

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (CIP).

*Carlos Eduardo de Freitas Fazoli**

Na última década, diversos municípios brasileiros instituíram uma taxa para o custeio dos serviços de iluminação pública. Não obstante, tal exação foi declarada inconstitucional pelos nossos tribunais¹ em repetidas oportunidades, uma vez que, entre outros motivos, este tributo não era divisível, característica esta fundamental para a existência de uma taxa.

Para “solucionar” esta questão, a Emenda Constitucional n.º 39 foi promulgada no final de 2002 pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, incluindo-se o artigo 149-A² na Constituição Federal e autorizando os Municípios e o Distrito Federal a instituir uma contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (CIP).

Desta forma, surge uma pergunta: qual a natureza jurídica da referida contribuição? Ressalta-se que esta proposição não é meramente doutrinária, uma vez que o regime jurídico aplicável à CIP decorre da resposta a ser dada.

Atualmente, é pacífico na doutrina que, assim como as contribuições sociais, a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública tem natureza tributária. Tal assertiva pode ser feita pela exegese dos artigos 149 e 149-A da Constituição, artigo 217 do Código Tributário Nacional, bem como pela própria posição topográfica daqueles artigos (Capítulo I do Título VI da Carta Magna – Do Sistema Tributário Nacional). Não fosse só, o próprio recém-inserido art. 149-A estabelece que o disposto no art. 150, I e III, da Lei Maior deve ser observado pela lei instituidora da CIP, ou seja, princípios constitucionais tributários.

Neste sentido, temos a sempre precisa lição de Paulo de Barros Carvalho ao analisar as contribuições sociais: “Não é de hoje que advogamos a tese de que as chamadas *contribuições* têm natureza tributária”.³

* Advogado, ex-aluno da FADIPA e graduado em Engenharia Elétrica. Foi aprovado no último concurso para o cargo Procurador da Fazenda Nacional e aguarda a respectiva homologação/nomeação.

e-mail: carlosfazoli@adv.oabsp.org.br

¹ STF, *recurso extraordinário* 234605/RJ, relator Min. Ilmar Galvão.

² Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

³ *Curso de Direito Tributário*, 15. ed., São Paulo, Saraiva, 2003, p. 42 – grifo no original.

Na mesma linha de pensamento se pronunciou o ilustre Roque Antonio Carrazza ao tratar, também, das contribuições sociais previstas no art. 149 da Lei Magna: “Estamos, portanto, em que estas “contribuições” são verdadeiros *tributos* (embora qualificados pela finalidade que devem alcançar). Podem, pois, revestir a natureza jurídica de imposto ou taxa, conforme as hipóteses de incidência e bases de cálculo que tiverem”.⁴

Feitos estes primeiros esclarecimentos, mister tratarmos das espécies de tributos. O art. 145 da Lei das Leis e o art. 5º do Código Tributário Nacional adotam o critério tricotômico. Assim, impostos, taxas e contribuições de melhoria são espécies das quais tributo é o gênero. Na doutrina, temos duas linhas de pensamento. A primeira é encampada, entre outros, por Paulo de Barros Carvalho⁵ e Roque Carrazza⁶ e corrobora com a classificação legal. A segunda, por sua vez, entende que as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios são espécies distintas de tributo, tendo, pois, natureza própria. Nesta última corrente aparece Hugo de Brito Machado⁷.

Na seqüência, cabe trazermos as definições de imposto, taxa e contribuição (sentido amplo). Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.⁸ Por sua vez, as taxas são, na arguta definição de Alexandre Barros Castro, “uma espécie de tributo exigido de quem se utiliza de serviço, específico e divisível, ou o tem potencialmente à sua disposição, englobando, ainda, os atos resultantes do exercício do poder de polícia”.⁹ Finalmente, temos a definição que o mestre A. D. Giannini nos oferece de contribuição: é a “prestação devida: a) por aqueles que – por se acharem em uma determinada situação – recebem uma especial vantagem econômica, como efeito do desenvolvimento de uma atividade administrativa, em contraste com todas as outras pessoas a quem a mesma atividade aproveita; ou b) por aqueles que, em consequência de coisas que possuem, ou do exercício de uma indústria ou comércio, ou outra atividade, provocam uma despesa (especial), ou uma despesa maior da pessoa pública”.¹⁰

Seguindo nosso raciocínio, é preciso esclarecer que a Constituição de 1988, ao tratar dos impostos em geral, estabeleceu, ao menos implicitamente, a *regra-matriz* de todos eles. Infelizmente, não o fez para a contribuição aqui tratada. Os congressistas especificaram apenas a finalidade da arrecadação (custeio do serviço de iluminação pública) e a pessoa política (Município/Distrito Federal) com competência para a sua instituição, deixando os demais aspectos ao talante do legislador municipal/distrital. Destarte, cabe à lei infraconstitucional estabelecer os cri-

⁴ *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 17. ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 510 – grifos no original.

⁵ *Curso*, cit., pp. 42-43.

⁶ *Curso*, cit., p. 510.

⁷ *Curso de Direito Tributário*, 21. ed., São Paulo, Malheiros, 2002, pp. 63-64.

⁸ Código Tributário Nacional, art. 16.

⁹ *Teoria e Prática do Direito Processual Tributário*, 1. ed., São Paulo, Saraiva, 2000, p. 42.

¹⁰ *apud* Geraldo Ataliba, *Hipótese de Incidência Tributária*, 6. ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 184.

térios material, temporal, espacial e quantitativo (base de cálculo e alíquota), bem como complementar o critério pessoal (sujeito passivo). Importante frisar que é o binômio hipótese de incidência/base de cálculo que define a natureza jurídica específica de um tributo.

Desta feita, podemos afirmar que, no caso específico da CIP, qualquer que seja a linha de pensamento a ser adotada (seja esta contribuição uma quarta espécie, ou não, de tributo) e, *a fortiori*, sua natureza jurídica específica, o produto de sua arrecadação deverá, necessariamente e por mandamento constitucional, ser utilizado no custeio dos serviços de iluminação pública. A destinação constitucional da arrecadação é, portanto, uma característica fundamental da contribuição ora estudada. Importante, neste ponto, não confundirmos a destinação da arrecadação com a vinculação ou não do tributo a uma atividade estatal. São, pois, coisas distintas.¹¹

Por todo o exposto, verifica-se que as contribuições para o custeio dos serviços de iluminação pública são tributos qualificados pela finalidade (na expressão de Roque Carrazza) e podem ter a natureza jurídica específica de imposto, taxa, contribuição de melhoria ou, dependendo da corrente doutrinária, de uma quarta e própria espécie de tributo. Tudo dependerá da hipótese de incidência e da base de cálculo que a lei infraconstitucional estabelecer no caso concreto. A lei local é que irá determinar. E não é só. A CIP deverá observar o art. 150, I e III, da Constituição e todos os direitos e garantias constitucionais dos contribuintes (sentido *lato*) deverão ser resguardados.

Finalmente, nada impede que, amanhã, os parlamentares venham a criar outro instituto com o *nomen iuris* contribuição, mas que tenha, no caso, outra natureza jurídica e, conseqüentemente, outro regime jurídico.

BIBLIOGRAFIA

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6.^a ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

CARRAZZA, Antonio Roque. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 17.^a ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 15.^a ed. São Paulo, Saraiva, 2003.

CASTRO, Alexandre Barros. *Teoria e Prática do Direito Processual Tributário*. 1.^a ed. São Paulo, Saraiva, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 21.^a ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

¹¹ Vide Roque A. Carrazza, *Curso*, cit., pp. 511-514 (itens 3.1.2.7, II e III).