



DE TALES DE MILETO A GEORGE SIMON OHM: A COBRANÇA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

FROM TALES OF MILETO TO GEORGE SIMON OHM: PUBLIC ILLUMINATION TAXES IN BRAZILIAN POSITIVE LAW

Pedro Henrique Netto Suarez*

Maurício Dalri Timm do Valle**

Resumo: A energia elétrica é um bem essencial para a existência humana no século XXI. Para chegarmos a tal ponto evolutivo foi necessário uma série de estudos que, posteriormente compilados, deram origem aos utensílios que hoje utilizamos. Entre as utilidades da energia elétrica está o seu uso para iluminação das cidades, no que tange às vias públicas, praças, parques e outras áreas de uso comum. Como essa iluminação decorre da prestação de um serviço por parte do Estado, o que gera uma despesa, acabou sendo necessário a instituição de um tributo específico para arrecadar o dispendido na prestação desse serviço público. Primeiramente, foi tentado utilizar a espécie tributária taxa, a qual foi declarada inconstitucional. Posteriormente, adveio a cobrança por meio da espécie tributária contribuição, a qual foi julgada constitucional pelo STF. Ainda, analisamos como tem sido a arrecadação e despesa no Município de Curitiba/PR da COSIP, apontando que há disparidade entre o valor arrecadado e o valor gasto com o serviço de iluminação pública. Por fim, o fenômeno da superação legislativa encontra óbice no texto constitucional, havendo limites expressos para validade de emendas à Constituição.

Abstract: This Electric energy is an essential good for human existence in the 21st century. To arrive at such development, a series of studies were compiled giving rise to the tools we use today. Among the utilities of electrical energy is its use for illumination of the cities, with regard to public roads, squares, parks and other areas of common use. Since this illumination results from the provision of a service from the State, which generates an expense, it became necessary to establish a specific tax to collect the amount spent on the provision of this public service. First, it was attempted to use "the tax rate", which was declared unconstitutional. Subsequently, the levy was collected through the tributary contribution, which was judged constitutional by the STF. Also, we analyze the collection and expenses of the Municipality of Curitiba / PR of COSIP, pointing out that there is a disparity between the amount spent on the public lighting service. Finally, the phenomenon of legislative overcoming finds an obstacle in the constitutional text, and there are express limits for amendments to the Constitution.

Palavras-chave:: Eletricidade – Tributos – TIP – COSIP.

Keywords: Electricity – Taxes – TIP – COSIP.

Recebido em: 10.06.2024. Aprovado em: 02.07.2024.

* Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPG-DIR) da Universidade Católica de Brasília (UCB). E-mail: p_n_suarez@hotmail.com.

** Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPG-DIR) da Universidade Católica de Brasília (UCB). Doutor pela Universidade Federal do Paraná, onde também fez a graduação e o Mestrado. Advogado desde 2006, foi assessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal e conselheiro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). E-mail: mauricio.valle@p.ucb.br.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. BREVE HISTÓRIA DA ELETRICIDADE E SUA ESSENCIALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 2. A TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. 3. A CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. 4. SUPERAÇÃO LEGISLATIVA: UMA ANÁLISE DA EC 39/2002. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade, o homem buscou aperfeiçoar o seu conhecimento sobre o planeta e os fenômenos dele decorrentes a partir da filosofia e da ciência. Entre esses fenômenos, nos chama a atenção para o presente artigo o da eletricidade e a correlata energia elétrica.

Na primeira parte buscamos demonstrar a evolução dos estudos científicos em torno da eletricidade até a possibilidade do seu uso pelo homem nas cidades, verificando, também, o quão essencial é para o século XXI esse bem.

Avançamos de forma a analisar como o poder público tem realizado no Brasil, após promulgação da Constituição Federal de 1.988, a prestação desse serviço público e a sua necessidade de cobrança por meio de instituição de tributos. Em um primeiro momento analisamos a sua cobrança pela espécie tributária taxa, verificando o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à sua constitucionalidade. Depois, seguimos para a instituição dessa cobrança por meio da espécie tributária contribuição, verificando, também, o exame de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal quanto a essa exação.

Com isso, percebemos a ocorrência do fenômeno político denominado “superação legislativa” e tratamos de observar seus limites e a participação do Supremo Tribunal Federal quando da sua ocorrência.

1. BREVE HISTÓRIA DA ELETRICIDADE E SUA ESSENCIALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Relata-se que os primeiros estudos sobre os fenômenos elétricos ocorreram na Grécia Antiga, tendo por precursor Tales de Mileto (640-546 a.C.), ao realizar o experimento

de friccionar o âmbar e atrair com ele corpos leves. Teofrasto (372-288 a.C.), que era discípulo de Aristóteles e “seu sucessor como chefe do Liceu”¹, identificou que “diferentes minerais possuíam a mesma propriedade do âmbar”.²

Mais de dois mil anos depois, com os estudos sobre os fenômenos elétricos avançando devagar, em 1.672, Otto Von Guericke (1.602-1.686) realizou o experimento de girar uma esfera de enxofre rapidamente friccionada por um retalho de lã, experimento esse que deu origem às máquinas eletrostáticas. Já em 1.729, Stephen Grey (1.666-1.736) noticiava ter descoberto o fenômeno da condutividade elétrica, constatando em seu estudo que “apenas uma classe de substâncias, entre as quais se encontravam os metais, tinha a propriedade de agir como uma espécie de canal para o transporte do “poder elétrico”.³

E a evolução não parou, tendo Jean Théopille Desaguliers (1.683-1.744) denominado as substâncias capazes de transportar virtude elétrica de “não elétricos ou condutores”⁴, em 1.736. Pieter Van Musschenbroek (1.692-1.761) foi o responsável por encontrar o primeiro capacitor, que era a denominada garrafa de Leyden, em 1.745.⁵

Benjamin Franklin (1.706-1.790), ao realizar experiências com a garrafa de Leyden concluiu que “a carga total em qualquer sistema isolado é invariável”⁶. Ele ficou reconhecido pela invenção do para-raios após seus estudos sobre a natureza elétrica dos raios, valendo a ressalva de Cibelle Celestivo Silva e Ana Carolina Pimentel que essa invenção não ocorreu após a experiência da pipa, em 1.752.⁷

Foi ainda no século XVIII que a corrente elétrica foi observada pelos estudiosos. Luigi Galvani (1.737-1.798) notou esse efeito enquanto dissecava uma rã, em 1.780, tendo Alessandro Volta (1.745-1.827) concluído que isso ocorrera devido ao contato de dois metais

¹ Cindra, José Lourenço; Teixeira, Odete Pacubi Baierl. A evolução das idéias relacionadas aos fenômenos térmicos e elétricos: algumas similaridades. Caderno Brasileiro de Ensino de Física, v. 22, n. 3, dezembro-2005, página 386.

² Id.

³ *Ibid.*, página 387.

⁴ Cindra, José Lourenço; Teixeira, Odete Pacubi Baierl. loc. cit.

⁵ *Ibid.*, páginas 387-388

⁶ *Ibid.*, página 388.

⁷ Silva, Cibelle Celestino; Pimentel, Ana Carolina. Uma análise da história da eletricidade presente em livros didáticos: o caso de Benjamin Franklin. Caderno Brasileiro de Ensino de Física, v. 25, n. 1, abril-2008, páginas 148-152.

diferentes. Com essa conclusão ele passou a testar diversas combinações de metais úmidos, inventando com isso, em 1.799, a pilha elétrica.

A “eletrodinâmica” foi apresentada por André-Marie Ampère (1.775-1.836)⁸ e a “eletroestática” surgiu com a contribuição de Carl Friedrich Gauss (1.777-1.855), ao criar o teorema de Gauss, o qual relaciona “a integral de fluxo do campo elétrico e as cargas no interior de uma superfície fechada por onde se efetua a integração”.⁹

Com o contributo de George Simon Ohm (1.787-1.854), em 1.827, foi estabelecida a lei que “rege a passagem da corrente em um circuito”¹⁰, podendo, então, a partir desses estudos iniciar a humanidade o uso da eletricidade no seu cotidiano.

2.1 ENERGIA ELÉTRICA: UM BEM ESSENCIAL

A partir do conjunto de estudos sobre a eletricidade no século XIX, foi possível para a humanidade avançar de forma a desenvolver aparelhos capazes de proporcionar energia elétrica, sendo que no século XXI desde a luz até aparelhos dos mais diversos encontram como fonte de energia a eletricidade. Luiz Alberto Blanchet e Edson Luciani de Oliveira afirmam que a energia “tem papel fundamental, pois está presente em praticamente todas as atividades da vida social”¹¹. Não titubeamos em dizer que a eletricidade hoje está para o homem como algo essencial para a manutenção da sua existência em cidades.

Mas o que vem, então, a ser essencial?

A noção de essencialidade “derivada do latim *essentialis*, está umbilicalmente ligada à de indispensabilidade ou, ainda, à de *fundamentalidade*”¹². Logo, temos que as necessidades vitais e básicas devem ser consideradas essenciais. Maurício Dalri Timm do Valle, ao analisar o art. 7º, IV, da Constituição Federal, pontuou que

⁸ Correlação entre a corrente elétrica e o magnetismo, que dá origem aos estudos sobre eletromagnetismo.

⁹ Cindra, José Lourenço; Teixeira, Odete Pacubi Baierl. op. cit., página 389.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Blanchet, Luiz Alberto; Luciani de Oliveira, Edson. Tributação da Energia no Brasil: necessidade de uma preocupação constitucional extrafiscal e ambiental. Sequencia, v. 35, n. 68, junho-2014, página 178.

¹² Valle, M. D. T. O Princípio da Seletividade do IPI. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil, v. 17, p. 6, 2012.



ao tratar do mínimo vital, é comum recorrermos ao artigo 7º, IV, do Texto Constitucional a fim de individualizar aquele mínimo necessário à manutenção de vida digna por parte dos cidadãos. Nele, prescreve, a Constituição, serem necessidades vitais básicas a “...moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.”¹³

No que nos interessa, a exploração dos “serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento de energético dos cursos de água” compete a União, podendo ser essa exploração de modo direto ou indireto, devendo ela articular com os Estados onde “se situam os potenciais hidroenergéticos”, conforme a prescrição do art. 21, XII, b, da Constituição Federal¹⁴. Ainda, é privativa a competência da União para legislar sobre energia, conforme art. 22, IV, da Constituição Federal.¹⁵

Encontramos a essencialidade do serviço de energia elétrica prescrita no art. 10, I, da Lei nº. 7.783/1989, ao considerar serviço essencial o legislador ordinário a “produção e distribuição de energia elétrica”¹⁶. Assim, podemos agora concluir que para o atendimento das necessidades vitais e básicas é muito relevante o uso da eletricidade, não só mirando individualmente, mas também coletivamente a pessoa humana.

Como nos referimos acima, para a existência em cidades fez-se necessário ao homem o uso da eletricidade, passando a iluminar suas vias, parques, praças, e demais lugares de uso comum. Para essa produção e distribuição da energia elétrica é necessária uma força de trabalho humana, a qual denota um custo para poder ser operacionalizada. Quando delimitamos apenas o fornecimento de iluminação pelos municípios, podemos perceber o fenômeno jurídico-econômico de sua cobrança e custeio, o qual passará a ser nosso objeto de análise.

¹³ Ibid., p. 7.

¹⁴ Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.

¹⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

¹⁶ Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis.



2. A TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Os agentes políticos brasileiros, após o constituinte de 1988, passaram a instituir no âmbito municipal uma taxa para cobrança do serviço de iluminação pública fornecido à coletividade. Mas, considerando a prescrição do art. 145, II, da Constituição Federal, é possível a instituição da espécie tributária taxa para a cobrança do serviço de iluminação pública? Passamos a analisar a validade e como se posicionou o Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

2.1 O VOCÁBULO TAXA

De Plácido e Silva explica que taxa vem de “*taxar*, do latim *taxare* (avaliar, pôr ou impor preço)”¹⁷, avançando para demonstrar que nas situações de obrigatoriedade da taxa essa sempre

se distingue do imposto, porquanto, direta, ou indiretamente a soma devida pela taxa, invariavelmente, será aplicada na realização de um serviço de interesse pessoal, evidenciando-se uma *compensação pela prestação desse serviço*, mesmo que instituído em *benefício da coletividade*. Assim, o que caracteriza a taxa é a *divisibilidade do serviço*, de modo que possa ser esse serviço *usufruído pessoalmente por quem paga a quantia correspondente*.¹⁸

Na língua inglesa taxa significa “*rates*”, que era uma taxa paga na Grã-Bretanha e na Austrália pelos proprietários de casas e outras edificações¹⁹. No espanhol significa “*tasa*”, que é “*pago que se abona a cambio de un servicio público*”²⁰. Podemos, com isso, concluir que na sua origem latina o vocábulo trata de uma remuneração por um serviço público.

¹⁷ Silva, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1993, página 322.

¹⁸ Ibid., página 323.

¹⁹ Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/rate>>. Acesso em: 06 de abril de 2019.

²⁰ Disponível em: <<https://diccionario.reverso.net/espanol-definiciones/tasa>>. Acesso em: 06 de abril de 2019.



2.2 PERFIL CONSTITUCIONAL DA TAXA

A Constituição Federal elenca cinco espécies tributárias, as quais segundo Márcio Severo Marques são “impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições e empréstimos compulsórios”²¹. O Supremo Tribunal Federal elenca 4 (quatro) espécies tributárias, conforme pode se extrair da ADI nº. 447:

Os tributos, nas suas diversas espécies, compõem o Sistema Constitucional Tributário brasileiro, que a Constituição inscreve nos seus arts. 145 a 162. Tributo, sabemos todos, encontra definição no art. 3º do CTN, definição que se resume, em termos jurídicos, no constituir ele uma obrigação que a lei impõe às pessoas, de entrega de uma certa importância em dinheiro ao Estado. As obrigações são voluntárias ou legais. As primeiras decorrem da vontade das partes, assim, do contrato; as legais resultam da lei, por isso são denominadas obrigações ex lege e podem ser encontradas tanto no direito público quanto no direito privado. A obrigação tributária, obrigação ex lege, a mais importante do direito público, “nasce de um fato qualquer da vida concreta, que antes havia sido qualificado pela lei como apto a determinar o seu nascimento” (ATALIBA, Geraldo. *Hermenêutica e Sistema Constitucional Tributário. Direito e prática tributária*, Padova, Cedam, v. L, 1979). As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são a) os impostos (CF, art. 145, I; arts. 153, 154, 155 e 156), b) as taxas (CF, art. 145, II), c) as contribuições, que são c.1) de melhoria (CF, art. 145, III), c.2) sociais (CF, art. 149), que, por sua vez, podem ser c.2.1) de seguridade social (CF, art. 195; CF, 195, § 4º) e c.2.2) salário educação (CF, art. 212, § 5º) e c.3) especiais: c.3.1) de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2) de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148). [ADI 447, rel. min. Octavio Gallotti, voto do min. Carlos Velloso, j. 5-6-1991, P, DJ de 5-3-1993.]

Os critérios diferenciadores das espécies tributárias encontrados na Constituição são: “(i) a vinculação, ou não, de uma atividade estatal, no desenho da hipótese tributária; (ii) a previsão do destino legal do tributo; e (iii) a previsão legal do dever de restituir o tributo arrecadado numa data”²². Tanto Eurico Marcos Diniz de Santi quanto Márcio Severo

²¹ Marques, Márcio Severo. *Classificação Constitucional dos Tributos*. São Paulo: Max Limonad, 2000, página 225.

²² Santi, Eurico Marcos Diniz de. *As classificações no sistema tributário brasileiro*. Justiça Tributária, 1998, página 141.

Marques concluem que para a espécie tributária taxa há a vinculação e a destinação, sendo que a restituição só ocorre para a hipótese de empréstimo compulsório.²³

A prescrição da espécie taxa vem contida no art. 145, II, da Constituição Federal, a qual positiva que a instituição da taxa só pode ocorrer “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”²⁴. Temos, então, que as taxas podem ser instituídas somente nessas hipóteses, passando nossa análise agora para: (i) o conceito e definição de poder de polícia e (ii) serviços públicos específicos e divisíveis utilizados efetiva ou potencialmente, ainda que somente posto à disposição do contribuinte.

2.2.1 O CONCEITO E DEFINIÇÃO DE PODER DE POLÍCIA

Celso Antônio Bandeira de Mello analisa o sentido amplo e o sentido estrito de poder de polícia. No primeiro refere-se “ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”, enquanto no segundo

relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.²⁵

O art. 78 do Código Tributário Nacional traz uma definição legal do que é o poder de polícia²⁶. Analisando o dispositivo citado, Célio Armando Janczeski afirma que

²³ Id. Marques, Márcio Severo. loc. cit. Marques, Márcio Severo. Espécies tributárias in Santi, Eurico Marcos Diniz de (coord.). Curso de especialização em direito tributário: estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005, página 51.

²⁴ 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, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

²⁵ Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, página 838.

²⁶ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao



A enumeração do art. 78, apesar de abrangente, não é taxativa, não afastando outros interesses públicos, que poderão justificar a cobrança, desde que haja a efetiva realização do ato administrativo, diretamente relacionado à pessoa do contribuinte, *vedada sua cobrança pela mera disponibilidade do serviço público*⁷⁶. A taxa pelo exercício do poder de polícia tem no próprio exercício o seu fundamento, impondo-se no entanto, que se constitua em uma atividade diretamente vinculada ao contribuinte. É curial que o exercício do poder de polícia deve ser *regular*, assim considerado, nos termos do parágrafo único do art. 78, quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. Ou seja, para que o exercício do poder de polícia seja *regular*, é necessário que seja instituído por uma das três entidades de capacidade política (União, Estados ou Distrito Federal e Municípios), na forma do art. 80, prevalecendo em caso de duplicidade de taxas, o direito federal sobre o direito local.²⁷

Para Luiz Alberto Pereira Filho o Código Tributário Nacional compreende no conceito de poder de polícia tão somente a polícia administrativa, não sendo aplicável para a polícia judiciária, explicando que a primeira “destina-se a coibir ou restringir comportamentos indesejáveis dos cidadãos”, enquanto a segunda “se predispõe a impedir tais condutas, porém tem vez quando estes transgridem a ordem jurídica”.²⁸

Esse exercício de poder de polícia do Estado é equivalente ao exercício de um poder de vigília sobre cidadãos, onde esses podem observar que os limites legais são barreiras intransponíveis ao exercício do direito de propriedade e liberdade, de tal sorte que com a supremacia do interesse público sobre o privado, “tais bens supremos possam ser desfrutados, igualmente, por todas as pessoas”.²⁹

exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos

²⁷ Janczeski, Célio Armando. Das Taxas: aspectos jurídicos e caracterização. Curitiba: Juruá, 2004, página 60.

²⁸ Pereira Filho, Luiz Alberto. As taxas no sistema tributário brasileiro. Curitiba: Juruá, 2006, página 91.

²⁹ Bussamara, Walter Alexandre. Taxas: limites constitucionais. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, página 85.



2.2.2 TAXAS DE SERVIÇOS PÚBLICO

As taxas de serviço público devem ser específicas e divisíveis, por serviços prestados ou postos à disposição do contribuinte, utilizados efetiva ou potencialmente por esses. O art. 79 do Código Tributário Nacional define o que é a utilização efetiva ou potencial pelo contribuinte e o que é a especificidade e divisibilidade necessária para sua instituição e mensuração.³⁰

Essa utilização efetiva ou potencial sofre críticas de Luiz Alberto Pereira Filho que, ao analisar o conteúdo jurídico dos vocábulos afirma que utilização “significa o ato ou efeito de usar, tirar vantagem ou proveito, pressupondo, por conseguinte, ação”³¹. Para ele essa utilização potencial tem “o sentido de possibilidade do contribuinte de utilizar o serviço, quando posto à sua disposição”, sendo contraditória a expressão “utilização potencial”, uma vez que utilização pressupõe ação e potencial tem “sentido de virtual, opondo-se ao real”.³²

A especificidade e divisibilidade do serviço público significa que ele pode “ser destacado em unidades autônomas, cuja utilização, efetiva ou potencial, é direta e vinculada ao contribuinte”³³. Ainda, ele é de caráter *uti singuli* e não *uti universi*.³⁴

³⁰ Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

³¹ Pereira Filho, Luiz Alberto. op. cit., página 66.

³² Ibid., páginas 66-67. Para Hugo de Brito Machado a distinção entre potencial e efetiva é se “de utilização compulsória, então o pagamento da taxa efetivamente é simples decorrência de encontrar-se o contribuinte em condições de poder utilizar o serviço, ainda que o não faça. Se, porém, o fato gerador da taxa for a efetiva utilização do serviço, aí o contribuinte poderá fugir ao respectivo pagamento, bastando que o não utilize”. Machado, Hugo de Brito. As Taxas como Espécie de Tributo. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 232, janeiro-2015, página 92.

³³ Janczeski, Célio Armando. op. cit., página 47.

³⁴ “Por outro lado, nenhuma taxa pode ser exigida quando a prestação do serviço público for *uti universi*, por exemplo, taxa de limpeza pública, cujo serviço beneficia a todos. Assim, a taxa só pode ser instituída onde houve um serviço público específico ou exercício do poder de polícia *uti singuli*”. Ichihara, Yoshiaki. Taxas no sistema tributário brasileiro: perfil constitucional e estudo de casos. Revista Tributária e de Finanças Públicas, n. 75, jul-ago/2007, página 229.



Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua serviço público como sendo

toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.³⁵

Compreendido agora o âmbito de validade das taxas de serviços, passamos a analisar o que diz, primeiro, a doutrina e posteriormente como se posicionou o Supremo Tribunal Federal quanto à cobrança do serviço de iluminação pública por meio de taxa.

2.3 ALGUMAS POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS SOBRE A TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Hugo de Brito Machado se posicionou de modo a concluir que o “serviço de iluminação pública, por exemplo, não nos parece ser específico nem divisível, posto que é utilizável por todos de forma indistinta”³⁶. Para Yoshiaki Ichihara a iluminação pública “constitui-se em um benefício *uti universi* e não *uti singuli*, uma vez que a iluminação beneficia a todos e não apenas o proprietário do imóvel ou quem paga a conta de energia elétrica”.³⁷

Segundo Walter Alexandre Bussamara “não é possível determinar a quantidade do serviço público de iluminação pública de que um dado administrado utiliza ao transitar, por exemplo, por determinada avenida”³⁸. Paulo Ayres Barreto também afirma que o serviço de iluminação pública “tem caráter geral, alcançando toda a coletividade. Não é específico, nem divisível. Não pode, assim, ser remunerado por taxa”³⁹. Por fim, Célio Armando Janczeski traçou a seguinte linha ao analisar a cobrança do serviço de iluminação pública por taxa:

³⁵ Mello, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., página 687.

³⁶ Machado, Hugo de Brito. op. cit., página 90.

³⁷ Ichihara, Yoshiaki. op. cit., página 235.

³⁸ Bussamara, Walter Alexandre. op. cit., página 73.

³⁹ Barreto, Paulo Ayres. Contribuições: regime jurídico, destinação e controle. São Paulo: Noeses, 2006, página 119.



Os serviços de iluminação pública, por exemplo, são típico serviço público que não pode ser suportado pela taxa, mas pelos impostos em geral. A ausência da especificidade e divisibilidade, pela utilização *uti universi* apresenta-se escancarado. Toda a coletividade (independente de viver no local servido pela iluminação) utiliza, quando trafega nas ruas, de forma indistinta.⁴⁰

Dos doutrinadores analisados, é unânime o posicionamento de que a cobrança do serviço de iluminação por meio de taxa é inválida, uma vez que não é possível apurar a sua divisibilidade no uso pelo contribuinte.

2.4 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A SÚMULA VINCULANTE Nº. 41

Ao analisar a constitucionalidade da cobrança do serviço de iluminação pública, o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, se posicionou de modo consoante com o que afirmava a doutrina, no sentido de declarar a inconstitucionalidade das taxas para o serviço de iluminação pública, devendo tal serviço ser custeado pelo produto da arrecadação dos impostos. Foi nesse sentido o julgamento do Recurso Extraordinário nº. 233.332-6/RJ, assim ementado:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE NITERÓI. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 176 E 179 DA LEI MUNICIPAL Nº 480, DE 24.11.83, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 1.244, DE 20.12.93. Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Recurso não conhecido, com declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos sob epígrafe, que instituíram a taxa no município. (RE 233332, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/1999, DJ 14-05-1999 PP-00024 EMENT VOL-01950-13 PP-02617)

Como foram objeto de exame de constitucionalidade diversas leis municipais, ao longo de anos, acabou o Supremo Tribunal Federal consolidando seu posicionamento com a edição da súmula vinculante nº. 41: “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”.

⁴⁰ Janczeski, Célio Armando. op. cit., páginas 47-48.

Diante do óbice da inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública, o Poder Legislativo tomou a iniciativa de iniciar o projeto de emenda à Constituição nº. 559/2002, que resultou na Emenda Constitucional nº. 39/2002, a qual acrescentou no texto constitucional o art. 149-A, que passamos a analisar.

3. A CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Desde 19 de dezembro de 2002, passou a ser prescrito na Constituição a competência para os Municípios e o Distrito Federal instituírem contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Mas é possível a utilização da espécie tributária contribuição para cobrança do serviço de iluminação pública? O que diz a doutrina sobre tal exação tributária? Como posicionou-se o Supremo Tribunal Federal acerca da matéria em questão? É o que passamos a analisar.

3.1 O VOCÁBULO CONTRIBUIÇÃO

Contribuição deriva do latim *contributio*, que vem de *contribuere*, que significa “dar para o monte, fornecer a sua parte”, tendo por significado jurídico “a parte que se atribui a uma pessoa ou a participação que deve ter para formação de qualquer acervo ou cumprimento de qualquer obrigação”.⁴¹

Para Paulo Ayres Barreto o sentido tributário de contribuição é “fornecer sua parte para um todo (monte, fundo, despesas públicas)”, ao que se assemelha à etimologia do vocábulo e seu uso comum.⁴²

3.1.1 O CONCEITO CONSTITUCIONAL DE CONTRIBUIÇÃO

O conceito básico extraído do texto constitucional para se compreender a espécie tributária contribuição não é o poder de império do Estado, tampouco o benefício que o contribuinte obterá diretamente de uma atividade estatal, mas sim o conceito de

⁴¹ Silva, De Plácido e. op. cit., página 557.

⁴² Barreto, Paulo Ayres. op. cit., página 88.



solidariedade, “em relação aos demais integrantes de um grupo social ou econômico, em função de certa finalidade”.⁴³

Marco Aurélio Greco analisa essa espécie tributária, pontuando que:

Para as contribuições, o destino da arrecadação é um elemento essencial à definição da figura. Se a razão de ser da contribuição é existir uma finalidade e um determinado grupo, e a exigência é feita em solidariedade ao grupo à luz da finalidade, o destino da arrecadação deve ser a favor desse mesmo grupo, na busca da finalidade.

(...) Se não há arrecadação vinculada ao grupo e à finalidade, aquilo não é contribuição. É outra coisa.⁴⁴

E avança na análise constitucional de contribuição:

Outro elemento relevante para aferir a constitucionalidade da contribuição é identificar a existência de um grupo econômico ou social em relação ao qual a finalidade constitucional autorizadora da instituição da contribuição se relaciona. Se não há um grupo ao qual a finalidade se refira, falta um elemento do modelo constitucional das contribuições.⁴⁵

Podemos concluir, então, que no conceito constitucional de contribuições devemos ter presentes dois elementos básico, quais sejam: (i) o destino da arrecadação e (ii) a identificação de um grupo “para o qual se volta a atividade estatal”⁴⁶. Paulo Ayres Barreto alerta que esse “grupo não pode se confundir com toda a coletividade”, pois sendo considerada toda a coletividade esse gasto é geral “e, nos termos da partilha de competência constitucional, gastos gerais, inespecíficos, indivisíveis devem ser suportados pela arrecadação de impostos”.⁴⁷

⁴³ Greco, Marco Aurélio. Contribuições: (uma figura “sui generis”). São Paulo: Dialética, 2000, página 83.

⁴⁴ Ibid., páginas 239-240.

⁴⁵ Ibid., página 243.

⁴⁶ Barreto, Paulo Ayres. Contribuições: regime jurídico, destinação e controle. São Paulo: Noeses, 2006, página 119.

⁴⁷ Barreto, Paulo Ayres. loc. cit.

3.2 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS SOBRE A COSIP

Alcides Batista de Lima Neto afirma que a COSIP é inconstitucional “vez que não é o meio correto para instituir nova espécie tributária, ao qual seria correto sua criação através de lei complementar”⁴⁸. Kiyoshi Harada sugere que a matéria seja regulada por contribuição de melhoria, uma vez que a COSIP apresenta característica de imposto inominado, sendo inconstitucional por ofensa à competência residual.⁴⁹

Para Ives Gandra da Silva Martins a COSIP não é inconstitucional, mas é inútil, por repetir a mesma estrutura das taxas de iluminação pública⁵⁰. Omar Augusto Leite Melo entende que se trata de imposto denominado de contribuição, o qual viola os arts. 150, II e 167, IV, da Constituição Federal⁵¹, no que é acompanhado por Ricardo Conceição Souza, para quem “a exação a ser instituída pelos Municípios é, na verdade, um imposto com o rótulo de contribuição”, apresentando a problemática da base de cálculo elencada pelo poder constituinte reformador, pois “o consumo particular de energia elétrica não tem o condão de dimensionar o custo da atuação estatal”.⁵²

José Marcos Domingues de Oliveira acredita haver invasão de esfera de competência estadual do ICMS⁵³, enquanto para Paulo Roberto Lyrio Pimenta é uma contribuição especial distinta, que deveria ter por materialidade a posse ou propriedade de imóvel urbano ou rural, desconsiderando ser taxa ou imposto com destinação específica⁵⁴. Anna Emilia Cordelli

⁴⁸ Lima Neto, Alcides Batista de. Contribuição de iluminação pública: análise de sua constitucionalidade. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 6, n. 1, jan/jun 2004, página 60.

⁴⁹ Harada, Kiyoshi. Direito Tributário Municipal: sistema tributário municipal, legislação comentada, IPTU, ISS, ITBI, TFE, TFA, TRSD, TRSS, FISLURB, taxas de polícia diversas, contribuição de melhoria, contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, legislação complementar, legislações correlatas. São Paulo: Atlas, 2004 páginas 278-283.

⁵⁰ Martins, Ives Gandra da Silva. A Contribuição para Iluminação Pública. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 90, março-2003, páginas 62-70.

⁵¹ Melo, Omar Augusto Leite. Da Contribuição Municipal para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – EC 39. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 90, março-2003, páginas 86-95.

⁵² Souza, Ricardo Conceição. Primeiras Impressões sobre a Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 90, março-2003, páginas 96-102.

⁵³ Oliveira, José Marcos Domingues de. A chamada contribuição de iluminação pública (emenda constitucional nº. 39 de 2003). Revista de Direito Administrativo, n. 233, jul/set-2003, páginas 309-310.

⁵⁴ Pimenta, Paulo Roberto Lyrio. Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 95, agosto-2003, páginas 100-108.



Alves acredita haver violação do princípio federativo, podendo tal serviço ser cobrado só por taxa, o que seria impossível pela imprecisão da sua divisibilidade, sendo que a competência para a cobrança desse serviço, para ela, é exclusiva da União⁵⁵.

Segundo Valentino Aparecido de Andrade trata-se de contribuição com base de cálculo própria de imposto, havendo vício formal na votação da PEC por violação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁶. Márcio Maia de Britto afirma que a natureza jurídica tributária da COSIP é de contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE)⁵⁷. Aires F. Barreto afirma que a COSIP é inconstitucional por ferir cláusula pétrea, tendo estendido a competência sem permissão constitucional para tanto.⁵⁸

Para Luciana Tomiko Fujimoto Pelegrini a COSIP é constitucional, não apresentando qualquer vício formal ou material, propondo a seguinte base de cálculo para a contribuição:

No tocante à sua base de cálculo, em estudos realizados verifica-se que cada região impõe um certo tipo de base de cálculo. Pelo fato da presente contribuição não mensurar uma despesa especial, específica, e sim uma despesa geral, provocada por toda a população que se beneficia da iluminação pública, interessante seria estabelecer como base de cálculo da contribuição o valor apurado mês a mês correspondente ao custo mensal do serviço de iluminação pública, variando as alíquotas conforme a qualidade dos consumidores de energia elétrica e quantidade de seu consumo. Em outros dizeres, a cobrança seria aferida a cada 30 dias, levando-se em conta o valor gasto pelo Município com a iluminação pública. Este montante seria rateado pelos contribuintes, segundo alíquotas que poderiam variar conforme o tipo de usuário do serviço (consumidor primário, residencial, comercial, industrial e serviço público) e de acordo com o respectivo gasto de energia elétrica.⁵⁹

⁵⁵ Alves, Anna Emilia Cordelli. Da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 97, outubro-2003, páginas 20-32.

⁵⁶ Andrade, Valentino Aparecido de. A Inconstitucionalidade da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 97, outubro-2003, páginas 104-113.

⁵⁷ Britto, Márcio Maia de. Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – Natureza Jurídica. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 113, fevereiro-2005, páginas 72-80.

⁵⁸ Barreto, Aires F. Curso de direito tributário municipal. São Paulo: Saraiva, 2009, páginas 508-519.

⁵⁹ Pelegrini, Luciana Tomiko Fujimoto. A constitucionalidade da EC 39/2002: contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 18, n. 92, página 179.

Roque Antonio Carrazza afirma que a COSIP é uma espécie de imposto e que sua única materialidade possível é propriedade, posse, domínio útil ou o direito de superfície de imóvel urbano ou rural situado na zona do Município ou do Distrito Federal⁶⁰. Por fim, posicionou-se Paulo Ayres Barreto da seguinte forma quanto a COSIP:

Entendemos que, se o serviço de iluminação pública fosse específico e divisível, caberia a instituição de taxa, a ser instituída pela União. Não sendo este o caso, e não havendo como definir um grupo específico a ser beneficiado com a atividade estatal, não cabe a instituição de contribuição, mesmo após a vigência da Emenda Constitucional n. 39/2002, em razão da supressão da garantia individual do cidadão de não ser alcançado por contribuição, em face de dispêndio que se volta a toda a coletividade.⁶¹

Em linhas gerais, a doutrina acabou adotando posições das mais diversas sobre o tema, não chegando a nenhuma conclusão uníssona como foi com a taxa de iluminação pública. Isso se deve, em grande parte, ao caráter *sui generis* da COSIP.

3.3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A COSIP

O Supremo Tribunal Federal em ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 573.675/SC entendeu pela constitucionalidade da COSIP, assim ementando o julgado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos

⁶⁰ Carrazza, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, páginas 720-724.

⁶¹ Barreto, Paulo Ayres. op. cit., página 120.



consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. 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. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 573675, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-094 DIVULG 21-05-2009 PUBLIC 22-05-2009 EMENT VOL-02361-07 PP-01404 RTJ VOL-00211-01 PP-00536 RDDT n. 167, 2009, p. 144-157 RF v. 105, n. 401, 2009, p. 409-429 JC v. 35, n. 118, 2009, p. 167-200)

Analisando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, Eduardo M. L. Rodrigues de Castro, Helton Kramer Lustoza e Marcus de Freitas Gouvêa formularam a seguinte síntese a respeito do entendimento da corte suprema acerca da COSIP:

- A eleição somente dos consumidores de energia elétrica como contribuintes não ofende o princípio da isonomia;
- A utilização de alíquotas progressivas, por meio de rateio entre os consumidores, não ofende o princípio da capacidade contributiva
- É um tributo *sui generis* – portanto, não é imposto nem taxa;
- Não ofende o princípio da razoabilidade e proporcionalidade;
- Por não ser imposto, dispensa lei nacional para padronizar a base de cálculo, alíquota e sujeito passivo.⁶²

Desse modo, segundo o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, a COSIP é um tributo *sui generis* que não se confunde com as espécies tributárias imposto e taxa, não violando, também, princípios constitucionais tributários como a isonomia, capacidade contributiva e legalidade estrita.

⁶² Castro, Eduardo M. L. Rodrigues de; Lustoza, Helton Kramer; Gouvêa, Marcus de Freitas. Tributos em espécie. Salvador: Editora Jus Podivm, 2017, página 942.

2015	R\$86.026.021,95 ⁶⁷	R\$97.406.831,87 ⁶⁸	
2016	R\$111.179.922,87 ⁶⁹	R\$64.393.770,93 ⁷⁰	R\$37.230.000,00 ⁷¹
2017	R\$103.034.730,34 ⁷²	R\$68.166.132,51 ⁷³	R\$34.043.100,00 ⁷⁴

Esses dados nos informam que nos anos/exercícios de 2013, 2014, 2016 e 2017 a arrecadação foi maior que o dispêndio com o serviço de iluminação pública, tendo ocorrido déficit somente em 2015. Para os anos/exercícios de 2016 e 2017 foi aplicada a regra de desvinculação de receitas correntes do Município prescrita no art. 76-B, ADCT, acrescentado pela EC nº. 93/2016, que prevê a desvinculação de até 30% (trinta por cento) das respectivas receitas.

⁶⁷ Disponível em <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relTipo=1>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

⁶⁸ Disponível em[illegible]

⁶⁹ Disponível em <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relTipo=1>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

⁷⁰ Disponível em[illegible]

⁷¹ Processo nº. 173128/18 – TC, Informação nº. 210/2018 – COFIM.

⁷² Disponível em <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relTipo=1>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

⁷³ Disponível em

<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Despesa/DespesaConsultaClassificacaoPadrao/ClassificacaoPadrao/?f=eyJFc2ZlcmFfaWRfC2ZlcmEiOiIiwliwRXN0cnV0dXJhQWRtaW5pc3RyYWNhb19pZEVzdHJ1dHVyYURlQWRtaW5pc3RyYWNhb16ljAiLCJOYXR1cmV6YUp1cmlkaWNhX2lkTmF0dXJlemFKdXJpZGllYSI6IjAiLCNDW5pY2IwaW9faWRNdW5pY2IwaW8iOilyMDE2IiwiaWRQZXNZb2EiOiIxMj1OCiIsIm1vbnRoUmFuZ2YNaW4iOiIixliwibW9udGhSYW5nZU1heCI6IjEyliliwiaWRzVGlw1NpdHVhY2FljoilTEiLCjpZHNkdW5jYW8iOiIlwliaWRGb250ZWZhHjhbyl6ljUwNytsImNrKQ2FOZwdvcmlhRWNNvbmd9taWNhJoiliwiY2RHcnVwb05hdHvyZXBhJoiliwiY2RNb2RhbkGlkYWRIljoiliwiY2RFbGVtZW50bYl6IiIsImNrRGVzZG9icmFtZW50bYl6IiIsImNrRGVOYXwoYwY1bnRvljoiliwbmJNXZNjbmljaWFsljoilMSiIsIm5yTWVzRmluYWwiOiIixliwliwRnVuY2FljoilMiIsImxlck13ViRnVuY2FljoilvdWxslCjPzEVzZmYySi6IjAilCjPzEVzdHJ1dHVyYURlQWRtaW5pc3RyYWNhb16ljAiLCpEZ5hdHVyZXBhSnlvaWRpY2EiOiIlwliaWRNdW5pY2IwaW8iOilyMDE2IiwibmJBM8iOiIlwMDHJ1dGVzZDZlcmEiOj0=>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

⁷⁴ Processo nº. 173128/18 – TC, Informação nº. 210/2018 – COFIM.

Podemos observar que a desvinculação foi superior ao máximo permitido pela regra que prescreve a possibilidade de desvinculação das receitas correntes, uma vez que para o ano/exercício de 2016 o máximo que poderia ter sido desvinculado seria R\$ 33.353.976,86 e para o ano exercício de 2017 o máximo seria R\$ 30.910.419,10.

Ainda, analisando a legislação que estabelece a unidade de medida da COSIP no município de Curitiba/PR pudemos observar que ela era no valor de R\$ 57,22 em 03/11/2014 (Decreto nº. 1.109/2014) e subiu para R\$ 85,86 em 20/12/2017 (Decreto nº. 2.237/2017).

Aplicando a teoria que estudamos até aqui nesses dados empíricos, vemos com Yoshiaki Ichihara que:

Na maioria das leis adaptadas ao art. 149-A da CF/88, ao incluir na lei local não só os custos da iluminação pública, também prescrevem que são para custear as obras de manutenção, a expansão da rede elétrica, entre outros, desvirtua totalmente a diretriz constitucional.

Além do mais, uma das características da contribuição especial, de longa data, é o de ser um tributo com vinculação da receita que não abrangem as obras e os custos de expansão da rede pública de energia elétrica.⁷⁵

Paulo Ayres Barreto traça um limite quantitativo para as contribuições, afirmando que:

Há um limite quantitativo inerente às contribuições. A somatória da arrecadação deve ser compatível com o custo da atividade a cujo custeio se destina. Se inferior, abre-se a possibilidade de alteração da regra-matriz de incidência, por lei, de forma a permitir um acréscimo do montante arrecadado. Se superior, tem-se a possibilidade de questionamento da exigência, uma vez que a contribuição destina-se a arrecadar exclusivamente os recursos necessários ao custeio da atividade que lhe deu causa.⁷⁶

E, analisando a desvinculação das receitas das contribuições, pontua que:

⁷⁵ Ichihara, Yoshiaki. op. cit., página 235.

⁷⁶ Barreto, Paulo Ayres. op. cit., página 212.



A Emenda Constitucional que desvincula o produto da arrecadação de contribuição suprime a garantia individual do contribuinte de só se sujeitar ao pagamento de contribuição se, e somente se, o destino do montante exigido for integralmente utilizado nos fins que justificaram a criação do tributo. Além disso, rompe-se o imprescindível liame que deve existir entre a causa autorizativa do tributo e sua destinação. Se o produto da arrecadação é desvinculado, ainda que parcialmente, não há como alcançar os fins almejados.⁷⁷

Assim, concluímos que a COSIP no Município de Curitiba/PR é inconstitucional por violar direito fundamental do contribuinte e por descaracterizar o perfil constitucional do gênero contribuição.

4. SUPERAÇÃO LEGISLATIVA: UMA ANÁLISE DA EC 39/2002

O fenômeno da superação legislativa ocorre quando, tendo decidido o Poder Judiciário acerca da constitucionalidade ou não de determinada matéria, o Poder Político (Legislativo e Executivo) acaba por promulgar legislação nova que cria novos fundamentos para a matéria ora decidida. Em outras palavras, é por meio do instrumento legislativo (emendas constitucionais; leis ordinárias ou complementares) que o Poder Político traz para a sociedade civil a sua vontade maculada em lei, ainda que seja contrária a entendimento já firmado pelo Poder Judiciário.

Segundo Antonio Ezequiel Inácio Barbosa e Martonio Mont'alverne Barreto Lima, a Constituição não impõe ao Parlamento qualquer vinculação às decisões do Poder Judiciário no exercício da jurisdição constitucional, apresentando a prescrição do art. 102, §2º,⁷⁸ CF como fundamento desse seu posicionamento. Ademais, tais autores afirmam que:

⁷⁷ Barreto, Paulo Ayres. op. cit., páginas 231-214.

⁷⁸ Art. 102. § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.



Aos parlamentares sempre será possível a aprovação de emendas constitucionais, ou mesmo a edição de leis ordinárias ou complementares, sobre temas já decididos pelo STF, desde que agregando novos fundamentos com vistas a superar o entendimento firmado pela Corte Suprema. Esse modo de proceder não deve ser encarado como uma afronta à autoridade do órgão de cúpula do Poder Judiciário. Diferentemente disso, deve ser visto como saudável manifestação dialogal da democracia representativa.⁷⁹

Geroge Tsebelis analisa essa questão, ressaltando sua importância, pois “se os tribunais podem interpretar a Constituição e basear suas decisões em tal interpretação, eles não podem ser sobrestados pelo sistema político”, excetuando-se unicamente esse argumento por meio de uma modificação na Constituição, “o que significaria que o Judiciário de um país é um ator com poder de veto, já que uma decisão do Judiciário poderia sobrestar uma lei”.⁸⁰

Por outro lado, é possível que a emenda constitucional seja objeto de deliberação quanto à sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, anulando, assim, a superação legislativa realizada. Isso é possível a partir da prescrição do art. 60, CF, que estabelece limites formais (incisos I, II, III e §§2º, 3º e 5º), circunstanciais (§1º) e materiais (§4º)⁸¹. Carlos Renato Cunha, Valterlei A. da Costa e Maurício Dalri Timm do Valle afirmam que esse dispositivo constitucional seria um “flanco que permite ao STF a declaração de inconstitucionalidade das próprias emendas constitucionais, como ocorreu no caso do julgamento da ADI nº. 939, pioneiro nesse campo”.⁸²

Conforme analisamos nos tópicos anteriores, a Emenda Constitucional nº. 39/2002 acabou por superar o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a cobrança para o custeio do serviço de iluminação pública deveria ocorrer por meio da arrecadação dos

⁷⁹ Barbosa, Antonio Ezequiel Inácio; Lima, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, jan./abr. 2018, página 119.

⁸⁰ Tsebelis, Geroge. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, página 316.

⁸¹ Barbosa, Antonio Ezequiel Inácio; Lima, Martonio Mont'alverne Barreto. *op. cit.*, páginas 122-123.

⁸² Cunha, Carlos Renato; Costa, Valterlei A. da; Valle, Maurício Dalri Timm do. O sobrestamento legislativo de decisões do STF: diálogo constitucional e o papel do Judiciário como ator com poder de veto no Brasil. *A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, out./dez. 2018, página 213.

impostos. Essa mudança acabou por ser “mais terminológica (de *taxa* para *contribuição*) do que conceitual”.⁸³

Assim, esse fenômeno da superação legislativa, ainda que passível de exame pelo Poder Judiciário, acaba tendendo para uma deferência desse poder em relação à superação legislativa realizada.⁸⁴

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo do presente artigo científico era verificar como tem sido a cobrança do serviço de iluminação pública após o advento da Constituição Federal de 1.988. Pudemos perceber que a cobrança em um primeiro momento ocorreu por meio de taxa e que posteriormente, com a realização da superação legislativa, a cobrança passou a ser por meio de contribuição.

Analisando dados empíricos no Município de Curitiba/PR, pudemos perceber que há uma discrepância entre os valores arrecadados e os valores dispendidos com essa contribuição, o que poderia ensejar uma invalidade da exação.

Quando provocado o Supremo Tribunal Federal a se manifestar acerca da constitucionalidade da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, entenderam os ministros que é essa constitucional, havendo, assim, uma deferência do Judiciário acerca da superação legislativa realizada, uma vez que, ao julgar inconstitucional a cobrança por meio de taxa, afirmou o Supremo Tribunal Federal que o serviço de iluminação pública deveria ser suportado pela arrecadação dos impostos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Anna Emilia Cordelli. Da contribuição para o custeio da iluminação pública. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 97, p. 20-32, out. 2003.

ANDRADE, Valentino Aparecido de. A inconstitucionalidade da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 97, p. 104-113, out. 2003.

⁸³ Barbosa, Antonio Ezequiel Inácio; Lima, Martonio Mont'alverne Barreto. op. cit., página 122.

⁸⁴ Cunha, Carlos Renato; Costa, Valterlei A. da; Valle, Maurício Dalri Timm do. op. cit., página 214.

BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, páginas 109-128, jan./abr. 2018.

BARRETO, Aires F. **Curso de direito tributário municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições: regime jurídico, destinação e controle**. São Paulo: Noeses, 2006.

BLANCHET, Luiz Alberto; OLIVEIRA, Edson Luciani de. Tributação da Energia no Brasil: necessidade de uma preocupação constitucional extrafiscal e ambiental. **Sequencia**, v. 35, n. 68, páginas 159-187, junho-2014.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Arts. 10, 21, 22, 60, 102, §2º, 145. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 de março de 2019.

_____. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT**. Art. 76-B. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct. Acesso em: 08 de março de 2019.

_____. **Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966** – Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 08 de março de 2019.

_____. **Lei nº. 7.783 de 28 de junho de 1.989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L7783.htm>. Acesso em: 08 de março de 2019.

BRITTO, Márcio Maia de. Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – Natureza Jurídica. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 113, p. 72/80, fev. 2005.

BUSSAMARA, Walter Alexandre. **Taxas: limites constitucionais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CASTRO, Eduardo M. L. Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus de Freitas. **Tributos em espécie**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2017.

CINDRA, José Lourenço; TEIXEIRA, Odete Pacubi Baierl. A evolução das idéias relacionadas aos fenômenos térmicos e elétricos: algumas similaridades. **Caderno Brasileiro de Ensino de Física**, v. 22, n. 3, páginas 379-399, dezembro-2005.

CUNHA, Carlos Renato; COSTA, Valterlei A. da; VALLE, Maurício Dalri Timm do. O sobrestamento legislativo de decisões do STF: diálogo constitucional e o papel do Judiciário como ator com poder de

veto no Brasil. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, páginas 193-216, out./dez. 2018.

GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições: (uma figura “sui generis”)**. São Paulo: Dialética, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Tributário Municipal: sistema tributário municipal, legislação comentada, IPTU, ISS, ITBI, TFE, TFA, TRSD, TRSS, FISLURB, taxas de polícia diversas, contribuição de melhoria, contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, legislação complementar, legislações correlatas**. São Paulo: Atlas, 2004.

ICHIHARA, Yoshiaki. Taxas no sistema tributário brasileiro: perfil constitucional e estudo de casos. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 75, jul-ago/2007, páginas 214-239.

JANCZESKI, Célio Armando. **Das Taxas: aspectos jurídicos e caracterização**. Curitiba: Juruá, 2004.

LIMA NETO, Alcides Batista de. Contribuição de iluminação pública: análise de sua constitucionalidade. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá**, Cuiabá, v. 6, n. 1, p. 55-60, jan/jun. 2004.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. A chamada contribuição de iluminação pública (emenda constitucional nº 39 de 2003). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 233, p. 295-310, jul/set. 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. As Taxas como Espécie de Tributo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 232, janeiro-2015, páginas 84-94.

MARQUES, Márcio Severo. **Classificação Constitucional dos Tributos**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. Espécies tributárias in SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de especialização em direito tributário: estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, páginas 37-61.

MARTINS, Ives Gandra Da Silva. A contribuição para iluminação pública. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 90, p. 62-70, mar. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELO, Omar Augusto Leite. Da contribuição municipal para o custeio do serviço de iluminação pública - EC 39/2003. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 90, p. 86-95, mar. 2003.

PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. **As taxas no sistema tributário brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2006.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 95, p. 100-108, ago. 2003.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **As classificações no sistema tributário brasileiro**. Justiça Tributária, 1998, páginas 125-147.

SILVA, Cibelle Celestino; PIMENTEL, Ana Carolina. Uma análise da história da eletricidade presente em livros didáticos: o caso de Benjamin Franklin. **Caderno Brasileiro de Ensino de Física**, v. 25, n. 1, abril-2008, páginas 141-159.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SOUZA, Ricardo Conceição. Primeiras impressões sobre a contribuição de custeio do serviço de iluminação pública. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 90, p. 96-102, mar. 2003.

TSEBELIS, Geroge. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

VALLE, Maurício Dalri Timm do. O Princípio da Seletividade do IPI. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**, v. 17, páginas 1-31, 2012.