ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA: A BASE DE CÁLCULO E O DESTINO DE SUA ARRECADAÇÃO

CONTRIBUTION OF STREET LIGHTING: THE BASIS OF CALCULATION AND THE DESTINATION OF ITS COLLECTION

José Almeida Júnior*

RESUMO: Analisaremos o destino do excesso de arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública, perscrutando as bases de cálculo utilizadas pelos Municípios, e sugerindo uma fórmula capaz de equacionar o binômio arrecadação/despesas. A pesquisa baseou-se na legislação e em diversas obras de Direito Tributário. Os Municípios vêm utilizando bases de cálculo que ensejam uma arrecadação incompatível com a despesa do serviço de iluminação pública, o que gera excesso de arrecadação. Para sanar a questão, formulamos uma base de cálculo que inclui apenas a despesa com o sistema de iluminação pública, dividida pelo número de imóveis beneficiados com o serviço.
Palavras-chave: Contribuições Especiais. Contribuição de Iluminação Pública. Base de Cálculo. Destino da Arrecadação.

ABSTRACT: We will discuss the destination of the excess revenues of the Contribution of Public Lighting, peering into the basis of calculation used by municipalities, and suggesting a formula capable of solving the binomial revenues/expenses. The research was based on legislation and various works of the Tax Law. Municipalities have been using basis of calculation which facilitate a collection incompatible with the expense of the street lighting service, which generates excess of revenue. To address the issue, we formulated a basis of calculation which includes only the expense of the street lighting system, divided by the number of properties benefited from the service.
Keywords: Special Contributions. Contribution of Public Lighting. Basis of Calculation. Purpose of Collection.

* Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1 INTRODUÇÃO

A prestação de serviços públicos locais, por exemplo a iluminação pública, compete aos Municípios. Não obstante, por muito tempo esses entes federativos tentaram escusar-se do fardo de custear serviço de iluminação pública que lhes foi imposto pela Constituição Federal de 1988.

A princípio, diversos Municípios procuraram instituir a famigerada *taxa de iluminação pública*. Ocorre que esse tributo foi logo rechaçado pelos Tribunais, em virtude de flagrante inconstitucionalidade, pois que a taxa exige que os serviços prestados pelo Estado sejam específicos e divisíveis, pelo que se torna impossível aplicá-la à iluminação púbica, em razão de a natureza do serviço ser *uti universi*, não podendo portanto destacar os consumidores, assim como mensurar o *quantum* consumido por eles.

Vislumbrando dar uma solução aparentemente constitucional à questão, em 19 de dezembro de 2002, foi promulgada uma Emenda Constitucional (nº 39), facultando aos Municípios e ao Distrito Federal instituir uma contribuição com escopo de financiar o serviço de iluminação pública. Com efeito, foi criada uma nova subespécie da contribuição, que, por sua vez, consiste em uma espécie do gênero tributo.

Não vamos, neste estudo, apontar inconstitucionalidade – o que já foi feito com muita exação por diversos tributaristas – no novel tributo; limitar-nos-emos a analisar a questão do destino da arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública, perquirindo as bases de cálculo utilizadas pelos Municípios, bem como sugerindo, por fim, uma nova base de cálculo, que acreditamos ser mais compatível com os preceitos das contribuições especiais.

2 A BASE DE CÁLCULO E O DESTINO DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

O que caracteriza, de fato, as contribuições sociais é a finalidade constitucional dada a cada contribuição, ou seja, é forçosa a destinação desse tributo a um determinado objetivo, podendo ser utilizado para investir na economia, custear a seguridade social, iluminação pública ou entidade

representante de classe[1].

Em lição de grande valia, Luciano Amaro afirma: "*A característica peculiar deste terceiro grupo de exações está na* destinação a determinada atividade, *exercitável por* entidade estatal ou paraestatal, ou por entidade não estatal reconhecida pelo Estado como necessário ou útil à realização de uma função de interesse público" (2000, p. 82).

Do mesmo modo, o tributarista Hugo de Brito Machado (2003, p. 374) define:

> Diante da vigente Constituição, portanto, pode-se conceituar a contribuição social como espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social.

Ora, se as contribuições especiais são diferenciadas dos demais tributos pela finalidade constitucional estabelecida, então não pode, por óbvio, a sua arrecadação ter destino diverso, de modo que a Administração Pública fica jungida a aplicar os recursos naquele fim estabelecido pelo legislador.

Acerca dessa questão, assevera Hamilton Dias de Souza que, sendo

> ela (contribuição) instituída para atender a finalidades previamente traçadas, não teria sentido que o produto de sua arrecadação tivesse destinação diversa que a referida quantidade à atividade que é pressuposto da obrigação. Além disso, através dessa formula, impede-se que os poderes públicos instituam verdadeiros impostos com a denominação de contribuição. (MARTINS, 2001, p. 500).

Nas contribuições utilizadas para custear a seguridade social, por exem-

1 Muitos tributaristas consideram que seja necessária uma vantagem especial para o contribuinte. Nesse sentido, Hamilton Dias de Souza defende a contraprestação do Estado e, por conseguinte, a vantagem especial para o contribuinte: *"a contribuição só se justifica em face de uma vantagem especial, ainda que suposta"* (Op. cit., p. 498). Não obstante, defendemos a corrente que afirma ser necessária apenas a destinação da contribuição especial para determinada atividade, sendo prescindível se haverá ou não vantagem especial para o contribuinte, haja vista que todo o ordenamento jurídico brasileiro, mormente a Carta Magna de 1998, não exige a referibilidade, ou seja, a contraprestação do Estado. Luciano Amaro segue o mesmo pensamento: *"A* referibilidade ao indivíduo que contribui *também não é critério especificador das conribuições, ou seja, os indivíduos a que a atuação estatal se destina não são necessariamente os contribuintes"* (Op. cit., p. 84).

plo, toda a arrecadação haverá de ser utilizada para custear a seguridade social, jamais se lhe podendo dar um fim diverso. Para dar maior segurança à aplicação desses recursos, a Constituição Federal de 1998 estabelece que o orçamento da seguridade social deverá ser desligado do orçamento geral, o que vem a corroborar a finalidade especifica da arrecadação das contribuições sociais.

Assim, Jose Eduardo Soares de Melo (2000, p. 78) pontifica:

> As contribuições sociais constituem tributos de características especificas, vinculadas a despesa especial ou a vantagem referida aos contribuintes e que podem implicar, ou não, atuação estatal. **A receita das contribuições deve ser destinada diretamente ao custeio da seguridade social, integrando seu orçamento**.

No mesmo sentido, Hugo de Brito Machado afirma: *"A função das contribuições sociais, em face da Constituição, decididamente não é o de suprir o Tesouro Nacional de recursos financeiros" (*Op. cit., p. 374*).*

Outra decorrência da finalidade específica das contribuições especiais é que o produto da arrecadação do referido tributo não pode ser superior aos gastos em que incorre na prestação do serviço. Com efeito, como a receita da contribuição não pode ter fim diverso daquele para o qual ela foi instituída, é mister que se mantenha a equação arrecadação/despesa, pois que não há outro destino a ser dado ao excesso da receita arrecadada.

Ressalte-se, ainda, que qualquer outro fim dado à arrecadação das contribuições sociais pode ser atacado por ação civil pública ou, até mesmo, por ação popular, por se tratar de ato administrativo imoral. Daí a importância de que a arrecadação seja compatível com as despesas correspondentes à realização do serviço.

Nas contribuições para custear a seguridade social, a discrepância entre a receita e os gastos com o serviço é pouco provável de ocorrer na prática, em razão de os serviços tutelados pela seguridade social demandarem despesas imensuráveis. No entanto, tal situação é perfeitamente factível nas contribuições de intervenção no domínio econômico e na neófita contribuição de iluminação pública, na qual nos deteremos, por ser objeto deste estudo.

A contribuição de Iluminação Pública, conforme já acentuamos, foi instituída com o intento de custear o serviço de iluminação pública. Assim prescreve o art. 149-A da Constituição Federal de 1998, acrescido da emenda Constitucional nº 39:

> Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

A Emenda Constitucional nº 39 não fixou uma base de cálculo utilizada pelos municípios, deixando a cargo da lei municipal que institui a referida contribuição estabelecê-la. Essa lacuna ensejou o surgimento de várias bases de cálculo, em todo o país, conforme será analisado neste estudo.

Perscrutando as bases de cálculo utilizadas pelos Municípios, é forçoso fazer uma singela classificação, a fim de analisar se elas ensejarão uma arrecadação superior aos gastos com a realização do serviço. Sendo assim, as contribuições de iluminação pública podem ser classificadas, quanto à base de cálculo, em:

a) *Contribuições com o valor fixo* – segundo esse tipo de base de cálculo, cada contribuinte pagará um valor invariável, sendo irrelevante o seu consumo de energia elétrica para fixar o valor. O Município de São Paulo, por exemplo, utiliza um valor fixo: consumidores residenciais contribuem com R$ 3,50 (três reais e cinqüenta centavos), e não-residenciais R$ 11,00 (onze reais);
b) *Contribuições com valor pouco variável* – Os Municípios que utilizam essa espécie de base de cálculo também se munem de um valor estável, só variando de acordo com algumas faixas de consumo. É o caso do Município de Ribeirão Preto/SP, onde os contribuintes pagam um valor de R$ 2,00 (dois reais) para residências que consomem de 71 kWh até 200 kWh, e R$ 4,00 (quatro reais) para o consumo acima de 201 kWh.

c) *Contribuições com valor absolutamente variável* – em outros Municípios, a cobrança da contribuição de iluminação publica é feita com esteio em uma porcentagem sobre o consumo de energia elétrica, de cada contribuinte. Assim, quanto mais o indivíduo utilizar energia, mais contribuirá para financiar o serviço de iluminação pública. No Município de Mossoró/RN, por exemplo, a alíquota foi arbitrada em 12%, percentual incidente sobre o consumo mensal de energia elétrica, ficando isentos apenas aqueles que consumirem até 30 kWh por mês (arts. 1º e 4º da Lei Complementar nº 002/2002).

Insta, por ora, perquirir se as diversas bases de cálculo utilizadas pelos Municípios são capazes de gerar uma receita compatível com as despesas decorrentes do serviço de iluminação pública. No mais, o que fazer com o excesso arrecadado, pois que o destino da arrecadação da contribuição de iluminação pública não pode ser outro senão custear o serviço a que se propõe.

Fazendo uma remissão à classificação das bases de cálculo utilizadas pelos Municípios, vamos, por ora, analisar se estas serão capazes de gerar uma receita superior às despesas com o serviço de iluminação pública.

As *contribuições com o valor fixo* são as mais compatíveis com a equação despesa/receita, haja vista que os Municípios poderiam fixar um valor que se aproximasse dos custos do serviço de iluminação pública. Embora não se elimine o excesso, arrecadar-se-á um montante bem próximo ao que foi despendido para a prestação do serviço.

Já nas *contribuições pouco variáveis*, a manutenção de uma arrecadação compatível com as despesas torna-se um pouco mais difícil, em virtude da maior variação que ocorrerá na receita, pois os contribuintes poderão oscilar entre as faixas de consumo, por uma série de fatores. Acontece que os Municípios que utilizam essa base de cálculo prescindem do tão citado binômio receita/ despesas, em razão do princípio da capacidade contributiva dos beneficiados pelo serviço.

Por derradeiro, no que concerne às *contribuições absolutamente variáveis*, a solução para que haja uma equação cuja soma arrecadada seja proporcional ao dispêndio com a iluminação pública, afigurando-se impos-

sível. Aliás, em se tratando de contribuições especiais, cuja arrecadação não pode exceder os gastos com o custeio dos fins para os quais foram criadas, essa base de cálculo mostra-se absolutamente imprópria.

Ocorre que, nessa base de cálculo, o fato gerador da contribuição é o consumo de energia elétrica, que pode variar conforme o crescimento da economia, temperatura etc, em ordem a gerar, em algumas épocas do ano, crescimento vertiginoso da arrecadação, enquanto as despesas continuam praticamente estagnadas, ou variando muito pouco.

Ora, o simples fato de gastar-se mais ou menos energia não significa que se utilizará uma quantidade maior ou menor do serviço de iluminação pública, porquanto distorções incomensuráveis poderão acontecer, isto é, a receita pode aumentar, e o dispêndio com o serviço não variar.

Ademais, grande parte dos Municípios não fez um estudo para saber a quantidade de energia elétrica que toda a população consome, e estabelece alíquotas altíssimas, sem previsão do montante arrecadado com a contribuição de iluminação pública.

A aludida espécie de base de cálculo suscitou situações teratológicas, foi o caso do Município de Mossoró/RN, onde, no primeiro mês em que a Contribuição de Iluminação Pública foi cobrada, arrecadou-se, segundo dados fornecidos pela própria Administração Municipal, R$ 290.000,00 (duzentos e noventa mil reais), enquanto a despesa de serviços com a Companhia de Energia Elétrica do Estado do Rio Grande do Norte (COSERN) foi um pouco superior a R$ 100.000,00 (cem mil reais).

Destarte, nenhuma das espécies de contribuição de iluminação pública por nós classificadas satisfaz ao binômio receita/despesas, podendo todas elas gerar um excesso de arrecadação que não poderia ser utilizado em outra finalidade.

O fato é que, cada vez mais, tanto a União como os Estados e Municípios estão ampliando a carga tributária, de maneira que o contribuinte acaba assumindo o ônus de pagar bem mais do que deveria. Aquiescer a essa contribuição, nos moldes em que está sendo posta, significa abrir precedente à criação de diversas outras, visando a exacerbar ainda mais a receita arrecadada pelo Estado, de modo que, futuramente, se poderiam criar con-

tribuições para custear segurança pública, educação, entre outros serviços, com arrecadação superior às despesas.

Noutro quadrante, no que se refere à sobra da arrecadação, deve esta ser devolvida, de alguma forma, ao contribuinte, podendo ser descontado o que foi pago em excesso no mês subseqüente. Acreditamos que, somente desse modo, a Contribuição de Iluminação Publica pode revestir-se de constitucionalidade, não conspurcando, assim, os postulados do Direito Tributário, mais especificamente, das contribuições especiais, haja vista que outro destino não pode ser dado à receita arrecadada.

Por fim, não vamos cingir a criticar às bases de cálculo existentes; formularemos uma equação que acreditamos ser mais justa e compatível com os princípios e a legislação do Direito Tributário, não produzindo um excesso na arrecadação.

A base de cálculo que nos parece ideal seria a que incluísse as despesas com o sistema de iluminação pública, dividindo-se pelo número de imóveis beneficiados com o serviço. Em suma, a base de cálculo seria:

$$C = D/Q$$

C – o *quantum* a ser pago por cada contribuinte;

D – despesas com a realização do serviço;

Q – número de imóveis beneficiados com o serviço.

É forçoso salientar que, ao nos referirmos a ***Q,*** como o número de imóveis beneficiados com o serviço de iluminação pública, assim o fizemos por questão de justiça tributária, uma vez que a iluminação pública representa interesse difuso, pois toda a sociedade é beneficiada, não se podendo portanto determinar quem usufruirá o serviço. Ora, não seria justo que o indivíduo que não tivesse a rua iluminada arcasse com os mesmos ônus daqueles que utilizam diretamente o serviço.

Poder-se-ia, ainda, alegar que a referida base de cálculo não atende ao princípio constitucional da capacidade contributiva. Todavia, a lei municipal que instituir a contribuição de iluminação pública deverá isentar uma determinada faixa de consumo, a fim de que os contribuintes mais pobres não arquem com o ônus de custear o serviço de iluminação pública.

Ademais, em razão de somente se incluírem, na base de cálculo, as despesas com a realização do serviço, o valor a ser pago pelo contribuinte será módico, de maneira que todos aqueles que não estiverem isentos possam custear o sistema de iluminação pública.

Sendo assim, e finalizando, acreditamos ser esta base de cálculo a que está em consonância com os preceitos do Direito Tributário, haja vista que, com ela, jamais a contribuição de iluminação pública suscitará um excesso na arrecadação, uma vez que somente será cobrado aquilo que foi gasto no mês anterior, o que também acabará fazendo com que o contribuinte pague valores mais baixos.

3 CONCLUSÃO

Todas as considerações lavradas neste estudo nos remetem às seguintes conclusões:

a) A Contribuição de Iluminação Pública (CIP), como todas as contribuições especiais, não pode ter o destino de sua receita diverso da finalidade para a qual ela foi criada, nem sua arrecadação pode ser superior às despesas com o do serviço.
b) As bases de cálculo utilizadas pelos Municípios ensejam uma arrecadação incompatível com as despesas relativas ao serviço de iluminação pública, gerando, assim, um excesso de arrecadação; sendo que as contribuições absolutamente variáveis são as que podem gerar mais distorções nesta equação.
c) Quando houver excesso de arrecadação, tudo que não for utilizado para custear o serviço de iluminação pública deve ser devolvido ao contribuinte, o que pode ser descontado do valor do mês subseqüente;
d) Por fim, a base de cálculo que nos parece ideal seria aquela que utilizasse o valor despendido no serviço, dividido pela quantidade de imóveis beneficiados, e que pode resumir-se na seguinte formula: **C-D/Q**, uma vez que, com essa equação, não se produzirá excesso na arrecadação.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MELO, José Eduardo Soares de. **Contribuições sociais no sistema tributário**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.