Análise tributária do serviço de iluminação pública

A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, conhecida por alguns como CIP e por outros como Cosip, cuja finalidade é o financiamento do serviço de iluminação pública, foi inserida na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 39, de 19 de dezembro de 2002, que acrescentou o artigo 149-A ao texto da Carta Magna.

Muito se discute no âmbito doutrinário e jurisprudencial a respeito da natureza jurídica da referida contribuição. Primeiramente, cumpre avaliar se estamos diante de um tributo ou de uma contribuição não tributária. Edvaldo Brito [1] entende que 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 pesem os argumentos suso aludidos, vale lembrar que, da mesma forma que a CIP, as taxas também podem ter sua correspectividade 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, insta 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).

Ademais, a CIP amolda-se ao conceito de tributo constante do artigo 3º do Código Tributário Nacional[2], segundo o qual *"Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada."*.

A contribuição de iluminação pública constitui prestação em dinheiro (pecuniária), cujo pagamento é obrigatório (compulsoriedade), instituída por lei municipal ou do Distrito Federal, não se caracterizando como sanção de ato ilícito e sendo cobrada por meio de atividade administrativa plenamente vinculada. Portanto, resta claro que a CIP é um tributo, *data venia* daqueles que a vêem como contribuição não tributária.

Uma vez entendida a CIP como tributo, cabe, agora, definir em qual espécie tributária ela se enquadra. Neste trabalho, analisar-se-á se tal contribuição caracteriza-se como taxa, contribuição de melhoria, quarta espécie de contribuição especial (além das três constantes do artigo 149, *caput*, da CF) ou imposto. Para tanto, faz-se necessário conceituar estas espécies de tributo.

As taxas são tributos cujo fato gerador consiste numa atividade estatal específica, relativa ao contribuinte e consubstanciada no exercício regular do poder de polícia ou na prestação ao contribuinte, ou colocação à sua disposição, de serviço público específico e divisível.

A CIP, ou Cosip, conforme se verifica pela redação do artigo 149-A da Lei Maior, tem por escopo custear o serviço de iluminação pública prestado pelos municípios e Distrito Federal, serviço este de natureza *uti universi*, geral, portanto indivisível e insuscetível de referibilidade a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos determinável. Estas características dos serviços de iluminação pública elidem a

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

possibilidade de se classificar a CIP, como taxa, a qual exige a prestação de serviço público específico e divisível.

Outra espécie tributária que merece análise com vistas à definição da natureza jurídica da CIP é a contribuição de melhoria, constitucionalmente estatuída no artigo 145, inciso III, da CF. Pode-se conceituá-la como espécie de tributo que tem por fato gerador a valorização de imóveis decorrente da realização de obra pública. O desiderato da contribuição de melhoria, impende destacar, é o financiamento de obra pública e não de serviço público, o que obsta o enquadramento da CIP nesta espécie tributária.

Há quem sustente que a CIP seria uma quarta espécie de contribuição especial[3], haja vista sua finalidade específica, que nada diz com os objetivos das três contribuições especiais previstas no artigo 149, *caput*, da Carta Magna.

Data venia, a CIP não comporta esta classificação, porquanto as contribuições especiais constitucionalmente admitidas são somente aquelas elencadas no artigo149, *caput*, da CF. Destarte, não se ajustando a CIP a nenhuma das três espécies de contribuições especiais constantes do preceito constitucional supracitado, tem-se que não é possível defini-la como contribuição especial.

Nada impede que a União, e somente ela, institua novas contribuições, porém, estas deverão constituir espécie de alguma das três contribuições especiais do artigo 149, *caput*, da CF.

As contribuições especiais somente podem ser instituídas pela União, carecendo de competência tributária para tanto os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Quando o constituinte originário pretendeu conferir a estes entes federativos a competência para instituir contribuição especial, o fez de forma expressa, como o que se deu com o parágrafo 1º do artigo 149 da Lei Maior, segundo o qual os Estados, o Distrito Federal e os municípios podem instituir contribuição para o custeio do regime previdenciário de seus servidores, que serão os contribuintes da exação.

A Emenda Constitucional 39/2002, ao permitir que os municípios e o Distrito Federal instituam a CIP, incidiu em inconstitucionalidade, porquanto ampliou a competência daqueles entes federativos, em detrimento da competência da União, afrontando, assim, o pacto federativo, guarnecido como cláusula pétrea pela artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da CF.

Por fim, resta apreciar se a CIP poderia ser considerada imposto. Este, na definição adotada pelo artigo 16 do Código Tributário Nacional, *"é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte"*.

Significa que o imposto é um tributo não vinculado a uma *"atividade do Estado especificamente dirigida ao contribuinte"* (expressão utilizada por Luciano Amaro[4]). Destarte, para que o Estado possa cobrar imposto de uma pessoa, não é necessário que preste à mesma alguma atividade determinada. Entre as finalidades dos impostos está o custeio de serviços gerais (*uti universi*), que, por sua natureza, não são mensuráveis, específicos e divisíveis. São serviços cuja beneficiária é a coletividade, e não uma

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

pessoa ou grupo de pessoas determináveis.

O serviço de iluminação pública é, indiscutivelmente, exemplo clássico de serviço geral, que deve ser financiado, portanto, por impostos. Assim, a CIP, que tem por objetivo o custeio do serviço de iluminação pública, somente pode ter a natureza jurídica de imposto.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a constitucionalidade de taxas de iluminação pública, em diversos julgados[5] assentou que os serviços de iluminação pública somente podem ser custeados através do produto da arrecadação de impostos gerais. Veja-se, a título de exemplo, o decidido pela Corte Constitucional no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 463910/MG:

"EMENTA: MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IPTU. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA DOS ENTES POLÍTICOS. EXTENSÃO ÀS AUTARQUIAS. ALÍNEA "A" DO INCISO VI DO ART. 150 DA MAGNA CARTA. PRECEDENTES. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (TIP) E TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA (TLP). INEXIGIBILIDADE. ATIVIDADES ESTATAIS QUE NÃO SE REVESTEM DAS CARACTERÍSTICAS DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE.

É assente nesta colenda Corte que as taxas de iluminação pública e de limpeza pública se referem a atividades estatais que se traduzem em prestação de utilidades inespecíficas, indivisíveis e insuscetíveis de serem vinculadas a determinado contribuinte, não podendo ser custeadas senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Agravo desprovido." (STF, AI-AgR 463910/MG, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 08/09/2006)

Uma vez entendida a CIP como um novo imposto, convém avaliar a sua constitucionalidade tendo em conta o Sistema Tributário Nacional na forma como insculpido na Constituição Federal.

A Emenda Constitucional 39/2002, ao introduzir na Carta Maior o artigo 149-A, dispôs que os municípios e o Distrito Federal poderão instituir a CIP, cuja natureza jurídica, conforme demonstrado neste trabalho, é de imposto. Ocorre que, nos termos do artigo 154, inciso I, da CF, apenas a União, mediante lei complementar, pode instituir novos impostos. Essa norma, vale ressaltar, constitui garantia constitucional dos contribuintes. Assim, a possibilidade de outros entes federativos, diversos da União, instituírem uma "contribuição" (CIP) que, na verdade, é um novo imposto, afronta à cláusula pétrea estabelecida no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da CF.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Mesmo que a CIP, como novo imposto que é, fosse instituída pela União, por lei complementar, ainda assim haveria inconstitucionalidade, porquanto estaria ocorrendo violação à cláusula pétrea relativa ao pacto federativo, haja vista a intromissão da União em assunto de interesse exclusivo dos municípios edo Distrito Federal, qual seja o custeio dos serviços de iluminação pública prestados pelos referidosentes federativos.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em 25 de setembro de 2006, através de seu Órgão Especial acolheu, por dois terços de seus membros, Incidente de Inconstitucionalidade suscitado em face de lei do Município de Canela que instituíra a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública. Este julgado restou assim ementado, *verbis*:

"INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MUNICÍPIO DE CANELA. LEI MUNICIPAL 1.942/02, QUE INSTITUIU CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA — CIP. INCIDENTE QUE SE ACOLHE. LEI MUNICIPAL QUE SE JULGA INCONSTITUCIONAL. 1. A EC 39/02 instituiu a Contribuição de Iluminação Pública — CIP, de modo incompatível com o Sistema Tributário Nacional. 2. E assim porque, ante ao caráter indivisível do serviço de iluminação pública e da impossibilidade de determinação dos seus destinatários, portanto, ante a natureza uti universi do serviço prestado, não há como ser enquadrada como taxa. Nesse sentido, inclusive, já se manifestou, reiteradamente, o Supremo Tribunal Federal. 3. De outra banda, não se enquadra, igualmente, como contribuição, nos termos do art. 149, da CF, já que não se insere no rol das finalidades ali descritas de intervenção no domínio econômico, social, e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. 4. Com efeito, de acordo com a doutrina e com a jurisprudência, somente o imposto seria o meio adequado para a custear o serviço de iluminação pública. 5. Dessa feita, inconstitucional a Lei municipal n.º 1.942/02, do Município de Canela, que instituiu a Contribuição de Iluminação Pública. 6. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDO, POR MAIORIA." (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70014030910, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006 e publicado no Diário da Justiça do dia 05/12/2006)

Retornando à questão relativa à natureza jurídica da CIP, ou Cosip, conclui-se, portanto, que esta "contribuição" enquadra-se, na verdade, na espécie tributária denominada imposto, malgrado o *nomem juris* a ela conferido pela Emenda Constitucional 39/2002.

Referências Bibliográficas

PAUSEN, 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.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro, 14. ed. rev., São Paulo, Saraiva, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário, 29. ed. rev. atual., São Paulo, Malheiros Editores LTDA., 2008.

[1] 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.

[2] Vide: Superior Tribunal de Justiça, RESP 729399/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 03/04/2006.

[3] Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, processo nº 1.0024.07.525381-5/001(1), acórdão publicado em 17/06/2008.

[4] AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro, 14. ed. rev., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 30.

[5] AI-AgR 463910/MG, DJ de 08/09/2006; **AI-AgR 542122 / RJ, DJ de 22/09/2006; AI-AgR 470434 / MG**, DJ de 06/11/2006; AI-AgR 474335/RJ, DJ de 04/02/2005; RE 234605/RJ, DJ de 01/12/2000.

Date Created
17/07/2008

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.