

**OS LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO E OS DIREITOS
FUNDAMENTAIS DO CONTRIBUINTE: UMA ANÁLISE SOBRE A
CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA
NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

THE LIMITS OF CONSTITUENT POWER DERIVED AND FUNDAMENTAL RIGHTS
OF TAXPAYER: AN ANALYSIS OF THE CONTRIBUTION TO THE COST OF STREET
LIGHTING SERVICE IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Alessandra Mota¹

Resumo: A presente abordagem dedica-se à reflexão sobre a Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002, que instituiu a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e viabilizou a respectiva cobrança juntamente com a fatura de consumo de energia elétrica, sob o prisma da interpretação conferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sede de controle de constitucionalidade concentrado.

Neste sentido, pretende-se cotejar a institucionalização da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública pelo Legislador Derivado com os limites constitucionais consagrados em favor do cidadão-contribuinte, com ênfase sobre os princípios gerais do direito tributário e das garantias fundamentais do cidadão-contribuinte, a saber, razoabilidade, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Tributário; Princípios Constitucionais; Poder Constituinte Derivado; Contribuição; Serviço de Iluminação Pública.

Abstract: The present approach is devoted to reflection on the Constitutional Amendment No. 39, December 19th, 2002, establishing the contribution to fund the street lighting service and made possible their collection along with making electricity consumption from the perspective of interpretation given by the Court of the State of Rio de Janeiro, in place of concentrated control of constitutionality.

In this sense, it aims to collate the institutionalization of the contribution toward the cost of street lighting service by Legislator derivative with constitutional limits established in favor of the citizen-taxpayer, with emphasis on the general principles of tax law and the

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM), Coordenadora Jurídica da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, e advogada graduada no curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em 2002.

fundamental guarantees of the citizen-taxpayer, the namely, reasonableness, proportionality, contradictory and full defense.

KEYWORDS: Tax law, Constitutional Principles; Constituent Power Derived; Contribution; Street Lighting Service.

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002, criada para que Municípios e o Distrito Federal instituíssem contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, colimou atender aos anseios arrecadatários das entidades federativas municipais. Neste aspecto, dedicando-se à apreciação dos limites à prerrogativa institucional de tributar, reconhecida ao Estado pelo ordenamento jurídico nacional, objetiva-se examinar a Representação de Inconstitucionalidade n. 0000606-77.2010.8.19.0000, ajuizada pela Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro em defesa dos direitos constitucionais dos estabelecimentos do comércio de bens, serviços e turismo localizados no Município do Rio de Janeiro ligados a sua representatividade sindical, apreciada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sob o prisma dos princípios constitucionais tributários e das garantias fundamentais do cidadão-contribuinte, com ênfase aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do contraditório e da ampla defesa.

O presente artigo apreciará o histórico de iniciativas legislativas que gravitaram em torno da institucionalização da modalidade de exação tributária veiculada pela Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002. Neste aspecto, debruçar-se-á especificamente sobre a positivação da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, veiculada pelo Legislador Constituinte Derivado, bem como, na seara municipal do Rio de Janeiro, a implementação pela Lei n. 5.132, de 17 de dezembro de 2009 (Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 21 de dezembro de 2009). E, na sequência, analisar-se-á ao entendimento consagrado na mencionada Representação de Inconstitucionalidade em cotejo com as garantias fundamentais dos contribuintes, especialmente com enfoque nos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, do contraditório e da ampla defesa.

2. O HISTÓRICO DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE COBRANÇAS TRIBUTÁRIAS REFERENTES AO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Na oportunidade, pretende-se analisar sob o prisma jurisprudencial e político as pretéritas iniciativas normativas de cunho infraconstitucional, voltadas à cobrança para custeio do serviço de iluminação pública, capitaneadas por diversos municípios brasileiros.

Interessa notar que se tornou pacífico no seio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento sobre a impossibilidade da cobrança de taxa como remuneração do serviço de iluminação pública. Neste aspecto, merece destaque o entendimento cunhado no Recurso Extraordinário n. 231.764-RJ e noticiado no Informativo STF n. 141 de 8 a 12 de março de 1999²:

TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE NITERÓI. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 176 E 179 DA LEI MUNICIPAL Nº 480, DE 24.11.83, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 1.244, DE 20.12.93.

Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.

Recurso não conhecido, com declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos sob epígrafe, que instituíram a taxa no município.

Considerando as inúmeras iniciativas de cobrança da exação em apreço por diversos municípios brasileiros, entendeu o Supremo Tribunal Federal (STF) pela edição da Súmula n. 670, consagrando a tese de que os serviços de iluminação pública não podem ser remunerados mediante taxas, tendo em vista o preconizado no inciso II do artigo 145 da Constituição Federal e no artigo 77 do Código Tributário Nacional (CTN). Em suma, o serviço de iluminação pública cobrado mediante taxa (taxa de iluminação pública – TIP) por não se afigurar como um serviço específico e divisível restou declarado inconstitucional pelo STF. E nesta linha de entendimento, enuncia o verbete da mencionada súmula que:

Súmula n. 670: “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”.

Outra iniciativa legislativa que merece destaque foi a insurgência do Município do Rio de Janeiro contra a referida orientação da Suprema Corte através da inclusão do custeio do serviço de iluminação pública como um dos elementos formadores da base de cálculo do

² Em idêntico sentido posicionou-se a Suprema Corte em relação ao Recurso Extraordinário n. e 233.332-RJ.

Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), ou seja, o valor venal. Com isso, houve aumento significativo dos valores referentes ao IPTU como decorrência da estratégia adotada pela municipalidade.

Ademais, conforme a Prestação de Contas Simplificadas – 2005 (relativa ao período 2001/2005) a Prefeitura do Rio de Janeiro optou em 2003 em não instituir a COSIP, pois realizou um aumento do IPTU, justamente, para compensar financeiramente a redução da receita em decorrência da extinção da taxa de iluminação pública. Na época as receitas do IPTU representavam 13% do total das receitas próprias arrecadadas, aliada a disponibilidade de caixa. Transcrevemos o que segue:

No período de 2001 a 2004, o comportamento da arrecadação do IPTU apresentava, além do crescimento nominal, uma curva ascendente na participação percentual. De 2001 para 2002, o crescimento percentual foi de 12,42%; de 2002 para 2003, 13,64% e de 2003 para 2004, 14,69%. Embora de 2004 para 2005 tenha ocorrido também crescimento nominal, a participação percentual caiu para 7,91%.

O grau de independência financeira do município, ou seja, o quanto as receitas próprias representam do total da receita arrecadada encontrava-se na ordem de 60% em 2003.

Neste contexto, a partir do entendimento sumular do Supremo Tribunal Federal, o comprometimento das receitas dos municípios pela impossibilidade de cobrança da taxa de iluminação pública, os motivaram a pressionar o Congresso Nacional à elaboração de um mecanismo legitimador que possibilitasse a permanência da arrecadação das verbas referentes ao custeio do serviço de iluminação pública.

Nesse passo, a aprovação da Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002, que instituiu a contribuição de iluminação pública, especificamente no parágrafo único do artigo 149-A do Texto Constitucional, conferiu aos Municípios e ao Distrito Federal a possibilidade de cobrança de contribuição e não de taxa, na forma das respectivas leis municipais, sendo então retomadas as receitas destinadas ao custeio do serviço de iluminação pública.

Com isso, o Legislador Constituinte Derivado pretendeu atender com exclusividade aos princípios da legalidade e da anterioridade da lei fiscal, previstos nos incisos I e III do artigo 150 da Lei Magna, respectivamente. Porém, consoante será demonstrado, a institucionalização da contribuição em tela, sobretudo a possibilidade de cobrança juntamente com a fatura de consumo de energia elétrica, olvidou-se de outras garantias atinentes ao sistema tributário nacional, especialmente no que tange à proteção do cidadão-contribuinte.

Desta forma, a teor do parágrafo único do artigo 149-A, a norma constitucional derivada em apreço facultou aos Municípios a possibilidade de cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica, já sobrecarregada por demais tributos.

Infere-se do breve histórico que a demanda dos municípios pelo aumento arrecadatório ensejou a elaboração de norma constitucional derivada essencialmente voltada a contornar o entendimento jurisprudencial dado pela Suprema Corte quanto à instituição de taxa para custeio do serviço de iluminação pública.

3. A POSITIVAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em 2003, o Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro encaminhou projeto de lei à Câmara Municipal visando instituir a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública em seu território, mediante a Mensagem nº 188, de 05/06/2003 cujo objetivo para o projeto de lei nº 1431/2003 (Institui a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, prevista no artigo 149-A da Constituição da República, e dá outras providências)³, originalmente, era atender principalmente o *mandamus* do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000)⁴. Com isso, o interesse arrecadatório municipal estaria em segundo plano, motivo pelo qual, a título de contribuição, foi fixado um valor baixo, simbólico, de R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos), por unidade imobiliária, a ser pago anualmente, cobrada na mesma guia do IPTU. Certo que a COSIP se destinaria para financiamento das atividades de iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos, e a instalação, a manutenção, o melhoramento e a expansão da rede de iluminação pública, consoante previsão do parágrafo único do artigo 1º.

O Projeto de Lei 1.431/2003 {Publicado no Diário da Câmara Municipal (DCM) em 06/06/2003, pág. 16 a 17}, contudo, tramitou ao longo de 6 (seis) anos por várias Comissões Permanentes da Câmara sem que fosse devidamente discutido. Até que em 27/05/2009 foi

³ Disponível no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro em: <http://www.camara.rj.gov.br/control.php?m1=ativ_parlamentar&m2=mtram&m3=prolei&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/Internet/LeiInt?OpenForm>. Acesso 07 abr. 2012.

⁴ Oportuno esclarecer que o parágrafo único do art. 11 da LC 101/2000 veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não institua os impostos de sua competência.

apresentado o Substitutivo nº 1, de autoria do Vereador Luiz Carlos Ramos (sem partido) (Publicado no DCM em 28/05/2009 pág. 36 a 38).

Este substitutivo tramitou durante 3 (três) meses em apenas 3 (três) das 6 (seis) Comissões pelas quais a princípio deveria tramitar entre 01/06 a 31/08/2009. Destas 3 (três) Comissões apenas 1 (uma) em 3 (três) meses proferiu parecer. Inclusive, ressalte-se que por se tratar de matéria inerente ao consumidor, obrigatoriamente o projeto de lei em tela deveria ter sido apreciado pela Comissão Permanente de Defesa do Consumidor (artigo 69, d, do Regimento Interno da Câmara - RICMRJ). Ocorre que, subitamente, à véspera do encerramento do período legislativo, o mencionado projeto de lei foi inserido na Sessão Extraordinária de 09/12/2009 sem sequer constar da “Ordem do Dia”, em flagrante violação ao Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e das determinações constitucionais.

No dia 09/12/2009, a Sessão Ordinária presidida pelo Vereador Dr. Jairinho sequer foi realizada por falta de quórum, nos termos do artigo 140, § 3º, RICMRJ⁵ (conforme DCM de 10/12/2009, pág. 4). E mesmo assim, o mencionado parlamentar da Assembléia Legislativa convocou Sessão Extraordinária para 15 minutos após aquela sem sequer atender ao disposto no artigo 181 do RICMRJ⁶.

Contudo, não foi indicado na convocação que o projeto de lei 1431/2003 seria matéria objeto da Ordem do Dia 09 de dezembro de 2009, referente à Sessão Extraordinária que seria realizada nesta data (vide DCM de 10/12/2009, p. 5). Em verdade, inclusive os projetos de lei que seriam objeto da Ordem do Dia da 48ª Sessão Extraordinária, e que foram publicados no DCM de 10/12/2009, p. 5, também sequer foram mencionados pelo Presidente da Mesa, Dr. Jairinho, na convocação ocorrida na 139ª Sessão Ordinária de 09/12/2009.

Oportuno, e importante, mencionar que foi atribuída fala “inexistente” no DCM do dia 10/12/2009 (p. 5), na abertura da 48ª Sessão Extraordinária, ao Presidente da Mesa, Dr. Jairinho, relativa ao quórum legal para aquela, provavelmente porque de fato não havia.

Salientamos que mesmo sob protesto de parlamentares sobre a existência de várias irregularidades no processo legislativo de apresentação, até mesmo com o reconhecimento das irregularidades na discussão e votação do projeto de lei 1431/2003 pelo Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal, deu-se o processo legislativo, permitindo que, de forma

⁵ Art. 140 - As Sessões da Câmara Municipal serão abertas após a constatação através de chamada e a necessária presença de (*dezessete*) Vereadores e terão a duração de quatro horas.

§ 3º - Não havendo Sessão nos termos do parágrafo anterior, poderá ser convocada uma Sessão Extraordinária para trinta minutos após a hora regimental de instalação da sessão ordinária.

⁶ Art. 181 - A convocação de sessão extraordinária, tanto de ofício pela Mesa Diretora, como a requerimento dos Vereadores, deverá especificar o dia, a hora e a Ordem do Dia.

clandestina, fosse aprovado projeto de lei instituidor de tributo de constitucionalidade duvidosa⁷.

Todavia, mesmo diante de liminar concedida pelo Poder Judiciário Fluminense, o Prefeito do Município do Rio de Janeiro sancionou o projeto e publicou a Lei n. 5.132, de 17 de dezembro de 2009 (DOM Rio de Janeiro de 21 de dezembro de 2009).⁸

Vale mencionar que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro denegou a liminar pretendida na Representação de Inconstitucionalidade n. 0000606-77.2010.8.19.0000 afirmando que a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (artigo 149-A, CRFB) não é um tributo propriamente dito, mas uma nova forma de tributação trazida ao ordenamento jurídico, transcrevemos:

“tendo em vista que a questionada contribuição para o custeio de iluminação pública, instituída no município do Rio de Janeiro pela referida lei, encontra suporte constitucional através da Emenda à Carta da República nº 39, de 19/12/2002, promulgada também em dezembro de dois mil e dois, haja vista que não se trata de um tributo propriamente dito, tanto que não se inclui no rol taxativo do art. 145, assemelhada às contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas reguladas pelo art. 149.”

(...)

... instituído pela Emenda Constitucional 39/2002, sendo uma nova forma de tributação trazida ao ordenamento jurídico vigente, distinta dos demais tributos insculpidos no art. 145 da Carta de 1988, com afinidade de contribuição social e de intervenção no domínio econômico, com finalidade específica, não se confundindo com a anterior “taxa de iluminação pública”, ...

⁷ A nosso ver, restaram inobservados dispositivos dos artigos 2º; 5º, XXXII, XXXIII, LIV, LV; 17; 19; 37; 58, § 2º, I e II; 61 § 1º, II, “b” e “e”; 68, § 1º, III; 145, §§ 1º e 2º; 150, II, 167, IX; e, 170, II, III e V, todos da Constituição Federal, igualmente os artigos 5º; 6º; 7º; 8º; 9º, § 1º; 16; 19; 25; 63, VI e IX; 77, 80; 101; 109, §2º, II; 192; 193; 194, § 2º; 196, I e II, § 4º; 214; 220; 223; 224; 227, § 3º, II; 345, VII e VIII; e, 359, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; bem como na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro os artigos 3º, V e VI; 4º; 5º, §1º; 9º, 24, 30, VI, d, XIX, “g”, XLIII; 38; 39; 45, XXV; 64; 65, II, III e V; 44, V e X; 71, II, “b”; 75, § 1º, I e II; 96, II; 107, III, VI e X; 154; 162, §§ 1º e 2º; 166, § 2º; 249, § 3º, IV; 256, V; e, 261.

⁸ Comente-se ainda sobre a propositura de Medida Cautelar Inominada, no dia 17/12/2009, autuada sob o nº 0400199-37.2009.8.19.0001, que tramitou na 7ª Vara de Fazenda Pública cuja pretensão apresentada pelo Victor Rosa Travancas seria a anulação das 49ª e 50ª Sessões Extraordinárias e da votação da aprovação do projeto de lei 1431/2003 na Câmara Municipal, realizadas no dia 09/12/2009 na qual a juíza Geórgia Vasconcellos da Cruz, proferiu uma decisão liminar que manteve o cancelamento de duas sessões na Câmara dos Vereadores do Rio que aprovaram a nova taxa de iluminação pública por entender que houve franco desrespeito ao artigo 181 do Regimento Interno da Câmara, conforme a seguir exposto:

“Junte-se Continuo a entender que houve franco desrespeito ao art.181 do Reg. Interno, aduzindo que a matéria objeto do projeto de lei, de extrema relevância e repercussão social, exige estrita observância a todos os dispositivos legais do regimento, mormente àqueles que garantam maior transparência e moralidade ao procedimento. Nada a reconsiderar, ante tais fundamentos.” (<<http://srv85.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/popdespacho.jsp?tipoato=Descri%E7%E3o&numMov=3&desCMov=Decis%E3o>>; acesso em 2 abril 2012)

4. A IMPORTÂNCIA DOS LIMITES AO PODER DE TRIBUTAR COMO EXPRESSÃO DA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONTRIBUINTE

A constitucionalidade da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), instituída como mecanismo de manobra em relação ao reiterado entendimento da Suprema Corte, segundo o qual o serviço de iluminação pública não poderia ser remunerado por meio de taxa, tem sido permeada por questionamentos de cunho formal e material, desde a elaboração legislativa até a concretização da cobrança, consoante fora manejado na representação de inconstitucionalidade e que na oportunidade passa-se ao elenco.

Entre as falhas do processo legislativo de tramitação do projeto de lei 1431/2003 destaquem-se os princípios constitucionais malferidos e em relação aos quais foi pleiteado o reconhecimento de inconstitucionalidade em sede de Representação de Inconstitucionalidade

Importante salientar, também, que é direito subjetivo público do parlamentar a observância do devido processo legislativo constitucional, passível de controle por parte do Poder Legislativo, a saber:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CRÉDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA-CPMF (ARTS. 84 E 85, ACRESCENTADOS AO ADCT PELO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37, DE 12 DE JUNHO DE 2002). 1 - Impertinência da preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, de que a matéria controvertida tem caráter interna corporis do Congresso Nacional, por dizer respeito à interpretação de normas regimentais, matéria imune à crítica judiciária. Questão que diz respeito ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, em especial às regras atinentes ao trâmite de emenda constitucional (art. 60), tendo clara estatura constitucional. 2 - Proposta de emenda que, votada e aprovada na Câmara dos Deputados, sofreu alteração no Senado Federal, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão "observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal", que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim). Ocorrência de mera prorrogação da Lei nº 9.311/96, modificada pela Lei nº 9.539/97, não tendo aplicação ao caso o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal. O princípio da anterioridade nonagesimal aplica-se somente aos casos de instituição ou modificação da contribuição social, e não ao caso de simples prorrogação da lei que a houver instituído ou modificado. 3 - Ausência de inconstitucionalidade material. O § 4º, inciso IV do art. 60 da Constituição veda a deliberação quanto a proposta de emenda tendente a a bolir os direitos e garantias individuais. Proibida, assim, estaria a deliberação de emenda que se destinasse a suprimir do texto constitucional o § 6º do art. 195, ou que excluísse a aplicação desse preceito a uma hipótese em que, pela vontade do constituinte originário, devesse ele ser aplicado. A presente hipótese, no entanto, versa sobre a incidência ou não desse dispositivo, que se mantém incólume no corpo da Carta, a

um caso concreto. Não houve, no texto promulgado da emenda em debate, qualquer negativa explícita ou implícita de aplicação do princípio contido no § 6º do art. 195 da Constituição. 4 - Ação direta julgada improcedente. (ADI 2666, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 06-12-2002 PP-00051 EMENT VOL-02094-01 PP-00177)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003. III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão "se inferior", expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido. (MS 24642, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004, DJ 18-06-2004 PP-00045 EMENT VOL-02156-02 PP-00211)

COSIP e Princípios da Isonomia e da Capacidade Contributiva - 3

Aduziu-se, também, que a lei complementar em questão instituiu um sistema progressivo de alíquotas ao estabelecer, em seu art. 2º, como base de cálculo da contribuição o valor da Tarifa de Iluminação Pública — apurado mensalmente e correspondente ao custo mensal do serviço de iluminação pública, variando as alíquotas conforme a qualidade dos consumidores de energia elétrica e quantidade de seu consumo —, mas o teria feito com respeito aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva dos sujeitos passivos. Asseverou-se que a igualdade, no direito tributário, deve ser compreendida no sentido de proporcionalidade, pois constituiria um verdadeiro absurdo pretender-se que todos pagassem o mesmo tributo, ou seja, quanto à aplicabilidade do postulado da isonomia às contribuições, elas estariam submetidas ao princípio da igualdade geral, que, todavia, não incidiria no momento de sua instituição, mas na forma de rateio do respectivo encargo financeiro. Frisou-se a plausibilidade da alegação de que não haveria critério seguro de discriminação para se conferir a determinado contribuinte uma carga maior, mas reputou-se — diante do silêncio da Constituição Federal no que concerne à hipótese de incidência da contribuição de iluminação pública, liberando o legislador local a eleger a melhor forma de cobrança do tributo, e tendo em conta o caráter sui generis da exação — razoáveis e proporcionais os critérios escolhidos pelo diploma legal impugnado para estabelecer a sua base de cálculo, discriminar os seus contribuintes e fixar as alíquotas a que estão sujeitos. Concluiu-se que o Município de São José, ao empregar o consumo mensal de energia elétrica de cada imóvel, como parâmetro para ratear entre os contribuintes o gasto com a prestação do serviço de iluminação pública, buscou realizar, na prática, a almejada justiça fiscal, que consiste, precisamente, na materialização, no plano da realidade fática, dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, porquanto seria lícito supor que quem tem um consumo maior tem condições de pagar mais. Rejeitou-se, por fim, a argumento de que a base de cálculo da COSIP se confundiria com a do ICMS, já que a contribuição em exame não incidiria propriamente sobre o consumo de energia elétrica, mas corresponderia ao rateio do custo do serviço municipal de iluminação pública entre contribuintes selecionados segundo critérios objetivos, pelo legislador local, com amparo na faculdade que lhe conferiu a EC 39/2002. Vencido o Min. Marco Aurélio, que provia o recurso, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade da norma, ao fundamento de que esta teria criado uma taxa de iluminação pública.

RE 573675/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 25.3.2009. (RE-573675)

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 573675, Plenário. Relator Ministra Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 25 março 2009. Data da Publicação DJE 22/05/2009 - ATA Nº 15/2009. DJE nº 94, divulgado em 21/05/2009. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo540.htm>> Acesso em 30 mar 2012).

Outro não foi o entendimento do Procurador Geral da República Dr. Geraldo Brindeiro, *mutatis mutandis*, em parecer proferido nos autos do Habeas Corpus n. 77.724 SP, impetrado no Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, sustentou haver “inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 11 da Lei n. 9.639, por não ter obedecido ao processo legislativo previsto na Constituição”.⁹

Outra nuance relevante refere-se ao vício de iniciativa, na medida em que tendo sido apresentado o Substitutivo n. 1 pelo Vereador Luiz Carlos Ramos que substituiu totalmente o projeto de lei 1431/2003, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, mencione-se que, na prática, do projeto original restou apenas o número. Para estes casos, o artigo 220, parágrafo único do Regimento Interno da Câmara prescreve que retira a autoria da proposição inicial.¹⁰

Nesse passo, ao ser retirada a autoria da proposição inicial significa dizer que a iniciativa da lei no caso *sub examine* passou a ser do Poder Legislativo, não mais do Executivo. E em matéria tributária a competência para a iniciativa de leis que instituem ou aumentem tributos é privativa do Chefe do Poder Executivo. Neste sentido, o STF entende inconstitucional o projeto de lei de autoria parlamentar que disponha sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Com isso, por força do princípio da simetria, a norma da Constituição Federal que disciplina a iniciativa privativa do Presidente da República é de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais (artigo 61, § 1º, I, b).

⁹ Este entendimento foi acatado, conforme ementa transcrita abaixo:

COMPETÊNCIA - HABEAS CORPUS - ATO DE TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. Na dicção da ilustrada maioria (seis votos a favor e cinco contra), entendimento em relação ao qual guardo reservas, compete ao Supremo Tribunal Federal julgar todo e qualquer habeas corpus impetrado contra ato de tribunal, tenha este, ou não, qualificação de superior. ANISTIA - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO - LEI Nº 9.639/98. A norma do § 4º do artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil não possui o efeito de afastar do cenário jurídico-constitucional o devido processo legislativo. Insubstância do parágrafo único do artigo 11 da citada Lei, no que estranho ao texto aprovado pelo Congresso Nacional. (HC 77724, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, STF, julgado em 04/11/1998, DJ 02-02-2001 PP-00074 EMENT VOL-02017-02 PP-00369)

¹⁰ Art. 220 - Os substitutivos destinam-se a substituir, no todo ou em parte, substancial ou formalmente, projetos em tramitação, guardando relação direta com a matéria que pretendem substituir e não tenham sentido contrário às proposições a que se referem.

Parágrafo único - A aprovação de substitutivo retira autoria da proposição inicial.

Igualmente, a jurisprudência do STF é firme em reconhecer a possibilidade de parlamentares apresentarem emendas a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não desvirtue, ao tratar de matérias diversas, os objetivos do projeto, nem gere aumento de despesa, salvo se o dispêndio advier da aplicação direta da norma da Constituição (ADI 1.254 MC/RJ; ADI 1.835 MC/SC; ADI 774/RS). Daí, concluímos que, no caso de leis de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo: 1) só emendas serão aceitas, e não substitutivos; 2) se desvirtuar o projeto original, é inconstitucional. Este entendimento reforça a norma do parágrafo único do artigo 220 do Regimento Interno da Câmara, no qual o substitutivo retira a autoria/iniciativa do projeto de lei.

Assim sendo, a inobservância da competência para iniciativa das leis macula tanto o projeto quanto a lei de inconstitucionalidade, neste caso, ressaltamos a violação do artigo 7º da Constituição Estadual e, sobretudo do artigo 2º da Constituição Federal que consagram a independência e harmonia entre os poderes.

Lembramos que o artigo 63 da Constituição Estadual consagra como direito fundamental a proteção do consumidor pelo Estado, entendemos que esta proteção também deve abranger o processo legislativo, e implica a necessidade de apreciação da matéria pela Comissão Permanente respectiva (artigo 109). Como corolário desta premissa temos os artigos 64 e 65 da Lei Orgânica do Município.

Nesta linha de ideias, enquanto expressão do princípio da divisão dos poderes como instrumento de recíproca limitação das liberdades, “pesos e contrapesos”. A apreciação da Comissão Permanente sobre as matérias atinentes aos seus próprios fins é prerrogativa constitucional, não podendo ser suprimida, a saber:

EMENTA: Mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra ato do Presidente do Colendo Tribunal de Contas da União. 2. Negativa de fornecimento de cópia da declaração de bens de Ministro de Estado, por entender ausentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, VII da Constituição, no art. 38, II da Lei nº 8.443, de 1992, e nos arts. 183 e 184 do Regimento Interno do TCU. 3. Alegado direito líquido e certo de fiscalizar qualquer ato ou autoridade pública, da Administração direta ou indireta. 4. Ausência de legitimidade do impetrante para requisitar as informações. 5. Prerrogativa que foi conferida pela Constituição Federal não ao parlamentar, enquanto tal, mas à própria Casa Legislativa ou a uma de suas comissões (Constituição Federal, art. 71, VII). 6. Mandado de segurança indeferido. (MS 22471, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004, DJ 25-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02157-01 PP-00197)

Especificamente no que tange à essência da exação tributária em tela, interessa asseverar que a eventual reprodução ou imitação, na legislação infraconstitucional, de princípio ou regras constitucionais federais e/ou estaduais não impede a argüição imediata perante o Supremo Tribunal e/ ou Tribunal de Justiça da incompatibilidade direta da lei local com a respectiva Constituição lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais.

Transcrevemos os ensinamentos de Marcelo Alexandrino & Vicente Paulo (2007, p. 73):

A nosso ver, a criação dessa contribuição é de constitucionalidade, no mínimo duvidosa. Afinal, o STF sempre afirmou que serviços gerais, não referíveis a contribuintes determinados, devem, obrigatoriamente (e por isso mesmo), ser custeados por meio de receitas gerais provenientes dos impostos. Pensamos que qualquer tentativa de cobrar tributo específico para custeio de um serviço geral acarretará situações absurdas, verdadeiros atentados aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como ao princípio da isonomia (quando não ao mais elementar senso de justiça), uma vez que nunca será possível determinar se se estará cobrando de quem efetivamente (ou mesmo potencialmente) utiliza o serviço, muito menos se a cobrança guardará um mínimo de proporção com o grau de utilização do serviço pela pessoa eleita como contribuinte; ademais, é óbvio que uma enorme parcela dos usuários do serviço não sofrerão qualquer cobrança, pelo simples fato de que a lei instituidora, em seu critério obrigatoriamente arbitrário de escolha dos contribuintes, não os terá enquadrado como tal. (ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. *Direito Tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 73)

Analisando a questão das contribuições, Roberto Wagner Lima Nogueira (2004, p. 178) coloca que “o Constituinte ao contrário do que fez relativamente a todos os demais tributos, não disse qual seria os fatos que poderiam ser considerados geradores de contribuições, apenas apontou finalidades a serem atendidas”. Na sequência, continua o referido autor:

À Primeira vista, pelo que já foi dito, parece que atendida a finalidade (custeio da iluminação pública), constitucional será a CIP. Porém, não é bem assim. A “liberdade” (temos que reconhecer isto) dada pelo legislador constitucional ao ordinário, para criar contribuições afetadas a certas finalidades, sem determinar previamente os fatos que a poderiam gerar, não é sem parâmetros e limites. Eis aqui a mediania e a prudência aristotélica. Contribuição não é taxa, logo deve guardar diferenças com estas (por exemplo, observar o art. 145, § 2º da CF), contribuição não é imposto, logo deve guardar diferenças com este (art. 167, IV da CF), sob pena de *bitributação* o que é expressamente vedado pelo Texto Constitucional no art. 154, I. (LIMA NOGUEIRA, Roberto Wagner. *Direito Financeiro e Justiça Tributária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 178)

Cogitando-se do arcabouço principiológico constitucional federal, expressamente previsto no artigo 149-A, tem-se a sujeição aos princípios da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade. (artigo 150, I e III da Constituição Federal). Apesar da literalidade do mencionado dispositivo estará, obviamente, a contribuição atrelada a todos os demais

princípios constitucionais tributários, como isonomia, não-confisco, exigência de lei específica para concessão de benefícios fiscais etc. Além de que a exação em apreço também deverá se sujeitar às regras da nossa lei de normas gerais tributárias, o Código Tributário Nacional, aplicáveis aos tributos em geral, especialmente as normas concernentes a obrigação tributária, lançamento, crédito tributário, decadência, prescrição, garantias e privilégios do crédito, administração e fiscalização tributária, dívida ativa etc.

E por força do disposto no artigo 192 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual prescreve que o sistema tributário estadual será regulado pelo disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, e em leis estaduais complementares e ordinárias, afigura-se viável o reconhecimento de repercussão geral sobre a matéria, o que já foi objeto de questionamento, porém ainda não julgada pelo Supremo Tribunal Federal:

CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ART. 149-A DA CF. LIMITES À COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS E DO DF. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. RELEVÂNCIA JURÍDICA E ECONÔMICA. MATÉRIA NÃO JULGADA NO STF. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.1 (RE 573675 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 20/03/2008, DJe-065 DIVULG 10-04-2008 PUBLIC 11-04-2008 EMENT VOL-02314-08 PP-01688)

Tendo sido incluída a iluminação pública como um dos elementos formadores da base de cálculo do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), ou seja, o valor venal, objetivando que parcela deste imposto fosse destinada ao custeio do serviço, houve o aumento dos valores cobrado como IPTU. Senão vejamos dispositivo da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro:

Art. 249 - A base de cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é o valor venal, ou seu valor locativo real, conforme dispuser a lei, nele não compreendido o valor dos bens móveis mantidos em caráter permanente ou temporário no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

§ 1º - Para fins de lançamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana considera-se o valor venal do terreno no caso de imóvel em construção.

§ 2º - Na hipótese de o imóvel situar-se apenas parcialmente no território do Município, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana será lançado proporcionalmente à área nele situada.

§ 3º - O valor venal do imóvel, para efeito de lançamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, será fixado segundo critérios de zoneamento urbano e rural, estabelecidos pela lei municipal, atendido, na definição de zona urbana, o requisito mínimo de existência de, pelo menos, dois melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, dentre os seguintes:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - posto de saúde ou escola primária a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

§ 4º - O Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana poderá ser progressivo especificamente para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, segundo o disposto na Constituição da República.

§ 5º - Sujeitam-se ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana os imóveis que, embora situados fora da zona urbana, sejam comprovadamente utilizados como áreas particulares de lazer e cuja eventual produção não se destine ao comércio.

§ 6º - O contribuinte poderá, a qualquer tempo, requerer nova avaliação de sua propriedade para o fim de lançamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

§ 7º - A atualização do valor básico para cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana poderá ocorrer a qualquer tempo, durante o exercício financeiro, desde que limitada a variação dos índices oficiais de correção monetária.

Logo, pela redação do artigo 249 da LOMRJ, conclui-se que os custos com o serviço de iluminação pública são considerados e computados para a base de cálculo do IPTU carioca, comprovando que este foi majorado no passado para cobrir a extinção da TIP e, portanto, não pode haver instituição da COSIP para custear despesas já internalizadas no IPTU.

É importante distinguirmos com apoio em Carrazza, o *bis in idem*, que se realiza quando o mesmo fato jurídico é tributado duas vezes pela mesma pessoa política, da *bitributação*, que é o fenômeno pelo qual o mesmo fato jurídico vem a ser tributado por duas ou mais pessoas políticas diversas. (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 519)

Neste caso, o § 2º do artigo 194 da Constituição Estadual determina que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (artigo 145, §2º, CRFB), logo, a cobrança simultânea pelo Município do IPTU e da COSIP consubstancia-se em verdadeiro *bis in idem*.

Sustenta-se ainda a bitributação entre a COSIP e o ICMS, em função da identidade da base de cálculo, o consumo de energia elétrica, além de que a finalidade da contribuição é dotar de receita determinadas pessoas, e não custear determinado serviço ou atividade, como é o caso da iluminação pública.

Considerando que a contribuição em comento não é taxa, logo deve guardar diferenças com esta (por exemplo, observar o artigo 145, § 2º, da CRFB; artigo 194, § 2º da Constituição Estadual), contribuição não é imposto, logo dever guardar diferenças com este (artigo 211, IV da Constituição Estadual; e artigo 167, IV da CRFB), sob pena de bitributação o que é expressamente vedado pelo Texto Constitucional no artigo 154, I.

Nesse passo, vale destacar a vedação contida no § 10 do artigo 199 da Constituição Estadual:

Art. 199. (...)

§ 10 à Exceção do imposto de que trata o inciso I, “b”, deste artigo (ICMS), nenhum outro tributo estadual incidirá sobre as operações relativas à energia elétrica, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e minerais do País.

O arquétipo básico da contribuição deve ser respeitado: a base de cálculo deve repousar no elemento intermediário (pois, contribuição não é imposto e não é taxa); é imprescindível circunscrever-se, na lei, um círculo especial de contribuintes e reconhecer-se uma atividade estatal a eles referida. Assim, ter-se-á um mínimo de elementos, para configuração da contribuição. O que de fato não ocorre na Lei n. 5.132/2009.

Outra nuance merecedora de realce refere-se à ausência de relação pessoal do sujeito passivo, o contribuinte cidadão, com a COSIP não é tributo vinculado a uma atividade estatal especificamente referida a um contribuinte. Em termos técnicos, falta-lhe referibilidade. Isso ocorre exatamente porque não é possível determinar quem são os usuários do serviço de iluminação pública e torna difícil o estabelecimento dos contribuintes desta contribuição. É verdade que o parágrafo único do artigo 149-A da Constituição Federal parecer pretender que devam ser contribuintes as pessoas, físicas ou jurídicas, que consomem energia elétrica. Se for, de fato, como é, esse o critério adotado pelo Município, ocorrerão, sem dúvida, problemas relativos à não-observância dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.¹¹

Parecer-nos óbvio que o constituinte originário não estabeleceu que as taxas somente podem ser cobradas em relação a serviços públicos específicos divisíveis por mero capricho. Essa restrição foi necessária por razões de ordem prática e lógica: não se pode cobrar um tributo específico para remunerar um serviço geral pela simples razão de que não será possível saber de quem cobrar, nem que critério utilizar para determinar o *quantum* a ser cobrado, a menos, como parece ter sido o caso de nosso constituinte derivado, que se pretenda malferir princípios basilares de qualquer Estado de Direito (isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e outros).

Desta feita, a escolha do consumidor de energia elétrica como sujeito passivo da COSIP não guarda relação pessoal com o tributo, pois quem possui ligação de energia elétrica cadastrada junto à concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica (conta de luz), não necessariamente utiliza a iluminação das vias públicas, conforme exigência do artigo 121, parágrafo único, I, do Código Tributário Nacional.

¹¹ Vejamos o artigo 2º da Lei n. 5.132/2009: Art. 2º Contribuinte da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública é todo aquele que possua ligação de energia elétrica, cadastrado junto à concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica do Município. Ficam isentos da respectiva contribuição os imóveis destinados ao uso de templos religiosos de qualquer culto.

Deste modo, quanto à identificação do contribuinte, a Lei n. 5.132/2009 ofende ao princípio da isonomia (artigo 196, II da Constituição Estadual; e artigo 150, II, CRFB) e da capacidade contributiva (artigo 194, § 1º da Constituição Estadual; e artigo 145, § 1º, CRFB), isto porque a iluminação pública é um benefício/serviço prestado a título universal, ou seja, toda população é beneficiária indistintamente, ao cobrar apenas dos proprietários de bens imóveis apenas uma parcela da população arcaria com o ônus tributário. Por outro lado, ao eleger o consumidor de energia elétrica haveria violação da capacidade contributiva, agravada pelo *bis in idem*, uma vez que moradores de edifícios e condomínios pagariam duas vezes a mesma contribuição, na conta individual e na do condomínio.

Como princípio basilar, o Município deverá edificar uma sociedade livre, justa e fraterna (artigo 4º da Lei Orgânica), contudo da forma como disposto na Lei n. 5.132/2009 será impossível haver justiça tributária e social no âmbito do Município do Rio de Janeiro (artigo 5º, *caput*, da Constituição Estadual).

No momento em que a sociedade pleiteia a redução da carga tributária, não se pode aceitar que a Câmara Municipal, em tese de forma inconstitucional, aprove a instituição de mais um tributo, especialmente diante da precariedade do serviço de iluminação pública prestado pela prefeitura.

Ora, a cobrança da COSIP na fatura mensal, é evidente que a Administração Pública Municipal deseja repassar ao contribuinte/consumidor os resultados negativos de sua ineficiência na gestão da coisa pública, arrecadando muito mais do que o custo real necessário para o custeio do serviço de iluminação pública. É flagrante CONFISCO do Poder Público Municipal.

Neste sentido, o STF entende possível, em sede de controle concentrado como a presente Representação, aferir se determinado tributo, criado ou majorado, possui caráter confiscatório (ADI-MC 2.010/DF). Senão vejamos:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O

CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO "PERICULUM IN MORA" - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO "PERICULUM IN MORA", O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQÜENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. - O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, em quanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos

normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado. (ADI 2551 MC-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, DJ 20-04-2006 PP-00005 EMENT VOL-02229-01 PP-00025)

O princípio do não-confisco (artigo 196, IV, Constituição Estadual; e artigo 150, IV, CRFB) impede ao legislador conferir caráter confiscatório aos tributos (qualquer espécie tributária) encontra sua base no direito de propriedade. Comumente diz-se que a garantia do não-confisco deve ser entendida como uma exigência de razoabilidade da carga tributária.

Busca-se evitar, assim, que o Município do Rio de Janeiro, sob alegação de necessidade de aumentar receitas, acabe por sufocar os esforços produtivos da sociedade com cargas escorchantes de tributos, o que representaria verdadeira expropriação do resultado desses esforços, em nítida violação ao artigo 193 da Constituição Estadual¹².

Ademais, o princípio do justo gasto do tributo afetado aplicado à COSIP, quer chamar a atenção, para o fato de que a afetação é do tributo e não só da receita como quer a doutrina tradicional, com isto une-se o direito tributário ao financeiro com o fito de criar-se mecanismo de controle e validação das normas tributárias. Em especial é entendermos que o destino dos recursos tributários não pode mais ficar à margem de um sério questionamento jurídico, a alcunha é o de menos, o importante é o instrumental colocado à disposição da sociedade.

Quanto aos princípios da legalidade e delegação legislativa, o STF já estabeleceu que a impossibilidade de, nas matérias submetidas à reserva de lei, ocorrer outorga pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo da prerrogativa de sobre elas dispor normativamente (ADI 1296-7). Significa dizer que, em matéria sob reserva legal, não é admissível, em nosso ordenamento jurídico, a figura do decreto ou regulamento delegado, ainda que a delegação se dê por meio de lei. Por esta razão o artigo 8º da Lei n. 5.132/2009¹³ que outorga carta branca (norma aberta) ao Poder Executivo para disciplinar o Fundo Especial de Iluminação Pública é

¹² Prescreve: Art. 193. O Estado e os Municípios balizarão a sua ação no campo da tributação pelo princípio da justiça fiscal e pela utilização dos mecanismos tributários, prioritariamente, como instrumento de realização social, através do fomento da atividade econômica e coibição de práticas especulativas e distorções de mercado.

¹³ Art. 8º O Poder Executivo baixará os atos necessários à disciplina do Fundo Especial de Iluminação Pública previsto no art. 7º e à regulamentação da cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública.

inconstitucional, na medida em que é premente a proteção do interesse público e a aplicação dos “pesos e contrapesos” na gestão dos recursos públicos, leia-se o dispositivo:

Para a edição de uma lei delegada é imprescindível a observância do procedimento e da forma de delegação previstos no artigo 68 da Constituição Federal. Neste exige-se resolução do Congresso Nacional que especifique o conteúdo e os termos de exercício da delegação, podendo determinar a ulterior apreciação do projeto pelo Congresso.

O legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado – como o Poder Executivo – produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. Viola, pois o artigo 75, § 1º, I e II da Lei Orgânica Municipal.

Por fim, entendemos que os sujeitos ativos são o Município e o Distrito Federal, ou seja, pessoas jurídicas de direito público. O fato de existir um agente arrecadador, como os bancos ou as concessionárias de energia elétrica, não altera a competência tributária. O destaque pela concessionária, na conta de energia elétrica, do valor da contribuição municipal não implica em lançamento do tributo, já que o lançamento é ato privativo da autoridade administrativa (artigo 142, CTN).

Por outro lado, a previsão constante de algumas leis municipais de que, na hipótese de não-pagamento, a concessionária informará ao município o montante devido para que seja então inscrito em dívida ativa, também não se adéqua às normas gerais de Direito Tributário. Na verdade, somente se poderá inscrever em dívida ativa o crédito devidamente constituído pela Administração Pública através do lançamento, ou ainda, em caso de confissão pelo contribuinte, o que dispensaria o lançamento.¹⁴

¹⁴ A Lei n. 5.132/2009 prescreve:

Art. 3º A cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública será incluída na fatura mensal emitida pela empresa concessionária de distribuição de energia elétrica do Município, observando-se o mesmo vencimento da fatura de energia elétrica de cada unidade consumidora.

Art. 4º O valor mensal da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública será aquele que corresponder à faixa de consumo de energia elétrica indicado na fatura emitida pela empresa concessionária de distribuição de energia elétrica do Município, conforme a tabela de que trata o Anexo desta Lei.

§ 1º O recolhimento da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública fora do prazo não acarretará a incidência de quaisquer acréscimos legais desde que efetuado antes do encaminhamento, à Secretaria Municipal de Fazenda, da relação de inadimplentes de que trata o parágrafo único do art. 5º.

§ 2º A falta de pagamento da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública incluída na fatura mensal autoriza a repetição da cobrança pela concessionária de distribuição de energia elétrica, na forma adotada por ela para a cobrança da tarifa de energia elétrica, até o mês imediatamente anterior ao do encaminhamento da relação de inadimplentes à Secretaria Municipal de Fazenda.

§ 3º Os valores da tabela constante do Anexo serão atualizados a cada exercício pelo mesmo índice aplicado aos créditos tributários de que trata a Lei nº 3.145, de 8 de dezembro de 2000.

Ainda no âmbito do princípio da legalidade tributária, a jurisprudência do STF acerca da inadmissibilidade dos denominados meios coercitivos indiretos de cobrança, também conhecidos como sanções políticas, ainda que estabelecidos por lei.

As vedações a essas sanções políticas configuram uma limitação geral ao poder de tributar, ou mais precisamente, ao poder de cobrar tributos. Essa limitação não está expressa no texto constitucional, nem deflui, diretamente, da enunciação do princípio da legalidade tributária. Como é uma restrição imposta ao próprio legislador, ela se fundamenta em princípios mais amplos, especialmente nos princípios do devido processo legal – inclusive em sua acepção substantiva, traduzida no postulado da proporcionalidade – e da proibição ao excesso. Em um plano mais próximo, relaciona-se aos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, à garantia do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, podendo a lei estabelecer, tão-somente, exigência de qualificação profissional (artigo 5º, XIII, CRFB), e à garantia do livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único, CRFB).

Assim, em que pese o disposto no parágrafo único do artigo 149-A da Constituição Federal que faculta os Municípios de cobrarem a COSIP juntamente com a fatura mensal da concessionária de energia elétrica, a cobrança conjunta obriga o contribuinte e o consumidor a pagarem a conta sem a possibilidade prévia de contestação do lançamento do crédito tributário e/ou do próprio valor consumido de energia, sob pena de ter seu nome inscrito em dívida ativa e/ou ter o fornecimento de energia cortado, em flagrante violação a direitos fundamentais do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LV, CRFB). Desta forma, os artigos 3º e 4º da Lei n. 5.132/2009 são inconstitucionais.

Os direitos ao contraditório e à ampla defesa fazem parte da dialética com vistas a permitir a garantir a participação dos sujeitos que se relacionam num processo. Conferem o poder à pessoa (física, jurídica ou sem personalidade) “para que discuta a titularidade de um bem jurídico, por meio da produção de alegações, provas e pela interposição de recursos, é uma clara concretização do princípio do devido processo legal, que garante que bens ou liberdade não podem ser perdidos sem procedimento que valide essa consequência negativa”¹⁵.

Na hipótese da cobrança da COSIP na fatura de energia elétrica permite duas situações que caracterizam violação aos direitos ao contraditório e à ampla defesa: de um lado

¹⁵ KLIPPEL, Rodrigo; BASTOS, Antonio Adonias. Manual de processo civil. 2 ed., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 63.

se houver problemas quanto a cobrança do consumo de energia elétrica, o cidadão-consumidor será obrigado a pagar a importância cobrada na fatura, sem qualquer possibilidade de questionamento prévio uma vez que esta cobrança está atrelada a cobrança da COSIP, pois poderá ter seu nome inscrito em dívida ativa. Noutra prisma, se houver problemas quanto a cobrança da COSIP, o cidadão-contribuinte será obrigado a pagar a importância sem prévio questionamento porque poderá ter seu fornecimento de energia cortado.

Ora, o direito ao contraditório se consubstancia na possibilidade de as partes reagirem aos atos que lhes sejam desfavoráveis, e o direito a ampla defesa fornece as mesmas partes todos os meios de comprovação de suas alegações. O meio adotado para a cobrança da COSIP imposto pelo legislador constituinte derivado trata-se de verdadeira sanção política, esta rejeitada pela jurisprudência pátria.

As orientações da Corte Suprema veiculadas em súmulas evidenciam a clara preocupação com as situações abusivas, em razão dos direitos e garantias fundamentais ofendidos, consoante verbetes a seguir elencados:

Sumula 70: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributos.

Súmula 323: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula 547: Ao contribuinte em débito, não é lícito à autoridade proibir que adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

No que se refere à cobrança, insta mencionar que sem alterar o fato gerador do tributo não se poderia, ainda que por emenda constitucional, instituir de forma transversa uma “contribuição” para o custeio do serviço de iluminação pública, que poderia ser custeado pela receita geral dos impostos.

O princípio do devido processo legal em sua dimensão substantiva (artigo 5º, LIV, Constituição Federal) impõe limites materiais à atuação do Poder Legislativo, esta é limitada pelo princípio da razoabilidade uma vez que “nunca será possível determinar se se estará cobrando de quem efetivamente (ou mesmo potencialmente) utiliza o serviço, muito menos se a cobrança guardará um mínimo de proporção com o grau de utilização do serviço pela pessoa eleita como contribuinte”. Neste diapasão, entendeu o Min. Ricardo Lewandowski ao julgar o RE 573675/SC:

O Tribunal, por maioria, desproveu recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra acórdão do tribunal de justiça local que, em ação direta de inconstitucionalidade estadual, declarara a constitucionalidade da Lei Complementar 7/2002, editada pelo Município de São José, que instituiu Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP. Alegava o recorrente, em síntese, que por ser a hipótese de incidência do tributo o consumo de energia elétrica, restringindo o sujeito passivo da obrigação aos respectivos consumidores, haveria ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que o serviço de iluminação pública seria prestado indistintamente a todos os cidadãos. Sustentava, ainda, que o fato de um contribuinte consumir mais ou menos energia elétrica não significaria que ele seria mais ou menos beneficiado pela iluminação pública, inexistindo, portanto, relação entre o que a lei chamou de “níveis individuais de consumo mensal de energia elétrica” e o custo de serviço de iluminação pública. Entendeu-se que a COSIP constitui um novo tipo de contribuição que refoge aos padrões estabelecidos nos artigos 149 e 195 da CF, ou seja, é uma exação subordinada a disciplina própria (CF, art. 149-A), sujeita, contudo, aos princípios constitucionais tributários, haja vista enquadrar-se inequivocamente no gênero tributo. Ressaltou-se que, de fato, como a COSIP ostenta características comuns a várias espécies de tributos, não haveria como deixar de reconhecer que os princípios aos quais estes estão submetidos também se aplicam, *modus in rebus*, a ela. Destarte, salientou-se que, apesar de o art. 149-A da CF referir-se apenas aos incisos I e III do art. 150 da CF, o legislador infraconstitucional, ao instituir a contribuição em análise, considerada a natureza tributária da exação, estaria jungido aos princípios gerais que regem o gênero, especialmente o da isonomia (art. 150, II) e o da capacidade contributiva (art. 145, § 1º). RE 573675/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 25.3.2009. (RE-573675)

Com certeza, são inconstitucionais os meios de indução do sujeito passivo que restrinjam direitos ou garantias fundamentais além do seu núcleo irredutível – por afronta ao princípio da proibição de excesso – e aqueles que ofendam o princípio da proporcionalidade (derivado do postulado do devido processo legal, em sua acepção substantiva), especialmente quanto ao seu aspecto “necessidade” (vedação à utilização de meio mais restritivo se há outro, disponível, que produza o mesmo resultado, e que implique menor limitação de direitos). No caso *sub examine*, a cobrança poderia ser feita pelo carnê do IPTU conforme constava na redação original do projeto de lei 1431/2003, atual Lei n. 5.132/2009. Os demais devem passar por um crivo de razoabilidade, a partir da ponderação dos princípios envolvidos.

Por importante, realçando o princípio da proporcionalidade¹⁶, cumpre explicitar alguns posicionamentos pertinentes primeiramente, cumpre salientar o entendimento de Paulo Bonavides:

¹⁶ Alexandre Araújo Costa, resumidamente, apresenta as seguintes ponderações acerca da terminologia adotada pelo Supremo Tribunal Federal: “ 2. Evitemos, desde logo, problemas com relação à terminologia. *Princípio da proporcionalidade* é uma expressão de origem alemã que, no direito germânico, designa um instituto jurídico consolidado e de características definidas, o qual será analisado no Capítulo III. Na Alemanha, esse mesmo instituto também é chamado de *princípio da proibição do excesso*. *Princípio da razoabilidade* é o nome com o qual os argentinos se apropriaram do *due process of law* [devido processo legal] norte-americano e que, desde então, ganhou alguma projeção nos países de língua hispânica. Embora já se tenha afirmado que o princípio da razoabilidade tem origem nos Estados Unidos, trata-se de um conceito que não é usado pelos juristas norte-americanos ou em outros países do *commom law*, onde a razoabilidade é apenas um *standard* do devido processo legal. No STF já houve algumas referências aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como a

“Numa dimensão menos larga, o princípio se caracteriza pelo fato de presumir a existência de relação adequada entre um ou vários fins determinados e os meios com que são levados a cabo.

(...)

O princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeit*) pretende, por conseguinte, instituir, como acentua Gertz, a relação entre fim e meio, confrontando o fim e o fundamento de uma intervenção com os efeitos desta para que se torne possível um controle do excesso (*eine Übermasskontrolle*). (p. 393)

(...)

A vinculação do princípio da proporcionalidade ao Direito Constitucional ocorre por via dos direitos fundamentais, e aí que ele ganha extrema importância e auferir um prestígio e difusão tão larga quanto outros princípios cardiais e afins, nomeadamente o princípio da igualdade. (p. 395)

A adoção do princípio da proporcionalidade representa talvez a nota mais distintiva do segundo Estado de Direito, o qual, com a aplicação desse princípio, saiu admiravelmente fortalecido. Converteu-se em princípio constitucional, por obra da doutrina e da jurisprudência. Debaixo de certos aspectos, a regra de proporcionalidade produz uma convertida ascendência do juiz (executor da justiça material) sobre o legislador, sem chegar todavia a corroer ou abalar o princípio da separação de poderes. (p. 399)

(...)

No segundo Estado de Direito o legislador já não é porém o soberano das épocas em que o princípio da legalidade se sobrepunha. De conseguinte, o legislador, em razão do aperfeiçoamento dos mecanismos jurisdicionais de controle de seus atos, deixou de mover-se com a inteira liberdade do passado. Mas essa supremacia, introduzida de maneira definitiva pelo novo Estado de Direito, somente cobra sentido e explicação, uma vez vinculada à liberdade, à contenção dos poderes do Estado e à guarda eficaz de direitos fundamentais. Fica assim erigido em barreira ao arbítrio, em freio à liberdade de que, à primeira vista, se poderia supor investido o titular da função legislativa para estabelecer e concretizar fins políticos. Em rigor, não podem tais fins contrariar valores e princípios constitucionais; um destes princípios vem a ser precisamente o da proporcionalidade, princípio não escrito, cuja

um princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, tratando-os em conjunto, sem reduzir um conceito ao outro. No entanto, não houve qualquer tentativa jurisprudencial no sentido de diferenciar esses dois conceitos, o que indica que se trata mais de uma identificação da própria jurisprudência que de uma referência a dois institutos considerados distintos. Alguns autores propõem que diferencemos os conceitos, principalmente em respeito às suas origens diversas (germânicas e norte-americana) [Barros, *O princípio da proporcionalidade...*, p. 70. Willis Santiago Guerra Filho manifestou a mesma opinião em sua participação em banca da defesa de dissertação de mestrado em Direito realizada na Universidade de Brasília em janeiro de 1999]. No entanto, como a jurisprudência do STF não faz diferença entre os dois conceitos, admitiremos que esses termos são intercambiáveis – ao menos até que um deles se imponha como dominante ou que se estratifique uma diferenciação jurisprudencial. Quanto a nós, manifestamos nossa preferência pelo termo *princípio da razoabilidade* porque a expressão *princípio da proporcionalidade* tem um significado muito específico na dogmática jurídica alemã, o qual não é necessariamente o mesmo que ele adquiriu (ou adquirira) no direito nacional. Já o *princípio da razoabilidade* não tem um sentido dogmático específico, o que deixa o STF mais livre para desenvolver o seu significado e cria menos preconceitos sobre qual *deveria* ser o entendimento do Supremo. Em sentido contrário, a própria admissão do termo *princípio da proporcionalidade* tende a levar-nos à conclusão de que os três subprincípios da doutrina alemã devem estar presentes na jurisprudência da STF. Desta forma, embora consideremos sinônimos as expressões, daremos preferência ao termo *princípio da razoabilidade*”. (COSTA, Alexandre Araújo. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do STF. Brasília: Theasaurus, 2008. p.15). Por sua vez, Gustavo Ferreira dos Santos em obra específica, refoge à regra da jurisprudência do STF, na medida em que: “Na maioria dos julgados estudados, o princípio da proporcionalidade é tomado como uma norma jurídica e não como um princípio de interpretação, não havendo a preocupação de encontrar um direito fundamental ou um interesse constitucionalmente protegido e que esteja atacado para justificar o juízo de inconstitucionalidade. O princípio aqui em estudo é apontado como norma constitucional violada. Mas há, em alguns poucos casos, referências à proporcionalidade como um critério ou uma idéia, o que se aproxima muita mais da noção que aqui esposamos de que se trata não de uma norma jurídica, mas de um princípio de interpretação”. (Santos, Gustavo Ferreira. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: limites e possibilidades. Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2004. p. 182).

observância independe de explicitação em texto constitucional, porquanto pertence à natureza e essência mesma do Estado de Direito. Robert Alexy, um clássico da teoria dos direitos fundamentais, o qual ressalta a conexão existente entre a teoria dos princípios e a regra de proporcionalidade.

(BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Malheiros. p. 401)

Por sua vez, Suzana de Toledo Barros ainda no prefácio da obra “*O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*”, destaca como finalidade precípua do princípio da proporcionalidade que¹⁷:

“A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas como princípio da proporcionalidade.

Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes) (Pieroth e Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, Heidelberg, 1988, p. 70), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para a consecução dos objetivos pretendidos (Geeignetheit) e a necessidade de sua utilização (notwendigkeit oder erforderlichkeit) (Pieroth e Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, Heidelberg, 1988, p. 72). (p. 15)

(...)

A exigência de uma ponderação de interesses em conflito, como demonstrar-se-á, requer do legislador uma tarefa de *concordância prática* entre os direitos em jogo, de maneira a impedir o sacrifício de um em relação ao outro. Nesse delicado procedimento, o *princípio da proporcionalidade* funciona como parâmetro técnico: por meio dele verifica-se se os fatores de restrição tomados em consideração são adequados à realização ótima dos direitos colidentes ou concorrentes. Afinal, o que se busca é a garantia aos indivíduos de uma esfera composta por alguns direitos, tidos por fundamentais, que não possam ser menosprezados a qualquer título¹⁸. (p.

¹⁷ Em outras palavras Luciano Feldens assevera que: “*De fato, não há negarmos uma relação de vinculação, de índole material (substancial), a prender a produção legislativa ordinária à Constituição, presente a dupla dimensão de legitimidade das normas: a vigência, que respeita à forma dos atos normativos e que depende de sua correspondência com as normas formais sobre a sua formação, e a validade, que se refere ao seu conteúdo e que depende de sua coerência com as normas substanciais, sejam regras, sejam princípios, envoltas à sua produção, providência intelectual essa que resulta da assunção dos postulados do – que modernamente se tem designado – neoconstitucionalismo.*” (FELDENS, LUCIANO. A Constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle de normas. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005. p. 35)

¹⁸ A referida autora, aduzindo aspectos históricos do princípio em comento, destaca que: “*LOPEZ GONZALEZ observa que a partir dos anos setenta a jurisprudência francesa, em se tratando de medidas limitativas de direito, consagrou a necessidade de ponderação das circunstâncias do caso concreto frente aos interesses enfrentados, usando, porém, a técnica da “ponderação do custo-benefício” (Bilan Coût-Avantages), cujo procedimento, para o autor citado, é uma manifestação concreta do princípio da proporcionalidade. Eis as suas palavras: La técnica del control de proporcionalidad articulada sobre la tesis del balance costes-beneficios es especialmente provechosa para censurar decisiones arbitrarias, faltas de razonabilidad o mal estudiadas, que en consecuencia comportan un coste financiero o social anormalmente elevado y desprovisto de justificación. (p. 44). E com relação à tradição alemã assevera a autora que: “Mas a doutrina francesa do controle dos atos administrativos foi agasalhada pelos países vizinhos. Na Alemanha, notadamente, o princípio da proporcionalidade ganhou terreno para desenvolver-se no âmbito do direito administrativo, especialmente via direito de polícia. Com efeito, o importante jurista tedesco FRITZ FLEINER já assinalava, em 1930, que “(...) a polícia é um setor determinado da atividade da Administração pública, a saber, a atividade da autoridade no terreno da Administração interior, que impõe coativamente, à liberdade natural da pessoa e à propriedade do*

30) (TOLEDO Barros, Suzana de. O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais. 3 ed. Brasília: Brasília jurídica, 2003)

A cobrança da COSIP juntamente com a conta de energia elétrica deve ser rechaçada, mesmo que prevista em lei conforme aponta a jurisprudência do STF, considerando-a “forma oblíqua de cobrança do tributo, assim, execução política”, outrossim, que tal meio configura cobrança sem o devido processo legal, com grave violação do direito de defesa do contribuinte (artigo 16 da Constituição Estadual; e artigo 5º, LV, CRFB). Transcrevemos excertos da decisão didática proferida pelo Min. Celso de Melo (decisão monocrática), relator no RE 374.981, em 28/03/2005:

EMENTA: SANÇÕES POLÍTICAS NO DIREITO TRIBUTÁRIO. INADMISSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DE MEIOS GRAVOSOS E INDIRETOS DE COERÇÃO ESTATAL DESTINADOS A COMPELIR O CONTRIBUINTE INADIMPLENTE A PAGAR O TRIBUTO (SÚMULAS 70, 323 E 547 DO STF). RESTRIÇÕES ESTATAIS, QUE, FUNDADAS EM EXIGÊNCIAS QUE TRANSGRIDEM OS POSTULADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO, CULMINAM POR INVIABILIZAR, SEM JUSTO FUNDAMENTO, O EXERCÍCIO, PELO SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA, DE ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL LÍCITA. LIMITAÇÕES ARBITRÁRIAS QUE NÃO PODEM SER IMPOSTAS PELO ESTADO AO CONTRIBUINTE EM DÉBITO, SOB PENA DE OFENSA AO “SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW”. IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO LEGISLAR DE MODO ABUSIVO OU IMODERADO (RTJ 160/140-141 – RTJ 173/807-808 – RTJ 178/22-24). O PODER DE TRIBUTAR – QUE ENCONTRA LIMITAÇÕES ESSENCIAIS NO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL, INSTITUÍDAS EM FAVOR DO CONTRIBUINTE – “NÃO PODE CHEGAR À DESMEDIDA DO PODER DE DESTRUIR” (MIN. OROSIMBO NONATO, RDA 34/132). A PRERROGATIVA ESTATAL DE TRIBUTAR TRADUZ PODER CUJO EXERCÍCIO NÃO PODE COMPROMETER A LIBERDADE DE TRABALHO, DE COMÉRCIO E DE INDÚSTRIA DO CONTRIBUINTE. A SIGNIFICAÇÃO TUTELAR, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, DO “ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO CONTRIBUINTE”. DOUTRINA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.
(...)

A circunstância de não se revelarem absolutos os direitos e garantias individuais proclamados no texto constitucional não significa que a Administração Tributária possa frustrar o exercício da atividade empresarial ou profissional do contribuinte, impondo-lhe exigências gravosas, que, não obstante as prerrogativas extraordinárias que (já) garantem o crédito tributário, visem, em última análise, a constranger o

cidadão, as restrições necessárias para a manutenção do Direito, da segurança e da ordem pública”, esclarecendo, ademais, que o exercício do poder de polícia deve submeter-se a limites determinados dimanantes de sua própria essência, perseguindo fins legítimos e adotando as medidas necessárias para a conservação dos direitos, de tal maneira que a “limitação da liberdade individual não deva exceder jamais a medida absolutamente necessária”, porquanto “o remédio mais enérgico há de ser sempre a ultima ratio”, e, ainda, que “a intervenção administrativa deve ser proporcionada às circunstâncias”. Com este discurso, o autor concluiu com a célebre frase de JELLINEK, síntese da exigência de proporcionalidade: “não se abatem pardais disparando canhões”. (TOLEDO Barros, Suzana de. O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais. 3 ed. Brasília: Brasília jurídica, 2003 p. 46)

devedor a satisfazer débitos fiscais que sobre ele incidam. O fato irrecusável, nesta matéria, como já evidenciado pela própria jurisprudência desta Suprema Corte, é que o Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo-os em instrumentos de acertamento da relação tributária, para, em função deles - e mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional - constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso.

(...)

Cumprido assinalar, por oportuno, que essa percepção do tema, prestigiada pelo saudoso e eminente Ministro ALIOMAR BALEEIRO (“Direito Tributário Brasileiro”, p. 878/880, item n. 2, 11ª ed., atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi, 1999, Forense), é também compartilhada por autorizado magistério doutrinário que põe em destaque, no exame dessa matéria, o direito do contribuinte ao livre exercício de sua atividade profissional ou econômica, cuja prática legítima – qualificando-se como limitação material ao poder do Estado – inibe a Administração Tributária, em face do postulado que consagra a proibição de excesso (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO), de impor, ao contribuinte inadimplente, restrições que configurem meios gravosos e irrazoáveis destinados a constranger, de modo indireto, o devedor a satisfazer o crédito tributário (HUMBERTO BERGMANN ÁVILA, “Sistema Constitucional Tributário”, p. 324 e 326, 2004, Saraiva; SACHA CALMON NAVARRO COELHO, “Infração Tributária e Sanção”, in “Sanções Administrativas Tributárias”, p. 420/444, 432, 2004, Dialética/ICET; HUGO DE BRITO MACHADO SEGUNDO, “Processo Tributário”, p. 93/95, item n. 2.7, 2004, Atlas; RICARDO LOBO TORRES, “Curso de Direito Financeiro e Tributário”, p. 270, item n. 7.1, 1995, Renovar, v.g

(...)

Tantas foram as sanções tributárias indiretas criadas pelo Estado brasileiro que deram origem a três Súmulas do Supremo Tribunal Federal. Enfim, sempre que houver a possibilidade de se impor medida menos gravosa à esfera jurídica do indivíduo infrator, cujo efeito seja semelhante àquele decorrente da aplicação de sanção mais limitadora, deve o Estado optar pela primeira, por exigência do princípio da proporcionalidade em seu aspecto necessidade.

As sanções tributárias podem revelar-se inconstitucionais, por desatendimento à proporcionalidade em sentido estrito (...), quando a limitação imposta à esfera jurídica dos indivíduos, embora arrimada na busca do alcance de um objetivo protegido pela ordem jurídica, assume uma dimensão que inviabiliza o exercício de outros direitos e garantias individuais, igualmente assegurados pela ordem constitucional.

Exemplo de sanção tributária claramente desproporcional em sentido estrito é a interdição de estabelecimento comercial ou industrial motivada pela impontualidade do sujeito passivo tributário relativamente ao cumprimento de seus deveres tributários. Embora contumaz devedor tributário, um sujeito passivo jamais pode ver aniquilado completamente o seu direito à livre iniciativa em razão do descumprimento do dever de recolher os tributos por ele devidos aos cofres públicos. O Estado deve responder à impontualidade do sujeito passivo com o lançamento e a execução céleres dos tributos que entende devidos, jamais com o fechamento da unidade econômica. Neste sentido, revelam-se flagrantemente inconstitucionais as medidas aplicadas, no âmbito federal, em consequência da decretação do chamado ‘regime especial de fiscalização’. Tais medidas, pela gravidade das limitações que impõem à livre iniciativa econômica, conduzem à completa impossibilidade do exercício desta liberdade, negligenciam, por completo, o verdadeiro papel da fiscalização tributária em um Estado Democrático de Direito e ignoram o entendimento já consolidado do Supremo Tribunal Federal acerca das sanções indiretas em matéria tributária. Esta Corte, aliás, rotineiramente afasta os regimes especiais de fiscalização, por considerá-los verdadeiras sanções indiretas, que se chocam frontalmente com outros princípios constitucionais, notadamente com a liberdade de iniciativa econômica. (grifei)

(...)

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, em face do conteúdo evidentemente arbitrário da exigência estatal ora questionada na presente sede recursal, o fato de que, especialmente quando se tratar de matéria tributária, impõe-se, ao Estado, no processo de elaboração das leis, a observância do necessário coeficiente de razoabilidade, pois, como se sabe, todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “*substantive due process of law*” (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais, consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 160/140-141 – RTJ 178/22-24, v.g.): “O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive *due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive *due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.” (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental, constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados.

Todavia, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no Acórdão proferido na Representação de Inconstitucionalidade n. 0000606-77.2010.8.19.0000 reafirmou é uma nova forma de tributação trazida ao ordenamento jurídico, transcrevemos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não

afronta o princípio da capacidade contributiva. III - Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V – Recurso extraordinário conhecido e improvido. (Representação de Inconstitucionalidade 0000606-77.2010.8.19.0000, Relator(a): Des. LUIZ LEITE ARAUJO, Órgão Especial, julgado em 06/06/2011, DJ 29/06/2011, FLS. 120/123, Ementário: 32/2011 - N. 2 - 18/08/2011. Disponível em <http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jspx?idDocument=000301B79DDE21F2673913DE4712F7744F97ABC403052358>>).

Embora reconhecida a constitucionalidade do instituto, qual seja, a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, o v. acórdão se contradiz em relação à determinação de sua natureza jurídica, se é ou não tributo, pois sendo tributo os princípios constitucionais federais e, sobretudo, estaduais, deverão ser respeitados. Por esta razão, se faz mister a interpretação precisa do Poder Judiciário quanto à natureza jurídica da contribuição de iluminação pública, uma vez que somente a partir deste entendimento o cidadão-contribuinte terá condições de se defender e questionar o instituto em Juízo, questão de Ordem Pública.

5. CONCLUSÃO

Considerando a impossibilidade de cobrança da taxa de iluminação pública conforme entendimento consagrado pela Corte Suprema, o Congresso Nacional, atendendo ao pleito dos municípios, aprovou a Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002, que instituiu, então, a contribuição de iluminação pública, acrescentando ao texto constitucional federal o artigo 149-A, conferindo aos Municípios e ao Distrito Federal a possibilidade de instituição de contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observados os princípios da legalidade e da anterioridade da lei fiscal, previstos no artigo 150, I e III da Lei Magna. Desta forma, apenas posteriormente à entrada em vigor da referida emenda constitucional os Municípios podem cobrar pelo serviço de iluminação pública por meio de instituição de contribuição e não de taxa. O parágrafo único do artigo 149-A faculta a cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica, já sobrecarregada de tributos.

A contribuição para o custeio de iluminação pública, que se constitui como nova espécie tributária, colima contornar o entendimento reiterado do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual, o serviço de iluminação pública, por ser geral e indivisível, não pode, de

forma nenhuma, ser remunerado por meio de taxa, razão pela qual foi editada a Súmula n. 670 pelo Supremo Tribunal Federal.

O artigo 149-A da Constituição Federal se referiu literalmente à sujeição da COSIP aos princípios da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade. Apesar da literalidade do caput do artigo 149-A, não há dúvida de que, caso essa exação seja considerada constitucional, será considerada um tributo. Assim sendo, estará, obviamente, sujeita a todos os demais princípios constitucionais tributários, como isonomia, não-confisco, exigência de lei específica para concessão de benefícios fiscais etc. Além de que a exação tributária deverá sujeitar-se às regras gerais tributárias, fundamentalmente, veiculadas pelo Código Tributário Nacional.

A constitucionalidade da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP – é questionada pela doutrina, já que o serviço de iluminação pública que antes era cobrado mediante taxa (taxa de iluminação pública – TIP), foi declarado inconstitucional pelo STF por não ser um serviço específico e divisível. Neste aspecto, sem alterar o fato gerador do tributo não se poderia, ainda que por emenda constitucional, instituir de forma transversa uma “contribuição” para o custeio do serviço de iluminação pública, que poderia ser custeado pela receita geral dos impostos. Ademais, existem outros fundamentos que corroboram a tese e que serão abordados adiante.

Assim, a operacionalização da cobrança da exação em comento, através da conta de energia elétrica, ao mesmo tempo que inviabiliza o questionamento do tributo também limita o questionamento da tarifa cobrada pela concessionária do serviço de iluminação pública, o que suscita o posicionamento de parcela considerável da doutrina tributarista dedicar-se ao questionamento da constitucionalidade da instituição da COSIP pelo legislador constituinte derivado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Malheiros.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 1 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 231.764, Plenário. Relator: MINISTRO ILMAR GALVÃO, Brasília, DF, 10 de março de 1993. Data de Publicação DJ 14/05/99 – Ata nº 14/1999. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo141.htm>> Acesso em 30 mar 2012).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 233.332, Plenário. Relator: MINISTRO ILMAR GALVÃO, Brasília, DF, 10 de março de 1993. Data de Publicação DJ 14/05/99 – Ata nº 14/1999. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo141.htm>> Acesso em 30 mar 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 573675, Plenário. Relator Ministra Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 25 março 2009. Data da Publicação DJE 22/05/2009 - ATA Nº 15/2009. DJE nº 94, divulgado em 21/05/2009. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo540.htm>> Acesso em 30 mar 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 670. O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. In <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 1 maio 2011.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade 0000606-77.2010.8.19.0000, Relator(a): Des. LUIZ LEITE ARAUJO, Órgão Especial, julgado em 06/06/2011, DJ 29/06/2011, FLS. 120/123, Ementário: 32/2011 - N. 2 - 18/08/2011. Disponível em: <<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=000301B79DDE21F2673913DE4712F7744F97ABC403052358>>).

CARVALHO, Marco César de. A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 63, 1 mar. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3824>>. Acesso em: 1 maio 2011.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Gera dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2008.

KLIPPEL, Rodrigo; BASTOS, Antonio Adonias. Manual de processo civil. 2 ed., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 63.

LIMA NOGUEIRA, Roberto Wagner. Direito Financeiro e Justiça Tributária. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA. Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/informacoesgerenciais/pes/arquivos/prestsimp2005.pdf>>, acesso em 08. Dez.2009.

ROCHA, Carla Bianca Olinger. Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1384, 16 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/9741>>. Acesso em: 1 maio 2011.

TOLEDO Barros, Suzana de. O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais. 3 ed. Brasília: Brasília jurídica, 2003.