

P A R E C E R

Nº 1783/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que pretende alterar a lei local que dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública - CIP para retirar da hipótese de incidência da contribuição aqueles que residam em área rural, agricultores familiares rurais e empreendimentos familiares rurais. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que pretende alterar a lei local que dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública - CIP para retirar da hipótese de incidência da contribuição que residam em área rural, agricultores familiares rurais e empreendimentos familiares rurais.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, como sabido, a lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinados por meio de leis ordinárias. Quando o legislador constituinte se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. Desta forma, as hipóteses de regulamentação da Constituição Federal por meio de lei complementar estão taxativamente dispostas no Texto Maior, é o que se denomina "Reserva de lei complementar".

Especificamente com relação ao Código Tributário Municipal e legislação municipal correlata, vale explicitar que o art. 146 da Constituição Federal exige lei complementar apenas para o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário, as quais ficam a cargo da União na forma do art. 24, § 1º também da Lei Maior:

"Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (...)"

Em assim sendo, uma vez que os Códigos Tributários Municipais e legislação municipal correlata não trazem normas gerais em matéria tributária (o que é estabelecido pela União), não há como se sustentar a exigência de uma lei complementar para tanto. Logo, a matéria encartada no projeto de lei em tela, bem como a lei que se pretende alterar não se encontra inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária.

Adiante, temos que a presente propositura pretende alterar a lei local que instituiu a Contribuição de Iluminação Pública - CIP/COSIP para alterar a hipótese de incidência da contribuição.

Primeiramente, temos que o art. 149-A da Constituição Federal, acrescentado pela EC nº 39/2002, atribuiu aos municípios competência para instituição da Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP).

Trata-se de modalidade de contribuição anômala, de caráter manifestamente remuneratório, haja vista que a sua constitucionalização mediante a EC nº. 39/2002 pretendeu criar fonte de receita vinculada ao custeio do serviço não-divisível de iluminação pública. Perceba que a

cobrança da CIP/COSIP deve se ater, necessariamente, ao custeio do serviço de iluminação pública.

Desta forma, dada a sua destinação vinculada, a CIP/COSIP se orienta pelo princípio do custo-benefício, e não pela extensão da manifestação de riqueza tributável, sendo certo que o fato gerador e a base de cálculo da referida contribuição devem guardar estreita relação com a finalidade talhada constitucionalmente no art. 149-A. Nessa linha, cumpre ilustrar os seguintes precedentes deste Instituto:

"Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Tributo que se destina, exclusivamente, a cobrir o custo do serviço, sua manutenção e ampliação. Comentários." (Ementa parecer IBAM nº 1616/2012).

"a base de cálculo não pode refletir senão a contrapartida paga à concessionária pelo consumo de energia elétrica nas vias, logradouros e praças públicas, acrescida dos custos de ampliação e manutenção do referido serviço." (trecho do parecer IBAM nº 2271/2012).

Mais especificamente com relação ao contribuinte, base de cálculo e fato gerador da CIP, temos que o mencionado art. 149-A da Constituição Federal estabelece que os municípios podem instituir a contribuição na forma de suas leis:

"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." (Grifos nossos).

Assim, compete à lei local definir os contribuintes, as hipóteses de incidência, a base de cálculo da contribuição em questão.

Nessa esteira, a propositura em tela, de iniciativa parlamentar, pretende alterar a hipótese de incidência da CIP, retirando dela aqueles que residam em área rural, agricultores familiares rurais e empreendimentos familiares rurais, no que não vislumbramos, em tese, óbices.

Como sabido, a matéria direito tributário é de iniciativa comum a ambos os poderes municipais, inexistindo iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, ainda que a lei importe em reflexos orçamentários, a conferir:

"EMENTA: ADIN -LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, (...) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO -MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL -ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIAIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo -deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo -ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. " (ADI 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

Nesse ponto, vale registrar que a hipótese de incidência tributária diz respeito às situações descritas na lei tributária, que, quando verificadas

no mundo dos fatos, constituem a obrigação tributária no mundo jurídico. O fato gerador, por sua vez, é o reverso; é a ocorrência concreta no mundo dos fatos da hipótese descrita na lei tributária.

Uma vez que cabe à municipalidade, na forma do art. 149-A da Constituição Federal, definir os pormenores da contribuição de iluminação pública, perfeitamente factível a edição de uma lei que venha a retirar da hipótese de incidência desse tributo as situações aventadas.

Não obstante, há que se observar que, tal qual a isenção, a retirada de dadas situações da hipótese de incidência também caracteriza renúncia de receita. Vejamos o que dispõe o art. 14, § 1º, da LRF:

"Art. 14: (...)

1º: A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo **que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.**"
(Grifos nossos).

Por conseguinte, à propositura em tela não basta estar acompanhada da estimativa apresentada, devendo também demonstrar que atende ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e estar acompanhada da demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Com arrimo nas considerações trazidas, temos que sem a

observância dos requisitos do art. 14 da LRF, a propositura em tela não encontra condições para validamente prosperar.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2023.