a incapacidade do Governo Municipal em prover as necessidades públicas através dos serviços municipais como resultante da deficiência de recursos orçamentários face à grandiosidade e multiplicidade dos problemas administrativos a resolver, relacionados com o progresso da cidade e o bem-estar de sua população.

12. Examinando-se o sistema tributário do Município vê-se, logo, que o princípio da igualdade tributária e da capacidade contributiva da população não vem sendo observado. No caso do impôsto de indústrias e profissões, que é um tributo de natureza semipessoal, os contribuintes foram divididos em classes, não para fins de progressividade do impôsto, mas tendo em vista a categoria das mercadorias, objeto do comércio ou da indústria, sem que tivesse a justificar tal critério, a circunstância de tratar-se de produtos indispensáveis ao consumo das classes de reduzida capacidade econômica.

13. Segundo o Código Tributário Municipal, os comerciantes de café, cacau e madeira foram tratados diferentemente dos demais, pagando taxas três vezes inferiores à estabelecida para as outras atividades sujeitas à tributação, seguidos entre estas muitas mercadorias e serviços indispensáveis à vida das classes assalariadas, de baixo poder aquisitivo. Isso constitui, sem dúvida, injustiça tributária, injustiça essa que se pronuncia ainda mais ao considerarmos que o café, o cacau e a

madeira são produtos destinados à exportação e, sendo assim, atendendo a que o impôsto se vincula ao produto, incorporando-se ao preço de venda, o ônus fiscal passaria a distribuir-se equitativamente sobre a população consumidora do produto, a qual, em sua grande maioria, é constituída de povos de outros países ou outras regiões.

14. Enquanto o Estado tributa cada saca de café exportado em Cr\$ 137,00 e, no próprio âmbito municipal, o Município de Colatina o faz na base de Cr\$ 5,00 por saca, o Município de Vitória recebe, apenas, Cr\$ 1,50, considerando o valor de cada saca na base de Cr\$ 1.000,00, no seu valor médio atual. Com isso, temos os seguintes valores percentuais de impôsto sobre cada saca do produto:

Estado	13,70%
Município de Colatina	0,50%
Município de Vitória	0,15%

15. Se o Município cobrasse dos exportadores de café o impôsto de indústrias e profissões na mesma base do exigido aos negociantes em geral, em obediência, aliás, ao preceito da distribuição equitativa de tributos, implícito no artigo 141, § 1.º da Constituição vigente, isso lhe proporcionaria um aumento anual de arrecadação da ordem de Cr\$ 4.200.000,00, tomando-se por base a exportação de 1.200.000 sacas anuais. O justo, o razoável, o lógico, seria, portanto, que os exportadores de café, cacau e madeira, fôssem equiparados aos demais negociantes no pagamento do tributo. O critério, pois, de cobrança do referido impôsto deve ser revisto, a fim de que o tributo seja cobrado na mesma base de todos os contribuintes, eliminando-se o privilégio que a lei municipal vigente confere a certas classes de contribuintes.

16. O impôsto de indústrias e profissões é cobrado com base no movimento de vendas mercantis. Daí a sua natureza de tributo semipessoal. Como ocorre com o impôsto de vendas e consignações, o seu valor incorpora-se ao preço do produto, incidindo, assim, de forma indireta, sobre a massa de consumidores. Se a população do Município de Vitória é quem, em última análise, paga dito impôsto através da vinculação deste ao preço das mercadorias, por que as populações de outros países e outras regiões brasileiras devem contribuir com parcela menor? É coisa sabida que a cotação de café nos mercados externos é influenciada diretamente pelos tributos que, nos países produtores, afetam o produto. Segundo estamos informados, parece existir, mesmo, nos contratos de vendas no mercado a termo, certas cláusulas que modificam o preço do produto em função do referido fator.

17. Por fim, para demonstrar, ainda, a injustiça da desigualdade tributária a que vimos de nos referir, chamamos a atenção dos ilustres Vereadores para o fato de que os produtores e vendedores de café torrado em pó, estão sujeitos a pagar o impôsto de indústrias e profissões na base de 0,5% sobre o movimento de vendas, enquanto que os exportadores do produto em grão apenas

pagam na base de 0,15%. Isso quer dizer que a população de Vitória paga de impôsto sobre o café que consome três vezes mais do que pagam as populações de outros países ou outras regiões brasileiras através do impôsto cobrado aos exportadores estabelecidos na cidade.

18. O Governo do Estado compreendendo a alta contribuição do café na economia do Estado, cuidou, inteligentemente, de fazer do produto principal fonte de recursos fiscais, dêle tirando o máximo proveito em favor da população do Estado, posto que, conforme já tivemos ensejo de demonstrar, sendo o café um produto cuja exportação atinge a quase 90% da quantidade produzida, os impostos que sobre ele vierem a incidir serão, na mesma base proporcional, pagos pela população do Estado e pela de outros países e outras regiões brasileiras. Daí a invejável e privilegiada situação do Espírito Santo que, graças aos recursos proporcionados pelo café, enriquece e fortalece cada vez mais sua economia através do ingresso de capitais provenientes da venda do produto, capitais êsses que vêm acrescidos dos impostos respectivos, proporcionando ao Governo Estadual, com a contribuição de outros povos, meios para executar programa fecundo de obras e empreendimentos, e ampliar e aperfeiçoar os serviços destinados a fomentar o bem-estar do povo e o progresso do Estado.

19. Segundo o princípio de que os impostos reais ou indiretos se vinculam às utilidades e serviços, constituindo parte do seu preço, é coisa sabida que o país ou a região, ao exportar mercadorias, incorpora à sua riqueza não só o valor do produto exportado, como, ainda, a parcela correspondente ao impôsto que representa, assim, a contribuição de outros povos ao fomento de progresso do país ou região produtora e consequentemente, de bem-estar do seu povo. Já o inverso ocorre na importação. Temos um exemplo de que vimos de afirmar no caso do impôsto sobre vendas e consignações. Cada vez que uma Unidade da Federação aumenta dito impôsto ocorre o empobrecimento correspondente da economia daquelas Unidades que importam os produtos, pois que, o aumento do impôsto reflete-se, imediatamente, no aumento do preço das mercadorias importadas.

20. O Município de Vitória deve, portanto, pelo menos, dar aos negociantes de café, cacau e madeira, o mesmo tratamento tributário que dispensa aos demais que negociam com mercadorias destinadas ao consumo da população local. Aplicado êsse critério de justiça tributária, aliás, previsto na Constituição, terá o Município, com isso, uma fonte valiosa de recursos para proporcionar à sua população a assistência e os benefícios que ela espera dos poderes públicos municipais, ministrando as condições precárias e deficientes dos respectivos serviços resultantes da pobreza de recursos orçamentários face à grandiosidade e intensidade dos problemas relacionados com o bem público e progresso da cidade.

21. A minha sugestão determinará, talvez, certa reação por parte de uma pequena minoria

incapaz de compreender os altos e nobres postulados da vida em sociedade e os deveres de cidadania. Confiamos, entretanto, em que a maioria da população, inclusive a maior parte das pessoas compreendidas nos nossos comentários a respeito da desigualdade tributária, secundada pela voz de seus ilustrados porta-vozes nessa Egrégia Câmara, colocando-se acima de interesses subalternos, imediatistas, saberá compreender a necessidade de uma conjugação geral de esforços entre governantes e governados, para que a cidade de Vitória possa seguir, com ritmo cada vez maior, sua marcha de progresso e civilização, destacando-se entre as cidades brasileiras mais progressistas, numa demonstração robusta e brilhante da inteligência e da capacidade empreendedora de seus filhos e daqueles que, vindos de outras plagas, nela se radicaram e dela fizeram o prolongamento do seu lar e o campo de sua ação fecunda em prol do seu progresso.

22. Queremos destacar, a seguir, um outro aspecto da deficiência do nosso sistema tributário, o qual diz respeito à cobrança da "Taxa de Contribuição de Melhoria".

23. Na verdade, trata-se de uma contribuição exigida desde épocas muito remotas em alguns países europeus e nos Estados Unidos da América do Norte. Todavia, só em 1934, por força da Constituição, foi introduzida no Brasil sendo o Estado de São Paulo o primeiro a pôr em prática o sistema, em 1936.

24. SELIGMAN definiu a Contribuição de Melhoria como "a contribuição obrigatória, percibida em proporção aos benefícios especiais obtidos, para cobrir as despesas de uma melhora específica da propriedade, empreendida no interesse público".

25. GRECA, eminent professor argentino, assim justifica o tributo:

"El fundamento jurídico del gravamen que analizamos consiste en que el implica la devolución al Estado del beneficio o "plus valía" que se produce en propiedad determinada, en virtud de una obra emprendida por los poderes públicos. Se parte del principio de que nadie debe enriquecerse sin causa, o sea por la obra del esfuerzo ajeno, quien en el caso, lo sería por el de la coletividad, representada por el Estado. Ocurriendo esta circunstancia, debe reintegrarse toda o parte de esa riqueza a quien la ha producido. En una palabra, la contribución de mejoras se cobra en virtud de una ventaja mensurable, obtenida por un propietario que no ha realizado sacrificio alguno para lograrla."

26. No Município de Vitória, a "Contribuição de Melhoria", apesar de haver sido instituída pela Lei n.º 38, de 29-12-48, muito raramente tem sido posta em prática. Um plano governamental que vise a executar, de modo sistemático, as obras públicas mediante a recuperação do seu custo por meio da "Contribuição de Melhoria" como manda a lei, traria as mais sérias consequências de ordem financeira para a população da cidade, constituída, em grande maioria, de pessoas de classes assalariadas, tais como operários, funcionários públicos, comerciários, industriários, etc.

27. A recuperação do custo das obras teria de efetuar-se dentro de prazo curto, no mais tardar no exercício, a não ser que o Governo obtivesse financiamento a longo prazo para ditas, coisa muito pouco provável de obter-se nos dias atuais, face às condições do mercado de capitais e de crédito público. Por outro lado, devido à desvalorização monetária, o custo da mão-de-obra e materiais elevou-se extraordinariamente, o que viria onerar muito fortemente aos proprietários dos prédios situados nos logradouros beneficiados com melhoramentos. Com isso, a aplicação da lei sobre "Contribuição de Melhoria", nas condições atuais, importaria num verdadeiro confisco da propriedade privada, principalmente da pertencente às classes assalariadas que vivem num constante desequilíbrio orçamentário.

28. ALIOMAR BALEIRO, eminent professor de Ciências das Finanças, ao pronunciar-se sobre tributos confiscatórios da propriedade, diz em seu livro "Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar".

"Dentre os efeitos jurídicos dos artigos 141, § 1º 16 e 202, se inclui o da proibição de tributos confiscatórios, como tal entendidos os que absorvem todo o valor da propriedade; aniquilam a empresa ou impedem o exercício de atividade lícita e moral."

"O artigo 202 vale como escudo contra o confisco, porque este é incompatível com o critério da graduação pela capacidade econômica do contribuinte. O tributo que absorvesse todo o valor do patrimônio, destruísse a empresa ou paralisasse a atividade não se afirmaria pela capacidade econômica nem se mediria pela graduação. Mataria a capacidade econômica que a Constituinte quer proteger na existência a atingir progressivamente, na medida inversa da sua utilidade individual e social. Extinguiria a propriedade, a iniciativa e o trabalho que os artigos 141, 145, 146 e 147 garantem e advogam como a tributo a ser generalizado a todos os homens e mulheres, para a base do bem-estar social. Justo ou injusto, errado ou certo do ponto de vista social, é o que está na Constituição."

29. Poder-se-á objetar que, no caso da "Contribuição de Melhoria", não se trataria de confisco pôsto que, como decorrência do benefício, haveria valorização da propriedade e, com isso, estaria o Governo pondo em prática, apenas, o princípio da "plus valia". Todavia vale acentuar que, como decorrência do alto custo das obras, em muitos casos haveria a valorização forçada da propriedade, a fim de que os índices de valorização apurados permitissem cobrir o custo integral da obra. Ademais, a valorização compulsória não vai interessar imediatamente aos proprietários que possuem a casa para sua própria residência, tendo nela um instrumento de proteção à família. Sendo muitos dos proprietários indivíduos pertencentes às classes assalariadas, não poderiam destacar de sua receita a quantia correspondente à cota que lhe coubesse do encargo. E como o tributo é compulsório, resultaria disso a possibilidade do confisco da propriedade para pagamento da dívida.

A Constituição vigente, em seu artigo 202, preceitua:

"Art. 202. Os tributos terão caráter pessoal sempre que isso fôr possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte."

30. A simples leitura do texto constitucional nos demonstra que na aplicação da lei sobre "Contribuição de Melhoria", não poderá ser pôsto em prática pura e simplesmente o princípio da contraprestação ou "mais valia", tomando-se por base, apenas, o valor da propriedade beneficiada. Face ao disposto no artigo 202 da Constituição, em que pese a circunstância da valorização da propriedade, como exigir a contraprestação de quem não tem suficiente capacidade econômica para pagá-la, como ocorre em relação aos proprietários cuja renda provém, únicamente, de salários fixos? Essa tese econômica encontra apoio, igualmente, nas seguintes palavras de JÉZE:

"Destarte, a cláusula relativa à conformidade com os "princípios de justiça social" há de ser entendida em toda a sua plenitude e assim comandará a regra de que as exigências fiscais deverão ser medidas pela capacidade de pagar, e quanto possa fazer o Estado, pelos meios tributários, para solução da questão social, encontra perfeita justificativa no texto."

31. E' ainda, em BALEIRO, que encontramos defesa para o ponto de vista que vimos de sustentar:

"O fato escolhido pelo legislador para base de tributação é, geralmente, uma concreta manifestação, direta ou não, da capacidade contributiva. Razões óbvias e práticas e razões óticas explicam esse fato que se acentua com a evolução social. Reduzido a repartir o custo dos serviços em cotas desiguais, pela desigualdade econômica manifesta dos componentes do grupo político, o governante houve de jungir-se à realidade da capacidade contributiva. Ela, pois, não repugnará, talvez, à situação de causa de tributação — causa, no sentido da razão jurídica — se o legislador orientar-se por uma técnica jurídica causalista. A capacidade contributiva, como causa, seria o mesmo que dizer — a razão eficaz para a tributação."

32. À vista dessas considerações, se o Município não contar, em seu orçamento, com dotações de vulto para executar as obras e empreendimentos exigidos pelo progresso da cidade e bem-estar de sua população, ficará impossibilitado de fixar prazos dilatados para a recuperação das despesas realizadas, através da "Contribuição de Melhoria", despesas essas que — vale acentuar — deverão levar em conta não só a valorização da propriedade, mas, sobretudo, a capacidade econômica dos proprietários.

33. Como causa última da deficiência do sistema tributário municipal, temos a não consonância do mesmo com os princípios jurídicos da criação do impôsto, de que os tributos devem ser transformados em serviços e bens adequados à satisfação das necessidades públicas e de que podem ser exigidos, com esse objeto social, até o limite da capacidade contributiva dos cidadãos.

34. Como as necessidades públicas aumentam na mesma razão que a ciência progride e a sociedade melhora suas condições de vida, é óbvio que o aparelhamento tributário não pode ser estático. Daí a necessidade de aperfeiçoá-lo constantemente à medida que o progresso social segue seu curso dinâmico, adaptando-o, de um lado, à capacidade da população, que varia em função da riqueza produzida, e, de outro lado, às necessidades

públicas, exigindo, sob a forma de tributos, o que fôr necessário à solução dos problemas ligados ao progresso da cidade e ao conforto e bem-estar da coletividade.

35. Teremos melhor idéia das deficiências do sistema tributário do Município de Vitória, pondo-o em confronto com o sistema das capitais brasileiras, com o estadual e dos municípios capixabas. Isso nos demonstrará, a luz da estatística, que o sistema tributário da nossa Capital é dos mais precários e que os tributôs exigidos como o mínimo indispensável à administração municipal estão aquém da capacidade contributiva da população e longe de proporcionar os meios essenciais à solução dos problemas ligados ao bem-estar da população e ao progresso da cidade.

CONFRONTO COM AS CAPITAIS BRASILEIRAS

36. O impôsto de indústrias e profissões, como é sabido, representa a principal fonte tributária dos municípios brasileiros. E' constituído, geralmente, de uma parte fixa e outra variável, incidindo esta última sobre o movimento de vendas mercantis. Tomando-se por base esse movimento, ou seja, o giro comercial e louvando-nos em dados estatísticos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, assim se distribui a incidência tributária dos Municípios das capitais brasileira, resultante do confronto da arrecadação do referido impôsto em relação ao giro comercial :

1. Aracaju	1,140%
2. Recife	0,793%
3. Salvador	0,773%
4. Belém	0,657%
5. João Pessoa	0,634%
6. Maceió	0,561%
7. Fortaleza	0,451%
8. Florianópolis	0,434%
9. Natal	0,398%
10. Teresina	0,368%
11. Belo Horizonte	0,309%
12. São Paulo	0,292%
13. São Luiz	0,231%
14. Cuiabá	0,220%
15. Pôrto Alegre	0,215%
16. VITÓRIA	0,196%
17. Goiânia	0,184%
18. Niterói	0,136%
19. Curitiba	0,112%

37. Se confrontarmos agora com o movimento do giro comercial não mais o impôsto de indústrias e profissões, mas a receita tributária (impostos e taxas), teremos o seguinte resultado, na tabela II :

1. Niterói	2,031%
2. Aracaju	1,867%
3. Florianópolis	1,512%
4. Salvador	1,354%
5. Recife	1,263%
6. Belo Horizonte	1,199%
7. Belém	1,176%
8. Goiânia	1,065%

9. Teresina	1,028%
10. São Paulo	0,986%
11. Maceió	0,956%
12. João Pessoa	0,947%
13. São Luiz	0,941%
14. Fortaleza	0,837%
15. Cuiabá	0,823%
16. Pôrto Alegre	0,822%
17. Natal	0,701%
18. Curitiba	0,696%
19. VITÓRIA	0,496%

38. Vê-se, através desta tabela, que Vitória é a Capital Brasileira onde mais baixa é a tributação da riqueza por parte do Município, fator preponderante da penúria de recursos para atendimento das mais instantes necessidades públicas, às quais se avolumam dia a dia, motivando justas reclamações da população, muitas das quais veiculadas através dos apelos e indicações freqüentemente apresentados a essa Egrégia Câmara pelos seus ilustres membros.

39. Para que tenhamos melhor idéia do que tem sido o não aproveitamento da capacidade tributária do Município, vamos reproduzir, no quadro abaixo, o que teria sido a receita tributária arrecadada pelo Município, no ano de 1951, se a cobrança de impostos tivesse por base a mesma percentagem calculada sobre o giro comercial de cada capital brasileira :

CAPITAIS	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA EM 1951		RECEITA TRIBUTÁRIA CALCULADA PARA VITÓRIA, TOMANDO-SE POR BASE A PERCENTAGEM DO GIRO COMERCIAL DAS CAPITAIS
	Total (Cr\$ 1000)	% sobre o movim. do giro comecial	
Niterói	43 912	2,031	42 066
Aracaju	11 080	1,867	38 670
Florianópolis	7 220	1,512	31 317
Salvador	77 629	1,354	28 044
Recife	414 737	1,263	26 159
Belo Horizonte	75 096	1,199	24 834
Belém	26 840	1,176	24 357
Goiânia	5 582	1,065	22 058
Teresina	3 221	1,028	21 292
São Paulo	1 094 061	0,986	20 422
Maceió	14 109	0,956	19 780
João Pessoa	11 607	0,947	19 614
São Luiz	10 125	0,941	19 490
Fortaleza	25 940	0,837	17 336
Cuiabá	1 693	0,823	17 046
Natal	6 770	0,701	14 519
Curitiba	31 104	0,696	14 416
VITÓRIA	11 287	0,496	11 287

40. Nas comparações feitas anteriormente, tomamos por base a correlação existente entre a receita tributária arrecadada e o movimento do giro comercial, ou seja, o movimento de vendas apurado através da arrecadação do impôsto de vendas e consignações. Esse índice expressa a potencialidade econômica das capitais e a capacidade contributiva da respectiva população. Consulte-

tando-se a Tabela II, anexa, constata-se que o movimento de mercadorias negociadas nas Capitais Brasileiras em 1951 revela o seguinte índice por habitante em milhares de cruzeiros:

1. São Paulo	50 440
2. VITÓRIA	44 600
3. Pôrto Alegre	37 280
4. Curitiba	24 730
5. Recife	21 380
6. Belo Horizonte	17 743
7. Salvador	13 740
8. Niterói	12 930
9. Maceió	12 210
10. Fortaleza	11 470
11. Teresina	11 400
12. João Pessoa	10 270
13. Goiânia	9 810
14. Natal	9 350
15. São Luiz	8 980
16. Belém	8 950
17. Aracaju	7 570
18. Florianópolis	7 060
19. Cuiabá	3 657

41. Essa tabela nos demonstra, portanto, que Vitória é o Município brasileiro onde a população apresenta o mais elevado índice de capacidade contributiva pois que em melhor situação sómente temos o Município de São Paulo, o que se justifica pela pujança econômica do Estado Bandeirante.

42. Outro método para avaliar o grau de eficiência de um sistema tributário consiste em conhecer o índice de contribuição "per capita" da população, através da relação existente entre a receita arrecadada e a população. Esse índice, por si só, pouco significará se não se levar em conta a capacidade contributiva da população. Nos estudos que aqui fazemos, para aferir essa capacidade, temo-nos valido, sempre, do movimento do giro comercial, que, conforme já dissemos, representa o movimento de venda de mercadorias, elemento mais representativo da riqueza em circulação. Isso quer dizer que, determinando-se, pura e simplesmente, o índice aritmético, com base na receita arrecadada e na população, deixando-se de levar em conta a capacidade contributiva desta, chegaremos, sem dúvida, a falsas conclusões. Vejamos um exemplo do que acabamos de dizer. Os índices de arrecadação "per capita" de Vitória e Belém do Pará são, respectivamente, de Cr\$ 221,65 e Cr\$ 105,27. À primeira vista parece que o habitante de Vitória paga duas vezes mais impôsto do que o de Belém. Todavia, sendo, respectivamente, de Cr\$ 44.600 e Cr\$ 8.950, o giro comercial por habitante-ano, de Vitória e Belém, pode-se concluir que, enquanto a contribuição de cada habitante de Vitória representa 0,49% do movimento do giro comercial "per capita", já a de Belém corresponde a 1,17%. Fica demonstrado, assim que, considerada a capacidade contributiva, cada habitante de Vitória paga muito menos impôsto do que cada habitante de Belém, sendo, mesmo, o que menos impôsto paga entre os habitantes das capitais bra-

sileiras. Para documentar, melhor, as considerações que vimos de desenvolver, resolvemos ilustrá-las elaborando uma tabela procurando demonstrar quanto teria de pagar cada habitante das capitais brasileiras se sua contribuição fosse aferida tendo por base a contribuição de cada habitante de Vitória, apurada segundo a capacidade contributiva expressa pelo giro comercial por habitante-ano. Os resultados são os seguintes:

1. Niterói	906,11
2. Aracaju	833,20
3. Florianópolis	674,43
4. Belo Horizonte	640,85
5. Salvador	603,91
6. Recife	563,50
7. Belém	524,58
8. Goiânia	475,22
9. Teresina	452,49
10. São Paulo	440,10
11. Maceió	425,98
12. João Pessoa	422,41
13. São Luiz	419,62
14. Pôrto Alegre	385,06
15. Fortaleza	373,32
16. Cuiabá	367,33
17. Natal	312,86
18. Curitiba	310,64
19. VITÓRIA	221,65

43. Vejamos, por fim, um último confronto do sistema tributário de Vitória com o das demais capitais brasileiras. O município de Salvador vem de reformar seu sistema tributário, conforme a Lei n.º 242, de dezembro de 1950. Confrontemos alguns valores estabelecidos para cobrança do Impôsto de indústrias e profissões naquela e nesta capital, considerada, apenas, a parte variável de dito impôsto:

ATIVIDADES	MOVIMENTO MÉDIO ANUAL DE VENDAS (estimativa) Cr\$	IMPÔSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES (Cr\$)	
		Vitória	Salvador
Comércio varejista (sem bebidas alcoólicas)	600 000	3 000	7 200
Comércio varejista (com bebidas alcoólicas)	600 000	3 000	9 000
Comércio atacadista	4 000 000	20 000	40 000
Álcool e bebidas alcoólicas	1 200 000	6 000	24 000
Firmas exportadoras	2 000 000	10 000	20 000
Negociantes de madeiras	2 400 000	12 000	24 000
Bancos (ativo tributável de Cr\$ 50.000)	—	8 000	140 000
Hotel (1ª classe)	1 000 000	3 000	12 000
Cinemas e Teatros	4 000 000	6 000	52 000
Firmas exportadoras de café	20 000 000	30 000	200 000
Firmas exportadoras de café	50 000 000	75 000	500 000
Firmas exportadoras de café	100 000 000	150 000	1 000 000

44. E' de concluir-se, portanto, diante dos dados estatísticos alinhados, que, confrontada com as capitais brasileiras, Vitória é o município onde mais baixa é a contribuição da população sob a modalidade de tributos municipais.

CONFRONTO COM O ESTADO

45. Confrontando-se, agora, a receita geral do Município com a do Estado e tomando-se por base o ano de 1943, teremos os seguintes índices de crescimento :

ANOS	RECEITA ARRECADADA (Cr\$ 1000)		ÍNDICE (1943 : 100)	
	Estado	Município	Estado	Município
1943.....	58 329	5 324	100	100
1944.....	80 314	5 507	138	105
1945.....	97 461	6 177	167	116
1946.....	130 986	6 830	224	128
1947.....	101 014	8 845	173	166
1948.....	142 244	8 272	244	155
1949.....	229 314	17 918	393	336
1950.....	263 603	15 065	452	283
1951.....	343 241	18 691	588	351
1952.....	363 810	20 458	624	384

46. Se a receita municipal houvesse acompanhado o ritmo de crescimento da receita estadual, teria atingido a Cr\$ 33.221.000,00 em 1952 ao invés de, apenas, Cr\$ 20.458.000,00, aumentada, pois, de mais de Cr\$ 12.763.000,00.

CONFRONTO COM OS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO

47. Tomando-se por base a receita geral arrecadada pelos municípios espírito-santenses, em 1944 e 1952, foram apurados os seguintes índices de crescimento :

1. Barra de São Francisco	1 681
2. Jabaeté	1 185
3. Serra	1 159
4. Anchieta	1 125
5. Guaçuí	1 007
6. Linhares	930
7. Alfredo Chaves	920
8. Colatina	881
9. São Mateus	824
10. Conceição da Barra	812
11. Aracruz	806
12. Itapoama	733
13. Iúna	730
14. Castelo	715
15. Baixo Guandu	642
16. Domingos Martins	615
17. Cariacica	606
18. Afonso Cláudio	605
19. Muqui	600
20. Muniz Freire	574
21. Mimoso do Sul	570
22. Iconha	568
23. Santa Leopoldina	543
24. São José do Calçado	539
25. Fundão	490
26. Alegre	487
27. Itapemirim	431
28. Itaguaçu	422
29. Santa Teresa	400
30. VITÓRIA	371
31. Cachoeiro de Itapemirim	337

48. Essa tabela nos demonstra, assim, que sómente o Município de Cachoeiro de Itapemirim apresentou índice de crescimento da receita inferior ao de Vitória.

49. Se examinarmos, agora, a contribuição do Comércio e da Indústria, através do impôsto de indústrias e profissões, em alguns municípios em relação aos quais nos foi possível obter os respectivos códigos tributários, teremos o seguinte confronto, tomando-se por base um estabelecimento com o movimento anual de Cr\$ 1.000.000,00 :

1. Colatina	13 250,00
2. Itaguaçu	10 600,00
3. Santa Leopoldina	7 900,00
4. Mimoso do Sul	7 500,00
5. Espírito Santo	7 000,00
6. Guaçuí	6 200,00
7. Muqui	6 100,00
8. VITÓRIA	5 600,00

O "PLANO QÜINQUENAL DE OBRAS MUNICIPAIS"

50. As considerações que vimos de fazer a respeito dos problemas do Município, demonstram, claramente, a necessidade de uma mudança radical nos métodos até aqui postos em prática para a sua solução. Essa mudança, como tivemos oportunidade de adiantar, processa-se através da reforma de base que o Poder Executivo vem realizando na administração municipal, para o que está encontrando da parte da Egrégia Câmara Municipal o maior apoio numa demonstração eloquente de que os Senhores Vereadores estão sempre prontos a dar sua integral adesão às medidas que consultem, de perto, aos altos interesses da população do município.

51. Como seria curial numa reforma administrativa de natureza municipal, fazia-se necessário fixar um programa a longo prazo para as obras e empreendimentos, provendo-se, igualmente, os meios adequados para sua integral execução. Ái temos, pois, as razões que inspiraram a elaboração do projeto que ora tenho a honra de submeter à elevada consideração da Egrégia Câmara de Vereadores.

52. As obras e empreendimentos de natureza urgente, que se fazem necessários para assegurar o progresso da cidade e o bem-estar da sua população, conforme é fácil de verificar, são de custo muito superior às possibilidades orçamentárias do Município. Para obter ditos recursos, portanto, forçoso será recorrer a novas fontes de receita.

53. Quando está convencida de que os sacrifícios de ordem financeira dela reclamados vão ter integral aplicação transformando-se em novos benefícios para todos e contribuindo, por outro lado, através da valorização das propriedades e emprêgo dos recursos obtidos no mercado local de materiais e mão-de-obra, para melhoria das suas próprias condições econômicas, por certo que a população dará apoio a iniciativas como a constante do presente projeto de lei.

54. Para fazer face às despesas com a execução do "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", prevê o projeto duas fontes de rendas, ou seja:

a) criação de taxa de iluminação, na base de 1% sobre o impôsto predial.

b) majoração da taxa de cobrança do impôsto de indústrias e profissões.

55. A "Taxa de iluminação" é o instrumento mais adequado para conseguir-se dotar a cidade de serviço que merece, não só melhorando a iluminação dos logradouros já beneficiados, como, igualmente, levando esse fator de civilização e progresso a muitos bairros ainda por ele não beneficiados. O Município de Salvador, por força da Lei n.º 242, de dezembro de 1951, instituiu-a e a população aceitou-a sem restrições, por compreender o seu elevado alcance social.

56. A taxa incidirá, apenas, sobre os prédios dos logradouros públicos servidos de iluminação e representa, assim, uma legítima contraprestação de serviço. Injusta é a praxe atualmente vigorando no Município, de a Prefeitura pagar a iluminação dos logradouros com os recursos provenientes da receita de impôsto, porquanto, com isso, os contribuintes que residem nos logradouros não beneficiados com o melhoramento, deverão contribuir, igualmente, com uma parcela de impôsto, para o pagamento de um benefício de que não usufruem.

57. Vale acentuar que, conforme dispõe o projeto, apesar de ser a "Taxa de iluminação" uma contraprestação de serviço, o produto de sua arrecadação será aplicado, exclusivamente, na "construção de novas redes de iluminação elétrica, ampliação e melhoramento de iluminação nos logradouros públicos", continuando, assim, a despesa de iluminação a ser custeada com a renda de impostos.

58. A não ser a "Taxa de iluminação", cuja baixa incidência não vem afetar a economia das classes assalariadas, tivemos o cuidado de não propor qualquer alteração de impostos que viesse a afetar de modo direto a propriedade ou o patrimônio dos indivíduos, principalmente das classes assalariadas. O impôsto de indústrias e profissões, conforme já dissemos, é um tributo de natureza indireta, eis que se vincula ao valor dos produtos, incidindo sobre a massa de contribuintes de forma suave, inclusive sobre as populações de outras regiões do país ou de países estrangeiros. Apesar disso, foi proposto, no projeto, um aumento de apenas três décimos por cento, ou seja, Cr\$ 3,00 por Cr\$ 1.000,00 de mercadorias vendidas. Quanto ao café, cacau e madeira, produtos destinados à exportação, na sua quase totalidade, cuidamos, apenas, de equiparar os respectivos comerciantes aos demais contribuintes do impôsto de indústrias e profissões posto que já justificamos, à saciedade, o critério injusto dessa diferença tributária, infringe do disposto no artigo 141 § 1.º da Constituição da República. Essa equiparação se reco-

menda — vale repetir — não só por um imperativo constitucional, como principalmente porque, vinculando-se o impôsto ao produto, a pequena majoração vai incidir quase as populações de outras regiões do Brasil ou de outros países.

59. Tivemos, ainda, o cuidado de incluir no projeto um dispositivo isentando do aumento proposto os estabelecimentos varejistas de secos e molhados, os que negociam carne fresca, peixe, leite fresco e seus derivados, aves e ovos, verduras e legumes, lenha e carvão para uso doméstico, assim como as torrefações de café e os estabelecimentos que produzem ou vendem pão, massas alimentícias e doces. Muito embora o aumento proposto, para cada Cr\$ 10,00 de mercadorias adquiridas, tenha uma incidência do aumento correspondente a 3 centavos, o que, por si só, não justificaria aumento de preços. Quisemos, com a providência, reduzir, ao mínimo, os ônus que tiverem de recair sobre a população, constituída, em sua grande maioria, de classes assalariadas, em que pese a circunstância de que os recursos obtidos como decorrência desses mesmo ônus vão ser aplicados, exclusivamente, na realização de obras e empreendimentos de há muito reclamados por essa mesma população, benefícios esses que não poderão ser prestados com os atuais e normais recursos orçamentários do Município.

60. O Estado do Espírito Santo, a partir do ano de 1953, a fim de poder levar a efeito o programa de pavimentação das suas rodovias, aumentou em meio por cento o impôsto de vendas e consignações, obtendo, com isso, cerca de 40 milhões de cruzeiros anuais. Com essa receita, está transformando a fisionomia econômica do Espírito Santo, multiplicando riquezas através da mais rápida e mais barata circulação da produção.

61. É oportuno despertar a atenção da Egrégia Câmara Municipal para o fato de que cerca de 60% dos recursos destinados ao Plano representarão contribuição das populações de outras regiões do país ou de países estrangeiros, através das mercadorias exportadas, destacando-se dentre elas, o café, o cacau e as madeiras, produtos de alto preço nos mercados externos. Isso resulta do fato já mencionado de que, vinculando-se o Impôsto ao produto, o seu preço de venda será acrescido forçosamente desse ônus fiscal.

62. No primeiro exercício de sua vigência, a receita prevista no presente projeto, destinada ao "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos" deverá ser a seguinte:

1 — Taxa de Iluminação	600.000,00
2 — Impôsto de Indústrias e Profissões:	
Artigo 44 do Código	2.500.000,00
Artigo 45	6.600.000,00
Artigo 46	50.000,00
	9.150.000,00
10% da Receita	9.150.000,00
Soma	12.650.000,00

63. O Projeto oferece à população do Município a garantia de que os recursos destinados à execução do Plano não terão outra aplicação senão a prevista na lei, pôsto que, conforme dispõe o artigo 7.º "A renda proveniente dos recursos previstos nesta lei será recolhida diariamente a estabelecimento bancário, determinado pelo Prefeito, em conta especial, ficando o Tesoureiro da Prefeitura responsável por êsse recolhimento, depois de procedidos os necessários cálculos pelo Departamento de Finanças". Essa disposição, além de afirmar a honestidade de propósitos do Governo Municipal perante a população e assegurar a justa aplicação dos novos recursos dela exigidos, permitirá, ainda, oferecer garantia sólida para obtenção de financiamento antecipado do Plano.

64. Com os recursos que o plano deverá proporcionar, se a Egrégia Câmara dignar-se transformar em lei o projeto, será possível fazer-se de maneira suave a cobrança da taxa de "Contribuição de Melhoria", sem afetar o orçamento doméstico dos contribuintes, cujo patrimônio contará, ainda, com o benefício resultante da valorização decorrente das obras. O prazo para recuperação das quantias invertidas em obras sujeitas àquela taxa poderá estender-se até 10 anos, conforme dispõe o projeto, o que virá possibilitar a efetiva aplicação da Lei n.º 173, na parte que a instituiu, tirando a êste tributo o caráter confiscatório que teria se o seu pagamento tivesse de processar-se dentro do exercício ou, no máximo, em dois anos. A recuperação do custo das obras através da taxa de contribuição de melhoria permitirá, por outro lado aumentar, cada ano, os recursos destinados ao custeio do Plano. Admitindo-se, para base de cálculo, que apenas dois terços dos recursos do plano sejam empregados em obras remuneradas pela "Contribuição de Melhoria" e considerada, apenas, a dotação prevista para o primeiro ano, teremos a seguinte demonstração dos recursos que, no quinquênio, serão aplicados, exclusivamente, em obras sujeitas àquela Taxa :

ANOS	CAPITAL (2/3 da dotação provável para o primeiro ano) Cr\$	AMORTIZAÇÃO (inclusive juros anuais de 6%) Cr\$	TOTAL Cr\$
1954.....	8 700 000	1 048 000	9 748 000
1955.....	8 700 000	2 472 511	11 172 511
1956.....	8 700 000	3 664 545	12 364 545
1957.....	8 700 000	5 608 212	14 308 212
1958.....	8 700 000	6 952 081	15 652 081
	43 500 000	19 745 349	63 245 349

65. Os elementos citados nos demonstram que, mesmo recorrendo-se a cálculos pessimistas, será possível empregar na execução do Plano, no quinquênio, a vultosa soma de Cr\$ 63.245,349, o que permitirá, por certo, a realização de obras de vulto indispensáveis ao bem-estar da população e ao progresso da cidade.

66. Antes de finalizar, desejo fazer algumas considerações à guisa de justificativa, para demonstrar a perfeita concordância do projeto com as normas contábeis orçamentárias aprovadas pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 17 de julho de 1940.

67. Propondo o Poder Executivo a instituição de um plano quinquenal para as obras e empreendimentos municipais e prevendo que, para seu custeio, sejam criados recursos especiais, recursos êsses que, numa demonstração dos sadios e honestos propósitos do Município perante a população, serão depositadas em estabelecimento bancário, poderia parecer às pessoas menos avisadas que isso constitui uma modalidade de burla das normas aprovadas pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, que proíbe a criação de fundos especiais, cujo artigo 13 está assim redigido:

"Art. 13. Todas as receitas arrecadadas, exceto as dos serviços ferroviários, serão recolhidas à tesouraria-geral ou órgão equivalente, diretamente ou por intermédio de outras repartições ou estabelecimentos bancários.

Parágrafo único. A arrecadação constituirá um todo para atender às despesas autorizadas, sendo vedada a sua fragmentação para criação de fundos especiais."

68. Nem de longe, porém, o projeto contraria êsse preceito legal. O que é proibido é a criação, no orçamento, de "caixas especiais" com recursos de receita ordinária, fato que não ocorre com o "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos". No orçamento para 1954, o aumento decorrente da majoração de impostos prevista no projeto aparece nas rubricas próprias, enquanto que, na despesa, todos os gastos com obras públicas foram reunidos num só título sob a rubrica "Obras Novas".

69. Como muito bem pontifica FRANCISCO D'ÁURIA, a expressão "fundos especiais", contida no artigo 13 da norma aprovada pelo Decreto-lei n.º 2.416, citado, significa apenas "caixas especiais" (in Problemas de Finanças Municipais — prof. Milton Improta, pág. 235). Aliás, êsse conceito foi firmado na "III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários", realizada em 1950 sob os auspícios do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Minis-

tério da Fazenda. Resultou desse conclave a aprovação do novo projeto de normas técnicas, o qual se encontra, presentemente, em andamento no Parlamento Nacional. No artigo 23, dispõe esse projeto:

"Art. 23. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de Caixas Especiais."

70. Essa doutrina tem sido seguida pela Assembléia Legislativa do nosso Estado, invocando-se, para documentá-la, a Lei n.º 527, de 2 de outubro de 1951, que instituiu o "Plano de Valinização Econômica do Estado" e a Lei n.º 664, de 26 de novembro de 1952, que criou o "Fundo Especial para Pavimentação de Rodovias". O primeiro desses diplomas dispõe em seu artigo 4.º:

"Art. 4.º Haverá um orçamento das receitas e despesas do plano, que o Executivo submeterá à Assembléia Legislativa e que se cumprirá por partes, conforme constar do orçamento anual do Estado."

A Lei n.º 664, citada, em seu artigo 2.º, dispõe:

"Art. 2.º Para constituição do Fundo referido no artigo anterior, fica majorado em 0,5% (meio por cento) o impôsto sobre vendas e consignações de que trata a lei n.º 609, de 31 de dezembro de 1951, cuja arrecadação será feita nos exercícios de 1953 a 1957, inclusive".

No artigo 4.º, a mesma lei preceitua:

"A receita do Fundo, proveniente das fontes previstas no artigo anterior, será depositada em estabelecimento de crédito determinado pelo Secretário da Fazenda, cabendo a essa autoridade autorizar os pagamentos e assinar os respectivos cheques bancários."

71. Vê-se, portanto, que o mecanismo instituído no anteprojeto que o Poder Executivo ora submete à elevada apreciação do Legislativo Municipal, está com a boa doutrina e em plena harmonia com as normas aprovadas pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 1940.

72. Assim justificado o projeto, o Poder Executivo confia em que o mesmo merecerá a melhor acolhida por parte da Egrégia Câmara, dados os elevados propósitos em que se inspirou o Prefeito ao elaborá-lo, formulando, ao mesmo tempo, um apelo muito cordial aos nobres e ilustres membros desse Colégio Eleitoral, no sentido de que ao projeto seja dispensado tratamento especial, dada a sua natureza urgente e o vínculo que o prende à proposta orçamentária para o exercício de 1954.

Aproveito-me do ensejo, Senhor Presidente, para reiterar a Vossa Excelência e demais Senhores Vereadores os protestos de mais elevada consideração e aprêço.

TABELA I
CAPITAIS BRASILEIRAS — IMPÔSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES
Confronto com a Receita Tributária e com o Movimento do Giro Comercial

CAPITAIS	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA 1951 (Cr\$ 1000)	IMPÔSTO DE IND. E PROFISSÕES 1951 (Cr\$ 1000)	MOVIMENTO DO GIRO COMERCIAL 1951 (Cr\$ 1000)	RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE O IMPÔSTO DE IND. E PROFISSÕES	
				a Receita Tributária	o Movimento de Giro Commercial
Belém.....	26 840	15 000	2 282 008	55,88	0,657
São Luiz.....	10 125	2 490	1 075 669	24,59	0,231
Teresina.....	3 221	1 155	313 282	35,86	0,368
Fortaleza.....	25 940	14 000	3 098 815	53,97	0,451
Natal.....	6 770	3 850	965 541	56,87	0,398
João Pessoa.....	11 607	7 778	1 225 528	67,01	0,634
Recife.....	141 737	88 996	11 217 884	62,79	0,793
Maceió.....	14 109	8 286	1 476 699	58,73	0,561
Aracaju.....	11 080	6 762	593 065	61,03	1,140
Salvador.....	77 629	44 353	5 731 489	57,13	0,773
B. Horizonte.....	75 096	19 349	6 258 405	25,76	0,309
VITÓRIA.....	11 277	4 458	2 271 218	39,49	0,196
Niterói.....	48 942	3 290	2 409 135	6,72	0,136
São Paulo.....	1 094 061	324 313	110 875 313	29,64	0,292
Curitiba.....	31 104	5 028	4 465 311	16,16	0,112
Florianópolis.....	7 220	2 074	477 333	28,72	0,434
Pôrto Alegre.....	120 886	31 649	14 693 993	26,18	0,215
Cuiabá.....	1 693	454	205 532	26,82	0,220
Goiânia.....	5 582	968	523 697	17,34	0,184

FONTES: Receita e Despesa — "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — Giro Comercial: "Boletim Estatístico" n.º 41 — IBGE.

(I) O Movimento do Giro Comercial é calculado com base na arrecadação do imposto sobre vendas e consignações.

TABELA II
CAPITAIS BRASILEIRAS — RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL
Confronto com a População do Município e o Movimento do Giro Comercial

CAPITAIS	POPULAÇÃO RECENCEADA EM 1950	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECA- DADA 1951 (Cr\$ 1000)	MOVIMENTO DO GIRO COMERCIAL 1951 (Cr\$ 1000)	GIRO CO- MERCIAL POR HA- BITANTE ANO (Cr\$)	% DA RE- CEITA TRIBUTÁ- RIA S/O MOVIMEN- TO DO GIRO CO- MERCIAL
Belém.....	254 949	26 840	2 282 008	8 950	1,176
São Luiz.....	119 785	10 125	1 075 669	8 980	0,941
Teresina.....	27 484	3 221	313 282	11 400	1,028
Fortaleza.....	270 169	25 940	3 098 815	11 470	0,837
Natal.....	103 215	6 770	965 541	9 350	0,701
João Pessoa.....	119 326	11 607	1 225 258	10 270	0,947
Recife.....	524 682	141 737	11 217 884	21 380	1,263
Maceió.....	120 980	14 109	1 476 699	12 210	0,955
Aracaju.....	78 364	11 080	593 065	7 570	1,867
Salvador.....	417 235	77 629	5 731 489	13 740	1,354
B. Horizonte.....	352 734	75 096	6 258 405	17 743	1,199
VITÓRIA.....	50 922	11 287	2 271 218	44 600	0,496
Niterói.....	186 309	48 942	2 409 135	12 930	2,031
São Paulo.....	2 198 096	1 094 061	110 875 313	50 440	0,986
Curitiba.....	180 575	31 104	4 465 311	24 730	0,696
Florianópolis.....	67 630	7 220	477 333	7 060	1,512
Pôrto Alegre.....	394 151	120 886	14 693 993	27 380	0,822
Cuiabá.....	56 204	1 693	205 532	3 657	0,823
Goiânia.....	53 389	5 582	523 697	9 810	1,065

FONTES: "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — "Boletim Estatístico", n.º 41 — IBGE.

TABELA III
CAPITAIS BRASILEIRAS

Receita Tributária do Município de Vitória, calculada tomando por base a incidência percentual da Receita Tributária das Capitais Brasileiras em relação ao Movimento do Giro Comercial

— 1951 —

CAPITAIS	MOVIMENTO DO GIRO CO- MERCIAL 1951 (Cr\$ 1 000)	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA EM 1951		RECEITA TRI- BUTÁRIA DE VITÓRIA CAL- CULADA DA INCIDÊNCIA PERCENT. DA RECEITA DAS CAPITAIS EM RELAÇÃO AO GIRO COM. (Cr\$ 1 000)
		Total (Cr\$ 1 000)	% sobre o movimento do Giro Comercial	
Niterói.....	2 409 135	48 942	2,031	42 066
Aracaju.....	593 065	11 080	1,867	38 670
Florianópolis.....	477 333	7 220	1,512	31 317
Salvador.....	5 731 489	77 629	1,354	28 044
Recife.....	11 217 884	141 737	1,263	26 159
Belo Horizonte.....	6 258 405	75 096	1,199	24 834
Belém.....	2 282 008	26 840	1,176	24 357
Goiânia.....	523 697	5 582	1,065	22 058
Teresina.....	313 282	3 221	1,028	21 292
São Paulo.....	110 875 315	1 094 061	0,986	20 422
Maceió.....	1 476 699	14 109	0,955	19 780
João Pessoa.....	1 225 258	11 607	0,947	19 614
São Luiz.....	1 075 699	10 125	0,941	19 490
Fortaleza.....	3 098 815	25 940	0,837	17 336
Cuiabá.....	205 532	1 693	0,823	17 046
Pôrto Alegre.....	14 693 993	120 886	0,822	17 025
Natal.....	965 541	6 770	0,701	14 519
Curitiba.....	4 465 311	31 104	0,696	14 416
VITÓRIA.....	2 071 218	11 287	0,496	11 287

FONTES: "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — "Boletim Estatístico", n.º 41 — IBGE.

TABELA IV
CAPITAIS BRASILFIRAS

Receita Tributária das Capitais Brasileiras por habitante-ano, reajustada com base na receita por habitante-ano do Município de Vitória, segundo a capacidade contributiva da população, aferida pelo Movimento do Giro Comercial

— 1951 —

CAPITAIS	POPULAÇÃO RECEN-SEADA EM	GIRO COMER-CIAL POR HA-BITANTE ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA EM 1951		RECEITA POR HA-BITANTE ANO RE-AJUSTADA PELA DE VITÓRIA SEGUNDO O GIRO COMER-CIAL POR HA-BITANTE ANO (Cr\$)
			Total	Por ha-bitante ano	
			(Cr\$)	(Cr\$ 1000)	
1 Niterói.....	186 309	12 930	48 942	262,69	906,11
2 Aracaju.....	78 364	7 570	11 080	141,39	833,02
3 Florianópolis.....	67 630	7 060	7 220	105,76	674,43
4 B. Horizonte.....	352 724	46 270	75 096	212,90	640,85
5 Salvador.....	417 235	13 740	77 629	186,05	603,91
6 Recife.....	524 682	21 380	141 737	270,13	563,50
7 Belém.....	254 949	8 950	26 840	105,27	524,58
8 Goiânia.....	53 389	9 810	5 582	104,55	475,22
9 Teresina.....	27 484	11 400	3 221	115,66	452,49
10 São Paulo.....	2 198 096	50 440	1 094 061	497,73	440,10
11 Maceió.....	120 980	12 210	14 109	116,62	425,98
12 João Pessoa.....	119 326	10 270	11 607	97,27	422,41
13 São Luiz.....	119 785	8 980	10 125	84,53	419,62
14 Fortaleza.....	270 169	11 470	25 940	96,01	373,32
15 Cuiabá.....	56 204	3 657	1 693	30,12	367,33
16 Pôrto Alegre.....	394 157	37 280	120 886	321,87	385,06
17 Natal.....	103 215	9 350	6 770	65,59	312,86
18 Curitiba.....	180 575	24 730	31 104	172,25	310,64
19 VITÓRIA.....	50 922	44 600	11 287	221,65	221,65

FONTE: "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — "Boletim Estatístico", n.º 41 — IBGE.

ANTEPROJETO

LEI N.º.....

Art. 1.º Durante o prazo de cinco anos a contar do exercício de 1954, serão executados segundo o "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", que fica criado, as seguintes obras e empreendimentos do Município:

- a) construção de novas rôdes públicas de iluminação elétrica, ampliação e melhoramento de iluminação nos logradouros públicos;
- b) abertura, pavimentação e calçamento de logradouros públicos;
- c) drenagem de águas pluviais;
- d) expansão e melhoramento da rede d'água e da rede de esgôto;
- e) construção de um cemitério público;
- f) construção e melhoramento de mercados;
- g) aquisição de maquinaria e instalações para obras públicas;
- h) instalação adequada dos serviços municipais;
- i) construção de abrigos públicos para passageiros de bondes e ônibus;
- j) construção de instalações sanitárias coletivas, nos logradouros públicos;
- k) ampliação e melhoramentos de matadouro municipal;
- l) levantamento da carta aerofotogramétrica do Município;
- m) construção da Estação Rodoviária;
- n) expansão do Plano de Urbanismo da cidade.

Art. 2.º O programa de execução das obras e empreendimentos previstos nesta Lei será elaborado anual-

mente pelo Prefeito Municipal, tendo por base os estudos, planos, projetos e orçamentos organizados pelo Departamento de Serviços Municipais, sendo submetido à aprovação da Câmara Municipal até 31 de agosto de cada ano, para vigorar no ano seguinte.

§ 1.º Tendo em vista a necessidade de fixar a uniformidade de execução de planejamento municipal, a Câmara apreciará o programa tendo em vista a oportunidade e a conveniência da execução das obras projetadas, aprovando total ou parcialmente o plano apresentado, ou negando-lhe aprovação, sem incluir, contudo, emendas ao projeto que visem a realização de obras não projetadas pelo Departamento de Serviços Municipais.

§ 2.º O programa de obras e empreendimentos para o exercício de 1954 será elaborado e encaminhado à Câmara Municipal até 31 de janeiro de 1954.

Art. 3.º As obras e empreendimentos serão executados diretamente pelo Departamento de Serviços Municipais ou contratados com particulares mediante concorrência pública em que sejam observadas as formalidades legais.

Art. 4.º Fica criada e incorporada ao orçamento municipal, a partir do exercício de 1954, a "Taxa de iluminação" que, na conformidade do regulamento a ser expedido pelo Prefeito, incidirá na base de 1% (um por cento) sobre o valor locativo dos prédios e sobre o valor tributável dos terrenos sujeitos ao impôsto territorial urbano, todos situados em ruas do Município servidas por rôdes elétricas, pública ou domiciliária.

Art. 5.º A cobrança da parte variável do Impôsto de Indústrias e Profissões, prevista nos artigos 44, alínea b) 45 e 46 do Livro III da Lei número 173, de 19 de dezembro de 1950, passará a ser feita uniformemente, em relação a todos os estabelecimentos sujeitos ao impôsto, na base de 0,8% (oito décimos por cento), calculada sobre o movimento de vendas.

Parágrafo único. Na cobrança da parte variável do impôsto de indústrias e profissões, serão adotadas as tarifas previstas nos artigos 45 e 46 do Livro III da Lei número 173, de 19 de dezembro de 1950, quando se tratar de mercadorias destinadas à exportação, vendidas para entrega futura, a preços previamente fixados, mediante contratos firmados até à data da vigência desta Lei e devidamente registrados.

Art. 6º O "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos" será custeado com os seguintes recursos:

- a) a renda prevista no artigo 4º;
- b) o aumento de arrecadação correspondente à diferença existente entre a percentagem de 0,8% referida no artigo anterior e as taxas previstas nos artigos 44, alínea b) 45 e 46 do Livro III da Lei n.º 173, de 19 de dezembro de 1950;
- c) o mínimo de 10% (dez por cento) da Receita ordinária do Município, não compreendida a arrecadação prevista no artigo 4º e na alínea b) dêste artigo;
- d) a importância arrecadada sob a rubrica "Contribuição de Melhoria";
- e) os juros provenientes de depósitos bancários, próprios do Plano.

§ 1º Estão isentos do aumento previsto no item II dêste artigo:

- a) os estabelecimentos varejistas de secos e molhados;
- b) os estabelecimentos varejistas que, predominantemente, negociam com carne fresca, peixe, leite fresco, derivados de leite, aves, e ovos, verduras e legumes, lenha e carvão para uso doméstico;
- c) as torrefações de café;
- d) os estabelecimentos que produzam ou vendam pão, massas alimentícias e doces.

§ 2º Para gozar da isenção prevista no parágrafo anterior, os estabelecimentos deverão atender as exigências feitas pela Prefeitura e indispensáveis à concessão da isenção.

Art. 7º A renda proveniente dos recursos previstos no artigo 6º será recolhida diariamente a estabelecimento bancário determinado pelo Prefeito, em conta especial, depois de procedidos os necessários cálculos pelo Departamento de Finanças, ficando o Tesoureiro da Prefeitura responsável por esse recolhimento.

Parágrafo único. Os cálculos a que se refere este artigo deverão ficar ultimados dentro do prazo máximo de cinco dias.

Art. 8º O pagamento da "Contribuição de Melhoria" relativo às obras custeadas por conta dos recursos de que trata esta lei poderá ser feito até o limite de 120 (cento e vinte) meses não podendo, todavia, o valor de cada prestação mensal ser inferior a Cr\$ 20,00 (vinte cruzeiros), observado o disposto no § 3º do artigo 101 da Lei n.º 173, de 19 de dezembro de 1950.

Art. 9º O artigo 103, da Lei n.º 173, citada, passará a ter a seguinte redação:

"Art. 103. A dívida fiscal, oriunda da "Contribuição de Melhoria" terá preferência sobre outras dívidas fiscais, quanto ao imóvel beneficiado ou seu preço e prescreverá dentro de 5 (cinco) anos, a contar da data de vencimento da última prestação da dívida".

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a contrair empréstimos destinados ao financiamento do "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", cujo valor não poderá exceder à receita prevista, para o Plano durante o período de sua vigência.

§ 1º Para garantia dos empréstimos ou com o fim de obter os recursos financeiros necessários, fica o Poder Executivo autorizado a emitir apólices de valor não superior a Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros) por título, podendo este ser ou não nominativo.

§ 2º O total de apólices a emitir não excederá à receita prevista para o Plano durante sua vigência.

§ 3º Serão restituídos pela entidade financiadora as apólices caucionadas, à medida e na proporção em que o empréstimo fôr sendo resgatado.

§ 4º As apólices emitidas poderão ser lançadas no mercado de títulos a preço não inferior a 90% (noventa por cento) do seu valor nominal.

§ 5º Nas mesmas condições previstas no parágrafo anterior poderão, igualmente, ser vendidas as apólices caucionadas, restituídas pelas entidades financiadoras.

Art. 11. Com exceção das apólices caucionadas, as demais serão resgatadas mediante sorteio público semestral, a ser realizado em dia e hora previamente fixados em edital divulgado no órgão oficial da Prefeitura.

Parágrafo único. As apólices resgatadas não mais poderão ser vendidas, devendo ser incineradas após o resgate, lavrando-se o respectivo termo em livro especial.

Art. 12. As apólices vencerão o juro máximo de 8% (oito por cento) ao ano, pagos semestralmente em janeiro e julho.

Art. 13. Como garantia, subsidiária ou não, dos empréstimos a realizar, fica o Poder Executivo autorizado, ainda, a caucionar ou vincular à operação financeira de que trata o artigo 10, a renda prevista no artigo 6º correspondente à receita estimada para custeio do Plano durante o período de vigência desta Lei.

Art. 14. As apólices emitidas por força da Lei n.º 27, de 4 de novembro de 1948, poderão ser aplicadas aos fins previstos nesta Lei, respeitado o disposto no § 2º do artigo 10 e no artigo 11.

Art. 15. Antes do início de obras sujeitas à "Contribuição de Melhoria", poderá o Prefeito Municipal contrair empréstimos com os contribuintes à mesma obrigados até o limite de valor da dívida de cada um.

§ 1º Os empréstimos independem de contrato e serão concretizados mediante a simples entrega de apólices nominais a cada contribuinte financiador.

§ 2º As apólices serão vendidas a preço não inferior a 95% (noventa e cinco por cento) de seu valor nominal e poderão ser recebidas, por esse mesmo valor, em pagamento da dívida de contribuinte financiador, proveniente da "Contribuição de Melhoria".

Art. 16. As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei serão levadas à conta da verba "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos".

Art. 17. O Prefeito Municipal expedirá os atos executivos necessários à execução da presente Lei, que entrará em vigor a 1º de janeiro de 1954, revogadas as disposições em contrário.