

P A R E C E R

Nº 1405/2023¹

- TB – Tributação. Projeto de lei que pretende alterar a lei local que dispõe sobre a Contribuição de Iluminação Pública - CIP para concessão de isenção para os municípios que residam em área rural. 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 concessão de isenção para os municípios que residam em área rural.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

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

As leis complementares são instrumento de utilização

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

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 conceder isenção para o pequeno produtor rural, produtor de agricultura familiar, médio produtor rural.

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).

O sujeito passivo desta contribuição é o consumidor, independentemente da classe de consumo. Neste ponto, vale registrar que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já entendeu que, mesmo na hipótese de ausência iluminação pública na rua específica em que vive o contribuinte, este ainda continua como sujeito passivo da COSIP:

"DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP. RESTABELECIMENTO DA ILUMINAÇÃO E DE REPETIÇÃO DOS VALORES PAGOS. AUSÊNCIA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA RUA DA CONTRIBUINTE. PERMANÊNCIA DA EXIGIBILIDADE DO TRIBUTO. PROVIMENTO. (...) 3. O Supremo Tribunal Federal, após reconhecer a repercussão geral da matéria, decidiu que a contribuição de iluminação pública é 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. 4. Há de se concluir, portanto, que a circunstância de não haver iluminação pública na rua da contribuinte não torna inexigível o tributo. 5. Apelo ao qual dou provimento, apenas para afastar a obrigação de restituição dos valores." (TJ-RJ - REEX: 16257313220118190004 RJ 1625731-32.2011.8.19.0004, Relator:DES. ADOLPHO CORREA DE ANDRADE MELLO JUNIOR, Data de Julgamento: 12/03/2014, NONA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 14/04/2014 17:20).

A propósito também nos manifestamos em oportunidades anteriores:

"A COSIP é devida pela prestação dos serviços de iluminação pública e abrange os imóveis vagos, podendo ser cobrada na fatura de energia elétrica ou no carnê do IPTU. (...) O serviço de iluminação pública é aquele destinado a iluminar vias e logradouros públicos, bem como quaisquer outros bens públicos de uso comum, incluídas as atividades acessórias de instalação, manutenção e expansão da respectiva rede de iluminação. Sendo a contribuição destinada ao custeio do serviço de iluminação pública, é paga por todos os consumidores, residenciais e não residenciais, de energia elétrica, e pelos proprietários de imóveis baldios." (Parecer IBAM 2258/2015).

Assentadas estas premissas, desde que observados determinados comandos e critérios, nada impede que o legislador municipal venha a conceder isenção da COSIP aos proprietários de unidades imobiliárias situadas em vias ou logradouros que não possuem iluminação pública e em áreas rurais do município, assim como aos pequenos produtores rurais, produtores de agricultura familiar, médios produtores rural.

Neste ponto, vale registrar que a isenção é a dispensa legal do

pagamento do tributo devido. Trata-se, na verdade, da concessão de um favor fiscal efetuada pelo próprio ente detentor da competência para a instituição e cobrança da exação.

Em prosseguimento, o art. 150, § 6º, da Constituição Federal impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de Lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal. Nesse diapasão, o art. 176 do Código tributário Nacional reforça a regra constitucional indigitada, estipulando que a isenção, ainda quando prevista em contrato, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Outrossim, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de Lei específica para a concessão da isenção, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Feitas tais ponderações sobre o instituto tributário objeto da presente consulta, a concessão de isenção da COSIP para proprietários de imóveis em áreas rurais exigirá a edição de uma lei específica para tanto, que discipline os critérios e forma para concessão, observada toda a sistemática da LRF acerca da renúncia de receitas.

Vale registrar, outrossim, que a lei específica que verse acerca da concessão da isenção da COSIP, à luz dos postulados da capacidade contributiva e da isonomia, deve tomar o cuidado de conjugar com o critério eleito alguma condição pessoal que justifique o tratamento diferenciado, de forma a restringir o benefício tributário, por exemplo, para as pequenas propriedades familiares rurais, assim entendida como aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de

reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (art. 3º da Lei 12.651/2012), o que não foi apresentado na presente propositura.

Pois bem. À luz de tudo o que foi explicitado, temos que a propositura em tela pretende alterar a lei local que instituiu a CIP para nela fazer constar a previsão da isenção, violando a exigência de lei específica acima explicitada.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2023.