

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Andréia Durante

LEIS MUNICIPAIS N. 3.885/2005 E 4.086/2006 DE MARAU-RS:
INCONSTITUCIONALIDADES E ILEGALIDADES

Casca
2010

Andréia Durante

LEIS MUNICIPAIS N. 3.885/2005 E 4.086/2006 DE MARAU-RS:
INCONSTITUCIONALIDADES E ILEGALIDADES

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob orientação do professor Dr. Hugo Thamir Rodrigues.

Casca
2010

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, que me permitiu chegar aonde cheguei e que sem Ele, nada seria possível. Aos meus pais pelo amor, carinho e compreensão oferecidos em todos os momentos de minha vida e principalmente neste. As minhas irmãs e sobrinhos pela coragem, incentivo e presença constante nos momentos difíceis. Aos meus amigos queridos pelo carinho e tolerância e por sempre estarem por perto quando eu mais precisava, compartilhando comigo os momentos de tristezas e também de alegrias, nesta etapa, em que, com a graça de Deus, está sendo vencida. Enfim, a todos que estiveram presentes e que me ajudaram a alcançar esta importante etapa de minha vida.

Agradeço a minha família, aos meus amigos, aos meus colegas de graduação, e aos meus professores, e, em especial ao meu professor orientador Hugo Thamir Rodrigues, por seu apoio e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos, me ajudando a encontrar as melhores maneiras de expressar o propósito deste trabalho...

RESUMO

A Contribuição de Iluminação Pública, fruto da Emenda Constitucional n. 39/2002, a qual inseriu o art. 149-A na CF, têm como finalidade custear o serviço de iluminação pública, tanto na construção, pagamento e manutenção deste serviço tido como de ordem pública, pois seus reflexos são gerados diretamente na população. Embora o STF já tenha pacificado as discussões quanto à constitucionalidade da CIP, restaram ainda dúvidas pertinentes ao caso em relação às leis municipais instituidoras da CIP. Os procedimentos adotados em relação ao lançamento não respeitam o contido no art. 142 do CTN, nem tampouco, é atentado para o aumento do valor cobrado da contribuição, em discordância com os princípios da legalidade, da anterioridade e da noventena. Problemas desta ordem verificam-se nas leis ordinárias n. 3.878/2005 e n. 4.068/2006 do Município de Marau-RS, as quais não atentam para os valores cobrados de forma fixa e a dividir a despesa geral da iluminação pública com os contribuintes, nem tampouco observa as regras de lançamento e definição da base de cálculo. Por fim, esta pesquisa empregou o método de pesquisa bibliográfica, e como técnica de pesquisa o método dialético, através da análise da Doutrina e da Jurisprudência que se manifestam sobre o tema abordado, com o objetivo de demonstrar a constitucionalidade e a legalidade acerca de leis municipais.

Palavras-chave: CIP. Constitucionalidade. Legalidade. Lei Municipal. Marau.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIN:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANEEL:	Agência Nacional de Energia Elétrica
Art.:	Artigo
Arts.:	Artigos
CIP:	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
CF:	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTN:	Código Tributário Nacional
Des.:	Desembargador
EC:	Emenda Constitucional
ICMS:	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IE:	Imposto sobre a Exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados
II:	Imposto sobre a Importação de produtos estrangeiros
Inc.:	Inciso
IOF:	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros
IPI:	Imposto sobre produtos industrializados
IPTU:	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA:	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
RS:	Estado do Rio Grande do Sul
RE:	Recurso Extraordinário
SC:	Estado de Santa Catarina
STF:	Supremo Tribunal Federal
TJ:	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 SUPREMACIA CONSTITUCIONAL E PRINCÍPIOS INFORMADORES DA TRIBUTAÇÃO	10
1.1 Princípios gerais como instrumento de controle da constitucionalidade.....	10
1.2 Controle de constitucionalidade das leis	12
1.2.2 Controle abstrato	14
1.2.1 Controle difuso	15
1.2 Princípios legitimadores da norma tributária	18
1.2.1 Princípio da legalidade	18
1.2.2 Princípio da irretroatividade das leis	19
1.2.3 Princípio da anterioridade.....	20
2 AS CONTRIBUIÇÕES NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	23
2.1 Finalidades das contribuições.....	24
2.2 A contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP.....	27
2.2.1 Natureza jurídica da contribuição de iluminação pública	28
2.2.2 Sujeito passivo da contribuição de iluminação pública.....	30
2.2.3 Base de cálculo e fato gerador da CIP.....	31
3 LEIS MUNICIPAIS N. 3.885/2005 E 4.086/2006 DE MARAU-RS: INCONSTITUCIONALIDADES E ILEGALIDADES	34
3.1 Ausência de lei complementar.....	34
3.2 Análise constitucional acerca da legalidade de uma lei municipal	38
3.3 Majoração da base de cálculo e a inobservância aos princípios constitucionais de Direito Tributário.....	43
CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

O trabalho discorre sobre a (in)constitucionalidade da cobrança da Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública pelos Municípios e Distrito Federal. Pretende-se demonstrar a maneira com que os Municípios, especialmente o Município de Marau-RS, instituíram este tributo, e os métodos adotados, vinculando estes aos princípios constitucionais tributários e as normas tributárias de inserção de um tributo no mundo jurídico, evidenciando as violações a estes princípios.

Busca-se demonstrar alguns institutos jurídicos que participam da elaboração das leis instituidoras de tributos e suas regulamentações para cobrança, a fim de analisar a legalidade destas normas num caso concreto. O objetivo é esclarecer aos contribuintes do tributo em comento, para que os mesmos sejam obrigados a pagar aquilo que realmente for devido e cobrado dentro dos parâmetros constitucionais.

A contribuição de iluminação pública entrou no ordenamento jurídico através da Emenda Constitucional n. 39/2002, a qual inseriu o artigo 149-A na Constituição Federal. A inclusão deste novo tributo trouxe celeumas e discussões, especialmente por ter sido instituída pela forma de contribuição. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o assunto decidindo pela constitucionalidade da Emenda. Porém o assunto não se esgotou aí, pois a decisão do Supremo não englobou todos os conflitos jurídicos existentes neste caso. Coube aos Tribunais de Justiça estaduais então, analisar cada caso concreto em relação às leis instituidoras da contribuição de iluminação pública em cada Município, por meio do controle de constitucionalidade difuso.

A contribuição de iluminação pública surpreendeu os contribuintes quanto à forma de pagamento, pois facultado sua cobrança na fatura de energia elétrica, se viram compelidos a pagar este tributo sem chance de defesa. Algumas outras questões são levantadas e abordadas neste trabalho, a fim de analisar e revelar a melhor maneira dos Municípios cobrarem o tributo. Porém, que esta seja cobrada de uma forma justa e legal, sem retirar do contribuinte o direito de pagar o tributo de forma adequada e igualitária, dando aos Municípios a arrecadação necessária para custear o serviço de iluminação pública.

Quanto à utilização dos métodos de procedimento, neste trabalho será empregado o método bibliográfico, através da análise da doutrina e da jurisprudência que se manifestam

sobre o tema abordado, pois se deseja encontrar um ponto comum entre as controvertidas soluções apontadas pelos doutrinadores e julgadores. Busca-se analisar através deste método a forma coerente de introduzir este tributo na vida econômica dos cidadãos brasileiros, com o intuito maior de ver preservado as normas constitucionais tributárias. Neste estudo será utilizado o método de abordagem indutivo, pois irá se discutir e debater acerca da (in)constitucionalidade da contribuição de iluminação pública, observando um caso particular, a fim de dilatar o conhecimento através da experiência, não levando em conta princípios pré-estabelecidos.

Inicialmente, traça-se a supremacia constitucional e os princípios que regulam a tributação no sistema tributário brasileiro. Utiliza-se dos princípios gerais para demonstrar a importância destes no controle de constitucionalidade das normas jurídicas. Assim traça-se uma breve explanação do controle de constitucionalidade, declinando qual deles melhor se aplica a problemática suscitada neste trabalho. Adentrando em alguns princípios tributários específicos, abordam-se os princípios que regem a instituição e majoração de um tributo para futuro esclarecimento da problemática levantada quando da majoração da base de cálculo da contribuição estudada.

Em seguida faz-se um estudo das contribuições no sistema tributário nacional e suas finalidades a fim de melhor entender porque a iluminação pública foi custeada pelo tributo contribuição. Adentra-se na natureza jurídica da contribuição de iluminação pública e suas discussões quanto à tipificação do tributo como contribuição ou a criação de uma nova espécie tributária. Adiante são demonstrados os elementos fundamentais da contribuição, como o sujeito passivo, base de cálculo e fato gerador. Neste segundo capítulo o leitor terá o conhecimento de como a contribuição de iluminação pública é composta e qual sua finalidade no ordenamento jurídico tributário.

Por fim, no terceiro capítulo, são analisados alguns indícios de inconstitucionalidades e violação das normas constitucionais e regulamentadoras do direito tributário, instaladas quando da instituição da contribuição de iluminação pública através da Emenda Constitucional n. 39/2002. Também avaliou-se a Lei do Município de Marau-RS e suas desobediência aos critérios de criação e regulamentação de cobrança da contribuição aos contribuintes deste Município. Além disso, analisaram-se os princípios que regem a instituição e aumento de um tributo e seu desrespeito quando do aumento da tarifa de energia elétrica ocasionando o aumento da base de cálculo da contribuição de iluminação pública.

Contudo, com base nas questões proferidas, buscar-se-á com esta pesquisa, demonstrar que as leis municipais em muitos casos não observam os princípios constitucionais e tributários no que tangem à elaboração de leis, tornando-as assim, inconstitucionais e ilegais, não alcançando o objetivo pelo qual foram criadas. Portanto, o objetivo maior é corroborar ao leitor e contribuinte que seus direitos estão protegidos constitucionalmente e que os mesmo não são buscados devido à falta de conhecimento jurídico para sustentar sua defesa.

1 SUPREMACIA CONSTITUCIONAL E PRINCÍPIOS INFORMADORES DA TRIBUTAÇÃO

Primeiramente é preciso ressaltar que a Constituição Federal, lei fundamental e maior de todo ordenamento jurídico brasileiro, descobre no princípio da supremacia constitucional argumento principal para a criação e proteção de mecanismos que a resguardem de qualquer procedimento que contrarie seus mandamentos. Todas as situações destinadas à apreciação jurídica devem estar de acordo plenamente com os dispositivos e princípios constitucionais.

Para tanto, as constituições rígidas demandam um processo especial de revisão, conferindo-lhe estabilidade e rigor, superior àquelas que as leis ordinárias usufruem. Daqui decorre a supremacia incontestável da lei constitucional sobre as demais regras de direito vigentes no ordenamento jurídico. Assim compõe-se uma hierarquia jurídica das leis que se alargam da norma constitucional às normas inferiores. (BONAVIDES, 2009, p. 298).

1.1 Princípios gerais como instrumento de controle da constitucionalidade

O sistema jurídico é norteado por princípios gerais que amparam a criação de normas jurídicas e assim as sustentam no ordenamento como constitucionais. Estes princípios ocupam um alto grau na hierarquia das normas que assim ocupam espaço de grande valia no direito positivo.

Deste modo, os princípios são entendidos “enquanto valores, a pedra de toque ou o critério com que se aferem os conteúdos constitucionais em sua dimensão normativa mais elevada.” (BONAVIDES, 2009, p. 283).

Algumas comparações são feitas ao sistema jurídico como um edifício, relacionando as vigas mestres e os alicerces, elementos mais importantes numa construção. Assim têm a mesma equivalência os princípios dentro do ordenamento. Combinando um princípio com outro princípio ou norma, estabelecem um equilíbrio e afirmam a importância destes no direito positivado. Cabe destacar que os princípios são informadores dentro do ordenamento jurídico e desta forma as normas devem ser aplicadas em harmonia com eles. (CARRAZZA, 2000, p. 31-34).

Porém os princípios não ocupam lugar somente como parte organizativa da Constituição, pois afirmar isso “seria privá-lo de eficácia juridicamente vinculante para a proteção e a garantia dos indivíduos e dos grupos sociais, comprometendo o valor e a funcionalidade de todo o sistema constitucional, cujas várias partes se ligam estreitamente”. (BONAVIDES, 2009, p. 292).

Desta forma os princípios acabam por não obedecer como as regras à lógica do tudo ou nada, observando sempre o peso e a ponderação dos princípios que conflitam com estas. Assim, “as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos”. (CANOTILHO, 2003, p. 1161).

Contudo observa-se que as regras são formadas considerando os princípios como base, sendo estes o primeiro passo na formação das regras, pois lhe dão sustentabilidade. Assim:

Orientam os princípios a formação de todo o sistema, enquanto a regra está inserida nele, sendo influenciada pelos princípios. O princípio pode ser levado em consideração para a interpretação da regra, enquanto o inverso não ocorre. A aplicação dos princípios é um modo de harmonizar as regras. (MARTINS, 2006, p. 74).

Os princípios assumem natureza filosófica enquanto que as regras possuem natureza técnica, deste modo “violiar um princípio é muito mais grave do que violiar uma regra. A não observância de um princípio implica ofensa não apenas a específico mandamento obrigatório, mas também a todo sistema jurídico.” (MARTINS, 2006, p. 75).

A força normativa da Constituição é exteriorizada no princípio da constitucionalidade, como bem reforça Canotilho, este é “marca da indiscutível superioridade hierárquica das normas constitucionais.” (2003, p. 723).

Os princípios constitucionais, embora alguns sejam mais abrangentes que outros, também estão hierarquizados dentro do sistema jurídico cabendo a prevalência dos princípios de direito público sobre o particular. Por outro lado, em relação às regras, não é possível verificar predominância de uma sobre as outras, ocorrendo conflito entre estas, uma delas não será válida, utilizando-se de critérios para resolver tal conflito. (MARTINS, 2006, p. 76).

Canotilho divide os princípios em quatro tipologias, sendo os princípios jurídicos fundamentais considerados como:

[...] princípios *historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional*. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo. (2003, p. 1165).

Destaca também os princípios políticos constitucionalmente conformadores como sendo aqueles que “explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte”. Estes princípios devem ser adotados por todos os órgãos confiados a aplicar o direito em suas ações interpretativas ou em atos conformadores como leis e outros atos políticos. (CANOTILHO, 2003, p. 1166).

Assim sendo, os princípios ocupam lugar de grande importância no ordenamento jurídico, pois devem servir de orientação ao jurista e ao aplicador do direito, para promover a boa aplicação das normas positivadas, com o intuito maior de preservar os direitos dos cidadãos brasileiros.

1.2 Controle de constitucionalidade das leis

Para que todas as espécies normativas presentes no ordenamento jurídico sejam consideradas válidas, deverão ser emitidas e apreciadas à luz da Constituição Federal (CF), assim elas poderão ser consideradas constitucionais ou não. É neste momento que é chamado o controle de constitucionalidade das leis para conhecer se uma norma ou lei está compatível com a Constituição, tanto em relação ao controle material como formal.

As emendas a Constituição são elaboradas conforme a forma estabelecida e tratando de matéria anteriormente limitada pelo legislador originário. Deve-se ter a observância aos preceitos estabelecidos no art. 60 da CF para que possa ingressar no ordenamento jurídico, do

contrário a referida emenda será tida como inconstitucional devendo ser retirada do ordenamento através das regras do controle de constitucionalidade.

O controle formal se apresenta de forma estritamente jurídica, pois confere ao órgão que o executa o poder de averiguar se as mesmas foram elaboradas em conformidade com a Constituição, no que tange a observância das formas e a competência confiada aquele ente público. Desta forma, o controle formal tem por objetivo “um mero acatamento às formas constitucionais, de modo que não haja desrespeito à forma prescrita nem o órgão legiferante ao fazer a lei exceder a competência respectiva”. (BONAVIDES, 2009, p. 297-298).

Continua Bonavides, salientando que o controle material de constitucionalidade

é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. (2009, p. 299).

O controle de constitucionalidade poderá ser exercido por um órgão político ou jurisdicional. Nos órgãos políticos o mesmo acontece, por exemplo, por uma assembléia representativa, como no caso do sistema designado como *sistema francês*. Porém no sistema jurisdicional o mesmo poderá se apresentar de duas maneiras, pelo sistema difuso ou sistema concentrado. (CANOTILHO, 2003, p. 897-898).

Desta forma a modulação dos efeitos temporais da decisão proferida surge como precioso instrumento para compatibilizar o princípio da supremacia da constituição, os quais serão ofertados através do controle difuso ou abstrato de uma norma como bem esclareceu Canotilho.

1.2.2 Controle abstrato

O controle abstrato da constitucionalidade de atos normativos ou Leis, ou como também é chamado, controle por via da ação, é procedimento de controle constitucional que tem como escopo, a declaração da inconstitucionalidade de normas legais.

No entender de Canotilho o controle abstrato significa

que a impugnação da constitucionalidade de uma norma é feita independentemente de qualquer litígio concreto. O controle abstrato de normas não é um processo contraditório de partes; é, sim, um processo que visa sobretudo a <<defesa da constituição>> e do princípio da constitucionalidade através da eliminação de actos normativos contrários a constituição. (2003, p. 900).

Nesta forma de controle compete originariamente ao Supremo Tribunal Federal julgar e processar originariamente as representações contra atos normativos ou leis estaduais ou federais que cogitam serem contaminadas pelo vício da inconstitucionalidade. Por meio deste controle procura-se obter “a invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais”. Assim são legitimados a efetuar o controle por esta via além do Procurador Geral da República, todos aqueles elencados no art. 103, da CF. (MORAES, 2006, p. 664).

Igualmente Moraes, citando Hans Kelsen, criador deste controle de constitucionalidade, menciona que

se o controle da constitucionalidade das leis é reservado a um único tribunal, este pode deter competência para anular a validade da lei reconhecida como inconstitucional não só em relação a um caso concreto mas em relação a todos os casos a que a lei se refira – quer dizer, para anular a lei como tal. Até esse momento a lei é válida e deve ser aplicada por todos os órgãos aplicadores do Direito. (2006, p. 644).

São várias as espécies de controle abstrato de constitucionalidade previstas na Constituição Federal. Cumpre aqui destacar a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) a

qual compete ao Supremo Tribunal Federal, julgar e processar originariamente estas ações onde se argüirá a inconstitucionalidade de ato normativo ou lei federal ou estadual. Porém se a argüição for em face das constituições estaduais poderá ser invocada a inconstitucionalidade de ato normativo ou lei estadual ou municipal, sendo competente para julgar estas ações o tribunal de justiça local conforme art. 125, § 2º da CF. Porém, se a inconstitucionalidade for de lei municipal em face da Constituição Federal, a mesma não poderá ser suscitada por meio de ADIN tanto no STF como no tribunal de justiça local. (MORAES, 2006, p. 670-671).

Com isso o controle constitucional abstrato tem se mostrado o meio eficaz de evitar a desarmonia dos atos normativos que se contrapõe ao texto constitucional, divergindo dos seus princípios e demais comandos fundamentais.

1.2.1 Controle difuso

No Brasil o sistema utilizado é misto, ou seja, difuso e concentrado. Frequentemente é utilizado pelos tribunais e juízes os meios de preservar a Constituição Federal, uma vez que, a constituição brasileira se apresenta de forma rígida devendo assim ser utilizado o controle de constitucionalidade

No sistema difuso, ou também como é chamado por via de exceção, aberto ou americano, “a competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis é reconhecida a qualquer juiz chamado a fazer a aplicação de uma determinada lei a um caso concreto submetido à apreciação judicial”. (CANOTILHO, 2003. p. 898).

Caracteriza-se o controle difuso pela permissão dada ao juiz ou tribunal para reconhecer a inconstitucionalidade de uma norma, para que a mesma seja considerada inaplicável ao caso concreto levado ao conhecimento do judiciário.

No Brasil o controle difuso vem desde a primeira Constituição republicana, e subsiste até hoje sem maiores alterações. Do Juiz estadual recém- concursado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos do judiciário têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a constituição. (BARROSO, 2004, p. 45-46).

No entender de Bonavides sem a provocação de uma das partes naquele caso concreto suscitando a inconstitucionalidade daquela norma regulamentadora do caso concreto, não haverá a intervenção jurisdicional, cujo julgamento se estenderá somente as partes que se encontram em juízo. Desta forma menciona o autor que a “sentença que liquida a controvérsia constitucional não conduz à anulação da lei, mas tão-somente à sua não-aplicação ao caso particular, objeto da demanda”. Porém nada impede que a mesma lei venha a ser aplicada em outro caso análogo perante o mesmo juiz ou outro julgador. (2009, p.302).

Nesta espécie de controle, o Poder Judiciário não se pronuncia sobre a inconstitucionalidade de uma lei como manifestação do objeto principal da lide, mas sim sobre questão precedente, a qual é indispensável ao julgamento do mérito. Nesta via o que interessa a parte é ver declarada a inconstitucionalidade daquela norma a fim de se isentar de cumpri-la uma vez que foi editada em desacordo com a Lei maior. No entanto esta lei ou ato continua tendo eficácia plena com relação a terceiros. (MORAES, 2006, p. 645).

A inconstitucionalidade de uma norma poderá ser suscitada pelo autor de uma ação ao postular, tanto no pedido inicial como em momento posterior, a declaração incidental de inconstitucionalidade da lei para que não tenha de se sujeitar a seus resultados. Barroso explica que “fazem parte da rotina forense, por exemplo, mandado de segurança nos quais o contribuinte procura preventivamente eximir-se do recolhimento de tributo instituído por lei cuja constitucionalidade é questionável”. (2004, p. 72).

Ressalta Mendes que a questão da constitucionalidade da norma objeto da lide, após suscitada pela parte ou pelo Ministério Público poderá ser reconhecida *ex officio* pelo juiz ou tribunal. Porém, quando declarado pelo tribunal deverá ter observância da cláusula de reserva de plenário¹, a qual está disposta no art. 97 da CF. (MENDES, 2004, p. 248).

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade no sistema difuso entre as partes do processo, será aquele que o ato normativo ou lei será desfeito desde a sua origem, uma vez que, os atos praticados perante esta norma são nulos, portanto, destituídos de carga de eficácia jurídica, alcançando também atos pretéritos que seriam executados com base nesta lei ou ato normativo declarado inconstitucional. Enfim estes efeitos *ex tunc* somente possuem aplicação perante as partes que integraram o processo. (MORAES, 2006, p. 651).

Porém conforme Moraes alude, a Constituição Federal encontrou um mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade pelo Supremo

¹ A cláusula de reserva de plenário dispõe que o tribunal somente pode declarar a inconstitucionalidade pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou pela maioria absoluta dos membros do respectivo órgão especial.

Tribunal federal, com base no art. 52, X da CF, podendo assim, ser emitida pelo Senado Federal uma resolução a qual suspenderá no todo ou em parte a vigência desta lei ou ato normativo, a qual trará efeitos *erga omne e ex nunc*, ou seja, fazer com que seus efeitos passem a valer contra todos, a partir de sua publicação. (2006, p. 651).

O controle de constitucionalidade durante o processo legislativo se dará de forma difusa quando se tratar de proposta de emendas constitucionais, através de mandado de segurança interposto pelos parlamentares que se sentirem prejudicados durante o processo legislativo. Desta forma, os parlamentares estarão propiciando ao Poder Judiciário ao exame difuso de eventual inconstitucionalidade que contenha um projeto de lei em trâmite no Poder Legislativo. (MORAES, 2006, p. 655).

O STF conforme a previsão legal, somente tem o dever de processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal e estadual de acordo com o disposto no art. 102, inciso I, alínea “a” da CF.

Desta maneira, o controle difuso ou incidental pode ser praticado em relação às normas emanado de qualquer um dos três níveis de poder e de qualquer hierarquia. Assim o órgão judicial de qualquer esfera poderá deixar de aplicar se entender incompatível com a CF, lei federal, estadual ou *municipal*. (*grifo nosso*).

Não importa se o tribunal estadual não possa declarar a inconstitucionalidade de lei federal em via principal e abstrata ou se o Supremo Tribunal Federal não possa, em ação direta, invalidar lei municipal. Se um ou outro estiver desempenhando o controle incidental e concreto, não ha limitações dessa natureza. (BARROSO, 2004, p. 74).

De acordo com Brandão o conflito que alcança a bilateralidade – lei municipal contrariando a constituição federal só poderá ser verificado se incidir sobre ele o controle difuso de constitucionalidade. Existindo dessa forma o controle difuso, serão produzidas decisões que conferirão constitucionalidade ao preceito normativo e outras onde será cominada a inconstitucionalidade. No entanto o STF não pode avaliar uma questão que venha a ser proposta por via de ação direta de inconstitucionalidade, advindo do conflito entre lei municipal e Constituição Federal. (2003, p. 1).

Em uma situação prática, caso o município institua algum tributo em desacordo com os princípios constitucionais, como o da legalidade, por exemplo, e um contribuinte se recuse a pagá-lo, o município irá notificá-lo, inscrever seu débito em dívida ativa e propor uma ação de execução de seu crédito tributário. O contribuinte em sua defesa irá alegar que a cobrança é fundada em lei inconstitucional. Todavia para o juiz formar a sua convicção se o tributo é devido ou não, o magistrado deverá decidir previamente se a lei que instituiu o tributo é constitucional ou não, para que aí sim o contribuinte venha a ser compelido a pagar o tributo ou irá exonerá-lo conforme tenha considerado a lei válida ou inválida. (BARROSO, 2004, p. 75-76).

Assim sendo, o controle difuso ou incidental é o que vige no atual ordenamento jurídico-constitucional para declarar inconstitucional uma lei ou norma municipal. O judiciário em qualquer uma de suas instâncias poderá declarar inconstitucional uma norma municipal, a qual terá eficácia somente entre as partes que compunham o processo.

1.2 Princípios legitimadores da norma tributária

Os princípios dirigem o Estado na sua função de tributar como também atuam como freios impondo limitações em relação aos contribuintes. Assim os mesmos também podem ser usados pelos cidadãos na proteção de seus direitos contra o Estado que de forma abusiva compele seus contribuintes a pagarem tributos de forma contrária aos mandamentos constitucionais. Dentre esses princípios serão observados o da legalidade, anterioridade e irretroatividade que demonstrarão a não observância dos mesmos pelo poder executivo na cobrança da contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública.

1.2.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade tributária decorre do princípio da legalidade que se encontra esculpido no art. 5º, inciso II da CF, o qual reporta que não haverá tributo sem prévia determinação legal.

As leis são emanadas do poder legislativo que traduzem a legítima vontade do povo, entendendo que o tributo criado foi consentido pelos cidadãos. Deste modo, a lei estipula certa segurança nas relações do fisco (Estado) com os contribuintes, pois determinará todos os elementos necessários para o conhecimento do que fará nascer a obrigação de pagar aquele tributo, qual é seu valor, quem deve pagar, qual é o momento e a quem se deve recolher aquele tributo. (MACHADO, 2007, p. 63-64).

Desta forma a lei deve conter todos os elementos necessários para que um tributo possa ser exigido, quais sejam: contribuinte, fato gerador, base de cálculo e alíquota. Se por ventura alguns destes elementos faltarem o tributo não poderá ser exigido, muito menos que seja exigido por decreto, pois fere diretamente o princípio da legalidade, pois compete estritamente à lei estabelecer tais elementos (MARTINS, 2006, p.85).

Afirma Carrazza que “o princípio da legalidade exige, outrossim, que a lei descreva rigorosamente os procedimentos a serem adotados pela Fazenda Pública para o lançamento do tributo, bem como as medidas que deve tomar para seu recolhimento e fiscalização”. (2000, p. 191-192).

Enfim, nenhum tributo poderá ser criado nem tampouco majorado se não houver expressa previsão legal, assim somente poderá ser exigido do contribuinte tributo que tenha passado por todo tramite legal de criação ou modificação de uma norma jurídica.

1.2.2 Princípio da irretroatividade das leis

O princípio da irretroatividade da lei tributária existe para emitir segurança jurídica aos contribuintes de que, das suas condutas, somente acontecerão conseqüências jurídicas que estiverem previstas no ordenamento jurídico vigente naquele momento.

Tal princípio assim como o da legalidade, é principio geral de Direito, vigorando, também no direito tributário, sendo por isso de tamanho valor para este ramo do Direito em virtude da preservação da segurança jurídica, pois faz com que a lei seja anterior ao fato que o qualifica juridicamente. (MACHADO, 2007, p. 66).

Carrazza afirma que tal segurança decorre do princípio da irretroatividade das leis, que encontra assento no art. 5º, XXXVI,² da CF, de maneira implícita exigindo que a lei não retroaja. Assim sendo, o art. 150, III, “a”, do mesmo diploma legal, “expressamente impede que a lei que cria ou aumenta tributo alcance fatos ocorridos antes do início de sua vigência”. A regra geral é no sentido de que a lei tributária assim como todas as demais devem sempre referir-se para o futuro, vedando incluir acontecimentos passados sendo, portanto, absoluta esta regra não comportando exceções. (2000, p. 254-256).

A lei tributária como regra só poderá onerar, gravar ou incidir sobre fatos geradores futuros, sendo fortemente ligada com o princípio da anterioridade tendo como finalidade manter a segurança sobre as ocorrências tributárias das atividades dos contribuintes. Todavia o art. 106, inciso I e II do CTN adverte sobre alguns casos de aplicação da lei sobre acontecimentos pretéritos, como norma de natureza interpretativa e as situações de retroatividade benigna ao contribuinte. (MELO, 2007, p. 29-30).

Contudo, a atuação do fisco deve ser previsível, sendo desta forma o motivo pelo qual a lei não poderá retroagir abarcando fatos geradores anteriores a entrada em vigor da lei que institui ou aumenta tributo.

1.2.3 Princípio da anterioridade

O princípio da anterioridade é qualificado como de Direito Tributário, uma vez que, age somente neste campo da tributação, estando contido na CF, art. 150, III, “b”³. Por meio deste princípio se preocupou o legislador em garantir ao contribuinte o direito de conhecer antecipadamente suas obrigações tributárias, para que com isso dispusesse de meios hábeis de ajustamento do seu orçamento para o custeio das despesas com tributos.

Seguindo essa regra Martins defende que, não só poderá ser exigido tributo no mesmo exercício financeiro da publicação da lei, como também é “vedado aos entes tributantes

² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

³ Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos: [...] b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

cobrar tributos antes de 90 dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”. Desta forma se estará evitando pegar de surpresa o contribuinte com edição de leis, por exemplo, em 31/12 e logo no dia seguinte podendo ser exigido o tributo. Essa disposição foi trazida pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003 que acrescentou a alínea “c” ao inciso III do art. 150. (2006, p. 86-87).

Corroborando Carrazza com o entendimento acima firmado ao garantir que o princípio da anterioridade é corolário do princípio da segurança jurídica visando evitar que o contribuinte seja pego de surpresa com a instituição ou majoração de tributos. Este princípio não permite que,

da noite para o dia, alguém seja colhido por uma nova exigência fiscal. É ele, ainda, que exige que o contribuinte se depare com regras tributárias claras, estáveis e seguras. E, mais do que isso: que tenha o conhecimento antecipado dos tributos que lhe serão exigidos ao longo do exercício financeiro, justamente para que possa planejar sua vida econômica. (2000, p. 142).

Resume Carrazza que não é constitucional instituir tributo para ser exigido no mesmo exercício financeiro. Da mesma forma é inconstitucional aumentar tributo que já existe para cobrá-lo, com o aumento, no mesmo exercício. Tais métodos instalariam a surpresa tributária a qual é condenada pela moral administrativa e proibida pela Lei Maior. (2000, p. 145).

Alguns tributos escapam a aplicação deste princípio. As exceções encontram-se aludidas no art. 150, § 1º da CF. Em meio a estas ressalvas encontram-se os tributos que por atenderem a certas finalidades extra fiscais, tais como, políticas monetárias, política de comércio exterior, precisam de maior flexibilidade e exigem céleres alterações. (AMARO, 2004, p. 124).

Desta forma o princípio não se aplica aos chamados impostos regulatórios do comércio exterior, tais como, Imposto sobre a Importação de produtos estrangeiros (II), Imposto sobre a exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizado (IE), imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre operações de câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores imobiliários (IOF). Assim também as exceções se aplicam aos

impostos extraordinários e empréstimos compulsórios⁴ em caso de guerra, e para as contribuições sociais destinadas à seguridade social que neste caso estarão submetidas à anterioridade nonagesimal. (MACHADO, 2007, p. 66).

Dentre as exceções acima, as quais não se submetem ao art. 150, inciso III, alínea “b” da CF também se incluem os aumentos de alíquotas de ICMS e da contribuição de intervenção no domínio econômico permitido pelos arts. 155, § 4º, inciso IV, alínea “c”, e art. 177, § 4º, inciso I, alínea “b”, dispositivos legais introduzidos pela EC n. 33/2001. Assim estes aumentos somente devem atender a exigência da antecedência dos 90 dias estabelecidos na alínea “c” do art. 150, inciso III da CF. (MACHADO, 2007, p. 66).

Continua Machado explicando que no rol de exceções a exigência da antecedência de 90 dias explícito na alínea “c” do inciso III do art. 150 da CF, não se aplica ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza (art. 153, inc. III da CF), à base de cálculo do IPVA (art. 155, inc. III da CF), bem como em relação à base de cálculo do IPTU (art. 156, inc. I da CF). Desta forma esta exceção admite que uma lei que aumente estes impostos a qual foi publicada no último dia do exercício possa entrar em vigor logo no primeiro dia do exercício financeiro seguinte. (2007, p. 66).

Em suma ressalta Amaro que os “tributos excepcionados da regra da anterioridade não deixam de submeter-se ao princípio da irretroatividade que é absoluto e não comporta exceções”. (2004, p. 127).

Este princípio é limitação constitucional ao poder de tributar que assegura ao contribuinte a realização de um planejamento tributário que irá até o fim do exercício em que estão correndo os atos, fatos ou situações jurídicas.

Como sequência ao tema proposto, será abordado no próximo capítulo as contribuições e suas finalidades, bem como alguns aspectos jurídicos elementares sobre a CIP.

⁴ Empréstimo compulsório criado para atender a investimento público urgente e relevante não foge a aplicação do princípio da anterioridade. (AMARO, 2004, p. 125).

2 AS CONTRIBUIÇÕES NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

As contribuições estão inseridas na Constituição Federal, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, por isso, assumem natureza jurídica de tributos. Assim impondo ao legislador a obediência às normas gerais de direito tributário, tais quais, a observância dos princípios da legalidade tributária, irretroatividade da lei tributária, bem como, ao princípio da anterioridade⁵.

Verifica-se que a competência em matéria de contribuições pertence exclusivamente a União, exceto aquelas previstas no art. 149, § 1º e no art. 149-A ambos da CF, dentre estes se encontra a Contribuição para o Custeio dos serviços de Iluminação Pública (CIP), objeto deste trabalho.

Embora no Brasil se possa entender que nenhum tributo designado como contribuição, salvo a de Melhorias, pode se ter como verdadeira contribuição. Porém é indiscutível o cunho tributário dado a estas contribuições. Entende-se assim como contribuição o “tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal indireta e mediamente (mediante uma circunstância intermediária) referida ao obrigado”. (MELO, 2007, p. 87).

Como características das contribuições analisando a regra-matriz das contribuições quanto ao seu critério material conclui Hoffmann:

Para que possamos definir o critério material da regra-matriz das contribuições, é preciso relembrar o significado que atribuímos ao termo “contribuições”, ou seja, que estas são tributos caracterizados pelo efeito que a atividade estatal, realizada no cumprimento de uma finalidade constitucionalmente prevista, exerce num círculo específico de pessoas, físicas ou jurídicas. (1996, p. 133).

Continua Hoffmann explicando que, para a instituição das contribuições é necessário a conjugação de dois fatos: “a atividade estatal realizada para o cumprimento de uma finalidade constitucionalmente prevista; e que essa atividade enseje um efeito a um determinado grupo de pessoas”. (1996, p. 133-134).

⁵ As contribuições estão adstritas as normas gerais de direito tributário (art. 146, inciso III da CF/88) ao princípio da legalidade tributária (art. 150, inciso I da CF/88), bem como aos princípios da irretroatividade da lei tributária (art. 150, III, “a” da CF/88) e ao princípio da anterioridade (art. 150, III, “b” da CF/88).

Contudo é marca das contribuições terem como causa de existir um benefício ou proveito colocado a disposição pelo ente estatal instituidor desta espécie tributária a um determinado grupo de pessoas. Assim o parâmetro utilizado é a finalidade e, no caso da CIP, a finalidade não é um prestar serviço, mas sim um custear serviço.

2.1 Finalidades das contribuições

As contribuições especiais detêm finalidade e destinação certa, delimitadas na lei que criou cada contribuição. O que irá distinguir as contribuições dos demais tributos de forma quase que unânime na doutrina é a finalidade constitucionalmente delimitada.

Assim, as contribuições ao possuírem sua finalidade previamente delimitadas, constitucionalmente não se entende que o produto de sua arrecadação necessite ser direcionado ao custeio de uma atividade estatal. Para Machado “se fosse assim, poderíamos ter todas as atividades estatais custeadas mediante contribuições. Deixariam de serem necessários os impostos e assim estaria destruído o sistema constitucional tributário”. (MACHADO, 2003, p. 15).

Desta forma existe um traço semelhante que poderá ser destacado das espécies de contribuições previstas na Constituição Federal, ou seja, a existência de uma finalidade qualificada, imprescindível para determinar a legalidade das leis instituidoras destas espécies de tributos. Assim assevera Ho esclarecendo com a lição de Greco.

Ora, não tem sentido conceber algo como ‘instrumento’ em si mesmo, destacado do contexto em que se insere, distanciado de uma função a que sirva ou de uma finalidade, ou objetivo, que vise. Algo só pode ser compreendido como instrumento desde que seja considerada a respectiva função ou utilidade. Vale dizer o elemento finalidade. (2008, p. 756).

No texto constitucional não restou demonstrado o significado dado às contribuições,

mas apenas elencou as suas finalidades, sendo que de tal forma estas caracterizam as contribuições, sendo relevantes para a delimitação do seu sentido. Sendo assim, as contribuições serão tributos vinculados a uma atividade estatal e somente poderão ser instituídas para cumprir uma de suas finalidades constitucionalmente previstas que atingirão, por sua vez, uma determinada classe de cidadãos. (HOFFMANN, 1996, p. 32).

Bottallo entende que este tributo existirá sempre que presente uma de suas finalidades constitucionais, pois quando a Constituição confere competência a União para instituir as contribuições previstas no art. 149 “não está enumerado fatos geradores (materialidades de hipóteses de incidência), mas qualificando fins a serem buscados com sua instituição. [...] a idéia de causa não é a idéia informadora da contribuição. A idéia informadora é a idéia de fim, de resultado, de objetivo”. (2003, p. 327).

Contudo é de se atentar quanto à base de cálculo e fato gerador das contribuições. Não se vislumbra nenhum impedimento constitucional e legal na utilização de mesma base de cálculo ou fato gerador para as contribuições, que seja idêntico ao das taxas ou impostos. Apenas esta vedação está presente nas espécies tributárias das taxas com os impostos⁶. Assim crê-se que o argumento de que não poderá ser cobrada a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública com mesma base de cálculo ou fato gerador do IPTU não deva prosperar. (MACRUZ, 2004, p. 120).

Neste mesmo sentido Macruz alude a doutrina de Greco para pautar esta questão:

Portanto, na lei instituidora, o que deve ser verificado é o atendimento a finalidade. Se, para fins de viabilização operacional da contribuição, for previsto fato gerador ou base de cálculo idêntico aos de impostos e se, nesta formulação, estiverem atendidos os requisitos de compatibilidade com a finalidade, a superposição em relação a fato gerador e base de cálculo de impostos será uma ‘eventualidade’, mas não uma inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade haverá se os critérios, parâmetros e requisitos ligados a aferição da compatibilidade finalista estiverem desatendidos. (2004, p. 119-120).

⁶ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgamento⁷, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski assentou a doutrina do mestre Ataliba explicando que nas contribuições “não basta a atuação estatal. Só há contribuição quando, entre a atuação estatal e o obrigado, a lei coloca um termo intermediário, que estabelece a referibilidade entre a própria atuação e o obrigado”. (BRASIL, RE n. 573675-0, 2009, p. 4).

Parte da doutrina deseja enquadrar as contribuições nas figuras de impostos ou nas de taxas, partindo dos fatos geradores que os compõe. Porém Lewandowski, em seu relatório menciona a doutrina de Greco enfatizando que

a assunção pelo estado de um papel intervencionista, nitidamente identificado neste Século XX, fez surgir a figura das ‘contribuições’, cuja preocupação não é tanto com as causas (fatos geradores), mas predominantemente com as finalidades buscadas (de caráter social, de intervenção no domínio econômico, etc.) próprias do Estado social. (BRASIL, RE n. 573675-0, 2009, p. 3).

Para Machado as contribuições identificam-se como espécie de tributo por que:

a) tem destinação constitucional especificamente estabelecida para o custeio de determinada atividade estatal especificamente referida a uma categoria ou grupo de pessoas, que provoca a sua necessidade ou dela obtém especial proveito; e b) tem como contribuinte pessoa que compõe a categoria ou grupo de pessoas que provoca a necessidade do agir estatal ou dele obtém proveito. (2003, p. 12).

Contudo denota-se que o legislador, ao criar qualquer contribuição ganha a mais vasta liberdade tomando qualquer hipótese de incidência para a concepção de uma nova figura deste tributo, porém deverá se atentar quanto às limitações nascidas do sistema tributário nacional, pois as contribuições são classificadas indiscutivelmente como tributos e por isso geridas por este sistema.

⁷ STF. Recurso extraordinário nº 573675-0. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2009.

2.2 A contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP

Fruto da Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002, o art. 149-A, da Constituição Federal, possibilitou a instituição da CIP, espécie de tributo que visa a atender o custeio da prestação do serviço de iluminação pública, efetuada pelo Município, no âmbito do seu território.

O conceito de iluminação pública pode ser obtido no texto da resolução n. 456, de 29 de novembro de 2000, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Segundo o inciso XXIV, do art. 2º, da referida resolução, iluminação pública é o “serviço que tem por objetivo prover de luz ou claridade artificial, os logradouros públicos no período noturno ou nos escurecimentos diurnos ocasionais, inclusive aqueles que necessitem de iluminação permanente no período diurno”. Bem como, no artigo 20, inciso VI da resolução em comento encontra-se a classificação de iluminação pública⁸. (ANEEL, Resolução n. 456, 2000)

Explica dessa forma Silva que “até o advento da Constituição de 1988, a iluminação pública, no Brasil, era custeada pelo Fundo Nacional de Energia”, controlado pela União, através das concessionárias de energia elétrica que até então eram públicas. Desta forma o pagamento das contas de energia elétrica destinada ao serviço de iluminação pública não constituía nenhum problema financeiro às gestões públicas dos municípios de todo Brasil. “Contudo com a extinção do referido fundo a obrigação para o custeio da iluminação pública foi repassada aos executivos municipais, sem a prévia definição das fontes de receitas necessárias ao adimplemento de tal encargo, causando sérios problemas de ordem financeira”. (2005, p.1-2).

Pelos fatos ora demonstrados, a contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública veio a suprir gastos consideráveis nos orçamentos dos municípios com este serviço. Preocupação esta suportada pelos entes públicos, com produtos de arrecadação advindos de

⁸ RESOLUÇÃO 456 DA ANEEL: **Art. 20.** Ficam estabelecidas as seguintes classes e subclasses para efeito de aplicação de tarifas:

[...]

VI - Iluminação Pública:

Fornecimento de energia elétrica para iluminação de ruas, praças, avenidas, túneis, passagens subterrâneas, jardins, vias, estradas, passarelas, abrigos de usuários de transportes coletivos, e outros logradouros de domínio público, de uso comum e livre acesso, de responsabilidade de pessoa jurídica de direito público ou por esta delegada mediante concessão ou autorização, incluído o fornecimento destinado à iluminação de monumentos, fachadas, fontes luminosas e obras de arte de valor histórico, cultural ou ambiental, localizadas em áreas públicas e definidas por meio de legislação específica, excluído o fornecimento de energia elétrica que tenha por objetivo qualquer forma de propaganda ou publicidade.

outras espécies tributárias, bem como de outras receitas, as quais hoje podem ser destinadas a atender outras necessidades da população.

2.2.1 Natureza jurídica da contribuição de iluminação pública

A natureza jurídica de um tributo está definida no artigo 4º do Código Tributário Nacional, determinada então pelo fato gerador da respectiva obrigação e não pela sua denominação que é de menos importância. A doutrina é quase que unânime ao defender a natureza tributária da CIP, pois inserida na Constituição Federal no capítulo do Sistema Tributário Nacional, precisando ser observado com isso o disposto no art. 150, incisos I e III da CF.

Para melhor entender, busca-se o conceito de tributo positivado no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) como sendo uma “receita pública originária que tem por objetivo uma prestação pecuniária compulsória, que não se constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plena vinculada”. (MARTINS, 2006, p. 99).

Com isso, denota-se que é de suma importância o enquadramento do tributo identificando-se uma das espécies tributárias a que ele pertence, se imposto, taxa ou contribuição de melhorias. (ICHIHARA, 2002, p. 76).

Buscando deste modo, encontrar a que espécie tributária pertence à CIP elucida-se a figura tributária de Imposto como sendo “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade específica, relativa ao contribuinte” (Código Tributário Nacional, art. 16). O imposto é um tributo que tem por fato gerador uma situação cuja ocorrência independe do agir do Estado. (MACHADO, 2003, p. 7).

Por sua vez, as taxas são tributos cujo fato gerador é demonstrado pela atuação específica do Estado ao contribuinte que consiste no exercício regular do poder de polícia ou na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível. (AMARO, 2004, p. 30-31).

Já a contribuição de melhoria, “um tributo vinculado, cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública”. Também este tributo poderá ser

considerado como ferramenta para a concretização do ideal de justiça, pois a contribuição de melhorias é um “tributo destinado a evitar uma injusta repartição dos benefícios decorrentes de obra pública”. (MACHADO, 2007, p. 455).

Então as contribuições são tributos “que exigem a prescrição legal de destinação específica do produto de sua arrecadação a uma determinada área de atuação cuja hipótese de incidência pode ser ou não uma atuação estatal, pois não há prescrição constitucional de suas materialidades (artigo 149, CF)”. (CARVALHO, 2005, p. 244).

A doutrina não é unânime em afirmar a que espécie tributária pertence a CIP, assim Lewandowski em seu relatório ao RE 573.675/SC trouxe o posicionamento de Harada onde este afirma que a contribuição se trata de um imposto, pois

para caracterização da contribuição social ou da taxa de serviços, não basta a destinação específica do produto da arrecadação do tributo. É preciso que se defina o beneficiário específico desse tributo, que passará a ser o seu contribuinte. Se a comunidade inteira for a beneficiária, como no caso em estudo, estar-se-á diante de um imposto, e não de contribuição. (BRASIL, RE n. 573675-0, 2009, p.5).

Porém, Martins pensa em se tratar de uma taxa, pois é “tributo destinado a cobrir prestação de serviço, nem se furtando, o desajeitado constituinte, a reconhecer que sua cobrança é para o custeio do serviço de iluminação pública”. Continua Martins entendendo que o legislador não “percebeu que chamar de “contribuição” uma “taxa”, isto é, uma contraprestação a um serviço público, não transforma a taxa em contribuição, visto que a natureza do tributo é dada por seu perfil e não por sua denominação”. (2006, p. 64).

De acordo com a decisão do STF, a mesma restou assinalada que a CIP constitui um novo tipo de contribuição que refoge aos padrões estabelecidos nos artigos 149 e 195 da CF. Assim, de acordo com o entendimento do Supremo, esta contribuição está submissa à disciplina própria, mas se sujeita aos princípios constitucionais tributários, por se tratar de tributo. (BRAZIL, RE 573.675/SC, 2009, p. 8).

Portanto, não há vinculação à utilização autônoma dos serviços de iluminação pública, por isso a CIP é considerada uma espécie tributária “*sui generis*”, em que apenas satisfazendo a disponibilidade da iluminação, em ruas, praças, jardins, avenidas e outros logradouros de

domínio público, de uso comum e de livre acesso custeada pelo erário para que seja possibilitada a sua cobrança.

2.2.2 Sujeito passivo da contribuição de iluminação pública

Sujeito passivo de uma obrigação tributária é todo aquele que mantém uma relação direta e pessoal com a ocorrência que fundou o respectivo fato gerador. Assim, o Código Tributário Nacional em seu artigo 121 define o sujeito passivo da obrigação principal, como sendo a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

No Direito positivado encontram-se as figuras de contribuinte e responsável, o qual tem forte ligação com a obrigação de pagar tributo, porém com algumas diferenças, a saber,

conforme a sua relação com o fato gerador da obrigação, pode o sujeito passivo ser (a) *contribuinte*, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador (CTN, 121, parágrafo único, inciso I), e (b) responsável, quando, sem ser contribuinte, isto é, sem ter relação pessoal e direta com o fato gerador, sua obrigação de pagar decorre de dispositivo expresso de lei (CTN, art. 121, parágrafo único, inciso II). (MACHADO, 2007. p. 170).

Nas palavras de Nogueira, mencionando a obra de Geraldo Ataliba, "os sujeitos passivos das contribuições são pessoas cuja situação jurídica tenha relação direta, ou indireta, com uma despesa especial, a elas respeitantes, ou alguém que receba da ação estatal um reflexo que possa ser qualificado como especial". (2003, p. 3).

De qualquer modo, preciso será determinar o sujeito passivo (contribuinte) da contribuição de iluminação pública. Portanto, todos os moradores de uma determinada via pública por serem beneficiários do serviço de iluminação pública se tornariam legítimos contribuintes desta exação. Porém, a via pública é considerada um bem de uso comum, assim todas as pessoas que por ali transitam se beneficiando da luminosidade existente naquele logradouro, em tese, seriam considerados contribuintes da CIP. No entanto o legislador derivado escolheu como sujeitos passivos da CIP, apenas os proprietários ou possuidores de imóveis situados na via pública dotada de iluminação pública. (HO, 2008. p. 758).

Todavia o relator Lewandowski em julgado ao Recurso Extraordinário nº 573675-0, afirma porque não serão todos os beneficiários do serviço de iluminação pública os contribuintes deste tributo.

De qualquer modo, cumpre notar que os principais beneficiários do serviço serão sempre aqueles que residem ou exercem as suas atividades no âmbito do Município ou do Distrito Federal, isto é, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, identificáveis por meio das respectivas faturas de energia elétrica. (BRASIL, RE n. 573675-0, 2009, p. 14)

É posicionamento de alguns estudiosos que mesmo o agricultor que não tem um poste de luz em frente a sua propriedade pode, e deve ser contribuinte da CIP, pois, inegavelmente, quando se desloca para outras áreas públicas, usufrui desse serviço público e não pode abdicá-lo.

Contudo, a iluminação pública se qualifica como sendo um serviço prestado a todos os indivíduos sem distinção, ou seja, serviços públicos *uti universi*⁹, não sendo possível então abranger todos os seus beneficiários como contribuintes da obrigação tributária, pois de difícil controle por parte dos municípios ou do Distrito Federal em identificar quem de fato usufruiu dos serviços de iluminação pública naquele determinado período para torná-los sujeitos passivos da CIP como já se posicionou o STF em julgado ao recurso extraordinário n. 573675-0.

2.2.3 Base de cálculo e fato gerador da CIP

Como fato gerador de uma obrigação tributária principal, temos explícito no art. 114 do CTN como “situação definida em lei como necessária e suficiente para sua ocorrência”. Em direito tributário, base de cálculo é o valor econômico sobre a qual se aplica a alíquota estipulada em lei para aquele tributo, calculando-se assim a quantia a pagar.

⁹ Hely Lopes Meirelles conceitua Serviços públicos *uti universi* como “aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender a coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie”. Por sua vez, os serviços públicos *util singuli* “são os que tem usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, água, etc”. (2009, p. 335).

Os tributos são previstos na Constituição, não cabendo ao legislador constitucional, o seu delineamento. Tal competência é atribuída ao legislador complementar. É o que se extrai do texto constitucional que ao tratar, por exemplo, dos impostos de competência da União (art. 153 e incisos), dos Estados e do Distrito Federal (art. 155 e incisos) e dos Municípios (art. 156 e incisos), não define sua roupagem, ou seja, deixa de indicar o contribuinte, base de cálculo e outros.

Hoffmann explica que a “*base de cálculo* da contribuição deverá refletir a vantagem recebida pelo contribuinte em razão de uma atividade estatal ou a causa que provocou a atividade estatal que ocasiona um efeito e por sua vez, originou uma despesa ao Estado”. (1996, p. 143).

Desta forma, o valor da contribuição a ser paga pelo contribuinte deverá ser a aquele calculado em decorrência da vantagem obtida ou causa da atividade estatal, devendo ser utilizado para repor as despesas ocorridas pela atividade estatal. Sendo assim, o legislador deverá adotar como medida para apurar a base de cálculo de uma contribuição todas aquelas que apontem ou a vantagem obtida em razão da atividade do Estado, ou a causa proveniente desta atividade estatal¹⁰. (HOFFMANN, 1996, p. 144-145).

Desta maneira, Velloso se manifesta afirmando que a base de cálculo de uma contribuição deve ser “mensurada pela causa provocante da ação estatal por um grupo especial de sujeitos passivos. Mas na CIP, a base de cálculo mede uma despesa geral, ou seja, provocada por toda a população que se beneficia da iluminação pública.” (2005. p. 398).

Quanto ao fato gerador Machado aponta “que as contribuições, tendo como critério constitucional de outorga de competência o elenco de finalidades tão-somente, não estão previamente determinadas quanto aos seus fatos geradores, o que dependerá das circunstâncias atinentes ao grupo afetado.” (2003, p. 11).

Assim os Municípios em decorrência da Emenda Constitucional n. 39/2002 editaram leis que regulamentam a contribuição para iluminação pública, definindo qual seria o fato gerador e sua base de cálculo, porém os mesmos devem atentar que estes elementos devem guardar os critérios estabelecidos às contribuições, principalmente aos princípios fundamentais que norteiam todo sistema tributário.

¹⁰ De acordo com Leandro Paulsen, citado por Lewandowski ao RE 573.675/SC afirma que a vedação do confisco, “impede que as ingerências tributárias venham a comprometer o direito de propriedade e do livre exercício de profissão e de atividade econômica que implicam, por óbvio, o direito à manutenção da propriedade e aos frutos da atividade profissional e econômica, sujeitas apenas à tributação que seja razoável, suportável, não excessivamente onerosa”. Com isso nota-se que o legislador infraconstitucional deverá de ter o cuidado ao cobrar uma contribuição para que esta contenha uma base de cálculo justa e de acordo com os limites instituídos no princípio da vedação do confisco. (2009, p. 10).

Com base no que foi abordado neste capítulo, adiante se faz uma análise jurídica das leis do Município de Marau-RS, com vistas a esclarecer acerca da constitucionalidade e da legalidade da cobrança da CIP, frente às normas superiores do ordenamento jurídico.

3 LEIS MUNICIPAIS N. 3.885/2005 E 4.086/2006 DE MARAU-RS: INCONSTITUCIONALIDADES E ILEGALIDADES

Em razão do acréscimo, na CF, do art. 149-A, através da EC n. 39/2002, os Municípios e o Distrito Federal passaram a ter competência tributária para a criação da CIP. Trata-se de tributo cuja constitucionalidade tem sido comumente questionada, havendo, inclusive, discussões no sentido de que a CIP foi inserida em desacordo com o Sistema Tributário Nacional.

Embora o STF já tenha se posicionado pela constitucionalidade da emenda, alguns apontamentos contrários à decisão do Supremo continuam sendo levantados pela doutrina, bem como, decisões judiciais vem apontando irregularidades nas leis municipais, qualificando estas como inconstitucionais, pois ferem dispositivos da CF e do CTN.

3.1 Ausência de lei complementar

A lei complementar presente no art. 59 da CF para vigorar depende de aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 69). No âmbito do Sistema Tributário Nacional a lei complementar assume importantes funções ditadas pela Constituição Federal em seu art. 146¹¹.

Pelos aspectos formais a lei complementar apenas se difere das leis ordinárias no seu *quorum* de votação. Salienta-se que a sua elaboração já vem indicada no próprio texto da CF com a finalidade de complementação ou regulamentação do texto constitucional. Desta forma o art. 146 da CF exige lei complementar, para complementar outras disposições (inciso I e II) e para fixar normas gerais de Direito Tributário (inciso III). (SABBAG, 2010, p. 581-582).

¹¹ Art. 146: Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; [...].

Conforme a Constituição Federal algumas matérias só podem ser tratadas por lei complementar, mas isso também não significa dizer que estas leis só poderão regular as matérias definidas na CF, não podendo ser objeto de regulamentação de outras matérias. Porém, a lei complementar exige quorum qualificado para sua aprovação, desta forma, não é razoável entender que esta lei poderá ser alterada ou revogada por uma lei ordinária. (MACHADO, 2007, p. 107).

Machado ainda explica que o CTN é hoje uma lei complementar, embora tenha sido aprovado com quorum de lei ordinária. Contudo ele continua sendo uma lei ordinária, porém como ele trata de matéria que hoje somente poderá ser tratada por lei complementar, seus dispositivos quando alterados, somente por esta espécie legislativa poderá ser modificado. (2007, 108-109).

Para Sabbag o art. 146, III da CF “não deixa dúvidas de que matérias nele contidas devem estar adstritas à lei complementar e, *ipso facto*, ao CTN – nossa lei de normas gerais tributárias”. Assim, no Brasil é juridicamente admitido a criação de certos tributos por meio de leis complementares, o que conforme a dicção da CF, atribuiu a elas a função de instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (art. 153, III), Empréstimos Compulsórios (art. 148), Impostos Residuais (art. 154, I) e Contribuições Sociais Residuais (art. 195, § 4º). Desta forma entende o autor que de acordo com o princípio da legalidade, a lei ordinária não pode instituir o imposto sobre grandes fortunas, por exemplo. (2010, p. 583-584).

Complementa Carrazza aludindo o art. 153, VII da CF, onde o mesmo autoriza a instituição do imposto sobre grandes fortunas, nos termos da lei complementar. Desta forma a União poderá instituir o imposto sobre grandes fortunas, onde a lei complementar neste caso irá definir as diretrizes básicas que direcionarão a criação do imposto. Assim a lei complementar irá definir o que é a “grande fortuna”, mostrará a forma que será apurada a base de cálculo deste tributo, quem serão os contribuintes e assim por diante, não cabendo a ela regular sobre a forma de arrecadação, lançamento e fiscalização. A razão disso é para que a lei complementar evite que legisladores invertam, num determinado ano-base as características do imposto, especialmente, na situação entendida como sendo de grande fortuna. O que ocorre neste caso é que o constituinte, com prudência estabeleceu, que a definição de grande fortuna dependerá de aprovação por maioria absoluta dos congressistas e assim somente a vontade nacional é que poderá mudar os critérios de apuração da situação de grande fortuna. (2000, p. 640-641).

Amaro entende que a disciplina geral do sistema tributário nacional já se encontra no texto constitucional, assim a lei complementar assume o papel de alargar o grau de detalhamento dos modelos de tributação criados pela Carta Magna. Assim a CF

desenha o perfil dos tributos (no que respeita à identificação de cada tipo tributário, aos limites do poder de tributar etc.) e a lei complementar adensa os traços gerais dos tributos preparando o esboço que, finalmente, será utilizado pela lei ordinária, à qual compete instituir o tributo, na definição exaustiva de todos os traços que permitam identificá-la na sua exata dimensão, ainda abstrata, obviamente, pois a dimensão concreta dependerá da ocorrência do fato gerador que, refletindo a imagem minudentemente desenhada na lei, dará nascimento a obrigação tributária. (2004, p. 164-165).

A EC n. 39/2002 que acrescentou o art. 149-A na CF foi absorvida pelos municípios que então instituíram a CIP através de lei complementar municipal. Indaga-se sobre a constitucionalidade deste dispositivo uma vez que, foi ausente a regulamentação dos critérios gerais para definição da CIP por lei complementar federal, que disciplinaria o que Amaro menciona acima.

Desta forma define o art. 146, III da CF que cabe a lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes [...]. Veja-se que a CF apenas faz alusão a exigência de lei complementar para disciplinar sobre estes elementos apenas no campo dos impostos tendo, por exemplo, excluídos as alíquotas do preceptivo, cabendo ao ente tributante, através de lei ordinária, estipular os percentuais. (SABBAG, 2010, p. 591).

Entende então Sabbag que a alínea “a” do inciso III do art. 146 da CF apenas faz restrição aos impostos, concluindo que outros tributos, tais como as contribuições, poderão ter disciplinados o fato gerador, base de cálculo e contribuintes por lei ordinária (art. 195, I a IV, CF), advertindo, porém para os casos de contribuições sociais residuais, que necessitam da lei complementar (art. 195, § 4º, CF). (2010, p. 592).

Do mesmo modo, em contra-razões ao recurso extraordinário¹² em ação direta de inconstitucionalidade movida contra a lei complementar do município de São José/SC o procurador-geral afirma que o dispositivo constitucional concedeu base para que os municípios instituissem esta espécie de tributo por lei complementar municipal. (MOREIRA, 2007, p. 4).

Insurge-se Sabbag contrariando posicionamento acima, afirmando que “parte da doutrina pensa que a CIP é um “imposto travestido de contribuição”, e assim como o é, deflagra, de plano, as seguintes celeumas [...] a necessidade de lei de caráter nacional para definir fato gerador, base de cálculo e contribuintes (art. 146, III, “a”, CF). (2010, p. 536).

Analisando o julgamento do incidente de inconstitucionalidade à lei do município de Canela-RS, destaca-se fragmentos do relatório onde se transcreveu trecho da decisão proferida pelo Des. Roque Joaquim Volkweiss no Agravo de Instrumento n. 70008768202, o qual demonstra a necessidade de lei complementar federal anterior a lei instituidora da CIP no município agravado.

Assim, se como imposto (paraimposto) puder ser ela tida, há de se aguardar, antes da sua criação pelos Municípios, a necessária edição de lei complementar federal, que lhe defina o fato gerador, a base de cálculo e o contribuinte (cf. art. 146, III, “a”, da CF) [...]. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, Incidente de Inconstitucionalidade n. 70014030910, rel Des. Wellington Pacheco Barros, 2006).

De acordo com o exposto acima, a CIP deveria ter sido regulamentada por lei complementar federal no que tange a definição de fato gerador, base de cálculo e seus contribuintes. Assim não existiria disparidades entre os município quanto a eleição dos contribuintes, e principalmente da base de cálculo que deveria ser adotada quando da cobrança desta espécie tributária. Desta forma, no silêncio da CF quanto a forma de se efetivar a cobrança do tributo em tela, os municípios se encarregam de estabelecer, ao disciplinar sobre a matéria, o fato gerador, base de cálculo, contribuintes e etc, ocasionando divergências, entre um município e outro.

¹² Recurso Extraordinário nº 573.675-0. (Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2009).

3.2 Análise constitucional acerca da legalidade de uma lei municipal

A fim de averiguar a base jurídica e suas discussões a respeito da (in) constitucionalidade da CIP, dentro do que foi trazido neste trabalho buscou-se estudar a lei ordinária do município de Marau-RS que institui a cobrança da contribuição no que permitiu o art. 149-A da CF, através da Lei n. 3.878/2005 alterada pela Lei n. 4.068/2006¹³.

Diante disso, em que pese reconhecida a possibilidade de cobrança da CIP, motivada pelo art. 149-A da CF acrescentado pela EC n. 39/2002 conforme já se posicionou o STF, se observa que a Lei do município de Marau apresenta problemas em relação à indicação do fato gerador do tributo e da respectiva base de cálculo entre outros elementos que serão apontados a seguir.

De acordo com alguns processos ocorridos neste município, os quais foram elevados a apreciação do judiciário da Comarca de Marau, os mesmos foram julgados, considerando inconstitucional a lei municipal. Os motivos alegados foram de que a norma jurídica foi instituída para custear os serviços de iluminação pública deste município, não podendo, portanto, no tocante a base de cálculo (art. 4º),

corresponder ao consumo de energia elétrica do contribuinte. Em outras palavras, a base de cálculo deveria ser o efetivo custo mensal da iluminação pública, na forma do precedente julgado pelo STF. Daí porque mesmo considerando a CIP como taxa, no caso vertente, a legislação municipal também está violando o disposto no art. 145, §2º, da CF". (RIO GRANDE DO SUL, Declaratória n. 109/1.09.0001896-7, 2010).

¹³ Art. 1º - Fica instituída no Município de Marau a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), prevista no artigo 149-A da Constituição Federal, que será regido de acordo com a presente Lei.

Parágrafo único - O serviço de que trata o caput deste artigo compreende o consumo de energia elétrica na iluminação de vias e logradouros públicos, e a instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública.

Art. 2º É fato gerador da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), o consumo de energia elétrica por pessoa natural ou jurídica, mediante ligação regular de energia elétrica no território urbano do Município. (Redação dada pela Lei nº 4.068/2006).

Art. 3º Sujeito passivo da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) é o consumidor de energia elétrica residente ou estabelecido no território urbano do Município e que esteja cadastrado junto à Concessionária distribuidora do produto energia elétrica no território sob a jurisdição do Município. (Redação dada pela Lei nº 4.068/2006)

Art. 4º - A base de cálculo da Contribuição referida no art. 1º é o valor mensal do consumo total de energia elétrica constante na fatura emitida pela empresa Concessionária distribuidora do produto.

Art. 5º - As alíquotas da contribuição são estabelecidas de acordo com a classe de consumidores e a quantidade de consumo medida em Kw/h, conforme tabela anexa, que integra a presente Lei.

[...]

Art. 6º - A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) será lançada para pagamento juntamente com a fatura mensal de energia elétrica.

[...]. (MARAU, Lei municipal n. 3.878/2005 alterada pela lei n. 4.068/2006)

Assim, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ-RS) em diversos julgados entende que a CIP deva ser estipulada em valor fixo, podendo, no máximo, ser escalonado em função do consumo. Desta forma, jamais deverá ser em percentual sobre o valor da fatura, que serve como base de cálculo do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS). (DELEGAÇÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS, Circular n. 30/2006, p. 1).

Também encontram-se problemas em relação ao fato gerador, pois a lei do município de Marau refere que é fato gerador da CIP “o consumo de energia elétrica por pessoa natural ou jurídica, *mediante ligação regular de energia elétrica no território urbano do Município*”. (grifo nosso).

Desta forma entende o TJ-RS que o fato gerador da CIP é “o funcionamento do serviço de iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos, e a instalação, manutenção, melhoramento e expansão de rede”. Desta forma, a determinação do fato gerador na lei em comento, encontra-se inadequada frente ao sistema tributário nacional previsto na CF, pois ao prever que o fato gerador se dá [...] mediante ligação regular de energia [...] se estará excluindo do fato impositivo à manutenção, melhoramento e expansão da rede. (DELEGAÇÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS, Circular n. 30/2006, p. 1-3).

A CIP poderá ser cobrada na fatura mensal de energia elétrica, mediante ajuste com a concessionária de energia elétrica. Nesse sentido se encontram duas formas de cobrança desta contribuição. Os Municípios poderão se socorrer dos meios próprios à cobrança dos tributos, ou recorrer à faculdade constitucional inclusa no parágrafo único do artigo 149-A da CF que após o tributo ser arrecadado pela concessionária, é repassado aos cofres públicos em conta específica para pagamento das despesas de consumo de energia elétrica em iluminação pública.

Com isso, levanta-se outro problema na lei do Município de Marau, pois se efetuado a cobrança do valor da CIP na fatura de energia elétrica em importância discordada pelo contribuinte o mesmo não encontra meios de efetuar apenas o pagamento da energia elétrica, impugnando o valor atribuído a contribuição. Isto é verdade, pois caso não pague a fatura de energia, que possui apenas um código de barras, será efetuado o corte do abastecimento do serviço. Diante disso o contribuinte não encontra outra solução se não o pagamento integral da fatura e o posterior ingresso da revisão do valor ou seu cancelamento se realizado em desacordo. Neste caso o contribuinte merece ter direito a garantia constitucional ao devido processo legal, prevista na CF, art. 5º, inciso XXXV. (GONÇALVES, 2005, p. 7).

Por outro lado vislumbra-se uma solução ao problema da concessão ao devido processo legal. Se utilizado dois códigos de barras ópticos na fatura, ou seja, um para pagamento do consumo de energia elétrica e outro da contribuição para iluminação pública, se estará concedendo o direito à defesa ao contribuinte e atendido o que a CF concede ao contribuinte.

Porém, aderindo a esta sugestão se estaria criando uma dificuldade para o ente público, pois o fato de conceder ao contribuinte a possibilidade de não pagar o valor cobrado de CIP na fatura de energia elétrica ensejaria o não pagamento da contribuição. Posteriormente o município faria a inscrição do valor da contribuição em dívida ativa, porém a sua cobrança se tornaria mais difícil, pois executar judicialmente valores na maioria das vezes, de pequena importância não compensaria em virtude das custas judiciais que agrega um processo.

Moraes percebe certa vulnerabilidade dos consumidores que não possuem conhecimentos jurídicos suficientes para elaborarem a defesa individual sem a ajuda de um advogado. Os mesmos também não possuem condições de demandar sozinhos, pois “geralmente questões tributárias como as apontadas envolvem pequenas lesões mensais, muitas vezes sendo mais caro contratar um advogado do que ficar no prejuízo tributário”. (2004, p. 209).

Desta forma nota-se que a relação de consumo é uma das melhores execuções, pois em caso de não pagamento da contribuição ou do ICMS a concessionária de energia fará o corte do serviço. Diferente será se o contribuinte não efetuar o pagamento do imposto de renda ou qualquer outro tributo que não esteja atrelado à relação de consumo, onde este será demandado judicialmente e somente ao final da ação de execução fiscal será compelido a pagar o valor devido. (MORAES, 2004, p.209-210).

Cumpram aqui trazer alguns institutos jurídicos sobre lançamento de tributos. Esclarece o art. 142 do CTN que o lançamento é a atividade administrativa plenamente vinculada sendo, portanto o lançamento procedimento de exigibilidade do tributo, o qual se efetiva através do documento de arrecadação. O lançamento é ato vinculado, porém não discricionário, pois está pautado na lei, vedando ao administrador usar da oportunidade e conveniência para utilizar os critérios para tal ato. (SABBAG, 2010, p. 376).

Oportuno ainda fazer menção ao entendimento de Sabbag, o qual afirma que o lançamento não é ato autoexecutório, ou seja, não poderá ser custeado de plano. Assim “o

contribuinte pode costear ou desviar-se do pagamento do tributo e discuti-lo administrativamente ou judicialmente, não devendo ser alvo implacável de atos executáveis de coerção, que visem compeli-lo, coativamente, a efetuar o recolhimento do gravame”. (2010, 376-377).

Machado define que o art. 142 do CTN não poderá ser interpretado literalmente porque possui duas impropriedades. “A primeira consiste em se dizer que o lançamento se tem de *calcular* o montante devido. É sabido que existem os denominados tributos fixos, cujo montante independe de cálculo. É sabido também que no crédito se incluem as penalidades pecuniárias. Por isto, preferimos dizer que no lançamento se tem de *calcular ou por outra forma definir o valor do crédito tributário*”. (grifo do autor). (2007, p. 200).

O lançamento é atividade administrativa vinculada em obrigatoriedade sob pena de responsabilidade funcional, como reporta o art. 142, parágrafo único do CTN. Assim tomando conhecimento do fato gerador da obrigação tributária principal ou acessória, a autoridade administrativa tem o dever indeclinável de efetuar o lançamento do crédito tributário. O “lançamento é precisamente o procedimento administrativo de determinação do crédito tributário. Antes do lançamento existe a obrigação. A partir do lançamento surge o crédito tributário”. Assim o lançamento é constitutivo do crédito tributário e declaratório da obrigação correlata. (MACHADO, 2007, p. 200-201).

O acima exposto, demonstra que no Município de Marau, não estão sendo cumpridas as exigências legais necessárias para o lançamento da CIP. Notou-se isso, porque a concessionária de energia elétrica efetua o lançamento diretamente na fatura de energia elétrica e cobra dos usuários (contribuintes da CIP) sem que o Município efetue o lançamento da CIP, isto é, verifique a ocorrência do fato gerador, identifique os sujeitos passivos, determine a matéria tributável e calcule o montante devido. Somente após serem verificados estes elementos é que o Município poderia repassar a concessionária de energia os dados para a inclusão na fatura de energia elétrica do valor da CIP.

Veja-se, em caso de atraso de pagamento da fatura de energia elétrica, como ficaria a cobrança dos encargos financeiros devidos pelo inadimplemento? A que regra de correção estaria sujeita? Percebe-se aqui também contrariedades na lei do Município de Marau, pois se o contribuinte atrasar o pagamento da fatura de energia os encargos que recairão sobre a mesma serão conforme a legislação aplicada pela concessionária de energia para a cobrança do consumo de energia elétrica. Deste modo deveria incidir sobre a cobrança em atraso da

CIP a regra de correção do Código Tributário Municipal (CTM) e no tocante ao consumo de energia elétrica, a lei que rege as cobranças da concessionária.

Com isso, percebem-se algumas possíveis alterações na lei do Município de Marau, a fim de ajustá-la com os entendimentos do STF, TJ-RS e da doutrina. A primeira delas será o ajuste quanto o valor da CIP, a qual deveria ser de forma fixa a ser cobrada dos sujeitos passivos. A importância será obtida através da fatura mensal de fornecimento de energia para iluminação pública devida pelo município, dividida entre o número de sujeitos passivos estabelecidos na legislação.

Outra alteração seria quanto à forma de lançamento da contribuição, a qual conforme determina o art. 142 do CTN ¹⁴deverá ser efetuado pelo ente público (autoridade administrativa). Desta forma o município deverá receber da concessionária de energia elétrica, um informe, até um determinado dia que será estabelecido na lei, para que repasse a relação das pessoas indicadas como sujeitos passivos, possibilitando o lançamento da CIP. Após o lançamento da CIP pelo ente público o mesmo remeterá à concessionária de energia a relação dos contribuintes com o valor devido da CIP, para que esta efetue a cobrança na fatura de energia elétrica conforme possibilita o art. 149-A, parágrafo único da CF.

Após o retorno ao Município do arquivo de pagamento da CIP pelos contribuintes, os sujeitos passivos que não efetuaram o pagamento do tributo, terão inscritos seus débitos em dívida ativa conforme o prazo estabelecido no Código Tributário Municipal. Somente desta forma estar-se-ia adequando os procedimentos legais de cobrança de tributo, consoante as normas constitucionais e tributárias contidas na CF e no CTN.

Conforme também entende o STF, igualmente poderão ser contribuintes da CIP os residentes na zona rural que nem sequer tem um poste de iluminação pública em frente a sua residência, mas que quando se deslocam para a zona urbana usufruem da iluminação pública, e por isso deverão ser contribuintes da contribuição. O STF não faz restrição alguma a estes consumidores, pois quando se manifestou sobre quem seriam os contribuintes da CIP, elencou todos aqueles que “residem ou exerçam suas atividades no âmbito do Município”. Assim contemplou os que residem ou se estabelecem na zona rural, porém dentro do território do Município. (BRASIL, RE 573.675-0, 2009, p.14).

¹⁴ Art. 142 do CTN. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.
Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

Com isso deverá sofrer a Lei Municipal em tela alteração em relação aos sujeitos passivo da CIP, onde deverá incluir os residentes e estabelecidos na zona rural do Município. A Lei Municipal elege como contribuintes da contribuição os “consumidores de energia elétrica residente ou estabelecido no território *urbano* do Município¹⁵”, excluindo desta forma os residentes ou estabelecidos no território rural do Município.

3.3 Majoração da base de cálculo e a inobservância aos princípios constitucionais de Direito Tributário

O Código Tributário Nacional é claro quanto à possibilidade de aumentar tributo, porém estabelece que isso aconteça por meio de norma cogente e de forma a atender os princípios constitucionais tributários. Isso é o que se colhe do inciso II e dos §§ 1º e 2º do art. 97 do CTN¹⁶.

Diante disso permite-se aqui analisar o aumento da base de cálculo da CIP, tomando como base o Município de Marau. Considerando que este ente possui como base de cálculo da contribuição o valor mensal da fatura de energia elétrica de cada contribuinte, no momento que ocorre o aumento da tarifa de energia elétrica ocasiona consequentemente uma majoração na base de cálculo da CIP. Em decorrência disto o Município deverá observar os princípios constitucionais da legalidade, anterioridade e irretroatividade da lei tributária, sob pena de ser declarado inconstitucional o aumento da CIP. Diante deste fato ressalta-se algumas notas trazidas por doutrinadores em relação a estes princípios.

Para Martins a “criação de tributo ou sua majoração, mister se faz a exigência de lei [...] bem como a lei deve estabelecer todos os elementos do tributo para que ele possa ser exigido: fato gerador, base de cálculo, contribuinte e alíquota”. Se por acaso careça um desses elementos, o tributo não poderá ser exigido muito menos exigido através de decreto do ente

¹⁵ Lei Municipal n. 3.878/2005, alterada pela Lei Municipal n. 4.086/2006: Art. 3º: Sujeito passivo da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) é o consumidor de energia elétrica residente ou estabelecido no território urbano do Município e que esteja cadastrado junto à Concessionária distribuidora do produto energia elétrica no território sob a jurisdição do Município.

¹⁶ Art. 97 do CTN: Somente a lei pode estabelecer:

[...]

II – a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;

[...]

§1º - Equipara-se à majoração do tributo a modificação de sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§2º - Não constitui majoração de tributo, para o fim do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

tributante, pois estaria ferindo o princípio da estrita legalidade em matéria tributária. (2006, p. 85).

A majoração ou aumento de tributo está adstrito ao princípio da legalidade contido no art. 150, inciso I da CF¹⁷, prevalecendo assim, à finalidade do legislador constituinte de que nenhum tributo será criado ou majorado, a não ser mediante lei.

Machado se manifesta afirmando que a lei que instituir ou **aumentar tributo** não poderá ser aplicada no mesmo exercício financeiro em que a mesma foi publicada, regra inserida no texto constitucional art. 150, inciso III, alínea “b” da CF. (2007, p. 124). (grifo nosso).

Sabbag assevera com segurança que uma lei pode estar em vigor, porém ainda não ser eficaz. Isso ocorre geralmente com as leis tributária onde publicada a norma, esta passa a vigorar “quase sempre, a partir da mesma data de publicação, sem irradiar efeitos concretos no ano de publicação, até que, respeitados os interregnos anual e nonagesimal, a norma passa juridicamente incidir”. (2010, p. 113).

De acordo com o entendimento do STF, a isenção de tributo não está ligada ao princípio da anterioridade uma vez que, isentar é exonerar do pagamento do tributo devido, sendo assim, revogar esta isenção, não é criar tributo, mas apenas deixar de dispensar tributo devido. Desta forma se estabelece uma exceção a norma de tributação, porém não admitida por Machado, que entende ver a hipótese de incidência aumentada, pois a isenção concedida anteriormente retirou parte desta hipótese sendo posteriormente devolvida com a revogação da lei de isenção. (2007, p. 124).

Com isso, se por acaso, a lei que prevê a isenção de CIP para determinados contribuintes, que se enquadram naquelas características definidas ali na norma, vierem a ser exonerados deste benefício, poderão ser compelidos a pagar a contribuição sem a observância do princípio da anterioridade conforme entende o STF.

Conclui-se assim, que os municípios que estabelecem a cobrança da CIP através da fatura de energia elétrica por meio do consumo individual de cada contribuinte ferem o princípio da legalidade, anterioridade e irretroatividade, pois ao reajustar a tarifa de energia elétrica consequentemente se estará aumentando a base de cálculo da contribuição, e assim

¹⁷ Art. 150 da CF: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

causando um aumento de tributo. Então se ausente lei que conheça esta majoração submissa ao princípio da anterioridade anual e nonagesimal, inconstitucional será o aumento da CIP.

CONCLUSÃO

Frente ao sistema tributário nacional, a Constituição é a lei maior de todo o ordenamento jurídico. Qualquer norma que for produzida em desacordo com os mandamentos constitucionais será contaminada pelo vício da inconstitucionalidade e será retirada do mundo jurídico através do controle de constitucionalidade de normas. Os princípios são basilares para a formação de uma lei ou norma e quando formadas em harmonia com estes, serão sustentadas dentro do direito positivo. Assim os princípios orientam toda a formação do sistema jurídico, estando às normas contidas neste preceito, e submetidas então, ao crivo da Constituição e dos princípios gerais.

A Emenda Constitucional n. 39/2002 a qual inseriu o art. 149-A na CF criando a CIP, passou pelo controle de constitucionalidade, a qual foi declarada válida e eficaz pelo STF ao julgar o RE 573.675-0/SC. Os Municípios editaram leis municipais que instituem a CIP e indicam quem serão os sujeitos passivo, qual é o fato gerador, base de cálculo e alíquotas aplicadas. Porém o que ocorre é que toda a problemática em torno da CIP não se esgotou com o julgamento do STF, pois muitos Municípios criaram leis que ferem o ordenamento constitucional-tributário, estando os tribunais estaduais com a incumbência de declarar a (in)constitucionalidade de cada norma municipal através do controle de constitucionalidade difuso, porém atingindo somente as partes que compunham o litígio e com efeitos *ex tunc*.

Os Municípios ao aprovarem suas leis devem respeitar os princípios fundamentais de direito tributário, quais sejam, o da legalidade, irretroatividade da lei tributária e da anterioridade. Estes princípios devem ser obedecidos, tanto na instituição da CIP, bem como, quando do aumento da base de cálculo, pois ambas criam ou aumentam tributo e por isso, não podem se distanciar destes princípios sob pena de estarem maculando esses atos pelo vício da inconstitucionalidade. O que se nota é que a maioria dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul cobram a CIP na fatura de energia elétrica adotando como base de cálculo o consumo individual de cada contribuinte. Consequentemente, quando a tarifa de energia elétrica é aumentada ocorre um aumento de base de cálculo gerando aumento de tributo, sem resguardar o princípio da legalidade e da anterioridade anual e nonagesimal principalmente.

Contudo, as contribuições assumem papel importante no sistema tributário nacional, e sua marca característica é a finalidade pelo qual as mesmas foram criadas. No caso da CIP ela foi originada pelo ente estatal para custear um serviço, que foi colocado a disposição de um

determinado grupo de pessoas. Assim a CIP veio ajudar os Municípios a suportar os gastos com iluminação pública que pesavam no orçamento e por isso, o ente público deixava de investir em outros benefícios para a população.

A lei elegeu como contribuintes da CIP os consumidores de energia elétrica que residam ou que estejam estabelecidos no território de cada Município ou do Distrito Federal. A princípio todos os cidadãos de uma maneira ou de outra se beneficiam da iluminação pública, mesmo aqueles que transitam temporariamente por um Município e outro, devido a característica do serviço prestado ser *uti universi*. Isto ocorre, pois seria impossível cobrar de todos os habitantes daquele território, pois de que maneira o ente público fiscalizaria as pessoas que transitam pelas ruas no horário noturno para torná-las sujeitos passivo da CIP. Também não haveria modos de saber se os residentes nas áreas rurais se deslocam para os centros urbanos no período da noite, para defini-los como usuários da iluminação pública. Deste modo a lei escolheu como sujeito passivo os que possuem ligação regular com a rede de energia elétrica disposta no Município ou no Distrito Federal sem ofender os princípios constitucionais.

A CIP deverá conter sua base de cálculo, expressada na vantagem disposta aos contribuintes pelo ente público. Mesmo esta despesa sendo gerada para benefício de todos os municípios, ela será cobrada de apenas alguns devido a qualidade do serviço *uti universi*. Assim deverá ela ser cobrada sobre a despesa gerada ao Município com a iluminação pública naquele período, a qual servirá como base de cálculo para a CIP.

O Município de Marau através de lei ordinária instituiu a CIP. Porém, quando assim a fez, não a instituiu por lei complementar, que diante do argumento de alguns doutrinadores cabe ao legislador infraconstitucional definir por lei complementar, fato gerador, base de cálculo e contribuintes. Isso acabou por gerar divergências, pois cada Município tratou de elegeer esses elementos essenciais para cobrança de tributo, podendo então num ano estabelecer certa hipótese de incidência e no outro exercício mudar esta, ficando assim a mercê do legislador municipal ou distrital definir o fato gerador.

Outras inconstitucionalidades foram apuradas na Lei Municipal de Marau-RS, o que em virtude disso, estão gerando ações judiciais para suspender a eficácia da mesma. As principais falhas estão na determinação do fato gerador, que deveria contemplar inclusive a manutenção, melhoramentos e expansão da rede de energia. Também deveria incluir os residentes na zona rural de Marau, pois estes também usufruem dos serviços de iluminação

pública quando se deslocam para a zona urbana devendo então ser eleitos como sujeitos passivo da CIP.

O legislador municipal também não atentou para o valor da CIP que poderá ser de forma fixa, necessitando assim, ser estabelecida em consonância com a realidade local objetivando obter a receita desejável para o custeio do serviço de iluminação pública. Isto é, o valor da fatura mensal de energia elétrica relativa à iluminação pública, rateada entre os contribuintes de forma igualitária, pois cada um usufruiu ou lhe é colocado a disposição, na mesma medida, sem distinções.

Outro ponto importante que deverá ser alterado é com relação ao lançamento da CIP, pois hoje o Município não efetua este ato administrativo, deixando a cargo da concessionária de energia elétrica realizar o cálculo do valor devido para cada contribuinte, em razão do seu consumo mensal de energia violando, portanto, o art. 142 do CTN. Deverá então, o Município de Marau, verificar a ocorrência do fato gerador, após calcular o montante devido para cada contribuinte, remetendo a concessionária os elementos necessários para a cobrança na fatura de energia elétrica da CIP.

Necessita assim, tanto o Município de Marau, bem como os demais que cobram a CIP através da fatura de energia elétrica, atentar para os aumentos da contribuição gerados em virtude dos acréscimos da tarifa de energia, uma vez que, ocasionam a majoração da base de cálculo da CIP. Desta forma desrespeitando os princípios tributários da legalidade, e da anterioridade, em virtude da não edição de lei que prevê o aumento. Com isso, se respeitará o inciso II e § 1º do art. 97 do CTN, onde afirma que somente a lei pode estabelecer a majoração de tributo. Inclusive é de se atentar para que estes aumentos, após serem concedidos por lei entrem em vigor somente no exercício seguinte e depois de observado os 90 dias da entrada em vigor da lei que aumentou a CIP. Obedecido deste modo, os princípios da legalidade, anterioridade anual nonagesimal ou noventa.

Assim sendo, a iluminação pública causa reflexos para toda a sociedade, por isso é cobrada de todos os contribuintes sem haver a certeza que os mesmos usufruíram do serviço colocado a sua disposição. Isto se faz necessário por tratar a iluminação pública como de ordem pública, pois a sua falta poderia gerar muitos problemas para a sociedade como um todo. Assim a contribuição é cobrada de toda a sociedade, pois traz melhoramentos para todos, e o produto de sua arrecadação ajuda os municípios a manterem e ampliarem este serviço tão importante para a segurança pública dos cidadãos por exemplo.

A CIP já foi analisada pela mais alta corte de julgamento brasileira, a qual declarou constitucional a sua inserção, refletindo numa cobrança juridicamente legal. Desta forma resta em vão adentrar com ações questionando a constitucionalidade da EC n. 39/2002, resultando em perda de tempo e dinheiro. Porém o que há se atentar é para as leis municipais, que não foram editadas em harmonia com os princípios constitucionais tributários, nem tampouco, estão respeitando as normas de direito tributário quanto ao lançamento, e majoração da contribuição. Também chama-se a atenção dos interessados pelo tema, que no âmbito do Poder Judiciário, os entendimentos tendem a seguir o consolidado pelo STF, porém busca-se manter acesa a chama do debate acerca do tributo objeto deste trabalho, em relação as leis municipais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, Resolução n. 456 de 29 de novembro de 2000. **Estabelece, de forma atualizada e consolidada, as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica.** Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/bres2000456.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOTTALLO, Eduardo Domingos. A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, n. 87, 2003. p. 326-329.

BRANDÃO, Beatriz Helena Peixoto. Controle de constitucionalidade das leis municipais. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 5, n. 203, nov., 2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1629>>. Acesso em: 21 ago. 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 573.675-0-SC*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 25 de mar. de 2009. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA. Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARVALHO. Aurora Tomazini de. O art. 149-A da Constituição Federal Introduzido pela EC 39/2002 e a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública. **Revista de Direito Tributário**, n. 91, São Paulo, Malheiros, 2005. p. 239-249.

DELEGAÇÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS. Porto Alegre, n. 30, 11 de dez. de 2006. Circular.

GONÇALVES, João Alberto Calvão, SILVA, Sandra Lengrubera, **Ação Coletiva de Consumo**, 13 de dez. de 2005. Disponível em:
<http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/12_2111169452492008_ACP%20-%20Cobran%C3%A7a%20Casada_%20Escelsa.doc>. Acesso em: 03 out. 2010.

HO, William Cristam. **Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública: Uma análise do art. 149-A da CF/88, Incorporado pela EC 39/02**. Boletim de Direito Municipal, n. 10, São Paulo, 2008. p. 753-765.

HOFFMANN, Susy Gomes. **As Contribuições no Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Copola Livros, 1996.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Direito Tributário**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **A Contribuição de Iluminação Pública - CIP**. 2003. Disponível em:
<<http://www.hugomachado.adv.br>>. Acesso em: 14 set. 2009.

MACRUZ, João Carlos. Iluminação Pública – Instituição de Contribuição para Custeio. Natureza Jurídica – Considerações sobre a Emenda Constitucional n. 29/2002. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, n. 2, 2004. p.117-122.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 7 ed. ver.atual. São Paulo: Dialética, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. A Vulnerabilidade Tributária do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 51, 2004. p. 198-211.

MOREIRA, William Ramos. **Recurso Extraordinário em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2003.010671-5\0001-00**, 01 de nov. de 2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=206844>>. Acesso em: 02 out. 2010.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Pensando a CIP - Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4005>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

VELLOSO, Mariana Augusta Mercadante. Contribuição de Iluminação Pública – CIP: Um desvio de Finalidade do ato Legislativo. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, n.43, 2005. p. 393-403.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. **Declaratória n. 109/1.09.00018967**, Juiz Prolator Dr. Ilton Bolkenhagen. Marau, 22 de fev. de 2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2010.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. **Incidente de Inconstitucionalidade n. 70014030910**, Relator Des. Wellington Pacheco Barros. Porto Alegre, 25 de set. de 2006. Disponível em <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 14 set. 2009.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Considerações acerca da constitucionalidade da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (COSIP)**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 822, 3 out. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7342>>. Acesso em: 24 ago. 2009.