



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

DEISE DE JESUS DALTO

A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E SEUS CONTORNOS
JURÍDICO-SOCIAIS

SANTA RITA
2021

DEISE DE JESUS DALTO

**A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E SEUS CONTORNOS
JURÍDICO-SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, do Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos

SANTA RITA

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

Daltoc Dalto, Deise de Jesus.

A Contribuição de Iluminação Pública e Seus Contornos
Jurídicos - Sociais / Deise de Jesus Dalto. - Santa
Rita, 2021.

50 f.

Orientação: Alex Taveira dos Santos Santos.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ.

1. Contribuição de Serviço de Iluminação Pública. 2.
COS. I. Santos, Alex Taveira dos Santos. II. Título.

UFPB/DSDCJ

CDU 34

DEISE DE JESUS DALTO

**A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E SEUS CONTORNOS
JURÍDICO-SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, do Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos

Banca Examinadora:

Data da Aprovação: __/__/____

Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos (Orientador)

Prof^a. Dr^a. Ana Paula Albuquerque (Avaliadora Interna)

Prof^a. Ms. Herleide Herculano (Avaliadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por sua infinita graça, por me ajudar a ultrapassar todos os obstáculos encontrados durante o curso, e por me conceder sabedoria para a composição desta pesquisa, além disso, por ter aliviado meu espírito nos momentos difíceis de toda minha trajetória acadêmica. Agradeço de forma especial a minha mãe, sempre amiga, parceira e incentivadora que nunca me deixou duvidar que era possível.

Agradeço a prestimosa ajuda do meu orientador Ms. Alex Taveira dos Santos, pela paciência e carinho com que sempre me acolheu. E ainda agradeço a todas as pessoas que diretamente ou indiretamente, contribuíram para a construção dos meus valores: meus pais, familiares, mestres, amigos e todos os que compartilharam genuinamente com um pouco do conhecimento.

Gratidão a compreensão de pessoas especiais quando minha presença não foi possível e quando minha preocupação e atenção precisavam se voltar exclusivamente para este trabalho. Enfim, a todos que me impulsionaram a prosseguir, mesmo diante dos obstáculos, o que resultou neste momento tão admirável e almejado. A todos vocês, os meus sinceros e especiais agradecimentos.

RESUMO

A presente pesquisa refere-se à Contribuição de Serviço de Iluminação Pública, igualmente apontada de COSIP ou CIP, diante dos seus contornos jurídico-sociais e os potenciais reflexos nos aspectos da tributação desse serviço e suas particularizações. Observa-se como objetivo geral da pesquisa apresentar os contornos jurídicos-sociais atinentes a essa contribuição especial, suas implicações e desdobramentos, tornando-se possível, além disso, o enfrentamento de modo substancial das demais espécies tributárias. Consta-se como justificativa salutar a primordialidade de assimilar as mutações ocorridas com a contribuição do serviço de iluminação pública, atentando-se, precipuamente, para a repercussão em sentido prático, tem-se como finalidade estabelecer um copilado dessas implicações, quais sejam: a tese de inconstitucionalidade, a realização dessas arrecadações e seus resultados, a ausência de melhorias na iluminação pública, entre outras, tendo em vista um aprofundamento da temática. No que se refere ao percurso metodológico a presente pesquisa caracteriza-se como dedutiva, estruturalista e monográfica, quanto ao método de abordagem e métodos de procedimento, respectivamente. Além disso, conta-se com técnicas de pesquisa, como a pesquisa bibliográfica e a documental. E ainda se ressalta a natureza qualitativa, exploratória e descritiva da investigação. Resta-se admirável a contribuição do estudo para demonstrar à presença de repercussão judicial e social, o que pode despertar uma insegurança jurídica no ordenamento vigente, conduzindo a clara ameaça a efetivação integral dos preceitos da atuação tributária. Isso enseja um processo cognitivo conduzido para o progresso da tributação que esse serviço denotou com o desenvolvimento do Sistema Tributário Brasileiro.

Palavras-chave: Contribuição de Serviço de Iluminação Pública; COSIP; Taxa de Iluminação Pública; Sistema Tributário Nacional.

ABSTRACT

The present research refers to the Contribution for Public Lighting Service, also called COSIP or CIP, in view of its legal-social contours and the potential consequences on the taxation aspects of this service and its particularizations. The general objective of the research is to present the legal-social outlines of this special contribution, its implications and developments, making it possible, in addition, to substantially confront the other tax species. The salutary justification is the primordially of assimilating the mutations that occurred with the contribution of the public lighting service, paying attention, primarily, to the repercussion in a practical sense, it is intended to establish a copilation of these implications, namely: the thesis of unconstitutionality, the realization of these collections and their results, the absence of improvements in public lighting, among others, in order to deepen the theme. Regarding the methodological path, this research is characterized as deductive, structuralist and monographic, regarding the approach method and procedure methods, respectively. Besides, it relies on research techniques, such as bibliographic and documental research. The qualitative, exploratory and descriptive nature of the investigation is also highlighted. It remains admirable the contribution of the study to demonstrate the presence of judicial and social repercussion, which can awaken a legal uncertainty in the current order, leading to a clear threat to the full effectiveness of the precepts of tax performance. This entails a cognitive process conducted to the progress of taxation that this service denotes with the development of the Brazilian Tax System.

Keywords: Contribution for Public Lighting Service; COSIP; Public Lighting Tax; National Tax System.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 DAS CONTRIBUIÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	7
3 A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA- COSIP	18
3.1 A REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA	20
3.2 A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	23
3.3 INTRODUÇÃO DA COSIP A EC 39/2002	28
4 IMPLICAÇÕES JURÍDICO SOCIAIS SOBRE A COSIP	31
4.1 A TESE DA INCONSTITUCIONALIDADE.....	32
4.2 A COBRANÇA DA COSIP E O EFETIVO FORNECIMENTO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.....	38
4.3 A AUSÊNCIA DE MELHORAMENTO NA ILUMINAÇÃO PÚBLICA.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A evolução da manifestação histórica da tributação é fundamentada na transmissão das receitas dos particulares diretamente ao erário do Estado, com o escopo de obtenção de recursos para uma efetivação no desempenho de ações e incumbências substanciais ao corpo social. Esse fenômeno torna-se cada vez mais discutido e observado por diferentes estudiosos deste campo de atuação.

Apesar do pensamento utópico da constituição de uma sistematização tributária, composta por pilares sólidos e por mecanismos limitantes de princípios que se encontrem livres de quaisquer influências políticas que erradicam a atuação tributária trate-se de uma visão ainda bem revolucionária diante da nossa sistemática atual. Entretanto, quando ao funcionalismo do estado a respeito do sistema financeiro atual, nota-se o devido cumprimento de suas atividades no que se refere ao recolhimento de recursos.

Em virtude dessas transformações históricas, pode-se notar o dinamismo dos contornos jurídicos e sociais para desenvolverem um Sistema Tributário brasileiro que satisfaça todas as necessidades iminentes, em conformidade com o Código Tributário hodierno e a Constituição Federal de 1988. Ambos os regramentos são o arcabouço assecuratório de toda a ordem tributária.

Não obstante a disposição de uma Ordem Tributária com uma multiplicidade de normas, o que é precípua para seu funcionalismo, os movimentos sociais, e muitas vezes políticos, associados ao paradigma jurídico, ainda há margem para ensejar determinadas particularidades de cunho jurídico, acarretando certa instabilidade no ordenamento vigente.

A presente pesquisa refere-se, precisamente, a cerca destas particularidades no plano tributário, como a Contribuição de Serviço de Iluminação Pública, também apontada de COSIP ou CIP, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, evidenciando os contornos jurídicos-sociais que a determinam, e os potenciais reflexos nos aspectos da tributação desse serviço e suas particularizações.

Nesse cenário, o objetivo central da pesquisa é apresentar os contornos jurídicos-sociais atinentes a essa contribuição especial, suas implicações e desdobramentos, tornando-se possível, ainda, o enfrentamento de maneira sintética das demais naturezas tributárias.

Cumprir destacar que a contribuição do serviço de iluminação pública foi incorporada ao nosso ordenamento através da Emenda Constitucional de número 39, sancionada em dezembro, do ano de 2002, e tem como desígnio preponderante a viabilidade dos municípios e o Distrito Federal promover a arrecadação de recursos para custeio deste imprescindível serviço público. Entretanto, avulta-se que a manifestação do Poder Constitucional instituído, ao introduzir tais inovações modificou a sistemática das competências tributárias, como também transformou alguns aspectos da natureza tributária da contribuição. Tais fatores originaram uma pluralidade de posicionamentos e repercussões.

A elaboração dessa pesquisa apresenta como justificativa a primordialidade de assimilar como essas condições supramencionadas repercute-se em sentido prático, tem-se como finalidade estabelecer um copilado dessas implicações, quais sejam: a tese de inconstitucionalidade, a realização dessas arrecadações e seus resultados, a ausência de melhorias na iluminação pública, entre outras, visando um aprofundamento da temática. Com efeito, os posicionamentos de maior pertinência relativamente a constitucionalidade ou não da contribuição de iluminação pública, serão versados com objetividade, sem o propósito de esgotamento do tema, para que com a finalização, seja crível revelar-se nos demais acadêmicos de direito a significação da pesquisa. Esse estudo faz-se de extremada importância devido à presença de repercussão judicial e social, o que pode gerar despertar uma insegurança jurídica, colocando em ameaça a efetivação integral dos preceitos da atuação tributária.

No que se refere ao percurso metodológico a presente pesquisa, quanto ao método de abordagem empregado qualifica-se pelo método dedutivo, que se trata da concretização de um entendimento particular, alicerçado de uma verdade genérica. Já como métodos de procedimento utilizados têm-se o estruturalista, busca-se analisar uma estrutura real e com base nesta, considerar os demais fatos existentes. Bem como o monográfico, diante da utilização de doutrinas para exposição de conceitos e de teorias, sejam contrárias ou contraditórias, com conseqüente apreciação e conclusão de um posicionamento ao que diz respeito as questões apresentadas.

Além disso, conta-se como técnicas de pesquisa como a pesquisa bibliográfica e a documental, com análise de estudos que permeia o tema, visto que se trata de uma verificação ordenada da bibliografia à disposição, menciona-se como

fontes basais doutrinas, artigos científicos e periódicos, teses e dissertações atinentes, legislação e jurisprudências e julgados dos tribunais superiores vigentes.

Em complementariedade, quanto ao nível, classifica-se a pesquisa como exploratória e descritiva, com a pretensão de perfazer uma maior vinculação com a temática observada, e obter um detalhamento das características do fenômeno pesquisado. Como também, entende-se como na modalidade qualitativa, diante da flexibilidade para compreensão do tema, seguindo com respaldo na exploração da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional atuais, além das disposições doutrinárias e jurisprudenciais conexas.

Considerando o exposto, com o propósito de atingir os objetivos desse estudo, o primeiro capítulo procede-se com a exposição das contribuições e sua ampliação no Sistema Tributário contemporâneo, com subsequente discriminação particularizada de cada uma das espécies de contribuições tributárias, previstas na Carta Magna, apontando para a inteligência dos artigos 149 e 195 da norma.

No segundo capítulo o estudo se concentra na contribuição de Iluminação Pública, especificamente. Efetua-se a análise da regra matriz da incidência tributária, além do exame de aspectos materiais, como a forma de ocorrência, a identificação dos sujeitos, a base de cálculo, a identificação do caráter *sui generis* entre outros. Em seguida, tem-se a apreciação da inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública e a inserção da emenda 39/2002 no ordenamento, diante da autonomia entre os poderes.

Por fim, no terceiro capítulo, tratar-se das implicações jurídicos sociais sobre a COSIP, expondo a tese da inconstitucionalidade, a cobrança do efetivo fornecimento do serviço de iluminação pública e a ausência de um melhoramento na iluminação pública, notabilizando-se problemáticas como os cenários das periferias, e as ações implementadas quanto à segurança, entre outras. Essas divisões foram salutares na explanação do trabalho, permitindo um aprofundamento mais amplo e completo da matéria investigada.

2 DAS CONTRIBUIÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A aplicação de tributos trata-se de uma manifestação que relaciona processos históricos, políticos, econômicos e sociais, decorrentes desde o surgimento das sociedades socialmente estruturadas, no qual as condutas individuais eram determinadas através de elementos sancionadores básicos.

Como bem preceitua Gomes e Almeida¹, “o Sistema Tributário Nacional passa a ser impregnado pela finalidade extrafiscal, uma vez que o Estado deixa de ser um mero garantidor das liberdades individuais e passa a intervir na ordem econômica e social”.

Com efeito, embora o reconhecimento exato do período em que se manifestou a tributação no seio social demandar a inteligência das múltiplas facetas do conhecimento, evidencia-se que a tributação, em todas as conjunturas, revela-se com um intento precípuo, que ainda permanece tenaz hodiernamente, trata-se do atributo da arrecadação, com fins de obtenção de recursos, no sentido da aplicabilidade, por parte do Estado, na satisfação de serviços basilares para a promoção da sociedade, como a questão das contribuições.

Consoante Chimenti², tais contribuições, que também são designadas de contribuições sociais, paraestatais, sindicais ou de previdência, em regra, são estabelecidas por meio da União, com fulcro nos artigos 149 e 195 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 217 do Código Tributário Nacional.

Nesse cenário, Paulsen³ reforça que “[...] há normas específicas para as taxas, para os impostos, para as contribuições de melhoria, para os empréstimos compulsórios e para as contribuições”. Tem-se da apreciação da doutrina e do texto constitucional uma importante inovação no que se refere as espécies tributárias, visto que através dos regramentos supramencionados o legislador inseriu no Sistema Tributário Nacional os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais.

As contribuições especiais instituídas pela Ordem Constitucional, em seu artigo 149, caput, compõe três categorias de contribuições, quais sejam: as sociais,

¹GOMES, Maria Rodrigues; ALMEIDA, Tagore Neves dos Anjos Brandão de. **COSIP: a função extrafiscal do tributo e consequente possibilidade de sua cobrança escalonada conforme precedente do supremo tribunal federal.** p. 279.

²CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática do direito tributário.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

³PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 62.

as de intervenção em domínio econômico e as atribuídas as categorias quanto a profissão e a economia, todas com objetivo fundamental de obtenção de recursos para impulsionar, amplificar e sistematizar as finalidades de cunho social e econômico do Estado.

Na inteligência do artigo, “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, I e III”⁴.

Entretanto, nota-se que a contribuição do serviço de iluminação pública, não consta no rol apresentado pelo caput do mesmo artigo, ainda que seja classificada como uma contribuição especial. Isso ocorre porque a Emenda Constitucional nº 39/2002, inseriu no regramento constitucional o artigo 149-A⁵, que estabeleceu a Contribuição do Serviço de Iluminação Pública, atribuindo sua competência aos municípios e ao Distrito Federal, com o desígnio de viabilizar o custeamento e continuidade da prestação desse serviço público.

Assim, verifica-se circunstâncias no qual o Estado executa suas atividades sobre uma parcela específica de contribuintes. Não se refere a atuações estatais coletivas, providas pela arrecadação de impostos, e nem mesmo a ações singulares e fracionável, como é no das taxas, trata-se, por certo, de uma atividade estatal direcionada para fins específicos, que se apontam a contribuintes específicos, de maneira que se pretende dos mesmos o custeamento e manutenção, por meio de tributos que se classificam como contribuições.

Tendo em vista que não pressupõe qualquer atividade realizada de modo direto, específico e divisível, as contribuições não são determinadas por parâmetros que comutam, e sim por critérios que se faz por distribuição, sendo possível uma variação de acordo com a capacidade contributiva do indivíduo.

Salienta-se ainda que à medida que impostos e taxas são capazes de serem com facilidade qualificados como espécies de tributos, a designação inerente as contribuições têm ocasionado divergências, nos ensinamentos de Harada⁶:

⁴BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 mai. 2021.

⁵Art. 149-A 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, I e III”.

⁶HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 376.

Muita controvérsia doutrinária existe acerca da natureza jurídica das contribuições sociais. Para alguns autores, elas teriam a natureza de imposto ou de taxa; para outros, seriam meros impostos com destinação específica; para outros, ainda, elas não teriam natureza tributária, apesar de sua compulsoriedade. Estes últimos classificam as exações compulsórias em tributárias e não tributárias.

Assim, diante das controvérsias doutrinárias quanto a natureza jurídica das contribuições é mister demonstrar as peculiaridades e elementos caracterizadores dessas espécies tributárias, bem como suas eventuais singularidades.

Consoante Machado⁷, “o que confere identidade específica, diferenciando as contribuições das demais espécies tributárias, e também diferenciando-as entre si, é a respectiva finalidade constitucionalmente determinada”. Portanto, esse fito constitucionalmente apontado constitui, indubitavelmente, uma particularidade das contribuições.

No entanto, haja vista que existam impostos com fins específicos, torna-se indispensável associar a esse atributo específico, um segundo elemento, para que seja identificada a contribuição, como espécie diversa do imposto.

Nessa conjuntura, direciona-se para a respeitável conceituação explicitada por Paulsen⁸:

Designa-se simplesmente por “contribuições” ou por “contribuições especiais” (para diferenciar das contribuições de melhoria) tal espécie tributária de que cuida o art. 149 da Constituição. Já as subespécies são definidas em atenção às finalidades que autorizam a sua instituição: a) sociais, b) de intervenção no domínio econômico, c) do interesse de categorias profissionais ou econômicas e d) de iluminação pública.

Por consequência, observa-se que as contribuições de modo geral são denominadas, geralmente, por contribuições especiais, estas subdividem-se em quatro espécies, quais sejam: contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas e as contribuições de iluminação pública.

Dessa forma as contribuições são instituídas apenas para satisfazer os fins impostos nos artigos 149 e 149-A, da Constituição Federal, ou seja, para fins sociais,

⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **A contribuição de iluminação Pública – CIP**. 2003, p. 06. Disponível em: www.hugomachado.adv.br. Acesso em: 07 mai. 2021.

⁸ *Ibid.*, p. 80.

de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais ou econômicas e, também, de iluminação pública. A finalidade ditada pela lei é que legitima a criação de cada contribuição e a determinação de sua destinação permite o seguimento da eventual cobrança.

As contribuições sociais são de competência da união e alude-se para uma atividade estatal no campo social, deve-se analisar o texto constitucional para o entendimento do que venha a ser classificado como social, isto significa que é necessário a observância do artigo 194, da Constituição Federal que aventa sobre a ordem social e seus objetivos.

Essa particularidade é que restringe quais as atividades que podem ou não serem custeadas pelas contribuições sociais. Como bem pontua Leandro Paulsen⁹:

Não há, portanto, uma competência irrestrita, uma carta branca ao legislador para a criação de tributos simplesmente justificados como destinados a uma finalidade social. A validade da contribuição dependerá da finalidade buscada, que necessariamente terá de encontrar previsão no Título atinente à Ordem Social.

Percebe-se que para criação desses tributos precisa-se respeitar os princípios inerentes a ordem tributária e determinar uma finalidade que esteja em harmonia com a previsão constitucional sobre a temática.

No que que está relacionado as contribuições de intervenção no domínio econômico, estas são descritas pela sigla CIDE, e a correspondência do domínio econômico estende-se a esfera de atividade dos agentes da economia.

Partindo do texto constitucional pode-se extrair os princípios que norteiam a ordem econômica, que, evidentemente, precisam ser apreciados. “Eventual intervenção é feita, pela União, para corrigir distorções ou para promover objetivos, influenciando na atuação da iniciativa privada, especificamente em determinado segmento da atividade econômica”¹⁰. Em contrapartida, as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, são também conhecidas como contribuições profissionais ou corporativas. Entre essa categoria, apresentam-se as contribuições para os conselhos de supervisionamento profissional.

⁹ Ibid., p. 85.

¹⁰ Ibid., p. 87.

Ressalta-se que “Também são consideradas contribuições do interesse de categorias econômicas as contribuições vertidas para os novos serviços sociais autônomos que atendem a setores específicos”.¹¹ De maneira sintética, pode-se dizer que as contribuições sociais se dividem em três grupos as gerais, como a contribuição ao salário educação e as referentes a seguridade social, estas relacionadas com o artigo 195¹², da Constituição Federal de 1988 e as residuais.

No que se refere as contribuições de intervenção no domínio econômico, abrange-se a contribuição de intervenção no domínio econômico que incidente nas operações cometidas com combustíveis, a CIDE-combustíveis, e ainda a que incide sobre a remessa de importâncias ao exterior, a CIDE-remesas. Já se tratando das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas apresenta como fundamentais divisões, a contribuição de anuidade e contribuição sindical.

Assegura-se que, segundo Sabbag¹³ ao abordar um sentido geral das contribuições especiais, “são tributos destinado ao financiamento de gastos específicos, sobrevivendo no contexto de intervenção do Estado no campo social e econômico, sempre no cumprimento dos ditames da política de governo”. Depara-se com uma característica singular das espécies de contribuições especiais já exibidas, a interveniência do Estado no âmbito social e econômico, com finalidade específica.

Não obstante, os sucintos apontamentos, relativamente as demais contribuições especiais, o objeto desse estudo encontra-se na espécie de contribuição especial designada de COSIP ou CIP, a Contribuição do Serviço de Iluminação Pública, que não se enquadra como contribuição de intervenção no domínio econômico, pois não possui como fulcro o comando ou a regularização de quaisquer setores econômicos, além de não ser atribuída como competência da União.

De igual modo, não se refere a uma contribuição social, visto que não há correlação com os planos sociais do governo. E, ressalta Paulsen¹⁴ que essas contribuições “configurando-se quando se trate de contribuição voltada especificamente à atuação da União na área social”.

¹¹ Ibid., p. 89.

¹² “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais”.

¹³ SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 565.

¹⁴ Ibid., p. 80-81.

Finalmente, também não se presta a contribuições de interesses de categorias, já que não há vínculo com a seara trabalhista ou empregatícia. Por isso, no entendimento de Machado¹⁵:

Não pressupõem uma atuação estatal específica e divisível relativa ao contribuinte (taxas), mas também não incidem sobre um fato desvinculado de qualquer atuação estatal relativa ao contribuinte (impostos): há uma referibilidade indireta, de uma atuação estatal relacionada a um grupo determinado; o fato gerador pode até se assemelhar bastante ao dos impostos, mas só estará completo diante de uma atuação estatal relativa ao grupo no qual se situa o contribuinte, traço diferenciador das contribuições.

Considerando certa divergência acerca dessa contribuição diante do Sistema Tributário Brasileiro, tais afirmações dirimem alguns pontos discrepantes, como o caráter de finalidade e referibilidade voltados a uma parcela específica da sociedade.

O mesmo autor também versa sobre outra característica de relevância que é o fato da contribuição ser devida “[...]porque o contribuinte faz parte de algum grupo, de alguma classe, de alguma categoria identificada a partir de certa finalidade qualificada constitucionalmente[...]”¹⁶. Assim, torna-se evidente a identificação dos contribuintes, tendo por base um grupo social, econômico ou profissional, no qual os mesmos estão aderidos.

Infere-se, por conseguinte, que a contribuição deve-se ser caracterizada como tributo tendo em vista a sua destinação proposta pelo legislador constitucional, sendo específica para custear determinadas atividades do Estado, que esteja vinculada a uma parcela determinada de indivíduos, estes necessitam da atividade ou consegue alguma proficuidade através da mesma.

Conforme examina Leandro Paulsen¹⁷ o custeio entre os integrantes de um mesmo grupo a que se menciona a atividade estatal é a característica fundamental das contribuições, chamada de referibilidade, como já fora tratada. Essa particularidade não faz presumir um benefício para o contribuinte, mas que a atividade esteja relacionada a ele enquanto integrante de um grupo especificado.

¹⁵ Ibid., p. 07

¹⁶ Ibid., p. 07

¹⁷ Ibid., p. 81.

Essa característica faz-se como requisito necessário a todas as contribuições, não só a COSIP, abrange também as sociais, as de interesse de categorias profissionais e/ou econômicas e as de intervenção no domínio econômico.

A única ressalva, diz respeito as contribuições sociais referentes a seguridade social, a estas a referibilidade não constitui uma condição, visto que o artigo 195, da Constituição Federal de 1988, quando impõe um custeio pela sociedade em geral, firmou, de maneira expressa, uma exclusiva atuação solidária entre os indivíduos em sociedade, compelindo, portanto, uma referibilidade extensiva ou plena a essa categoria tributária, extraíndo-lhe qualquer significação.

Frisa-se que o artigo referenciado faz essa alusão tão-somente às contribuições de seguridade social, constituindo um completo descabimento invocar esse elemento de solidariedade as demais espécies de contribuições.

Notadamente, quanto as contribuições de iluminação pública, objeto dessa pesquisa, tem-se como marco fundamental a Emenda Constitucional nº 39, perpetrada no ano de 2002, que acrescentou o artigo 149-A a Carta Magna vigente, concedendo competência especial aos Municípios e ao Distrito Federal para a criação de uma contribuição específica para custear os serviços de iluminação pública.

De acordo com Paulsen¹⁸, essa inovação “privilegiou-se a pureza da figura das taxas tais como aparecem tradicionalmente em nosso direito, ou seja, relacionadas tão somente a serviços específicos e divisíveis”. Nesse sentido, o regramento foi astuto, ao optar por a concessão da competência para a criação de uma contribuição, e não de uma taxa.

De outro modo, provocaria a possibilidade do pagamento de uma taxa para prestação de um serviço que não possui carácter divisível, o que acarretaria em diversos empasses. Além disso, a Súmula 670, do STF explicita que “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”, não havendo cabimento para qualquer imprecisão quanto a diferenciação dessas duas espécies tributárias.

Como as contribuições são tributos qualificados de acordo com a destinação da arrecadação. Consoante Garcia, “Portanto, como a COSIP tem o produto final destinado ao custeio da iluminação pública, então, possui a mesma natureza jurídica das contribuições do art. 149 da Constituição Federal”¹⁹.

¹⁸ Ibid., p. 91.

¹⁹ GARCIA, Danilo Bono. **Análise sobre a constitucionalidade da Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública-COSIP**. Campina Grande, 2008. p. 14.

No concernente o princípio central da COSIP, prevista no artigo supracitado, o legislador constitucional determinou que, exclusivamente, os Municípios e o Distrito Federal possuem o poder de estabelecer essa contribuição, competindo aos mesmos, em seus atinentes campos de atuação, a edição de normas que disciplinem a matéria.

Ainda no que diz respeito a referida norma, destaca-se que há, nitidamente, uma remissão a observância dos incisos I e III, do artigo 150, da Constituição Federal. Isso, torna “inequívoca a submissão desta contribuição, como qualquer outro tributo, às limitações constitucionais ao poder de tributar, evitando discussões sobre a sua natureza”²⁰.

Destarte, a contribuição de iluminação pública deverá ser criada por uma lei municipal, além disso deve-se respeitar os preceitos da irretroatividade e da anterioridade, previstos na norma supra. Vale ressaltar que as garantias com previsão nos incisos II e IV, devem de igual modo serem aplicáveis às normas dos municípios que instituírem a COSIP.

Abaliza-se que a contribuição com finalidade de custear a iluminação pública é um tributo que carece apresentar como parte credora, conseqüentemente, o município que almeja a instituição da mesma. A qualidade de mero arrecadador, ou seja, função de receber as quantias e fazer o repasse, entretanto, pode ser passível de delegação, desde que se trate de pessoa jurídica de direito privado, na ocorrência da COSIP, tem-se as instituições concessionárias de energia elétrica, conforme o que preceitua o parágrafo único da norma mencionada.

Resta manifesto que a norma que preceitua a COSIP, definiu a sua materialização como uma espécie de contribuições especiais. Contudo, notabiliza-se que essa manifestação do Poder Constituinte, ao incorporar tais inovações transformou a sistemática das competências tributárias, além disso, alterou alguns aspectos imperiosos quanto a natureza da contribuição. Tais fatores tendem a ocasionar uma pluralidade de posicionamentos e repercussões.

Acrescenta-se que o mesmo artigo indica insuficientes esclarecimentos no que diz respeito as particularidades dessas arrecadações, apontando, no entanto, a natureza tributária, ao assegurar a aplicação dos preceitos do artigo 146, inciso III, da Constituição Federal, que é atinente aos casos nos quais faz-se cogente a aplicação de Lei Complementar.

²⁰ Ibid., p. 92.

Com o fito de buscar uma maior apreciação e elucidação das particularidades desse tributo, apresenta-se a conceituação de Torres²¹:

Contribuição é tributo devido pela realização de serviço ou obra pública indivisível em favor de determinado grupo social, de que decorra benefício especial para o cidadão que dele participa, (...) é um tertium genus de tributo, que se situa a meio passo entre o imposto e a taxa. Aproxima-se do imposto porque os respectivos aperfeiçoam-se tão logo ocorra a situação descrita em lei, independentemente de qualquer manifestação de vontade do contribuinte; mas dele se estrema porque o imposto não é contraprestacional nem se submete ao princípio do custo/benefício, mas ao da capacidade contributiva. Assemelha-se a taxa porque ambas são remuneratórias de serviços públicos, refletem uma divisibilidade da vantagem do contribuinte e se subordinam aos princípios custo/benefício; dela se afasta, todavia, porque a taxa remunera a prestação de serviço público específico e divisível, enquanto a contribuição corresponde a atividade indivisível da Administração.

Essa definição aponta de maneira aprofundada a inter-relação existente dentre impostos, taxas e contribuições em sentido amplo. Contata-se que cada espécie tributária possui um escopo particular. É de referir que a Constituição Federal confere a competência para instituição, especificamente, da contribuição unindo a arrecadação e o financiamento de determinados fins.

Acredita-se que, o objetivo do texto normativo é assegurar a manutenção e a melhoria de determinadas finalidades públicas, que, conforme apreciação das contribuições permitidas, observa-se que protegem importantes princípios do nosso ordenamento, como o da dignidade da pessoa humana.

Ainda sobre as inovações no Sistema Tributário vigente e suas implicações, Carvalho²² afirma que:

O constituinte derivado ampliou o rol de competências tributárias, criando nova modalidade de contribuição. Ao fazer uso dessa faculdade, o legislador ordinário deverá observar os limites impostos pelo Texto Supremo, respeitando as materialidades cuja competência para tributar pertence aos demais entes federativos e observando os princípios que regem a tributação no ordenamento jurídico brasileiro.

²¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Renovar, 7ed., 2000.

²² CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 47.

Por estes motivos, as contribuições apresentam regime jurídico próprio, que pondera suas alterações, de acordo com as regras do regime geral. Portanto, tem-se como requisito de validade das contribuições especiais, encontrar-se unicamente direcionada para o fim da arrecadação, isto é, a lei que estabeleceu a contribuição deverá determinar um fim para os recursos que serão arrecadados, na ausência deste aspecto, não poderá instituir a contribuição e se aplica como inconstitucional tal requisição.

Paralelamente, pode-se encontrar na doutrina adeptos da vertente de que a contribuição para o custeio de iluminação Pública, importa em um errôneo recurso determinado pelo Poder Constituinte derivado, para solucionar o entrave da inconstitucionalidade sobre as taxas de iluminação pública, no qual os municípios, obstinadamente, estabeleciam e arrecadavam. Partindo dessa ideia tem-se o entendimento de que a COSIP não contempla os requisitos de particularização das contribuições, caracterizando-se como uma espécie de imposto com uma destinação especial.

Conclui-se, diante da apreciação de posicionamentos díspares, assevera que os municípios possuem o livre arbítrio para estabelecer leis que versem sobre a contribuição de iluminação pública, através de lei complementar, tendo em vista que conforme a lei maior essa atividade compete exclusivamente a esses entes. Porém, ressalta-se para as dificuldades que os mesmos podem apresentar para efetivação dessas atividades.

Na mesma linha, Joisa Dutra, Patrícia Sampaio e Lívia Amorim pontuam²³: “A prestação direta pelo município, no entanto, pode ser especialmente desafiadora considerando a falta de expertise e de estrutura de muitos dos municípios para operação e manutenção desses ativos de iluminação pública”. Assim, em face dessa discricionariedade oferecida ao Distrito Federal e Municípios, pode-se conduzir há um cenário de amplas controvérsias na doutrina e jurisprudência, no que tange ao elemento quantitativo dessa espécie de contribuição.

Por essa razão, a solução mais adequada na prática tem sido a delegação dos serviços a determinado ente privado, tem-se demonstrado como opção que mais

²³ DUTRA, Joisa; SAMPAIO, Patrícia; AMORIM, Lívia. Aspectos regulatórios e desafios da iluminação pública: controvérsias e desenvolvimentos recentes. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. v. 02, n.02. abr./ago. 2016, p. 129.

se adequa a essa questão. As mesmas autoras referias acima²⁴, aludem que esse recurso seria:

[...] a forma mais eficiente de tornar disponível esse serviço para a coletividade e de diminuir perdas associadas à prestação direta pelo Estado [...] Por outro lado, esse mesmo grupo de municípios que não gozam atualmente de capacidade técnica e financeira para prestar diretamente o serviço são possivelmente aqueles que enfrentarão maiores desafios para modelar uma parceria público-privada com uma estrutura de garantias de suas obrigações pecuniárias robusta e com escala suficiente para atrair investidores.

Atenta-se para o fato da necessidade de uma alternativa a curto prazo que seja efetiva, possibilitando a disposição do serviço de iluminação pública sem trazer danos a sociedade, e com o fim de perpetrar uma atribuição conjugada dos serviços de iluminação pública.

As ilustres autoras ainda consideram que “A administração desses riscos e o desenho apropriado de uma estrutura que ofereça as garantias robustas o suficiente para assegurar a contrapartida devida pelo Poder Público é uma tarefa árdua”²⁵.

Destarte, no que se refere especificamente aos serviços de iluminação pública, essa administração ainda não foi implementada, mesmo demonstrando-se imprescindível, cumpre-se fazer referência ao caráter árduo, tendo em vista que além das demandas comuns que abrangem a formação de uma estrutura com garantia de eficácia que possa proteger a instituição ao qual o serviço foi delegado, ou seja, a concessionário, de eventuais descumprimentos de obrigações por parte do Estado, soma-se a dada a falta de aprimoramento dos municípios e a concludente indigência de uma organização de diligências, agrupados esses obstáculos tendem a potencialização.

Entende-se demonstrado que a conjugação de esforços entre as esferas de poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como a sociedade deve orientar as decisões adotadas em relação as contribuições de iluminação pública, adequando seus contornos jurídicos aos anseios sociais existentes.

Assim sendo, torna-se imperioso demonstrar, segundo Joisa Dutra, Patrícia Sampaio e Lívia Amorim²⁶:

²⁴ Ibid., p. 129.

²⁵ Ibid., p. 133.

²⁶ Ibid., p. 139.

[...]apesar de a Constituição determinar que a cobrança possa ser utilizada para “custeio dos serviços de iluminação pública”, a legislação federal não prevê quais rubricas poderiam ser cobertas ou não com recursos da COSIP.

Essa explanação, faz-se compreender, diante da ausência de legislação federal, que além do assentado, há ainda uma lacuna no ordenamento jurídico, resultando em contendas que ainda se encontram pendentes julgamentos.

Por fim, quanto a natureza tributária da COSIP, que anteriormente a Emenda Constitucional nº 39, de 2002, tornava-se alvo de constantes questionamentos, figura-se em um status de absolutamente estabilizada, com suas características pormenorizadas, e embora contenha alguns elementos semelhantes aos dos impostos e das taxas, tem sua autonomia preconizada, considerando-se uma espécie tributária, categorizada como contribuição especial.

3 A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA- COSIP

Diante dos apontamentos denotados pela Constituição Federal de 1988, tem-se, inegavelmente, a necessidade de uma elucidação mais aprofundada dessa peculiar espécie tributária, cognominada de Contribuição de Iluminação Pública Municipal.

Em consonância com a erudição de Paulsen²⁷, julga-se o artigo 149-A, da CF/1988, como propulsor dessa contribuição especial, ao promover a autorização para que os Municípios e o Distrito Federal possam estabelecer a contribuição para custeamento dos serviços de iluminação pública, por intermédio de leis municipais próprias, determinando a obrigação de observância dos princípios da legislação estrita, da irretroatividade da lei e os preceitos quanto a anterioridade de exercício e nonagesimal.

O regramento supra, portanto, inova o texto constitucional, conferindo a esses entes o poder para instituírem essa natureza de contribuição, por meio de uma lei municipal adequada para esse fim, ressalta-se o imperativo de submissão aos princípios tributários vigentes, principalmente os supramencionados.

No entanto, essa previsão normativa, certamente, não denota a coibição de subordinação dessa espécie tributária aos diversos preceitos tributários existentes, que também eximem ampla importância, especificamente os princípios que retratam a isonomia e a capacidade contributiva.

Nesse mesmo sentido, Paulsen²⁸ ainda assevera que “[...] conforme já decidiu o STF, por certo não dispensa a observância das demais garantias, como a isonomia, tampouco o respeito ao princípio da capacidade contributiva”. Os primados que são expostos na norma, referem-se à vinculação da COSIP ou CIP aos princípios da legalidade e da isonomia tributária, consoante os ditames do artigo 150, incisos I e II. Já no que diz respeito ao princípio da capacidade contributiva, tem-se sua previsão estabelecida no artigo 145, parágrafo 1º, todos extraídos do Texto Constitucional.

Similarmente, o mesmo autor²⁹, resguarda a validade dessa contribuição, manifestando o entendimento do Supremo Tribunal Federal, aduz-se “[...] que a cobrança apenas dos consumidores de energia elétrica não viola a isonomia. Também entende que a progressividade da alíquota não afronta a capacidade contributiva”. Corroborando-se com a anuência desse Tribunal Superior quanto a não violação dos princípios tributários alusivos por meio da instituição dessa contribuição.

Enfrentando-se esses conceitos introdutórios, passa-se a apreciação das particularidades inerentes a Contribuição de Iluminação Pública ante o ordenamento jurídico hodierno.

²⁷ Ibid., p. 715.

²⁸ Ibid., p. 715.

²⁹ Ibid., p. 715.

3.1 A REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

Nos ensinamentos de Carvalho³⁰, pode-se observar como se dá a funcionalidade da norma tributária (*stricto sensu*), tendo em vista que a mesma que determina a incidência do tributo. Esse organismo é fruto da ciência do Direito e mostrar-se, com a disposição intrínseca do chamado juízo hipotético condicional, que na estrutura e operadores lógicos da norma jurídica caracterizam-se pela presciência de uma hipótese, juntamente com uma consequência.

Assim, através da regra matriz de incidência dos tributos é exequível compreender o inteiro teor da norma, por meio das noções elementares que a integram, quais sejam: a hipótese ou precedente e a consequência a que se assentam.

Ademais, nas explanações de Carvalho³¹ sobre esse cenário em concreto, assevera que:

Dentro desse arcabouço, a hipótese trará a previsão de um fato (se alguém industrializar produtos), enquanto a consequência prescreverá a relação jurídica (obrigação tributária) que se vai instaurar, onde e quando acontecer o fato cogitado no suposto (aquele alguém deverá pagar à Fazenda Federal 10% do valor do produto industrializado).

Considera-se uma organização tríplice, no qual a hipótese apresentará determinado fato, a consequência preceitua quais os efeitos legais decorrentes do caso em concreto, ou seja, institui a obrigação de tributar, e a parcela de indivíduos aos quais irão recair essa tributação. Nesse caso, a hipótese incidente é aquela cuja sua descrição abstrata encontra-se previsão na legislação.

Perante a incorporação do artigo 149-A, na Constituição Federal de 1988, com atribuição da COSIP como uma espécie tributária de caráter *sui generis* é cediço o enquadramento da natureza jurídica dessa contribuição, tendo em vista que essa assimilação se torna imprescindível para unificar os aspectos pertinentes aos entraves jurídicos que apontam para constitucionalidade ou não dessa tributação, bem como acerca dos questionamentos quanto a validade dos valores cobrados.

³⁰ Ibid., p. 171.

³¹ Ibid., p. 171.

A respeito disso traz-se a baliza as ideologias de alguns doutrinadores de referência no Direito Tributário, quanto às condições necessárias para se determinar a natureza jurídica tributária, em conformidade com as lições de Alexandre³², Machado³³ e Harada³⁴, pode-se asseverar que para essas particularizações serem possíveis, deverá ser averiguado, inicialmente, o fato gerador da arrecadação em análise, tendo por base o artigo 4º, do Código Tributário Nacional. Em seguimento, precisa-se realizar uma avaliação quanto a respectiva base de cálculo, com previsão na mesma norma, em seu parágrafo 2º. E, finalmente, apreciar seus aspectos materiais, como os sujeitos, as suas finalidades e destinações. Portanto, serão examinados os elementos materiais, pessoais, espaciais e quantitativos dessa contribuição.

Quanto as características da COSIP que as diferencia das demais espécies de tributo, tem-se a destinação do fruto do arrecadamento, assim, a Contribuição de iluminação pública tem como desígnio o custeamento de um serviço prestado e não a prestação da atividade em si. Por essa razão, o valor é devido não pela incidência de um fato gerador, e sim para custeio da atividade.

De maneira idêntica, ao considerar a inserção da Contribuição para o custeio da iluminação pública, no artigo 149-A, da Constituição Federal, Garcia³⁵ aponta que para finalidade da arrecadação desse tributo, confirmando que no regramento:

Não se disse quais fatos poderiam ser considerados geradores da contribuição, apenas que os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Não adotou a materialidade do fato gerador, mas a finalidade, que é custear o serviço público de iluminação.

Nessa presunção, tem-se a ausência de um fato gerador específico na norma, adotando-se somente a finalidade de custear a prestação do serviço público de iluminação. Essa vertente, apoia-se no fundamento de que não existe nenhum vínculo com o uso de maneira autônoma do serviço de iluminação pública, pois refere-se a uma espécie tributária com caráter *sui generis*, no qual é necessário apenas a

³² ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 4 ed. São Paulo: Método, 2010, p. 54.

³³ Ibid., p. 13.

³⁴ HARADA, Kiyoshi. **Contribuição para custeio de iluminação pública**. 2003, p. 03. Disponível em: <<http://www.iob.com.br>>. Acesso em: 01/05/2021.

³⁵ Ibid., p. 30.

disposição do serviço de iluminação para que seja possibilitado a sua eventual cobrança.

No que se refere ao aspecto material, denomina-se como o elemento nuclear da hipótese que versa a norma, analisando-se o texto normativo tem-se que a locução “consumir energia elétrica”, exposta no artigo já debatido, remata esse elemento material da contribuição nos Municípios e Distrito Federal. Sobre essa questão Garcia³⁶, também aquiesce que “pode-se afirmar que o aspecto material da hipótese de incidência passível de determinar o *quantum debeatur* devido pelo contribuinte da COSIP é o custeio do serviço de iluminação pública”.

Por conseguinte, para definição da base de cálculo desse tributo, deve-se correlacionar o quantum ao critério material, pois estão diretamente atrelados. Assim, a contribuição para custeio de iluminação pública, sendo instituída com a finalidade de custear tal serviço, não determina expressamente uma base de cálculo a ser empregada pelos Municípios e o Distrito Federal, permitindo que as leis municipais que estabelecem a acenada contribuição, instituem suas próprias bases de cálculos. Inquestionavelmente, trata-se de uma omissão legislativa, que acarreta na origem de múltiplas bases de cálculo, distribuídas pelos municípios do país.

Na percepção de Garcia³⁷, é mister salientar que o custeio, no qual surgirá essa base de cálculo em apreciação, não se restringe a importância da energia elétrica que é consumida, mas de uma abordagem mais vasta, que deverá englobar a completude de dispêndios essenciais a esse serviço, como a investimento em lâmpadas, cabos, postes de iluminação, sensores e quaisquer ferramentas e sistemas indispensáveis ao adequado e ininterrupto andamento do serviço de iluminação pública.

O fator imperioso para essa determinação, trata-se da própria finalidade da COSIP, por isso conclui-se que a sua base de cálculo necessita recair sobre o custeio do serviço de iluminação pública. Além disso, os municípios apresentam variações quanto ao estabelecimento de um liame quantitativo, não só no que se refere a valores, como também no formato dessas cobranças, uma vez que, em determinados municípios são constituídas quantias fixas, já em outros preferem-se por cálculos de percentuais, considerando o consumo da energia elétrica como base.

³⁶ Ibid., p. 31

³⁷ Ibid., p. 31

Destarte, é notório que como sujeitos ativos da contribuição só poderão compor os Municípios ou o Distrito Federal, que são os entes competentes para custeio e arrecadação desses serviços, conforme especificado no regramento legal.

No que tange aos contribuintes da COSIP, Muller³⁸ descreve que “deverá ser a pessoa que reside ou exerce atividades profissionais no local de prestação do serviço de iluminação pública”. Tendo em vista, o artigo em exame, percebe-se a faculdade de ser cobrada a COSIP nas faturas de consumo da energia elétrica, instituiu-se, assim, que o sujeito passivo do tributo se apresenta como qualquer indivíduo que tenha relação a determinado município ou ao Distrito Federal.

Como aspecto espacial, deduz-se que o espaço onde ocorre será, exclusivamente, aquele em que sobrevenha a adequada prestação do serviço. Logo, atenta-se aos territórios dos Municípios e do Distrito Federal.

Acrescenta-se que, compreendendo a instituição da contribuição para custeamento dos serviços de iluminação pública com uma tributação com finalidades específicas, não há que se articular sobre sociedade de modo geral financiar o seu custeio, posto que se torna inexecutável, um município, por exemplo, efetuar a cobrança da aludida contribuição, de maneira individualizada e isolada. Assim sendo, faz-se forçoso determinar um vínculo concreto para validade do ato, e essa conexão consiste em manter alguma ligação com a energia elétrica prestada no território de algum Município ou do Distrito Federal.

Mediante o exposto acerca da regra de incidência tributária dessa contribuição, segmenta-se para a constatação da inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública.

3.2 A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

No decorrer de considerável período, o serviço de iluminação pública no Brasil foi custeado por meio da criação de taxas, que eram instituídas pelos Municípios, por meio de lei específica e foram denominadas de TIP, ou Taxa de Iluminação Pública. Essas cobranças suscitavam amplos debates acerca da validade e

³⁸ MÜLLER, Danieber Marchiori. **A implantação da contribuição para custeio de serviço de iluminação pública no município do Rio de Janeiro/RJ**. 2010. 50 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Empresarial e dos Negócios, Pós-Graduação “Lato Sensu”, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010. p. 16.

constitucionalidade dessa espécie de tributação, diante do flagrante afronta aos artigos 145³⁹, inciso II, da Constituição Federal de 1988, e 77⁴⁰ do Código Tributário Nacional.

Baseando-se nos regramentos referidos, pode-se notar que o texto constitucional reforçou a previsão que já era manifesta no Código Tributário, quanto a instituição das taxas, somente nos casos de atividade do poder de polícia ou através do uso, de maneira concreta e com potencialidade, dos serviços públicos considerados divisíveis e específicos, que são ou disponibilizados ao contribuinte ou colocados a sua disponibilidade. Por isso, em presença dessa aparente disparidade, emergiu-se diversos posicionamentos na doutrina em oposição a arrecadação da Taxa de Iluminação Pública.

Em se tratando das exposições doutrinárias e jurisprudenciais preponderantes quanto a inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública, tem-se primordialmente, que antes da Emenda Constitucional nº 39 de 2002, que introduziu a COSIP no texto legal, o custeio de iluminação pública era realizado por meio da cobrança dessas taxas de serviços, que eram criadas pelos municípios, através de lei.

Nesse sentido, Martins⁴¹, esclarece que:

O serviço de iluminação pública não pode ser cobrado por meio de taxa, pois é um serviço dirigido à toda coletividade, não podendo ser dividido em unidades autônomas para cada contribuinte. Trata-se de serviço *uti universi* e não *uti singuli*, quer dizer: prestado a toda comunidade e não individualmente a cada contribuinte. Deve, portanto, ser custeado por meio de impostos e não de taxas, por ser indivisível, contrariando o inciso III do art. 79 do CTN e o inciso II do art. 145 da Constituição. A iluminação pública favorece a todas as pessoas que passam na rua e também aos donos de imóveis, porém não é possível individualizar a quantidade de luz gasta por cada um, para ser possível na cobrança da taxa.

Considerando o exposto, reputa-se que o serviço de iluminação pública não pode ser particularizado e dividido, devido ao seu caráter *uti universi*, ou seja, um caráter coletivo, que engloba atividades que são prestadas a todos de maneira comum.

³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 145.

⁴⁰ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

⁴¹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 35-70.

Saliente-se ainda que diante da impossibilidade de determinar quem são os usuários e como se mensura a quantidade dos serviços utilizados pelos mesmos, uma vez que todos os indivíduos que se deslocam pelo território do município gozam desse serviço prestado, independentemente de tratar-se de residentes fixos ou apenas visitantes, depreende-se da incoerência da efetivação dessa cobrança por meio de taxas.

A respeito dos serviços públicos Pietro⁴², enfatiza que se considera “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. O que, de certo, enquadra-se na conceituação do serviço de iluminação pública. E quanto aos serviços *uti universi*, a mesma autora elege determinados serviços prestados pelo Estado que condizem com a sua acepção, quais sejam: “o caso dos serviços de defesa do país contra o inimigo externo, dos serviços diplomáticos, dos serviços administrativos prestados internamente pela Administração, dos trabalhos de pesquisa científica, de iluminação pública (...)”. A saber, a iluminação pública concerne um serviço público fornecido pelo Poder Público para toda a coletividade e por isso não há como ser cobrado por intermédio de taxas.

Relativamente aos elementos de especificidade e divisibilidade, Carneiro⁴³ aclara que a divisibilidade denota que o serviço é capaz de ser consumido de modo individual, separadamente para todos os usuários. Já quanto a especificidade do serviço, quer dizer que há a possibilidade de ser isolado em componentes autônomos de intervenção, de proveito ou para satisfação das necessidades do Estado.

Assim, torna-se inequívoco, a inconstitucionalidade da TIP, já que não é uma atividade que não pode ser dividida dessa forma autônoma, pois se destina a todos os contribuintes e não apenas a uma parcela. A iluminação pública é concedida a toda sociedade, e os indivíduos desfrutaram desse serviço somente de maneira indireta.

Nessas lições, assevera Machado⁴⁴:

O essencial, na taxa, é a referibilidade da atividade estatal ao obrigado. A atuação estatal que se constitui fato gerador da taxa há de

⁴² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 106.

⁴³ CARNEIRO, CLAUDIO, **Curso de Direito Tributário**, Saraiva, 2012, p. 275.

⁴⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 442.

ser relativa ao sujeito passivo desta, não a coletividade em geral. Por isso mesmo o serviço público cuja a prestação enseja taxa há de ser específico e divisível, posto que assim será possível verificar-se uma relação entre esse serviço e o obrigado ao pagamento da taxa.

Como é possível perceber, o elemento de referibilidade da taxa obriga-se o Poder Público a atuar em função de sujeito passivo determinado, o que não é o caso do serviço de iluminação pública, que é oferecido para coletividade de modo geral, isto torna essa cobrança manifestamente inconstitucional, exatamente por afrontar o atributo de referibilidade do Estado em relação ao contribuinte.

E ainda, sobre o carácter de divisibilidade dessa atividade estatal, tem-se o entendimento de Müller⁴⁵:

O serviço de iluminação pública beneficia a todos os munícipes e os visitantes, mesmo aqueles que não consomem energia elétrica de forma direta naquele município. É prestado em carácter geral, para toda a coletividade, assim não poder ser caracterizada como divisível, impedindo o cumprimento de um dos pressupostos legais e constitucionais para sua cobrança na forma de taxa: a divisibilidade.

Em virtude disso, a exação da Taxa de Iluminação Pública não poderia ser admissível, já que não estão presentes as condições necessárias para quaisquer taxas determinadas pelo serviço público, isto é, ser específica e divisível a todos os contribuintes. Além disso, os contornos dessa tributação, muito mais assemelhava-se com os impostos, do que com as taxas.

No discernimento de Paulsen⁴⁶ a respeito dessa cobrança indevida, diz que “Não há por que toda a sociedade participar do custeio de **tais atividades** estatais na mesma medida quando sejam específicas, divisíveis e realizadas diretamente em face de ou para determinado contribuinte que a provoca ou demanda” (grifos do autor).

Portanto, a TIP foi considerada inconstitucional devido ao grande número de julgados examinados pelo Supremo Tribunal Federal, o que ensejou na construção da Súmula de nº 670⁴⁷, do STF, preceituando-se que: “O serviço de iluminação Pública não pode ser remunerado mediante taxa”.

Consta-se que o próprio texto Constitucional, no artigo 145, inciso II, já aludido, determina categoricamente quais são os serviços públicos que têm

⁴⁵ Ibid., p. 32.

⁴⁶ Ibid., p. 72.

⁴⁷ BRASIL. Súmula 670. **Supremo Tribunal Federal**. Dispõe sobre a Taxa de iluminação Pública.

concessão para serem custeados através de taxas. Por consequência, tem-se o embasamento constitucional que orientou o Tribunal Superior a editar a referida súmula e eventual declaração de inconstitucional da Taxa de Iluminação Pública assinalada.

No que tange a essa declaração de inconstitucionalidade, Garcia⁴⁸, dilucida que:

A Taxa de Iluminação Pública foi considerada inconstitucional, uma vez que se tratava de verdadeiro imposto, no que pese ter sido denominada de taxa. Desse modo, sendo aquela considerada imposto, os Municípios brasileiros não teriam competência tributária para sua criação, muito menos para exigí-lo dos contribuintes.

Ante essa declaração demonstrada pelo Supremo Tribunal Federal, pluralizou-se as pendências jurídicas pleiteando a restituição das importâncias pagas pelos contribuintes e a suspensão de quaisquer cobranças iminentes dessa natureza de exação. Com isso, houve um considerável prejuízo no âmbito financeiro de diversos municípios, visto que alguns desses não obtinham êxito no custeamento do serviço de iluminação.

Posteriormente, frente a iteradas deliberações do Excelso Tribunal, afirmando a declaração de inconstitucionalidade da Taxa de Iluminação Pública, os municípios do país inicializaram constantes pressionamentos para que o Congresso Nacional estabelecesse outra forma de fornecer essa receita para a iluminação pública, devido aos dispêndios provenientes do fornecimento desse serviço.

De acordo com Machado⁴⁹:

Houve quem pretendesse a alteração do âmbito Constitucional das taxas, com o desdobramento do inciso II, do art. 145, em três alíneas assim redigidas: a) em razão da prestação do poder de polícia; b) pela prestação de serviço de limpeza, saneamento, iluminação e segurança dos logradouros públicos; c) pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

⁴⁸ Ibid., p. 10.

⁴⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **A contribuição de iluminação pública - CIP**. 2003. Disponível em: <http://www.hugomachado.adv.br>. Acesso em: 16/05/2021

Nessa ocasião, as tentativas para contornar as decisões dos tribunais eram inúmeras, como a acenada acima, pretendendo-se a modificação do texto constitucional para se aquedar as necessidades dos municípios, o que demonstrou irrefutável inconstitucionalidade.

Na mesma linha, Harada⁵⁰, assevera que tal proposta afrontava diretamente a Constituição Federal, pois, escusava a obrigação de preencher condições inerentes as taxas, como ser específico e divisível o serviço prestado. Ademais, um projeto nesse sentido acarretava na extinção da regra de impedimento constitucional das taxas apresentarem idênticas bases de cálculo dos impostos, ferindo, assim, o primado constitucional da discriminação das rendas tributárias.

A situação se caracterizava com a espécie tributária do imposto sendo mascarada, ao atribuir-lhe a designação de uma taxa, uma vez que não existia qualquer liame entre a prestação que era fornecida aos contribuintes e o exercício das atividades do Estado.

Portanto, foi através da persistência do Poder Legislativo para solucionar as demandas dos municípios quanto ao custeamento do serviço de Iluminação Pública, que se originou a Proposta de Emenda à Constituição de nº 03, no ano de 2002. A mesma veio a ser aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, promovendo o nascimento da Emenda Constitucional nº 39, do mesmo ano, que instituiu o artigo 149-A e seu parágrafo único, na Carta Magna.

Diante desse panorama, desenvolve-se essa pesquisa no sentido de abordar a respeito da introdução dessa Emenda Constitucional no nosso ordenamento.

3.3 INTRODUÇÃO DA COSIP A EC 39/2002

A Contribuição de Iluminação Pública foi incorporada no texto da Constituição através da EC nº39/2002, que acresceu o artigo 149-A ao título que trata da Tributação e do Orçamento Público, trazendo uma inovação ao Sistema Tributário Nacional. É importante efetua-se determinadas exposições a respeito dos contornos dessa positivação.

⁵⁰ HARADA, Kiyoshi. **Contribuição para custeio de iluminação pública**. 2003. Disponível em: <http://www.iob.com.br>. Acesso em: 16/05/2021.

Pode-se afirmar que a COSIP se estabeleceu como uma solução as frequentes incompatibilidades de julgamentos e de declarações de inconstitucionalidades apresentadas com o recolhimento indevido da taxa de iluminação pública. Sob o entendimento de Sabbag⁵¹:

Estranhamente, o texto constitucional atrela a COSIP apenas a três princípios constitucionais tributários – legalidade, irretroatividade e anterioridade – o que parece denotar uma imprópria postura reducionista, haja vista a inafastável conexão dos tributos a todos os princípios constitucionais tributários, com inexoráveis limitações ao poder de tributar (arts. 150 a 152, CF), ressalvados os casos discriminados no texto constitucional, como possíveis ressalvas.

Primeiramente, tem-se notadamente que esse novo regramento vinculou a COSIP apenas aos princípios elencados nos incisos I e III do artigo 150, da CF/1988, quais sejam: os princípios da legalidade tributária, o da irretroatividade e o da anterioridade, considerados como verdadeiros pilares da segurança jurídica. Já as prerrogativas instituídas nos incisos II e IV, do mesmo artigo, apesar de não mencionados devem ser aplicados a todas as leis municipais que instituam a contribuição.

De maneira idêntica, já se manifestou o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 939-7⁵², ao declarar inconstitucional a locução da Emenda Constitucional nº 03/93 que buscava dispensar do imposto sobre a movimentação financeira (IPMF), a incidência de determinadas garantias com previsão no artigo 150 da Constituição Federal. O Tribunal deliberou no sentido da obrigatoriedade da observância de tais garantias individuais em quaisquer emendas à Constituição, fundamentando-se no art. 60, parágrafo § 4º, IV, que trata das cláusulas pétreas.

Em sentido prático, isto significa que as leis municipais, devem respeitar todos os princípios tributários, não só os princípios da legalidade e da anterioridade tributária, assim, não é possível estabelecer um tratamento com disparidade entre os contribuintes, em uma mesma condição, como também não é permitido valer-se da COSIP com a finalidade de confisco.

⁵¹ Ibid., p. 543.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 939-7/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 15 dez. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 10 mai. 2021.

A respeito da natureza jurídica dessa contribuição, articula-se Harada⁵³, que se reproduziu a mesma estratégia empregada, no campo federal, em determinada legislação ordinária, quando da alteração do antes IPMF, que passou a ser CPMF, tratando-se de um contorno da decisão da Suprema Corte, pois o fato gerador da obrigação tributária não foi alterado. Neste caso citado, a tributação modificou o gênero, sem alterar sua substância. Já na ocorrência da COSIP, a taxa transformou em contribuição.

Com efeito, tendo como fundamento o Código Tributário Nacional, não é cabível que uma simples modificação na designação de uma cobrança possa ser determinante para transformação da sua natureza jurídica. Permanecer em concordância com isso, significa clara violação a garantia da discriminação dos impostos, que regulamenta que todos os impostos devem ter previsão taxativa na Constituição Federal.

Aponta-se, de igual forma, uma violação ao pacto federativo, já elucidado, que são as cláusulas pétreas, conforme artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, no qual emana a separação das competências, com o fim de assegurar recursos para o amparo de todos os entes federativos.

De acordo com as considerações de Pinto⁵⁴, mostra-se que: "As normas de competência tributária na CR/88 são originárias, compõem o pacto federativo e, portanto, não podem ser sobrepostas por emendas constitucionais, com efeitos diretos ou indiretos". Portanto, a ação de instituir uma nova competência de ordem tributária, por meio de uma emenda constitucional, seguramente, não cooperou com o sentimento insegurança jurídica por parte dos contribuintes, que, atendendo a essa inovação legal, tornam-se submissos ao interesse do poder fiscal do Estado.

Assim, não obstante a supressão da competência tributária de alguns entes federados, e auferindo atribuições a outros de maneira direta pela Constituição Federal, o ato de estender a competência de tributar para os Municípios e Distrito Federal constitui uma problemática que enseja a reflexão acerca da inobservância da regra constitucional que designa competência exclusiva da União para instituir contribuições de caráter geral.

⁵³ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

⁵⁴ PINTO, Adriano. MACHADO, Hugo de Brito [coord.]. **As Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro**. São Paulo: Dialética / Fortaleza: ICET. 2003. p. 73.

Machado e Machado⁵⁵, salvaguardam essa competência como sendo de exclusividade da União, e ainda com natureza intransferível, para estabelecer essas contribuições gerais, consoante demonstra-se:

Na verdade, impostos, taxas e contribuições de melhoria foram elencados no artigo 145 apenas porque são espécies cuja instituição compete a todos os entes federados. As demais contribuições, por sua vez, foram tratadas separadamente porque sua instituição compete exclusivamente à União Federal. A questão é de técnica legislativa, tendo a Carta de 1988 corrigido a imperfeição do texto pretérito (art. 18 da CF/69), o qual mereceu a crítica de Pontes de Miranda

Portanto, tem-se que o texto originário da Constituição Federal apontou os elementos imprescindíveis para ocorrência da atribuição de competência tributária aos seus entes, e do mesmo modo, fez-se no âmbito da imunidade tributária. Diante disso, torna-se intolerável que o Poder Legislativo crie uma Emenda à Constituição, constituindo uma nova contribuição, e confira competência tributária aos Municípios e Distrito Federal, sem considerar o sistema tributário nacional.

4 IMPLICAÇÕES JURÍDICO SOCIAIS SOBRE A COSIP

Nesse ínterim, procura-se explorar a COSIP, com o intento de evidenciar que, com efeitos, suas implicações de cunho jurídico e social, relacionam-se com uma inovação da Administração Pública de estabelecer um deslocamento de atribuições que são fundamentais aos contribuintes desse serviço público, visto que, como demonstra-se no ambiente jurídico, há uma corrente que declara a inconstitucionalidade a respeito do custeio do serviço de energia elétrica, através de cobranças de taxas, declarada pelo Poder Judiciário vigente. A esse fenômeno era atribuído a designação de Taxa de Iluminação Pública, ou TIP.

Assim sendo, o legislador constituinte derivado federal, por meio da citada Emenda Constitucional nº 39, no ano de 2002, acresceu ao Texto Constitucional o artigo 149-A, consentindo às Fazendas Públicas municipais a instituição da contribuição para o custeio do serviço mencionado.

⁵⁵ MACHADO, Hugo de Brito; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **As contribuições no sistema tributário brasileiro**, coordenação de Hugo de Brito Machado, Dialética/ICET, São Paulo/Fortaleza, 2003, p. 278.

4.1 A TESE DA INCONSTITUCIONALIDADE

Por meio da apreciação da Emenda Constitucional de n.º 39, de 2002, tem-se como embasamento os questionamentos que são levantados a respeito da constitucionalidade da norma.

Nota-se, de maneira evidente, que a COSIP constitui uma espécie de tributo com finalidade de obter uma recuperação das receitas municipais, e, por isso, aponta-se ao entendimento de que a forma tributária com previsão legislativa para esse desígnio é a, na verdade, a contribuição de melhoria.

Conforme Delgado⁵⁶ “A contribuição de melhoria é um tributo cobrado em função de valorização do imóvel, em razão de atividade estatal determinadora de melhoramentos no logradouro onde ele está situado”. Assim, para o estabelecimento da figura da contribuição de melhoria é indispensável que ocorra uma incidência relativamente a valores de imóveis por meio de obras públicas, circunstância que não acontece no caso em explanação.

Por conseguinte, tem-se como defensor dessa tese de inconstitucionalidade Hely Lopes Meirelles⁵⁷, em suas lições, indubitavelmente, resta manifesto que no que se refere a serviços públicos, sem nenhuma valorização do imóvel, não se torna cabível a incidência da contribuição de melhoria, esta consiste em uma espécie tributária que deverá incidir sobre proprietários de imóveis que sejam favorecidos por obras do Estado, nos quais recaem uma valoração específica, determinada.

Quanto ao fato gerador dessa espécie de tributação, considera-se a valorização especial e diferenciada concedida a propriedade privada por determinada obra pública. Por isso, configura-se como tributo de recuperação quanto aos custos da interpresa do Estado, ao dotar valor a certos imóveis.

Então, visto que a COSIP não pode ser classificada como contribuição de melhoria, resta-nos verificar se a mesma seria uma contribuição social ou contribuição geral.

⁵⁶ DELGADO, José Augusto. Aspectos Gerais das Espécies Tributárias. **R. Fórum de Dir. Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 1, n. 5, p. 9-39, set./out. 2003, p. 24.

⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12. ed., São Paulo: Malheiros. 2001.

Na Doutrina dominante, a Emenda Constitucional aludida, constitui-se alvo de inúmeras críticas entre diversos teóricos, especialmente nos ramos do Direito Constitucional e do Direito Tributário. Tal como explicita Kiyoshi Harada⁵⁸:

Ora, chamar de contribuição, uma exação que não o é, nem pode ser, não faz desaparecer o vício que contaminava o projeto anterior, o qual, previa a instituição de taxa de iluminação pública, sem que houvesse serviço público específico e divisível. Contribuição social é tributo de destinação intrínseca, ou seja, tributo vinculado à atuação do Estado. Caracteriza-se pelo fato de o Estado, no desenvolvimento de determinada atividade de interesse geral, acarretar maiores despesas em prol de certas pessoas (contribuinte), que passam a usufruir de benefícios diferenciados dos demais (não contribuintes).

Esse posicionamento torna-se coerente, na medida que poder constituinte originário implantou o artigo 149 na Constituição Federal, estabelecendo competência exclusiva da União para instituição das contribuições sociais, não ofereceu margem ao Poder Constituinte Derivado de acrescentar ou modificar quaisquer normas como a do teor do artigo mencionado, ademais, por efeito da taxatividade prevista no parágrafo único do mesmo artigo, quanto a competência tributária dotada aos Estados e Municípios para constituir contribuições.

Ainda nos ensinamentos de Kiyoshi Harada⁵⁹, ao versar a respeito da COSIP, enfatiza-se que:

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 sob estudo, estar-se-ia diante de imposto, e não de contribuição.

Em harmonia com as ideias apresentadas, tem-se ulteriores estudiosos, assim, alude-se o pensamento de Rodrigo Dantas Da Silva⁶⁰ que afirma diante do Texto Constitucional, a outorga exclusiva da União para criação da tributação da contribuição social, concomitantemente, permitiu que os Estados, o Distrito Federal e

⁵⁸ Ibid., p. 05.

⁵⁹ Ibid., p. 06.

⁶⁰ SILVA, Rodrigo Dantas Coêlho da. A contribuição para o custeio da iluminação pública dos municípios – COSIP. **Justiça Federal do Rio Grande do Norte**, Natal, v. 1, p. 01-15, 02 mar. 2004, p. 04. Artigos jurídicos. Disponível em: <https://www2.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina211.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

os Municípios criar contribuições específicas para custeamento das estruturas previdenciárias e de assistência social.

Percebe-se uma interferência direta à ordem constitucional hodierna, trazendo a baliza uma tese de inconstitucionalidade ao possibilitar a criação de um tributo, mesmo que por intermédio de Emenda Constitucional, no entanto que flagrantemente viola direitos e garantias fundamentais. Nessa conjuntura, pode-se demonstrar ocorrência de um desvio de finalidade dessas contribuições, diante da inconstitucionalidade de suas cobranças.

Consoante Reolon⁶¹, “Como o meio para que o fim seja atingido, o destino da arrecadação também deverá fazer parte da norma impositiva, sob pena de esta configurar um verdadeiro imposto disfarçado”. Assim, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública trata-se de verdadeiro imposto camuflado, na medida em que influi nas competências dos Estados e do Distrito Federal. O desvio de finalidade dessas receitas pode ocasionar, ainda, na responsabilização da restituição do quantum desviado.

Reputa-se a uma ocorrência de responsabilidade da administração, o que reflete na atuação dos órgãos fiscalizadores estatais, no sentido de atuar de maneira legítima para restringir esses desvios. Logo, se determinada contribuição é instituída na pretensão de atingir desígnios certos, conseqüentemente, os recursos adquiridos não devem ser destinados para fins distintos.

Com o surgimento da Emenda Constitucional de n.º 39, no ano de 2002, cunhou-se implicações não só na esfera social, como também na jurídica do nosso ordenamento, quanto a figura da COSIP e assuntos correlacionados, decorrendo, inclusive, em uma divergência em meio aos poderes constituinte e legislativo.

Por conseguinte, alude-se ao acertado ensinamento de Adriano Pinto⁶², assegurando que: “Deve-se atentar, neste aspecto, para a distinção entre poder constituinte e poder legislativo, porque este último não pode confrontar-se aos valores proclamados por via do simples processo legislativo”. Como sucede no processo de elaboração das emendas Constitucionais. O mesmo⁶³, ainda aponta que não significa

⁶¹ REOLON, Marcos Eduarte. **Desvinculação e desvio das receitas das contribuições sociais:** limites em face do finalismo. 2011. 356 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011, p. 278/279.

⁶² Ibid., p. 39.

⁶³ Ibid., p. 39.

apenas a observância expressa do disposto no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal⁶⁴, fundando as cognominadas cláusulas pétreas, deve-se, além disso, aderir no respectivo procedimento legislativo para elaboração das emendas Constitucionais, uma significação de resguardar a ordem do poder constituinte.

Nessa diferenciação de poderes tem-se, consoante Alexandre de Moraes⁶⁵:

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo.

Assim, um dos preceitos imperiosos ao Congresso Nacional, na manifestação do poder constituinte, considerado derivado e reformador constitui o respeito aos limites impostos pelas cláusulas pétreas, diante de uma possível alteração material na constituição. Em contrapartida, o Poder Constituinte geral é uma manifestação da vontade política dos cidadãos, componentes de uma sociedade organizada, sob o ponto de vista jurídico.

Por fim, o autor demonstra, “As normas de competência tributária na CF/88 são originárias, compõem o pacto federativo e, portanto, não podem ser sobrepostas por emendas constitucionais, com efeitos diretos ou indiretos”⁶⁶. Identifica-se, de modo verossímil, que a criação de qualquer emenda constitucional com modificação na competência tributária, nesse caso de exclusividade da União, sendo aspirada, debatida, sujeita a votação e superveniente edição pelo Poder Constituinte Originário para instituição de contribuições gerais, desconstrói e gera uma insegurança jurídica no Sistema Tributário brasileiro.

Na mesma linha, tem-se apontamentos do referido autor que merecem destaque:

Note-se que a alterabilidade constitucional, embora possa traduzir-se na alteração de muitas disposições da Constituição, sempre deverá

⁶⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

⁶⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed., São Paulo: Atlas. 2003, p. 295.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 73.

conservar um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema originário idealizado pelo legislador constituinte originário.⁶⁷

Dessa forma, percebe-se quanto a revisão constitucional importar, portanto, na alteração constitucional, contudo, não no sentido de descaracterizar, em virtude de que não equivale a uma reforma do texto constitucional o mecanismo adequado a efetuar transformações constitucionais de grande vulto.

Não obstante, a circunstância de que exclusivamente a União é capaz de estabelecer essa espécie de contribuição, a permissão concedida aos municípios e o Distrito Federal de arrecadarem de determinados contribuintes o custeamento dos serviços de iluminação pública torna-se conflitante diante do sistema constitucional atual.

Corroborando a respeito disso, segundo as lições de Hely Lopes Meirelles⁶⁸: “Resta, assim, às Municipalidades apenas prover a cidade de iluminação pública, obtendo a energia elétrica da União ou da empresa que detiver a concessão, permissão ou autorização para seu fornecimento naquela área”.

Parece-nos óbvio que se a prática de criação de contribuições gerais não for coibida, muito em breve estaremos pagando contribuições a título de custeio de todos os serviços públicos.

Acrescentando-se as teses expostas, considera-se os ensinamentos assentados por Hugo de Brito Machado Segundo e Raquel Cavalcanti Ramos Machado, nos quais sustentam com ímpeto o argumento da União com competência privativa, e ainda indelegável, para criar as contribuições gerais, anua-se o oportuno comento:

Na verdade, impostos, taxas e contribuições de melhoria foram elencados no artigo 145 apenas porque são espécies cuja instituição compete a todos os entes federados. As demais contribuições, por sua vez, foram tratadas separadamente porque sua instituição compete exclusivamente à União Federal. A questão é de técnica legislativa, tendo a Carta de 1988 corrigido a imperfeição do texto pretérito (art. 18 da CF/69), o qual mereceu a crítica de Pontes de Miranda.⁶⁹

⁶⁷ Ibid., p. 286.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12. ed., São Paulo: Malheiros. 2001. p. 416.

⁶⁹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito, MACHADO RAQUEL, Cavalcanti Ramos, in MACHADO, Hugo de Brito [coord.], p. 266/277.

Em vista disso, observa-se notadamente que o instituto da Contribuição de Iluminação Pública significou uma inconstitucionalidade permitida, já que, previamente a uma aquiescência de ordem constitucional, careceria de existir um imperativo para essa instituição, em outras palavras, o serviço de iluminação pública necessitaria ser enfrentado como um direito constitucional de caráter geral, e não somente um *múnus público cogente* dos municípios e Distrito Federal.

Asseverando, ainda, conforme inteligência delineada neste capítulo da pesquisa e da considerável doutrina apresentada, apresenta-se as colocações da nobre Fátima Fernandes Rodrigues de Souza⁷⁰:

As contribuições são tributos destinados a funcionar como instrumento de atuação estatal no atendimento de finalidades qualificadas constitucionalmente, no interesse de uma categoria ou de um grupo. (...) Vale dizer, a lei que instituir uma contribuição só será válida se o tributo for um instrumento necessário, adequado e proporcional para atender a uma finalidade constitucionalmente qualificada e se sua criação for autorizada pela Lei Maior.

Consequentemente, tem-se claramente que essa permissão legal do custeamento da rede de iluminação pública, através da acenada Emenda Constitucional de n.º 39, exaustivamente debatida, refere-se a um conflito direto com a integralidade da organização do Estado Democrático de Direito, expressada com o advento da Constituição Federal de 1988, pois, essa regularização possibilita que os Municípios e/ou Distrito Federal sobrevenham a não observarem os preceitos do artigo 30, caput, inciso V, da Carta Magna vigente, ou seja, conferiu a esses entes o comprometimento de ordenar e executar serviços públicos, em proveito local e que apresentem o atributo da essencialidade.

Oportunamente, atenta-se para julgamento assentado pelo Supremo Tribunal Federal em tese de ADIN, o Pretório Excelso assentiu que:

(...) uma emenda constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é a de guarda da Constituição (artigo 102, I, a, da CF).⁷¹

⁷⁰ SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues de, in MACHADO, Hugo de Brito [coord.], p. 256/257.

⁷¹ STF, **ADIN 937-7/DF**, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJU I, 18.03.94, p. 5.165.

Conclui-se, que a modificação do Sistema Tributário Nacional, por intermédio da Emenda à Constituição executada, traduz-se em violações a mandamentos constitucionais respeitáveis, como o extraído do artigo 60, parágrafo 4.º, da CF/1988, no qual tem como composição uma parcela do conjugado de direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição.

4.2 A COBRANÇA DA COSIP E O EFETIVO FORNECIMENTO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Não obstante aos recorrentes questionamentos que essa contribuição ainda ocasione na ordem social e jurídica, cumpre-se anotar que a constitucionalidade da Contribuição para o Custeamento do Serviço de Iluminação Pública já apresenta reconhecimento na prática, tornando-se imprescindível tratar a respeito das formas de cobranças e efetivo cumprimento dessa contribuição.

Assim, através da Emenda Constitucional nº 39, a partir do ano de 2002 foi possível a instituição da COSIP pelos municípios e o Distrito Federal, sedo autorizado, igualmente, a exigência desse tributo por intermédio de faturas de consumo da energia elétrica, por exemplo. No raciocínio de Mariana Rodrigues Gomes e Tagor Neves dos Anjos Brandão de Almeida:

Não se trata aqui de eleger uma fórmula ideal para estabelecer a base de cálculo da COSIP ou tratar como inadequadas quaisquer outras propostas, o leque de possibilidades apresentado é demasiadamente amplo. É bem verdade que cada município possui suas peculiaridades e a realidade de cada um, tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista social, influencia na escolha da instituição e no estabelecimento da regra matriz de cada tributo. Não devemos esquecer-nos da influência de eventuais intuitos extrafiscais que o ente público objective.⁷²

Percebe-se, inicialmente, que o surgimento da COSIP decorreu sem nenhuma especificidade a respeito das formas de como se instrumentalizar ou os limites da

⁷² GOMES, Mariana Rodrigues; ALMEIDA, Tagore Neves dos Anjos Brandão de. COSIP: a função extrafiscal do tributo e consequente possibilidade de sua cobrança escalonada conforme precedente do supremo tribunal federal. **Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas – ENPEJUD**: Decisão judicial: processo decisório e precedentes, Maceió, v. 2, p. 02-14, 2017. FUNDESMAL. Disponível em: <http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/339/139>. Acesso em: 08 ago. 2021.

extensão da utilização dos recursos provenientes da sua arrecadação. Por consequência, diversos municípios inicializarão edições de leis próprias tratando sobre a temática, o que suscitou um arcabouço de legislações ativo e com bastante distinções, identifica-se que em cada município, as particularidades intrínsecas à contribuição podem experimentar modificações consideráveis.

Em torno do nosso país, verifica-se que a COSIP, no caso de ser instituída, adquire delineamentos díspares, por isso, demonstra-se que a ideia de estipular um exclusivo e efetivo procedimento para estabelecimento de uma base de cálculo resta sem fundamento e equivocada.

Logo, nos ensinamentos de José Eduardo Soares de Melo:

Quanto à política de redistribuição de renda, cabe destacar que a forma de cobrança escalonada da COSIP possibilita essa ação, uma vez que atribui valores mais altos a serem pagos por aqueles que consomem mais energia elétrica e, por dedução, possuem maior capacidade contributiva. No entanto, é importante que essa cobrança seja feita de um modo que não haja a bitributação da renda, posto que já existe um tributo com tal finalidade. A preocupação, dessa forma, é promover a justiça social sem ocasionar a bitributação, ou seja, sem que sejam exigidas diversas imposições fiscais sobre um mesmo fato gerador.⁷³

Esse é uma questão de amplo debate, porque ao abordar a COSIP tem-se exatamente essa configuração escalonada na sua arrecadação, que se expressa, essencialmente, na cobrança de um tributo tendo como fundamento o nível de consumo de energia dos usuários. Portanto, o consumo do serviço de energia elétrica individualizado constituiria o fato gerador dessa contribuição e, por outro lado, o contribuinte teria que se beneficiar de maneira direta da atuação do Estado.

Mariana Rodrigues Gomes Tagor e Neves dos Anjos Brandão de Almeida⁷⁴, ainda assinalam quanto a determinação da base de cálculo dessa tributação a importância de uma composição técnica do agente que promoverá a cobrança. No Brasil, alguns municípios não possuem de uma arranjo administrativo e técnico adequado, assim, estabelecer aritméticas aplicadas, em demasia, de difícil compreensão seria capaz de ocasionar a impossibilidade da própria cobrança das contribuições.

⁷³ MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 150.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 285

Assim, existirá municípios com base de cálculo que podem definir contribuições fixadas mensalmente e em conformidade com os diversos sujeitos consumistas, como também municipalidades que se arriscam em optar por estabelecerem o consumo da energia elétrica como base de cálculo, assim sendo, quanto maior o valor da cobrança da energia elétrica, maior deverá ser a COSIP.

Sabe-se que em algumas localidades, preferir por uma sistemática de cálculo simplória, pode significar sobretudo, zelar pelo efetivo fornecimento do serviço de iluminação pública. Essas menções configuram-se apenas como algumas particularidades, como também se destaca as taxas baseadas na média de ocupação dos locais, a depender do decurso do tempo e a ainda a renda per capita distribuída por bairros.

Compreende-se que os tributos são capazes de exercer três importantes atribuições estatais, quais sejam: as funções fiscal, parafiscal e extrafiscal. Em síntese, tem-se que o fito fiscal do tributo incide quando sua criação se dispõe ao arrecadamento e destinação de recursos para o erário. De acordo com Ricardo Alexandre⁷⁵, no que tange a esse desígnio parafiscal, “ocorre quando a lei tributária nomeia sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos arrecadados para o implemento de seus objetivos”.

Atentando-se ao fato gerador da contribuição, considera-se como o próprio prestamento do serviço público, nos fatos em que essa estimativa de valor da tributação tem permanecido realizando-se alicerçada no consumo da energia elétrica, tornar-se manifesta a natureza extrafiscal introduzida nesse recolhimento.

Nesse sentido assevera-se que estabelecida nesse formato, a COSIP será capaz de “(...) atender os interesses sociais da população com a redistribuição de renda (quem consome mais, paga mais) ”.⁷⁶ Considerando esses apontamentos, cumpre ressaltar que diante dos formatos de arrecadações, a mais adotada entre os municípios, equivale a parafiscalidade tributária, como observa-se no município e Fortaleza, consoante Lei Complementar de nº 159, de 2013⁷⁷. Por meio dessa medida é possível a delegação da cobrança inteiramente aos fornecedores de energia

⁷⁵ Ibid., p. 101.

⁷⁶ Ibid., p. 284.

⁷⁷ BRASIL (Município). **Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013**. Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE, Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=264024>. Acesso em: 06 ago. 2021.

elétrica, através dos cálculos equivalentes ao consumo. Em conformidade com Regina Helena Costa⁷⁸:

(...) a parafiscalidade é conceito que se distancia dos anteriores por não se relacionar à competência tributária, mas, sim, à capacidade tributária ativa. Traduz a delegação, pela pessoa política, por meio de lei, de sua capacidade tributária ativa, vale dizer, das aptidões de arrecadar e fiscalizar a exigência de tributos a outra pessoa, de direito público ou privado — autarquia, fundação pública, empresa estatal ou pessoa jurídica de Direito privado; esta, desde que persiga finalidade pública.

Diferente eleição de configuração de exigência desse tributo é a perpetrada por intermédio do IPTU, seguida por alguns municípios. Nessas situações, relativamente aos imóveis conectados a organização de energia elétrica, a importância estará atrelada a cobrança através das faturas de energia elétrica. Entretanto, aos imóveis que não possuem ligação à organização pública, a contribuição será arrecadada de modo simultâneo com o Imposto Predial e Territorial Urbano.

Outrossim, é efetivo destacar que seja qual for a escolha de padrão para executar a estimativa da COSIP:

De pronto, poder-se-ia questionar a constitucionalidade de se eleger o consumo individual de energia como fato gerador do tributo por afrontar o princípio constitucional da igualdade tributária. Com a cobrança escalonada da COSIP, apenas uma parcela dos destinatários da iluminação pública estaria sendo tributada. Ainda, quanto à utilização deste critério como base de cálculo do tributo, haveria inconstitucionalidade por não existir qualquer relação entre o consumo individual de energia elétrica e a ação custeada. Ocorre que o que se afigura da realidade fática é que os principais beneficiários do serviço de iluminação pública seriam justamente aqueles que residem ou desempenham atividade naquela urbe, sendo identificáveis pelo consumo individual de energia.⁷⁹

Esses debates quanto a inexistência de uma conexão indispensável entre o consumidor privado da energia elétrica e o emprego geral da iluminação pública,

⁷⁸ COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional, 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 69.

⁷⁹ ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Método, 2009, p. 16.

consecutivamente, acabará advindo. Contudo, faz-se cogente determinar de modo mais preciso parâmetros objetivos quanto a arrecadação da COSIP.

Por fim, em harmonia com as ideias de Paulo de Barros Carvalho⁸⁰, o Poder Legislativo Ordinário, ao estabelecer a arrecadação da COSIP, carecerá de analisar as balizas impostas pelo texto Constitucional, respeitando efetivamente a competência de todos os entes e os primados constitucionais de ordem tributária.

Depreende-se, conseqüentemente, que o padrão de cobrança adotado pela localidade, seja como for a espécie escolhida, apesar de ainda gerar corriqueiramente inúmeras questões é mister a observância de critérios não só objetivos, mas também, compreender particularidades com máxima influência na sociedade, com o fito da efetivação e eficácia no fornecimento do serviço de iluminação pública.

4.3 A AUSÊNCIA DE MELHORAMENTO NA ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Diante das implicações jurídicas sociais pontuadas quanto a COSIP, precipuamente sobre as inúmeras sustentações de teses de inconstitucionalidade e as dificuldades de estabelecimento de formas de cobranças efetivas referente a essa contribuição, adverte-se para uma deficiência no que tange a necessidade de melhoramento de prestação desse serviço de iluminação pública, especialmente, nas localidades com uma maior insuficiência de segurança, como é o caso das periferias.

Como evidenciado vastamente nas matérias precedentes, José Marcos Domingues de Oliveira⁸¹ examina que:

O novo art. 149-A introduzido pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002, admite que os Municípios e o Distrito Federal instituem contribuição "na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e II", facultando "a cobrança da contribuição (...) na fatura de consumo de energia elétrica".

Fundamentalmente, na estrutura do ordenamento jurídico vigente, constata-se que a atualmente designada de Contribuição de Iluminação Pública – CIP, ou COSIP tem por base a emenda constitucional de nº 39, do ano de 2002, tendo como principal intento o custeamento da iluminação pública dos municípios no Brasil. Como

⁸⁰ Ibid., p. 78/79.

⁸¹ Ibid., p. 302.

visto, essa previsão tem como embasamento o artigo 149-A, e por força da generalização apresentada na composição do texto constitucional, expõe-se, muitas vezes, como certo artifício legislativo para cumprimento de lacunas, visto que, alguns municípios causam uma deformidade das concepções com previsão no caput do mesmo regramento, como meio de estender, evidentemente com caráter inconstitucional, as finalidades dessa arrecadação vinculada.

É indubitável, que as finalidades e destinações dessa contribuição sejam devidamente respeitadas diante do nosso Sistema Tributário atual, devido a relevância da melhoria do serviço público em debate. Por isso, alude-se ainda o autor supracitado:

O serviço de iluminação pública enseja a plena utilização do espaço público quando parca ou ausente a luz natural nas ruas e praças. Tem a finalidade de dar destinação a bens de uso comum do povo ao, e após, o anoitecer. Nesse sentido, é serviço propiciador do exercício de um direito fundamental, qual seja o de ir e vir em segurança. E, nesse sentido, conexo a outro serviço estatal. Qual seja o de segurança pública, que, em última análise, deve assegurar a fruição daquela garantia constitucional.⁸²

Assim, uma boa condição de iluminação pública pode transmutar um município, acarretando uma maior segurança nos espaços públicos e melhor comodidade para os cidadãos, harmonizando disposições para utilização de bens de uso comum, além de propiciar direitos essenciais como os das práticas esportivas e o lazer em vias, parques e praças públicas, etc., consagrando o direito de ir e vir nas localidades públicas com segurança.

Por isso, considera-se “a iluminação pública um serviço *uti universi*, não específico e não divisível, insuscetível de remuneração por taxa e que não há uma possível circunscrição a um grupo de pessoas do interesse na manutenção da sua prestação”.⁸³ Por essa razão, a relevância da iluminação pública para todo o corpo social, mostra-se em diferentes extensões, acarretando resultados consideráveis na

⁸² 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, set. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45456/45029>. Acesso em: 03 ago. 2021, p. 303.

⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 24 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 300.

segurança pública, na organização do tráfego nas ruas e na valoração noturna dos ambientes públicos.

Contudo, segundo Silva⁸⁴, a carência de recursos financeiros e de aptidão tecnológica para abordar demandas concernentes ao serviço de iluminação pública, provoca o imperativo de custeamentos e ampliações do aparelho estatal. No entanto, na prática esses melhoramentos são perpetrados de formato insuficiente planejado, ocorrência que, correlacionando-se com a ausência de uma boa gestão, contribuem para um sistema ineficaz.

Assevera-se ainda, quanto a inegável disparidade em meio as localidades centrais e as periferias, revelada na ampla reunião de mecanismos empregados no âmbito financeiro e humano nas regiões consideradas metropolitanas, em oposição a insuficiência e omissão no levantamento de tais recursos em municípios mais interioranos, como as periferias.

Em vista disso é cogente que atuações por parte do governo sejam adotadas, com o objetivo de modernizar e tornar mais eficiente a sistematização da iluminação pública do Brasil. “Portanto, observa-se que, na ausência da autonomia financeira, as outras autonomias municipais ficam comprometidas, tornando-se apenas formalmente preconizadas”.⁸⁵ Portanto, por meio disto é razoável identificar o melhoramento na iluminação pública uma demanda árdua de ser ajustada, considerando-se que abrange autonomia financeira e custeamentos em todas as esferas municipais, estaduais e federais, produzindo uma repercussão jurídica e social no desenvolvimento do Sistema Tributário Nacional.

⁸⁴ SILVA, L. L. F da. **Iluminação pública no Brasil**: Aspectos Energéticos e Institucionais. 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

⁸⁵ OLIVEIRA, Cristiano José Martins de. **O federalismo fiscal brasileiro e a autonomia do município**. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conduzindo-se por meio em um Sistema Tributário Nacional que assegura múltiplas espécies tributárias, contornos jurídicos e sociais transpõem este mesmo sistema quando o contexto se insere na Contribuição de Serviço de Iluminação Pública, visto que, em conformidade com o exposto nesta pesquisa, não existe uma categoria precisa e unificada na qual essa espécie de contribuição se conjuga na sua integralidade. Por esse motivo, a temática tem uma abordagem bastante vasta, com posicionamentos e entendimentos díspares em diversas acepções.

Uma das principais discussões que se observa no ordenamento jurídico vigente é a questão da natureza jurídica da Contribuição de Serviço de Iluminação Pública – COSIP, que antes do surgimento da Emenda Constitucional nº 39, de 2002, mantinha-se alvo de frequentes questionamentos.

Entretanto, hodiernamente encontra-se em uma condição de estabilização, tendo suas distinções pormenorizadas, e apesar de permanecer com determinadas características semelhantes às dos impostos e das taxas, apresenta sua autonomia demonstrada, assim considera-se verdadeira espécie tributária, classificada como uma contribuição especial.

Como confirmado neste trabalho, a COSIP não se trata de taxa, uma vez que há ausência do requisito da divisibilidade, como também, não há como considerá-la um imposto, já que, isto fere diretamente o pacto federativo previsto na Constituição Federal de 1988, exprime-se em uma ocorrência de bitributação e impossibilita afetação.

Ainda assim, confirmando os embasamentos expostos, o Supremo Tribunal Federal, na maior parte dos seus julgados, abriga a tese do reconhecimento de tributo *sui generis*, atribuindo à Contribuição de Serviço de Iluminação Pública uma natureza jurídica de tributo individualizado, assinalado por sua especificidade diante as demais naturezas tributárias, apronta-se, assim, a presente pesquisa com essa inteligência.

Existe uma tendência em considerar o artigo 149-A, da Constituição Federal de 1988, um verdadeiro propulsor dessa contribuição especial, ao permitir que os Municípios e o Distrito Federal estabeleçam a contribuição para custeamento dos serviços de iluminação pública, por interposição de leis municipais próprias, determinando a obrigação da observância dos princípios da legislação estrita, da irretroatividade da lei e os preceitos quanto à anterioridade de exercício e nonagesimal.

Uma parcela vexante da doutrina contemporânea é pacífica no sentido de acolher a denominação desse tributo como contribuição de iluminação pública, uma vez que, como previsão do artigo supramencionado, sendo inserido no título do Sistema Tributária Nacional, o regramento preceitua que os Municípios e o Distrito Federal, ao criar essa contribuição, precisam respeitar o aprontado nos incisos I e III do artigo 150, do diploma Constitucional, ou seja, poderão estabelecer ou majorar tributos, sem norma que o institua, e ainda efetuar a cobrança de tributos.

Ademais, nota-se que a exação tributária possui a completude de elementos necessários, constante na definição de tributo estabelecida pelo Código Tributário Nacional, quais sejam: uma prestação pecuniária, de natureza compulsória, e inteiramente vinculada.

Por fim, identifica-se que a COSIP atende as condições para ser considerada um tributo, pois, tem o atributo pecuniário presente em toda prestação tributária, a compulsoriedade, o caráter de não significar um sansão devido a uma ilicitude, a procedência normativa e a natureza vinculada já referida.

Este trabalho buscou entender, ante todo o exposto, que a Contribuição de Iluminação Pública, inserida pelo artigo 149-A da Constituição Federal de 1988, abriga

analogias com as diversas espécies tributárias. Apresenta-se muito semelhante às taxas, uma vez que, a COSIP apresenta o escopo específico de retribuir os serviços de iluminação pública provenientes dos Municípios e Distrito Federal. Entretanto, não é considerada taxa, já que, toda a coletividade é beneficiária pelos serviços, considerando a impossibilidade de divisão.

Além disso, pode-se entender que a contribuição também contém similaridades com o imposto. No entanto, o artigo 167, III, da Constituição Federal de 1988, proíbe indubitavelmente qualquer vinculação das receitas dos impostos, tornando-se inexecutável encará-la como um imposto.

Sabe-se que hodiernamente a COSIP compõe uma inovação nas espécies de contribuição, que escapa de quaisquer padrões fundados nos artigos 149 e 195, do texto Constitucional. Trata-se, efetivamente, de uma arrecadação submetida a uma disciplina exclusiva, extraída da inteligência do artigo 149-A, da CF/1988, restando vinculada, assim, a todos os princípios constitucionais tributários, uma vez que se enquadra no gênero tributo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 4 ed. São Paulo: Método, 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **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/15172compilado.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL (Município). **Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013**. Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE, Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=264024>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Súmula 670. **Supremo Tribunal Federal**. Dispõe sobre a Taxa de iluminação Pública.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 939-7/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 15 dez. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 10 mai. 2021.

CARNEIRO, CLAUDIO, **Curso de Direito Tributário**, São Paulo: Saraiva Educação, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática do direito tributário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**, 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DELGADO, José Augusto. Aspectos Gerais das Espécies Tributárias. **R. Fórum de Dir. Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 1, n. 5, p. 9-39, set./out. 2003, p. 24.

DUTRA, Joisa; SAMPAIO, Patrícia; AMORIM, Lívia. Aspectos regulatórios e desafios da iluminação pública: controvérsias e desenvolvimentos recentes. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. v. 02, n.02. abr./ago. 2016.

GARCIA, Danilo Bono. **Análise sobre a constitucionalidade da Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública-COSIP**. Campina Grande, 2008.

GOMES, Mariana Rodrigues; ALMEIDA, Tagore Neves dos Anjos Brandão de. COSIP: a função extrafiscal do tributo e consequente possibilidade de sua cobrança escalonada conforme precedente do supremo tribunal federal. **Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas – ENPEJUD**: Decisão judicial: processo decisório e precedentes, Maceió, v. 2, p. 02-14, 2017. FUNDESMAL. Disponível em: <http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/339/139>. Acesso em: 08 jun. 2021

HARADA, Kiyoshi. **Contribuição para custeio de iluminação pública**. 2003, p. 03. Disponível em: <http://www.iob.com.br>. Acesso em: 01 mai. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. **A contribuição de iluminação Pública – CIP**. 2003, p. 06. Disponível em: www.hugomachado.adv.br. Acesso em: 07 mai. 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACHADO, Hugo de Brito; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **As contribuições no sistema tributário brasileiro**, coordenação de Hugo de Brito Machado, Dialética/ICET, São Paulo/Fortaleza, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 24. ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed., São Paulo: Atlas. 2003.

MÜLLER, Danieber Marchiori. **A implantação da contribuição para custeio de serviço de iluminação pública no município do Rio de Janeiro/RJ**. 2010. 50 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Empresarial e dos Negócios, Pós-Graduação "Lato Sensu", Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, Cristiano José Martins de. **O federalismo fiscal brasileiro e a autonomia do município**. 2018. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/21622>. Acesso em: 03 ago. 2021.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. A CHAMADA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (EMENDA CONSTITUCIONAL W 39 DE 2003). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 233, p. 295-310, set. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45456/45029>. Acesso em: 03 ago. 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINTO, Adriano. MACHADO, Hugo de Brito [coord.]. **As Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro**. São Paulo: Dialética / Fortaleza: ICET. 2003.

REOLON, Marcos Eduarte. **Desvinculação e desvio das receitas das contribuições sociais: limites em face do finalismo**. 2011. 356 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/95774/299961.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 ago. 2021.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, L. L. F da. **Iluminação pública no Brasil**: Aspectos Energéticos e Institucionais. 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Rodrigo Dantas Coêlho da. A contribuição para o custeio da iluminação pública dos municípios – COSIP. **Justiça Federal do Rio Grande do Norte**, Natal, v. 1, p. 01-15, 02 mar. 2004, p. 04. Artigos jurídicos. Disponível em: <https://www2.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina211.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues de, in MACHADO, Hugo de Brito [coord.]. **As Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro**. São Paulo: Dialética / Fortaleza: ICET. 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADIN 937-7/DF**, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJU I, 18.03.94, p. 5.165.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Renovar, 7ed., 2000.