



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.007083-2

Representante: Promotora de Justiça Larissa Rodrigues Amaral

Representado: Município de São José da Lapa

Objeto: Lei n.º 749/2011.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CCIP. Base de cálculo desconforme aos princípios tributários de que tratam o art. 152 da Constituição Estadual e o art. 150 da Constituição da República. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Preâmbulo.

No uso de suas atribuições, junto à 5ª Promotoria de Justiça de Vespasiano, a Promotora de Justiça Larissa Rodrigues Amaral aviou representação em face da Lei n.º 467/2002, do Município de São José da Lapa, que instituiu e disciplinou a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, alegando a violação ao princípio da reserva legal tributária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Dessarte, foi instaurado o procedimento administrativo, nesta Coordenadoria do Controle de Constitucionalidade, para o exame da suposta inconstitucionalidade da legislação apontada.

Visando instruir os autos, requisitou-se ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal de São José da Lapa a cópia autenticada e a certidão de vigência da Lei n.º 467/2002, que certificou ter sido esta revogada, pela Lei n.º 749, de 29 de dezembro de 2011, que passou a tratar da matéria.

Considerando que foi reconhecida a inconstitucionalidade da Lei n.º 749, de 29 de dezembro de 2011, do Município de São José da Lapa, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir nova RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Fundamentação.

2.1. TEXTO LEGAL QUESTIONADO.

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

LEI Nº 749/2011:

“Dispõe sobre o Sistema Tributário Municipal e estabelece normas de direito tributário aplicáveis ao Município de São José da Lapa.”

[...].

Capítulo X

Da Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – CCIP

[...].

Seção I

Do Fato Gerador e dos Contribuintes

355 – A CCIP incidirá sobre os imóveis, edificados ou não, localizados em logradouros alcançados pelos serviços referidos no artigo anterior.

Art. 356 – O Contribuinte do CCIP é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor de imóvel edificado ou não, situado em logradouro alcançado pelos serviços referidos no artigo 354.

Seção II

Da Base de Cálculo

Art. 357 – A CCIP tem como base de cálculo o valor da Tarifa de Iluminação Pública do subgrupo B4b – TIP, definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, ou pelo órgão que vier a substituí-la.

§ 1º - No caso de imóveis conectados à rede de distribuição de energia elétrica, o consumo mensal do total de energia elétrica constante da fatura emitida pela concessionária, em conformidade como Anexo XIX desta Lei.

§ 2º - Para os efeitos da determinação da base de cálculo da CCIP em relação aos imóveis enquadrados no parágrafo anterior, a determinação da classe ou categoria de consumidor observará as normas da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL ou do órgão que vier a substituí-la.

§ 3º - No caso de terreno, conforme disposto no § 1º do artigo 194, a CCIP será cobrada à razão de 1% (um por cento) do valor da Tarifa de Iluminação Pública por metro linear de testada.

§ 4º - Para os efeitos do cálculo da CCIP, em relação aos imóveis enquadrados no parágrafo anterior:

I – serão consideradas todas as testadas servidas por iluminação pública;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

II - o valor do tributo não será superior a 75% (setenta e cinco por cento) do valor da Tarifa de Iluminação Pública do subgrupo B4b vigente à época do lançamento.
[...].

2.2. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CCIP - SEM A OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS DE QUE TRATAM O ART. 152 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E O ART. 150 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

A Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública - CCIP - é nova espécie tributária, ou subespécie, como querem alguns, inserida no texto da Constituição da República, pela Emenda Constitucional n.º 39/2002, por meio da qual se acrescentou o artigo 149-A ao texto constitucional, cuja redação é a seguinte:

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.

Como se vê, esta contribuição possui elementos que ora a aproximam das contribuições especiais, cuja instituição é prevista pelo artigo 149 da Carta Magna, ora revelam características próprias das taxas (tributos vinculados instituídos em razão de uma atuação estatal, no caso, o serviço de iluminação pública).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A Constituição Estadual não contempla esta nova espécie tributária, inclusive porque não se trata de tributo da competência do Estado, mas sim dos Municípios e do Distrito Federal. Entretanto, a Carta Estadual, em seu artigo 152, é expressa ao assegurar ao contribuinte a aplicação das garantias e princípios tributários consagrados pela Constituição Federal em seu artigo 150, dentre os quais se encontram o princípio da legalidade e o princípio da isonomia.

Nesses termos, passamos a expor os pontos considerados incompatíveis com a Carta deste Estado.

2.3. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

É princípio basilar do Estado Democrático de Direito, no que tange a seu Sistema Tributário, que os tributos tenham todos os seus aspectos definidos em lei, sob pena de sujeitar-se o cidadão contribuinte aos arbítrios do Poder Executivo.

Assim, ao deixar de fixar, de forma clara e precisa, a **base de cálculo** do tributo que pretende instituir, o legislador incorre em inconstitucionalidade, vício insanável que acarreta a nulidade da disposição normativa.

Como se pode depreender da leitura das normas ora fustigadas, não foi definido, com exatidão, o aspecto quantitativo da contribuição em questão, pois o diploma legal em tela, no tocante ao *quantum* da exação a ser exigido dos contribuintes, restringe-se a estabelecer que o valor será calculado com base na Tarifa de Iluminação Pública, conforme o consumo mensal e particular de kilowatts/hora.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Todavia, não determina o valor nem a forma de cálculo da tarifa mencionada, restando obscuro tal ponto na legislação instituidora do tributo, ao arrepio do princípio da legalidade.

A lei objurgada não permite que o contribuinte da CCIP conheça com segurança o quanto deverá à Fazenda Municipal a título da exação, posto que se encontra sujeito ao bel talante de agência reguladora federal, que poderá, a qualquer tempo, alterar o valor da tarifa, ou mesmo sua forma de cálculo, posto que não se encontra sujeita a qualquer disposição legal.

De acordo com o que determina o art. 150, I, da Constituição da República – cuja observância pelo legislador tributário estadual e municipal garante expressamente o art. 152 da Constituição Estadual – somente a lei poderia fixar o montante ou, ao menos, a forma de cálculo da “Tarifa IP” e, conseqüentemente, o *quantum* do tributo devido pelo contribuinte.

Entretanto, a “Tarifa de Iluminação Pública” em pauta é fixada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), através de Resolução. O aspecto quantitativo do tributo, portanto, teve sua fixação relegada a mero ato do Poder Executivo e, mais do que isso, do Poder Executivo federal, o que torna ainda mais evidente a inconstitucionalidade da lei sob análise, já que a União não detém a competência para a instituição do tributo, conferida pela Constituição da República aos Municípios e ao Distrito Federal.

Ora, o inciso I, do artigo 150, da Constituição Federal, referendado expressamente no artigo 152 da Constituição Estadual, veda a cobrança de tributo que não seja instituído ou majorado por lei. Admitir-se o contrário é aceitar que a Administração Pública, a seu talante, possa fixar a cada mês ou ano o montante da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

contribuição. Seria jogar por terra o princípio da legalidade, pilar do Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, o e. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reconheceu a violação ao artigo 149-A da CR/88. Vejamos:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (CIP) PREVISTA NO ART. 149-A DA CF/88: INSTITUIÇÃO MUNICIPAL EM AFRONTA À MATRIZ CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIA E PARATRIBUTÁRIA. Afronta a matriz constitucional tributária e paratributária a lei municipal que, com base no art. 149-A da CF/88, instituiu Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) adotando, para tanto, como fato gerador, o consumo individual de energia elétrica, como base de cálculo o valor desse consumo e, como contribuinte, o próprio consumidor individual, elementos inteiramente dissociados da despesa a ser coberta (iluminação pública), da qual terceiros, inclusive não-municípios, notória e indubitavelmente também se beneficiam sem, contudo, compartilharem dos ônus respectivos, sendo extremamente injusto atribuir-se a alguns poucos, numa impertinente e desordenada proporção, o custeio de um serviço que a todos é dirigido. Ademais, o fato de o ICMS já utilizar o mesmo valor como base de cálculo deixa evidente uma bitributação vedada pelo § 2º do art. 145 da CF. Apelo provido, por maioria.”

(Apelação Cível nº 70010100717, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, Julgado em 16/03/2005).

“DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (CIP) PREVISTA NO ART. 149-A DA CF/88: INSTITUIÇÃO MUNICIPAL EM AFRONTA À MATRIZ CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIA E PARATRIBUTÁRIA. Afronta a matriz constitucional tributária e paratributária a lei municipal que, com base no art. 149-A da CF/88, instituiu Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) adotando, para tanto, como fato gerador, o consumo individual de energia elétrica, como



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

base de cálculo o valor desse consumo e, como contribuinte, o próprio consumidor individual, elementos inteiramente dissociados da despesa a ser coberta (iluminação pública), da qual terceiros, inclusive não-municípios, notória e indubitavelmente também se beneficiam sem, contudo, compartilharem dos ônus respectivos, sendo extremamente injusto atribuir-se a alguns poucos, numa impertinente e desordenada proporção, o custeio de um serviço que a todos é dirigido. Ademais, o fato de o ICMS já utilizar o mesmo valor como base de cálculo deixa evidente uma bitributação vedada pelo § 2º do art. 145 da CF. DECISÃO: NEGARAM PROVIMENTO AO APELO E NÃO CONHECERAM DO REEXAME NECESSÁRIO. UNÂNIME.”

(Apelação e Reexame Necessário Nº 70014853352, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, Julgado em 13/09/2006).

Este apenas um dos aspectos que revelam a inconstitucionalidade da CCIP, como veremos na seqüência.

2.4. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

Verifica-se que as normas impugnadas também violam o princípio da isonomia, garantido pela Constituição Estadual, em seu art. 152, o qual expressamente determina sejam observadas as garantias previstas pelo art. 150 da Constituição da República, entre as quais se encontra o princípio invocado (inciso II).

A respeito, as lições do Professor Ricardo Lobo Torres são cristalinas:

A contribuição econômica é devida pelo benefício especial auferido pelo contribuinte em virtude da contraprestação de serviço público indivisível oferecida ao grupo social de que participa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[...]

Como em qualquer outra contribuição, dois elementos são indispensáveis para caracterizar o tributo: a contraprestação estatal em favor do grupo, que pode ser qualquer ato de intervenção no domínio econômico de interesse de certa coletividade que não se confunde com a sociedade global; a vantagem especial obtida pelo contribuinte que sobreexceda o benefício genérico das atividades estatais.¹

Como se vê, em princípio, a contribuição, para se enquadrar na espécie tributária que lhe dá nome, deveria ter como característica a contraprestação estatal em favor do grupo – o que, no caso da CCIP, seria o serviço de iluminação pública. Essa contraprestação, por sua vez, deveria ser qualquer ato de interesse de certa coletividade *que não se confunde com a sociedade global* e que trouxesse vantagem a essa coletividade superior ao benefício *genérico* das atividades estatais.

Ora, no caso da Contribuição prevista no art. 149-A da Constituição da República, não há como se afirmar que a contraprestação estatal beneficia certa coletividade de forma mais contundente do que ao restante da coletividade global. De fato, a iluminação pública é um benefício a toda a comunidade local, não havendo um grupo de pessoas que se beneficie mais ou menos desse serviço.

A iluminação pública atende aos interesses não só dos moradores ou trabalhadores da localidade onde está sendo fornecida, como também a qualquer transeunte, inclusive os “forasteiros”. Nesse ponto, a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública se revela como *sui generis*, o que, entretanto, não afasta os princípios e normas básicos que regem a instituição e cobrança das contribuições de forma geral.

¹ TORRES, Ricardo lobo. *Tratado de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. v. II, Tomo II, p.412.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Entretanto, de acordo com a Lei Municipal n.º 749/2011, em seus artigos 355 e 356, são contribuintes da CCIP apenas os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título, de unidade imobiliária servida por iluminação pública, sendo certo que não são só esses os beneficiários da contraprestação estatal em questão. Há, aí, patente descaracterização do tributo previsto na EC n.º 39/2002, já que não está sendo cobrada de um universo de contribuintes beneficiários do serviço a cobrança da contribuição em questão, além da ofensa ao princípio da isonomia, também consagrado na Constituição da República, em seu art. 150, II.

Com efeito, os cidadãos do Município de São Jose da Lapa encontram-se todos em situação equivalente em relação ao benefício concedido pelo Poder Público e que fundamenta a exigência da CCIP para seu custeio: todos usufruem, da mesma forma, do serviço de iluminação pública prestado pela Prefeitura Municipal. Assim, deve o Município exigir o montante necessário para o seu custeio de todo cidadão.

Cabe observar, na oportunidade, que a EC n.º 39/2002 ao permitir que a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública fosse cobrada na fatura de energia elétrica, não autorizou os Municípios e o Distrito Federal a exigí-la apenas dos titulares das faturas de energia elétrica. Concordar com tal interpretação é admitir a inconstitucionalidade da mencionada Emenda, em face da violação da cláusula pétreia que se revela no princípio da igualdade, contrariando o art. 60, § 4º, inciso IV, da Carta Magna.

De fato, não é isonômico ou igualitário exigir apenas do titular de fatura particular de energia elétrica o custeio da iluminação pública, visto que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

existem vários não-titulares do mesmo tipo de fatura que usufruem, em idêntica proporção, do serviço público e que não estão contribuindo para seu custeio.

Como se vê, a CCIP, nos moldes em que foi desenhada pela Lei Municipal n.º 749/2011, ofende frontalmente o princípio da isonomia, revelando, assim, mais uma vez sua inconstitucionalidade.

2.5. CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA.

Além disso, cumpre asseverar que a contribuição para o custeio da iluminação pública deve ser calculada a partir da mensuração da despesa pública necessária à prestação de tal serviço. Não pode a contribuição, de forma alguma, destinar-se à arrecadação de receitas públicas pura e simplesmente, já que, se assim fosse, desnaturar-se-ia, transformando-se em imposto.

Em havendo o constituinte autorizado a instituição de contribuição **para o custeio da iluminação pública**, a arrecadação dela decorrente, primeiro, deve destinar-se exclusivamente a tal fim e, segundo, deve ser calculada de acordo com esta finalidade. Não pode, portanto, o legislador, fixar a base de cálculo da contribuição desvinculando-a das despesas com a prestação estatal a que visa custear, estabelecendo, como fez o Município de São José da Lapa, base de cálculo própria de imposto, variável de acordo com o consumo particular de energia elétrica de cada contribuinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ora, a variação da contribuição devida conforme o consumo particular de energia elétrica é, patentemente, ofensivo ao ordenamento jurídico pátrio, uma vez que a despesa dos cofres municipais com a iluminação pública não varia nos mesmos moldes. Não é porque em determinado período um cidadão consumiu mais energia elétrica em sua residência que a iluminação das vias públicas e praças vai ser mais onerosa.

Da forma como se encontra desenhada a contribuição pelas normas impugnadas, a exação, na verdade, revela-se como imposto disfarçado e imposto que se encontra na esfera de competência dos Estados, já que seu fato gerador é a circulação de energia elétrica, fato gerador do ICMS.

Carecem as normas impugnadas da definição de uma arrecadação justa e compatível com a atividade que se pretende custear, sob pena da receita ser insuficiente para cobrir o pretendido, ou – como infelizmente é visado em muitos casos da Administração Pública de nosso Estado – sobrar e ser incorporada aos cofres do Município, passando a cumprir função diversa daquela para qual foi idealizada.

Por outro lado, há que se considerar que a exigência da referida contribuição, calculada de forma desvinculada dos custos do serviço de iluminação pública, acarreta manifesto locupletamento do Município, o que é inadmissível ante o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, configura-se, mais uma vez, a inconstitucionalidade das referidas normas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3 Conclusão.

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder idealizador da norma questionada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos e condições abaixo fixados:

- a adoção das medidas tendentes à **revogação** dos artigos 355; 356; 357, caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, caput e incisos I e II, todos da Lei n.º 749, de 29 de dezembro, de 2011, do Município de São José da Lapa.

Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de 30 (trinta dias), a contar da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

data de sua notificação pessoal, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se diretamente ao Senhor Prefeito Municipal de São José da Lapa:

- a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta dias) acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 4 de setembro de 2013.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE