

# A Contribuição de Iluminação Pública: uma análise segundo o Ordenamento Jurídico/Tributário Brasileiro

---

Jônatas Castelo Branco<sup>1</sup>

## Resumo

O objetivo do presente artigo é de apresentar a Taxa de Iluminação Pública e a Contribuição Para o Custeio de Iluminação Pública. Como estes dois tipos de arrecadação se comportaram dentro do ordenamento jurídico brasileiro, as diferenças que as fizeram, a primeira inconstitucional e a segunda constitucional. Dentro desse diapasão houve uma enorme confusão tanto dos Administradores dos Municípios quanto os cidadãos, que por falta de conhecimento ou da divulgação da matéria, não entenderam, ou não entendem até hoje o porquê da constitucionalidade da Contribuição do Custeio de Iluminação Pública. A forma da arrecadação através da fatura de energia elétrica. Onde os municípios aproveitaram as Concessionárias com todo o seu cadastro e efetivaram a cobrança, tudo isso com respaldo constitucional. O que mais diferenciou as Leis de um Municípios foi a base de cálculo, onde alguns escalonaram e outros praticamente fixaram mesmo valor para todos os contribuintes.

**Palavras-chave:** COSIP (Contribuição Para o Custeio do Serviço de iluminação Pública)

## Abstract

The purpose of this article is to present the public lighting fee and contribution to the Cost of Public Enlightenment. As these two types of storage behaved within the Brazilian legal system, the differences that made the first and second constitutional unconstitutional. Within this pitch there was a huge mess of both the Administrators of Municipalities as the citizens, who for lack of knowledge or the disclosure of the matter, did not understand, or do not understand to this day why the constitutionality of the contribution of the Funding of Public Enlightenment. The shape of the collection through the electricity bill. Where municipalities took advantage of Dealers with all your registration and implemented the collection, all with constitutional support. The more differentiated the Laws of Municipalities was the basis of calculation, where some escalonaram and other fixed practically the same value for all taxpayers.

**Keywords:** COSIP (Contribution to the Funding of Public Lighting Service)

---

<sup>1</sup> Advogado, Professor da UNESA, Especialista em direito tributário e mestre em Direito.  
Email: jonatascastelo@gmail.com

## Introdução

O custeio da iluminação pública gera para os municípios uma despesa muito grande, onde uma boa parte da arrecadação de tributos que podem ser instituídos pelas Municipalidades, tais como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre a Transmissão sobre Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI), além do produto da arrecadação das taxas de serviços e de polícias, é comprometida para o pagamento de tal despesa. Desta forma alguns Municípios criaram a Taxa de Iluminação Pública (TIP), para este custeio. Porém a Súmula 670, do STF, declara a inconstitucionalidade da TIP, trazendo a tona o antigo problema do custeio da iluminação pública, segundo o STF o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa, uma vez que não configura serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

Os municípios dependem, em regra, das concessionárias de fornecimento de energia elétrica para prestarem o serviço de iluminação pública, porém estes mesmos municípios devem pagar pelas despesas desta energia elétrica que é posta a sua disposição. Levando-se em consideração os tamanhos dos municípios, com extensa faixa territorial, típico de um país como o Brasil, os municípios não têm como manter uma despesa desta monta sem um recurso específico. A partir deste raciocínio os Municípios, através do Ministério das cidades, conseguem dar andamento à PEC 2504/2002, que posteriormente, depois de votada e aprovada, vem se tornar a Emenda Constitucional 39/2002, que criava a Contribuição do Custeio de Iluminação Pública. Incluída na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) em seu artigo 149-A<sup>3</sup>.

366

Para atingir o objetivo do presente estudo “Como a COSIP se enquadra no ordenamento tributário brasileiro”, demonstra-se, através da metodologia bibliográfica, como se deu a inconstitucionalidade da TIP e a aprovação do artigo 149-A<sup>4</sup> da CRFB. Também foram feitas as análises da Súmula 670<sup>5</sup>, a forma de cobrança na fatura de energia elétrica no Município do Rio de Janeiro, a base cálculo utilizada por este Município para calcular os valores cobrados, levando-se em consideração os princípios da anterioridade e da noventena.

Para propiciar um melhor entendimento o artigo foi dividido em quatro itens. A saber: (1) Qual a diferença entre COSIP e a Taxa de Iluminação Pública (TIP) relativamente à Constitucionalidade? (2) Qual a base de cálculo utilizada pelos Municípios para a cobrança da COSIP e suas variantes? (3) Qual a forma utilizada pelos Municípios para operacionalizar a cobrança da COSIP e a sua validade jurídica? (4) Como os Municípios subsidiam o serviço de iluminação pública após a declaração de inconstitucionalidade da Taxa de iluminação Pública (TIP)?

<sup>2</sup> BRASIL. *PEC 504/2002*. Câmara dos Deputados Federais. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública

<sup>3</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Artigo 149-A

<sup>4</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Artigo 149-A.

<sup>5</sup> BRASIL. *Súmula 670 Supremo Tribunal Federal*. Dispõe sobre a Taxa de iluminação Pública.

## Diferença entre a Contribuição de Custeio de Iluminação Pública (COSIP) e a Taxa de Iluminação Pública (TIP) relativamente à constitucionalidade

A Taxa de Iluminação Pública, foi reiteradamente foi julgada inconstitucional por se tratar de serviço *uti universi*, isto é, de uso coletivo, que não preenche, pois, os requisitos cumulativos exigidos pela Constituição Federal<sup>6</sup> em seu art. 145, inciso II, [Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial [...].

A Contribuição Para Custeio de Iluminação Pública, a chamada COSIP, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, através da Emenda Constitucional n.º 39 de 2002<sup>7</sup>, visando atender a reivindicação de milhares de prefeitos brasileiros, para custear este serviço com a receita dos tributos municipais já instituídos. Isto porque houve uma opção clara dos administradores municipais por não embutir essa despesa nesses tributos, como o IPTU, por exemplo, considerando que a majoração poderia incentivar a inadimplência dos mesmos.

### Da Inconstitucionalidade da TIP: Taxa de Iluminação Pública

367

#### Taxa de Iluminação Pública

Até pouco tempo o serviço de iluminação pública costumava ser custeado mediante a instituição da espécie tributária denominada taxa. Mas doutrina e jurisprudência firmaram entendimento no sentido de que a Taxa de Iluminação Pública (TIP), instituída pelos diversos municípios ao longo do país, era inconstitucional por afrontar ao art. 145<sup>8</sup>, inciso II, da Carta Magna, e ao art. 77<sup>9</sup> do Código Tributário Nacional.

O argumento é que a iluminação pública não é serviço público específico e divisível, mas sim serviço geral prestado a toda a coletividade, também chamado *uti universi*.

E, não sendo possível mensurar quem são os usuários do serviço, ou quanto o utilizam, visto que usufruem dos benefícios da iluminação pública todas as pessoas que transitam pelas vias e logradouros públicos, sejam elas proprietários de imóveis, turistas ou visitantes, concluiu-se que, efetivamente, não poderia ser cobrada através da instituição de taxa.

<sup>6</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 145.

<sup>7</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional 39*. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública.

<sup>8</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 145.

<sup>9</sup> BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Com os inúmeros julgados acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal acabou elaborando a Súmula nº. 670<sup>10</sup>, que assim dispõe: “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa” e agora em março de 2015 o STF transformou o enunciado em súmula vinculante de nº 41.

Apesar disso, muitos municípios continuaram a instituir e a cobrar a inconstitucional TIP.

Ocorre que com a elevação do número de demandas judiciais objetivando a restituição dos valores indevidamente pagos e a proibição da cobrança dessa exação, os entes públicos municipais não mais conseguiram custear os gastos com o que arrecadavam a título de serviço de iluminação pública.

Mas objetivando o ressarcimento dos gastos despendidos com tal serviço público, os municípios viram-se num impasse: qual a maneira de suprir as receitas municipais em face da impossibilidade de cobrança da iluminação pública por meio de taxas, e tendo em vista a rígida discriminação de tributos prevista na Constituição Federal de 1988?

Tendo em vista que a Taxa pode ser cobrada em duas situações bem definidas 1- Em razão do exercício efetivo do Poder de Polícia (taxa de polícia), ou 2- Em razão de prestação de exercício público específico e divisível, [Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial...]. (conforme Constituição da República Federativa do Brasil); utilizado de forma efetiva ou potencial, prestado ou disponibilizado ao contribuinte.

368

O professor Claudio Carneiro<sup>11</sup> explica sobre o serviço específico e divisível. Segundo ele ser divisível significa que o serviço pode ser suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada usuário, ou seja, pelo contribuinte. Já o serviço é específico quando pode ser destacado em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas. No julgamento do RE 231.764 ficou firmado que o **serviço específico** é aquele que pode ser destacado em unidades autônomas de intervenção da autoridade, ou de sua utilidade, ou de necessidade pública. Ex.: a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial de fogo é divisível quando funcionar em condições tais que se possa identificar de cada contribuinte usuário a medida de sua utilização efetiva ou potencial; a expedição de certidões; a concessão de porte de armas etc..

<sup>10</sup> BRASIL. Súmula 670 Supremo Tribunal Federal. Dispõe sobre a Taxa de iluminação Pública.

<sup>11</sup> CARNEIRO, CLAUDIO, Curso de Direito Tributário, Saraiva, 2012, página 275

## Da Constitucionalidade da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública

### Contribuição para Custeio de Iluminação Pública

Decorrente da Emenda Constitucional – EC n. 39<sup>12</sup>, de 19/12/02, o art. 149-A<sup>13</sup>, da Constituição Federal – CF, instituiu a **Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP**, espécie de tributo que incide sobre a prestação do serviço de iluminação pública, efetuada pelo Município, no âmbito do seu território. Referido artigo diz que os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, observadas as regras da Constituição. Observando a faculdade da cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica.

Esta Emenda Constitucional entrou em vigor na data de sua publicação, em 20/12/02 e, mais que depressa, muitos Municípios, no Brasil, estavam instituindo a CIP, através de Lei Complementar Municipal, que deveria ter sido publicada ainda no exercício de 2002, para que se respeitasse o disposto no art. 150<sup>14</sup>, incisos I e III, que tratam, respectivamente, dos princípios constitucionais da Legalidade Tributária (art. 150, I), que exige lei e, no caso, lei complementar (art. 146, III, “a”, da CF) para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária; da Irretroatividade (art. 150, III, “a”) onde é vedado cobrar tributo em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que o instituiu, e da Anterioridade (art. 150, III, “b”), já que é vedado cobrar tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o aumentou.

### Características da COSIP

De outro modo ter a COSIP características singulares, não se pode duvidar que a CIP foi criada por uma emenda constitucional, ou seja, pelo poder derivado e reformador. Assim só poderia ser considerada inconstitucional se a emenda n.º 39, que a instituiu, tivesse violado as limitações ao poder reformador; posto que ao contrário do poder constituinte originário que é ilimitado e incondicionado; o poder constituinte derivado, por decorrer de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, conhece limitações constitucionais expressas e implícitas e é passível de controle de constitucionalidade, ou seja, o poder constituinte derivado é subordinado e condicionado. “Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150<sup>15</sup>, I e III” (conforme Constituição da República Federativa do Brasil)<sup>3</sup>.

<sup>12</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional 39/2002*. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública.

<sup>13</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 149 A.

<sup>14</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 150, I e III.

<sup>15</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 150, I e III.

## Qual a base de cálculo utilizada pelos Municípios para a cobrança da COSIP e suas variantes?

### Base de Cálculo

Em Direito tributário, a base de cálculo é a grandeza econômica sobre a qual se aplica a alíquota para calcular a quantia a pagar. Por exemplo, na venda de imóveis, a base de cálculo do Imposto de Renda é a diferença entre o valor da venda e o valor declarado do imóvel na declaração anual de renda e patrimônio. No ICMS, a base de cálculo geralmente é o valor da venda da mercadoria (salvo disposição em contrário). Em Previdência Social, a base de cálculo é o salário de contribuição e serve para a fixação dos valores das prestações asseguradas aos beneficiários.

#### A Base de Cálculo da COSIP

Fruto da Emenda Constitucional – EC n. 39<sup>16</sup>, de 19/12/02, o art. 149-A<sup>17</sup>, da Constituição Federal – CF, instituiu a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP, espécie de tributo que incidirá sobre a prestação do serviço de iluminação pública, efetuada pelo Município, no âmbito do seu território. Referido art. 149-A, da CF, tem a seguinte redação:

370 Esta Emenda Constitucional n. 39, de 19/12/02, entrou em vigor na data de sua publicação, em 20/12/02 e, mais que depressa, muitos Municípios, no Brasil, estavam instituindo a CIP, através de Lei Complementar Municipal, que deveria ter sido publicada ainda no exercício de 2002, para que se respeitasse o disposto no art. 150, incisos I e III, que tratam, respectivamente, dos princípios constitucionais da Legalidade Tributária (art. 150, I), que exige lei e, no caso, lei complementar (art. 146, III, “a”, da CF) para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária; da Irretroatividade (art. 150, III, “a”) onde é vedado cobrar tributo em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que o instituiu, e da Anterioridade (art. 150, III, “b”), já que é vedado cobrar tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o aumentou.

A Contribuição Para Custeio de Iluminação Pública foi instituída com o intento de custear o serviço de iluminação pública. A Emenda Constitucional nº 39/2002<sup>18</sup> não fixou uma base de cálculo utilizada pelos municípios, deixando a cargo da Lei Municipal que instituiu a referida contribuição estabelecê-la. Essa lacuna ensejou o surgimento de várias bases de cálculo, em todo o país, conforme será analisado neste estudo.

Estudando as bases de cálculo utilizadas pelos Municípios, é forçoso fazer uma simples classificação a fim de analisar se elas ensejarão uma

<sup>16</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional 39*. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública

<sup>17</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 149 A.

<sup>18</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional 39*. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública

arrecadação superior aos gastos com a realização do serviço. Sendo assim, as contribuições de iluminação pública podem ser classificadas quanto à base de cálculo, em:

a) Contribuições com valor fixo – segundo esse tipo de base de cálculo, cada contribuinte pagará um valor invariável, sendo irrelevante o seu consumo de energia elétrica para fixar o valor. O Município de São Paulo, por exemplo, utiliza um valor fixo;

b) Contribuições com valor pouco variável – Os Municípios que utilizam essa espécie de base de cálculo também munem de um valor estável, só variando de acordo com algumas faixas de consumo. É o caso do Município de Ribeirão Preto/SP:

c) Contribuições com valor absolutamente variável – em outros Municípios a cobrança da iluminação pública é feita com esteio em uma porcentagem sobre o consumo de energia elétrica, de cada contribuinte. Assim, quanto mais o indivíduo utilizar energia, mais contribuirá para financiar o serviço de iluminação pública. É desta forma que funciona a cobrança da COSIP no Município do Rio de Janeiro, de acordo com a Lei 5.132<sup>19</sup>, de 17 de dezembro de 2009 (em anexo). Conforme quadro a seguir:

<b>Faixa de consumo mensal (KWH)</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Até 80	0,00
Superior a 80 até 100	2,00
Superior a 100 até 140	3,00
Superior a 140 até 200	4,50
Superior a 200 até 300	6,50
Superior a 300 até 400	9,80
Superior a 400 até 500	12,80
Superior a 500 até 1.000	16,00
Superior a 1.000 até 5.000	30,00
Superior a 5.000 até 10.000	60,00
Superior a 10.000	90,00

Agindo assim o Município do Rio de Janeiro foi mais democrático em sua forma de cobrança, onde o consumidor de energia elétrica que se confunde com o contribuinte de iluminação pública, paga pela COSIP de acordo com o seu consumo, o que não acontece em São Paulo.

Em São Paulo foi instituída a Lei 13.479, de 30 de dezembro de 2002, em anexo, onde o valor da Contribuição foi incluído no montante total da fatura mensal de energia elétrica (artigo 4º).

<sup>19</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – Lei 5132, de 17 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a implantação da COSIP no Município.

O que diferencia da Lei do Município do Rio de Janeiro é que a Lei de São Paulo cobra R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos) de contribuintes residenciais e R\$ 11,00 (onze reais) de contribuintes não residenciais. Não havendo, desta forma, diferenciação da quantidade de energia consumida por fatura mensal.

## Qual a forma utilizada pelos Municípios para operacionalizar a cobrança da COSIP e sua validade jurídica?

A cobrança da COSIP pode ser feita através da fatura da conta de energia de acordo com a Constituição Federal em seu artigo 149-A<sup>20</sup>, Parágrafo Único. Podendo, os Municípios, optar ou não por esta forma de cobrança.

Desta forma o Município do Rio de Janeiro, através da Lei 5.132, de 17 de dezembro de 2009, e que foi regulamentada com o decreto 31.918, de 25 de fevereiro de 2010. Esclarecendo e indicando quem são os contribuintes da COSIP, a finalidade da COSIP, dos contribuintes que são isentos, da forma de cobrança através da fatura de consumo de energia, e etc. Como vemos iluminação a seguir:

372

**COSIP:** A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública foi instituída pela Lei nº 5.132 de 17 de dezembro 2009, com a finalidade de custear o serviço de pública do Município.

**Define contribuinte como** todo aquele que possua ligação de energia elétrica, cadastrado junto à concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica do Município.

O valor da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública será aquele que corresponder à faixa de consumo de energia elétrica indicado na fatura emitida pela empresa concessionária de distribuição de energia elétrica do Município, conforme tabela acima.

A cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública será incluída na fatura mensal emitida pela empresa concessionária de distribuição de energia elétrica do Município, observando-se o mesmo vencimento da fatura de energia elétrica de cada unidade consumidora.

Isenção: São isentas da COSIP as unidades consumidoras de imóveis efetivamente utilizados como templos religiosos de qualquer culto.

Reconhecimento da isenção: A isenção foi incluída, quando possível, para os imóveis que na data da publicação do Decreto 31.918/2010 já tivessem sido reconhecidos como templos imunes ou isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Para novas isenções é necessário peticionar junto à Coordenadoria do IPTU em formulário próprio juntando os documentos necessários.

<sup>20</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 149 A



Competência: Compete à F/SUBTF/CIP – Coordenadoria do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, planejar, coordenar e avaliar as atividades de administração tributária e fiscalização à COSIP.

Regulamentação: Decreto 31.918 de 25 de fevereiro de 2010 (que seguirá em anexo no final do artigo)

Na Lei 13.479, de 30 de dezembro de 2002 (em anexo), instituída pelo Município de São Paulo, existem basicamente as mesmas definições da Lei do Rio de Janeiro, definindo quem são os contribuintes, o valor da contribuição. Intitula a concessionária de energia elétrica como responsável pela cobrança e recolhimento da Contribuição, com previsão de responder civil e criminalmente pelo não cumprimento do disposto na citada Lei.

Também é de responsabilidade da Concessionária a manutenção do cadastro dos contribuintes inadimplentes, fornecendo os dados destes para o Órgão competente da Administração Pública.

## **Como os Municípios subsidiam o Serviço de Iluminação Pública após a Declaração de Inconstitucionalidade da Taxa de Iluminação Pública?**

### **Subsídios para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública**

A Contribuição para custeio de iluminação pública, chamada de COSIP, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro no ano de 2002, por meio da emenda constitucional nº 39 daquele ano. Tal medida atendeu ao clamor de milhares de prefeitos por todo o Brasil, que após a proibição pelo Supremo Tribunal Federal da antiga Taxa de Iluminação Pública (TIP), deixaram de arrecadar esse valor.

Assim era preciso constitucionalizar esta cobrança, que integrava tantas legislações tributárias municipais, sendo clara opção dos prefeitos de não acrescentar essa despesa nos tributos já existentes, e constitucionais, como IPTU, tendo em vista que a inadimplência poderia crescer.

A maioria dos Municípios brasileiros decerto não se conformou com o entendimento do STF sobre a inconstitucionalidade da antiga taxa de iluminação pública, considerando que o cenário administrativo-financeiro municipal, no que se refere ao tema, não se mostrava equilibrado. Os municípios dependem, em regra, das concessionárias de fornecimento de energia elétrica para prestarem o serviço de iluminação pública, estas, por sua vez, devem ser pagas pela energia elétrica que fornecem e quem lhes deve remunerar são os entes municipais. Ora, sem uma fonte de recursos específica para compensar tais gastos com as concessionárias, o orçamento público municipal fica deveras comprometido, mormente quando se trata de municípios com extensa faixa territorial, o que é típico de um país como o nosso que tem dimensões continentais.

Diante de tal situação, os entes municipais se articularam politicamente para provocar a alteração da legislação pátria, a fim de permitir que se pudesse, constitucionalmente, promover a cobrança de valores destinados ao custeio do referido serviço estatal, equalizando, assim, o orçamento público. Essa articulação gerou o encaminhamento de Propostas de Emenda a Constituição objetivando incluir o artigo 149-A na CR/88, a fim de possibilitar a instituição de nova espécie tributária, com a única finalidade de suprir a incapacidade da maioria dos municípios brasileiros custearem a iluminação pública, cuja arrecadação, via taxa, havia sido declarada inconstitucional pelo STF.

Desta forma os Municípios justificaram a PEC 504/2002<sup>21</sup>, discursando que era de todos sabido que muitos Municípios brasileiros vinham instituindo e cobrando a taxa de iluminação pública para fazer face aos custos da implantação desse serviço indispensável para as comunidades urbanas.

O Supremo Tribunal Federal, porém, já havia firmado jurisprudência no sentido de considerá-la inconstitucional, por não se tratar de serviço público específico e divisível e, em certos casos, por ter ela base se cálculo coincidente com a de impostos, como o imposto predial e territorial urbano (IPTU). Como os Municípios não tinham condições efetivas de custear a iluminação pública através de seus impostos e também não podiam permanecer inadimplentes com as empresas concessionárias ou distribuidoras de energia elétrica, a solução que se alvitra era a de emendar-se a Constituição, para que eles poderiam vir a instituir e cobrar uma contribuição de iluminação pública, dentro da legalidade e sem os percalços das demandas judiciais.

374

Bem antes da edição da Emenda Constitucional n° 39/2002<sup>22</sup>, os Municípios já tentavam remunerar os serviços de iluminação pública através de taxa. Os tribunais declararam a inconstitucionalidade do tributo, já que exigido em decorrência da prestação de serviço público inespecífico e indivisível, além da insatisfação de toda Nação.

Os governantes estavam cientes da impossibilidade de haver alteração jurisprudencial quanto a esse entendimento, e não podendo assumir o pagamento desta parcela do cofre municipal, os prefeitos passaram então a pressionar o Poder Constituinte Derivado para que se alterasse o Texto da Constituição viabilizando a almejada tributação.

Alguns parlamentares destacaram que estavam havia uma pressão dos prefeitos. Foi publicado no Diário do Senado Federal, em 19 de dezembro de 2001, o Senador Sebastião Rocha, quando da votação do da PEC n° 53/2001<sup>23</sup> (n° 222/2000 na Câmara dos Deputados – também referente à criação de taxa para a iluminação pública), destacou que aquele tipo de projeto os deixava em

<sup>21</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PEC 504/2002*. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública.

<sup>22</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional 39*. Dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública

<sup>23</sup> BRASIL – CÂMARA DOS DEPUTADOS – *PEC 53/2001*. Dispõe sobre a Taxa de Iluminação Pública

uma camisa de força, porque se viam compelidos a aprova-lo em função dos Prefeitos, ou melhor, da administração municipal que necessita daqueles recursos.

O Senador Antonio Carlos Valadares, na época disse que os Prefeitos Municipais foram ao Senado pressionar os Parlamentares de todos os Partidos. Inclusive o Partido dos Trabalhadores, que sempre foi contra o aumento da carga tributária, comportou-se naquela Casa como o fez na Câmara dos Deputados, aprovando a matéria que não estabeleceu critérios nem da distribuição da contribuição em termos da localidade em que se encontra o morador.

Todo este trabalho por parte dos Prefeitos se dá pelas despesas que já tinham de certo modo uma Receita para cobri-las. A Taxa de Iluminação Pública já estava embutida na maioria das Grandes Cidades. Trazendo para a despesa industrial ou domiciliar, é como uma das pessoas que participam da divisão das despesas ficasse desempregada, tendo que cortar custos, o grande problema é quando esta Receita é volumosa o bastante que pode alterar todo o andamento de uma residência ou indústria.

Os Municípios que normalmente fecham o ano no vermelho, deixando a desejar nos serviços basilares de Educação, Saúde, Transporte, etc., começaram a ver a conta ficar mais negativa, e o pior, teriam que prejudicar algo que já estava mais do que prejudicado. Foi toda essa pressão que os levaram a buscar uma saída fora dos Impostos municipais, principalmente Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza e Taxas (ISS) e o Imposto Sobre a Transmissão de Bem Imóvel (ITBI).

## Conclusão

Existem, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, discussões a respeito da natureza jurídica da COSIP. Para Edvaldo Brito<sup>24</sup> a contribuição de iluminação pública não é um tributo, porquanto, “além de não se enquadrar na *facti specie* do tributo, constitucionalmente posta, também tem sua correspectividade na prestação do serviço de iluminação pública que terá de ser efetiva.”

Em que pese este raciocínio, vale lembrar que, da mesma forma que a CIP, as taxas também podem ter sua correlação na prestação efetiva de um serviço, o que não afasta sua indiscutível natureza de tributo (artigo 145, *caput*, e inciso II, da CF). Neste ponto, podemos destacar que, no caso das taxas, não se deve confundir prestação com utilização de serviço público. Para que as taxas possam ser cobradas pelo Estado, o serviço público deverá estar em funcionamento (prestação), ainda que o contribuinte não o utilize (utilização).

Parte avassaladora da doutrina é praticamente pacífica na denominação de tributo da chamada “contribuição de iluminação pública”, pois, além de ter sido inserida no art. 149-A da Constituição Federal de 1988 no título de Sistema Tributária Nacional o dispositivo determina que os Municípios e o Distrito

<sup>24</sup> BRITO *apud* PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*

Federal, ao criá-la, devem respeitar o disposto nos incisos I e III do art. 150, do mesmo diploma Constitucional, “Art. 150. *Sem prejuízo de outras garantias [...] I exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II [...], e III cobrar tributos*”.

Além do mais, verifica-se que a exação tributária contém todos os elementos contidos no conceito de tributo estabelecido pelo art. 3º do Código Tributário Nacional, vejamos: “Art. 3º. *Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, e[...] plenamente vinculada.*”

Infero do dispositivo transcrito que a COSIP atende os requisitos de tributo:

O professor Luciano Amaro<sup>25</sup> (2003: p. 18) ensina que:

Esse conceito quis explicitar: a) o caráter pecuniário da prestação tributária (como prestação em moeda); b) a compulsoriedade dessa prestação, ideia com a qual o Código Tributário Nacional buscou evidenciar que o dever jurídico de prestar o tributo é imposto pela lei, abstraída a vontade das partes que vão ocupar os pólos ativo e passivo da obrigação tributária, opondo-se, dessa forma, a compulsoriedade do tributo à voluntariedade de outras prestações pecuniária; c) a natureza não sancionatória de ilicitude, o que afasta da noção de tributo certas prestações também criadas por lei, como as multas por infração de disposições legais, que têm a natureza de sanção de ilícitos, e não de tributos; d) a origem legal do tributo (como prestação “instituída em lei”), repetindo o Código a ideia de que o tributo é determinado pela lei e não pela vontade das partes que irão figurar como credor e devedor da obrigação tributária; e) a natureza vinculada (ou não discricionária) da atividade administrativa mediante a qual se cobra o tributo.

376

De outra forma, a espécie não encontra unanimidade na doutrina. O jurista Ives Granda,<sup>26</sup> critica a denominação de contribuição (2006: pp. 46/48), perguntando se é válida, porque autorizada por Emenda Constitucional, uma ‘contribuição’ que tem as características essenciais de um imposto, poderá então o constituinte reformador substituir todos os impostos por contribuições, contornando assim a vedação do art. 167, IV.

Já o professor Kiyoshi Harada<sup>27</sup> (p. 215-218), trata-se de imposto: Para caracterização da contribuição social ou da taxa de serviços, não basta a destinação específica do produto da arrecadação do tributo. É preciso que se defina o beneficiário específico desse tributo, que passará a ser o seu contribuinte. Se a comunidade inteira for a beneficiária, como no caso em estudo, estar-se-á diante de imposto, e não de contribuição.

Por todo o exposto, verifica-se que o tributo denominado “Contribuição de Iluminação Pública” inserido do art. 149-A da Constituição Federal de 1988 guarda semelhança com varas espécies tributárias, conforme defendido pelos autores acima.

É bem parecida com as Taxas, pois, embora estas tenham seu lugar para retribuir a prestação de um serviço específico e divisível ou pelo exercício do

<sup>25</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*, 14. ed

<sup>26</sup> GRANDA, Ives, Editora Saraiva, São Paulo, 4. ed.

<sup>27</sup> ARADA, Kioshi. *Direito Financeiro e Tributário*, 22. ed.

poder de polícia, a COSIP tem a finalidade de retribuir os serviços de iluminação pública suportado pela municipalidade e Distrito Federal. Não é Taxa, pois, toda a coletividade é beneficiada pelos serviços, tendo em vista a impossibilidade de divisão.

Então, pode-se inferir que assemelha com imposto. Porém, o art. 167, III, da Constituição Federal, veda a vinculação das receitas dos impostos, in verbis:

*“Art. 167. São vedados:*

*(...) III – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa(...).”*

Desta forma, Inviável classificá-lo como imposto.

Finalmente: Da classificação segundo o Supremo Tribunal Federal:

O Supremo Tribunal Federal, através do RE 573675, Ministro RICARDO LEWANDOWSKI (está na íntegra em anexo) trata o tributo de “contribuição sui generis”, pois, não enquadra em nenhuma espécie anteriormente positivada, “III - Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte”..

Ficando bem claro conforme parte do voto do Ministro no citado RE:

*“[...] A meu ver, a COSIP constitui um novo tipo de contribuição, que foge aos padrões estabelecidos nos arts. 149 e 195<sup>28</sup> da Constituição Federal. Cuida-se, com efeito, de uma exação subordinada a disciplina própria, qual seja, a do art. 149-A da CF, sujeita, contudo, aos princípios constitucionais tributários, visto enquadrar inequivocadamente no gênero tributo.[...]”*

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Artigo 145, II; 150, III; 149; 149 –A e 195
- BRITO apud PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da Jurisprudência*, 10. ed. rev. atual., Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, ESMAFE, 2008, p. 174
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*, 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GRANDA, Ives, Editora Saraiva, São Paulo, 4. ed. volume 1, páginas 46/48)
- ARADA, Kioshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>28</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Artigo 149 e 195

