

# **COSIP: A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO TRIBUTO E CONSEQUENTE POSSIBILIDADE DE SUA COBRANÇA ESCALONADA CONFORME PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Mariana Rodrigues Gomes<sup>1</sup>

Tagore Neves dos Anjos Brandão de Almeida<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo o estudo da COSIP, o tributo destinado ao custeio do serviço de iluminação pública nos municípios. Muito se discute a respeito das diversas possibilidades de sua cobrança, sendo a mesma adaptada às peculiaridades de cada local. A cobrança de tal contribuição, por estar constitucionalmente atrelada à fatura de energia elétrica, abre portas para a discussão sobre a possibilidade de sua cobrança escalonada com base no consumo individual de energia elétrica, sob a ótica da função extrafiscal dos tributos.

**PALAVRAS-CHAVES:** COSIP. Extrafiscal; Meio ambiente. Direito Tributário.

**ABSTRACT:** This paper aims at the study of COSIP, the tribute destined to the cost of the service of public lighting in the cities. Much is discussed about the various possibilities of its charging, being the same adapted to the peculiarities of each location. The charging of this contribution, due to it is constitutionally tie to the electric power bill, opens the door to the discussion about the possibility of its staggered collection based on the individual consumption of electric energy, from the perspective of the extra-fiscal function of the taxes.

**KEYWORDS:** COSIP. Extra-fiscal. Environment. Tributary Law.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como tema a análise da COSIP, a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, e a possibilidade de escalonar o valor de sua alíquota conforme a faixa de consumo de energia de cada imóvel. No Estado Democrático e Social Fiscal, o Sistema Tributário Nacional passa a ser impregnado pela finalidade extrafiscal, uma vez que o Estado deixa de ser um mero garantidor das liberdades individuais e passa a intervir na ordem econômica e social.

Nesse cenário, surge a idéia de uma justiça distributiva, de modo que a carga tributária deveria recair principalmente sobre os mais ricos, em benefício de todos os cidadãos e para possibilitar o funcionamento do Estado por meio de diversas formas de tributação.

Quando a arrecadação do tributo é destinada a uma atuação estatal específica, diz-se que ele é vinculado, como ocorre com o custeio de iluminação pública.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito da Universidade Federal de Alagoas.

<sup>2</sup> Graduando em Direito da Universidade Federal de Alagoas.

Ao longo dos anos, a iluminação pública sempre foi objeto de discussões no tocante ao seu custeio (SABBAG, 2016, p. 631). A COSIP foi instituída pela Emenda Constitucional nº 39/2002, que acrescentou à Constituição Federal o art. 149-A, que possibilita aos municípios e ao Distrito Federal a instituição de contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Anteriormente, tal renda era obtida através da TIP – Taxa de Iluminação Pública – no entanto, haja vista que as taxas são tributos que possuem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, utilizado pelo contribuinte ou posto a sua disposição, ou ainda o exercício regular do poder de polícia, o Supremo Tribunal Federal sumulou que não seria possível a remuneração do serviço de iluminação pública mediante taxa (súmula nº 670).

Ponto de fundamental relevância para a discussão do tema proposto é a determinação da natureza jurídica da COSIP. Não obstante ela receba o nome de “contribuição” e situe-se como desdobramento do art. 149 da CF (que trata das Contribuições), a sua classificação tem gerado grandes discussões no âmbito jurídico, tendo o respeitado doutrinador Hugo de Brito explicitado sobre o assunto: “Algumas questões, porém, poderão ser suscitadas, entre as quais as de saber se uma contribuição pode ter fato gerador próprio de outra espécie tributária, restando identificada simplesmente pelo nome adotado [...]” (DE BRITO, 2004, p. 399)

Sabe-se que a iluminação pública não pode ser custeada por meio de taxa, pois se trata de serviço geral e indivisível, destinado a toda a coletividade, o que acarretaria em um serviço a ser custeado por meio de impostos. Porém, por expressa vedação constitucional (art. 167, IV), não é possível que haja a vinculação de receitas provenientes de impostos. Também não há o que se falar em Contribuição, visto que se destina a todas as pessoas e não a uma parcela delas.

Assim, o entendimento adotado pelo STF no RE 573.6675 foi o de que a COSIP seria um tipo contribuição *sui generis* por conta de sua finalidade específica e ostentação de características comuns a várias espécies de tributos. Hamilton Dias de Souza (2011) em artigo sobre contribuições especiais, destacou sobre o assunto:

Na verdade, a inexistência de correlação entre os contribuintes das contribuições para a seguridade social e para o custeio do serviço de iluminação pública e a atividade estatal desenvolvida aproxima essas figuras dos impostos, que, como visto, são tributos cuja cobrança independe de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, consoante a definição do art. 16 do CTN. Mais precisamente, haveria certa semelhança com os chamados impostos de escopo, exigidos de todos em função de determinada causa ou objetivo, como ocorre com os impostos extraordinários de que trata o art. 154, II, da Constituição Federal, passíveis de serem instituídos na iminência ou no caso de guerra externa.

Contudo, se fossem denominados impostos, as contribuições referidas estariam submetidas às restrições próprias daquela figura, especialmente as relativas à imunidade, à proibição de vinculação de receita a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV, da Constituição), além de eventual repartição do tributo da União com Estado e Municípios (arts. 157 a 159 da Constituição)

No tocante à regra matriz da COSIP, o legislador constitucional previu apenas que os Municípios e o Distrito Federal poderiam instituir essa contribuição, cabendo a estes entes, em suas respectivas esferas de atuação, editar leis disciplinando o assunto.

Assim, “[...] é possível inferir que o fato gerador da COSIP é a prestação do serviço de iluminação pública, o que denota o caráter vinculado deste gravame genuinamente finalístico” (SABBAG, 2016, p. 631). Entretanto, isto por si só, não afirma a “referibilidade” do tributo, haja vista que não é possível determinar quais são os usuários do serviço de energia disponibilizado.

Quanto à sujeição, tem-se que o sujeito ativo da relação tributária é o Município ou Distrito Federal, podendo ocupar o pólo passivo o consumidor de energia elétrica, o proprietário e possuidor de imóvel beneficiado ou não pelo serviço de iluminação pública, e ainda, em alguns casos, os responsáveis por imóveis que sequer sejam alcançados pelo sistema de distribuição de energia elétrica.

No âmbito municipal de Maceió, com as alterações na legislação, o sujeito passivo dessa relação tributária passa a ser o consumidor de energia, havendo dessa forma, o escalonamento do valor da contribuição conforme a faixa de consumo. Nos antigos moldes de cálculo deste tributo, os consumidores de baixa renda pagavam o mesmo que os grandes consumidores.

Assim, o que se busca com o presente artigo é uma análise da possibilidade da forma escalonada de cobrança deste tributo de acordo com o consumo privado de energia, discutindo sua função extrafiscal, a qual envolve a análise da capacidade contributiva dos cidadãos, conseqüente redistribuição de renda e seus possíveis impactos no tocante à preservação ambiental.

## **1 FUNÇÃO EXTRAFISCAL DA COSISP: A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

Sabe-se que os tributos podem desempenhar três funções no Estado: a função fiscal, parafiscal e extrafiscal. Sucintamente, diz-se que a finalidade fiscal do tributo ocorre quando sua instituição visa à arrecadação e destinação dos recursos para os cofres públicos. No

tocante à finalidade parafiscal, esta “ocorre quando a lei tributária nomeia sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos arrecadados para o implemento de seus objetivos” (ALEXANDRE, 2015, p.101). Nas palavras de Leandro Paulsen (2012, p.13):

Os tributos são, efetivamente, a principal receita financeira do Estado, classificando-se como receita derivada (porque advinda do patrimônio privado) e compulsória (uma vez que, decorrendo de lei, independem da vontade das pessoas de contribuírem para o custeio da atividade estatal). Possuem, portanto, em geral, caráter predominantemente fiscal, devendo pautar-se, essencialmente, pelos princípios da segurança, da igualdade e da capacidade contributiva. Mas, por onerarem determinadas situações ou operações, acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, tendo, pois, também efeitos extrafiscais.

No caso da finalidade extrafiscal, o objetivo da cobrança do tributo difere amplamente, sendo voltada fundamentalmente para a intervenção do Estado nos âmbitos econômicos e/ou sociais. Assim, podem vir a ser usados como indutores de benefícios sociais, ambientais e de desenvolvimento, além de influir no estímulo ou inibição de determinada atividade pelos cidadãos. Existe, portanto, um enorme rol de possibilidades que a cobrança de tributos pode gerar. Para Paulsen (2012, p. 14), a função extrafiscal do tributo explica-se da seguinte forma:

Diz-se que se trata de um tributo com finalidade extrafiscal quando os efeitos extrafiscais são não apenas uma decorrência secundária da tributação, mas seu efeito principal, deliberadamente pretendido pelo legislador que se utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas. Tal qualificação se dá, pois, pela predominância do objetivo extrafiscal.

A extrafiscalidade tributária, dessa forma, engloba três aspectos: a capacidade contributiva dos contribuintes e a respectiva redistribuição de renda, o estímulo ou desestímulo a comportamentos conforme o interesse da coletividade e a atuação do Estado na proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

Quanto à política de redistribuição de renda, cabe destacar que a forma de cobrança escalonada da COSIP possibilita essa ação, uma vez que atribui valores mais altos a serem pagos por aqueles que consomem mais energia elétrica e, por dedução, possuem maior capacidade contributiva. No entanto, é importante que essa cobrança seja feita de um modo que não haja a bitributação da renda, posto que já existe um tributo com tal finalidade. A preocupação, dessa forma, é promover a justiça social sem ocasionar a bitributação, ou seja, sem que sejam exigidas diversas imposições fiscais sobre um mesmo fato gerador (MELO, 2010, p. 150).

Objetivando a função extrafiscal, o Estado poderá então agir de forma direta ou indireta, mediante a criação de empresas estatais, sociedades de economia mista, etc., ou ainda por meio da regulação da conduta das pessoas através da criação de normas extrafiscais, atuando por meio da reorientação dos costumes. Nesse sentido, cumpre destacar as palavras de Gandra (2011, p. 379):

(...) deflui claramente a relevância do direito tributário como instrumento hábil pra permitir a reorientação dos costumes e o combate efetivo àquelas atividades indesejáveis e corrosíveis da convivência social.

Sendo de todos os ramos jurídicos aquele que mais permite a participação direta do Estado na evolução econômica natural, sua capacidade reguladora é de intensidade aferível na medida em que cria o desestímulo à exploração das referidas atividades no aspecto mais sensível aos que a estimulam, ou seja, no seu benefício pecuniário.

E no tocante à validade da função extrafiscal da tributação, merece atenção as palavras de Paulsen (2012, p. 15):

O controle da validade da tributação extrafiscal envolve, em primeiro lugar, a análise da concorrência das competências administrativa (para buscar o fim social ou econômico visado) e tributária (para instituir a espécie tributária e para gravar a riqueza alcançada pela norma tributária impositiva) do ente político e, em segundo lugar, a análise da adequação da tributação para influir no sentido pretendido, ou seja, da sua eficácia potencial para dissuadir as atividades indesejadas ou de estimular as atividades ideais.

O sistema tributário desempenha desse modo o combate às atividades que de alguma forma são prejudiciais à sociedade, de modo que a função extrafiscal do tributo também engloba a idéia de desenvolvimento sustentável, sendo essencial que o Estado pense nas gerações futuras que ocuparão as cidades, coibindo costumes corrosíveis aos ecossistemas. O meio ambiente de uma sociedade deverá ser capaz de atender às necessidades das próximas gerações, devendo haver a preservação de recursos econômicos, sociais e ambientais disponíveis.

Essa ideia é a base do conceito de tributos ambientais, destinados a atingir as funções do Estado dispostas nos artigos 170, VI, e 225 da Constituição Federal, quais sejam: o desenvolvimento da ordem econômica e financeira pautado na defesa do meio ambiente e o asseguramento do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendido e preservado pelo Poder Público para as gerações presentes e futuras. Os tributos ambientais possuem então duas finalidades distintas: uma delas denominada fiscal, destinada à obtenção de receitas para aplicação na defesa do meio ambiente; a outra, chamada de extrafiscal, tem por objetivo induzir determinados comportamentos impostos pelo Estado (MODÉ, 2009, p. 72).

Os direitos contidos nos supracitados artigos estão no rol daqueles que transcendem à personalidade individual de cada indivíduo, sendo direito de todos o de possuir um meio ambiente saudável, de ter os recursos naturais preservados e de viver em um ambiente propício a uma boa formação e vivência, respeitando também a dignidade da pessoa humana.

Tendo em vista que o fato gerador da COSIP é a prestação do serviço de iluminação pública, nos casos em que o cálculo do valor do tributo tem sido feito com base no consumo de energia fica evidente o caráter extrafiscal embutido nessa cobrança. Instituída dessa forma, além de atender os interesses sociais da população com a redistribuição de renda (quem consome mais, paga mais), a COSIP atenderia também através da preservação do meio ambiente e do resguardo de recursos naturais para as novas gerações.

Destaque-se que a COSIP consiste em um tributo vinculado ao custeio da iluminação pública, devendo esta ser alocada em áreas que tenham a devida pertinência temática, a citar: a troca de lâmpadas comuns por lâmpadas de *led*, campanhas sobre uso consciente da energia elétrica, incentivos à pesquisa sobre meios alternativos e sustentáveis para geração de energia, etc. Assim, esses tributos, atuando na indução das ações, fazem com que os agentes econômicos alterem seu comportamento para um modo mais benéfico ao equilíbrio ambiental, agindo preventivamente em relação ao dano ou, ainda, minimizando seus efeitos (MODÉ, 2009, p. 97).

Ora, se o tributo a ser pago é calculado com base no consumo de energia, isto seria inevitavelmente um estímulo à realização de medidas de economia que indiretamente ajudariam à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, resultando em uma menor demanda dos potenciais elétricos do país e maior eficiência na preservação ambiental.

Em tempos modernos onde a indústria e o capitalismo demandam cada vez mais dos recursos do planeta, buscar novas formas de incentivo à preservação do mesmo é de fundamental importância. Do mesmo modo que não se pode privar e coibir das sociedades o desenvolvimento, deve haver o correlato dever de criar cada vez mais formas que possibilitem um desenvolvimento paralelo à preservação ambiental, evitando privações às futuras gerações e também a estagnação social.

## **2 A POSSIBILIDADE DE COBRANÇA ESCALONADA DA COSIP**

Não se trata aqui de eleger uma fórmula ideal para estabelecer a base de cálculo da COSIP ou tratar como inadequadas quaisquer outras propostas, o leque de possibilidades

apresentado é demasiadamente amplo. É bem verdade que cada município possui suas peculiaridades e a realidade de cada um, tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista social, influencia na escolha da instituição e no estabelecimento da regra matriz de cada tributo. Não devemos esquecer-nos da influência de eventuais intuitos extrafiscais que o ente público objetiva.

Ao redor do país, verificamos que a COSIP, quando estabelecida, ganha diferentes contornos, assim demonstrando que estabelecer uma única e ideal fórmula para definição de sua base de cálculo toma-se por equivocado. Dentre as peculiaridades estão as taxas médias de ocupação das cidades ao longo do ano e a renda per capita em cada um de seus bairros.

Ainda deve ser levada em consideração no estabelecimento da base de cálculo dos tributos a estrutura técnica do ente cobrador. Como é sabido, no Brasil, nem todos os municípios gozam de pujante estrutura administrativa e técnica, de modo que o estabelecimento de aritméticas demasiadamente complexas poderia acarretar a inviabilidade da cobrança dos tributos. Em determinados lugares, optar por um sistema de cálculo mais simples é também prezar pela defesa da eficácia e da efetividade.

Bem verdade é que as cidades de veraneio, como é o caso de muitas cidades do interior alagoano, passam a maior parte do ano com seus domicílios ociosos. Lá, portanto, na maioria dos meses, permanecem apenas aqueles que de fato residem nessas cidades, em sua maioria, pessoas de menor poder aquisitivo. Não obstante é necessário ressaltar que a maior parte dessas cidades acaba por adotar o modelo de cobrança da COSIP por meio de taxas fixas consideráveis a fim de tentar obter um bom valor de arrecadação total para custeio da iluminação pública. Essa prática, quando desacompanhada de estudos, acaba por provocar sérias distorções sociais já que, economicamente falando, a iluminação pública passa a pesar fortemente sobre a parcela pobre da população local, que muitas vezes paga os mesmos valores que a parcela mais rica.

Com orçamentos já limitados, estabelecer bases de cálculo da COSIP que desonerem os donos de imóveis que passam a maior parte do ano desocupados não é o caminho. Nas hipóteses de municípios que possuem seus fluxos populacionais diminuídos durante a maior parte do ano, o estudo tributário deve caminhar para beneficiar os contribuintes hipossuficientes por meio de isenções. Nesse ponto, tais entes entrariam em um dilema: como desonerar os mais pobres e cobrar ao mesmo tempo tributos daqueles que mal frequentam a cidade? A resposta não é simples, mas, indubitavelmente, passa pela definição de um mecanismo que envolva a análise do conceito de capacidade contributiva de cada cidadão,

conforme estabelece o art. 145 § 1º da CF/88 e que deriva do princípio da igualdade e do ideal republicano (MODÉ, 2009, p. 86).

Não cabe deixar de destacar que o estabelecimento da forma de cálculo deve passar pela análise da situação social e econômica da população e maneiras de corrigir tais distorções. A busca por formas de corrigir essas distorções deve ser utilizada como norte: dessa forma, diversos municípios tem se utilizado de mecanismos de isenção para isentar a parcela pobre da população da cobrança desse tributo. Tal isenção pode ocorrer de diversas formas, as principais formas são: a isenção diretamente correlacionada à renda do contribuinte e a isenção correlacionada ao consumo de energia da residência. Tais mecanismos de isenção contribuem para uma melhor sincronia entre ordenamento e realidade dos fatos. Em seus julgados, o Supremo Tribunal Federal, desde os momentos iniciais em que foi aprovada a Emenda à Constituição criando a COSIP, manifestou-se de forma favorável à concessão de isenções:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS NS. 652/02 E 669/03 DO MUNICÍPIO DE PIRATUBA - CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP - MATÉRIA SUSCITADA EM FACE DOS ARTS. 4º E 128, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA. Tendo em vista que as Leis impugnadas, a par de estabelecerem a isenção da COSIP para os consumidores residenciais de até 50 kw/h e para os da área rural, dividiram o custo da iluminação pública entre os demais consumidores de energia elétrica de forma diversa, classificando-os em industriais, comerciais, residenciais e não residenciais, atribuindo-lhes bases de cálculo diferenciadas. Desse modo, não se verifica a alegada inconstitucionalidade por afronta aos princípios da isonomia e da isonomia tributária. Outrossim, a suspensão da cobrança neste momento processual redundaria em inúmeros prejuízos à população do Município, diante da possibilidade de paralisação do serviço, sendo a denegação da cautelar medida que se impõe.  
(TJ-SC - ADI: 128410 SC 2004.012841-0, Relator: Volnei Carlin, Data de Julgamento: 04/08/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Ação direta de inconstitucionalidade n. 04.012841-0, da Capital.)

Nesse julgado, o Supremo decidiu pela constitucionalidade de medida que garanta isenções a consumidores residenciais de até 50 kw/h e para os moradores da área rural de Piratuba. Quanto ao custeio da iluminação pública, este deverá ser rateado entre os demais beneficiários, neste caso da ementa, de acordo com sua classificação, diferenciando-os como: industriais, comerciais, residenciais e não residenciais.

Outrossim, é essencial ressaltar que, seja qual for o modelo escolhido para efetuar o cálculo da COSIP, os moradores rurais devem ser isentos necessariamente da mesma, em virtude da pouca utilização desse serviço ofertado e da precariedade deste nessa região. Deve,

portanto, ao longo dos anos, o ente público promover investimentos para que as distorções históricas no tocante à oferta de iluminação pública nas zonas rurais sejam minimizadas e seus moradores possam gozar de um serviço de melhor qualidade. Por zona rural deve-se entender toda aquela região que não se encaixe no conceito de zona urbana utilizado no Código Tributário Nacional para definição dos contribuintes do IPTU:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

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 - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

Em municípios como São Paulo, a opção do legislador municipal foi pela cobrança de valores fixos, que deveriam ser reajustados anualmente pelo mesmo índice utilizado para o reajuste da tarifa de energia elétrica, conforme se pode constatar no artigo 4º da Lei Municipal 13.479 de 2002. Inicialmente, esses valores eram de R\$3,50 para consumidores comerciais e de R\$11,00 para os não comerciais. Nessa mesma lei, em seu artigo 5º, é perceptível a preocupação do legislador em desonerar do tributo os contribuintes de baixa renda: “Art. 5º Ficam isentos da Contribuição os contribuintes vinculados às unidades consumidoras classificadas como "tarifa social de baixa renda" pelo critério da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL” (SÃO PAULO, 2002).

O legislador maceioense, quando da primeira regulamentação dessa contribuição especial optou por modelo semelhante, em que valores fixos foram estabelecidos para a COSIP, do que se depreende da Lei Municipal nº 5.262 de 2002, editada logo depois da Emenda à Constituição que introduziu a COSIP na CF. A diferença substancial entre esse modelo e o modelo paulistano consistia no fato de que em Maceió havia a estipulação de valores de acordo com várias categorias de contribuinte (imóveis residências, imóveis comerciais e industriais consumidores de energia elétrica em baixa tensão, imóveis comerciais

e industriais consumidores de energia elétrica em alta tensão e imóveis não edificados), enquanto em São Paulo essa diferenciação era apenas entre consumidores comerciais e não comerciais. A mesma preocupação em desonerar seus contribuintes de baixa renda já era observada nesse dispositivo legal em seu artigo 5º, em que foi estabelecido um rol de quem estaria isento da contribuição.

A Lei Municipal nº 5.262, em seu artigo 4º atrelava a correção dos valores da COSIP à variação anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em 2003, foi sancionada Lei Municipal nº 5.350 que alterava essa forma de correção dos valores, passando a atrelar a correção da COSIP ao índice de reajuste aplicado à Tarifa de Iluminação Pública estabelecido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Já em 2013, em Maceió, foi editada a Lei Municipal nº 6.293 de 27/12/2013 que revogou as Leis Municipais. A referida lei alterou a forma de cobrança da COSIP, que passou a ser calculada de forma escalonada, com base no consumo individual de energia elétrica. O efeito dessa mudança na legislação maceioense pode ser constatado através do aumento da receita arrecadada por meio desse tributo: no exercício financeiro de 2016, por exemplo, a arrecadação total da contribuição foi de incríveis R\$ 19.803.901,41, conforme o portal da transparência municipal, equivalente a 169,46% do valor previsto na Lei Orçamentária Anual referente àquele exercício.

Ponto de grande discussão quando se trata da COSIP é justamente a forma escalonada de sua cobrança, que consiste na cobrança do tributo com base no consumo de energia. Dessa forma, o consumo de energia elétrica individual seria utilizado como fato gerador da contribuição e, em contrapartida, o contribuinte deve se beneficiar diretamente da ação estatal.

De pronto, poder-se-ia questionar a constitucionalidade de se eleger o consumo individual de energia como fato gerador do tributo por afrontar o princípio constitucional da igualdade tributária. Com a cobrança escalonada da COSIP, apenas uma parcela dos destinatários da iluminação pública estaria sendo tributada. Ainda, quanto à utilização deste critério como base de cálculo da do tributo, haveria inconstitucionalidade por não existir qualquer relação entre o consumo individual de energia elétrica e a ação custeada. Ocorre que o que se aúfere da realidade fática é que os principais beneficiários do serviço de iluminação pública seriam justamente aqueles que residem ou desempenham atividade naquela urbe, sendo identificáveis pelo consumo individual de energia (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 146).

A discussão sobre o fato da não existência de uma correlação necessária entre o consumo privado de energia e a utilização da iluminação pública sempre irá ocorrer. Não obstante é necessário estabelecer critérios objetivos. O simples fato de o legislador ter optado pela cobrança da contribuição especial na conta de energia, por si só, representa uma escolha jurídica e política que atrela necessariamente o consumo privado de energia à arrecadação da COSIP.

No julgamento do RE 573.675, o Supremo Tribunal Federal defendeu o entendimento de que não há inconstitucionalidade em identificar os sujeitos passivos da obrigação tributária em função de seu consumo de energia elétrica, além de que, ao empregar o consumo mensal de energia elétrica de cada imóvel como parâmetro para ratear entre os consumidores os valores gastos com o serviço de iluminação pública, buscou realizar a justiça fiscal por meio da capacidade contributiva, pois seria lícito supor que quem tem o maior consumo tem condições de pagar mais (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 147).

Nesse sentido, cumpre colacionar a ementa do julgado:

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.

Discussão semelhante, que pode ser analisada aqui por meio da analogia, ocorreu no Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 576321, em relação à possibilidade de

cobrança da taxa de coleta, remoção e destinação do lixo tendo por base de cálculo a metragem dos imóveis.

Os ministros contrários à cobrança baseada no tamanho do imóvel defendiam sua inconstitucionalidade, pois a referida taxa teria uma base de cálculo própria de imposto, contrariando diretamente disposição constitucional.

Todavia, a maioria dos ministros adotou o entendimento de que a Constituição Federal, ao tratar as taxas como serviço divisível entre os usuários reais ou potenciais permitiria que se levasse em conta o tamanho do imóvel para referência do consumo do serviço pois, em tese, quem possui maior imóvel produz mais lixo.

No caso da COSIP, embora se trate de tributo de natureza diversa da analisada no caso do RE 576321, a cobrança feita de forma escalonada permite que aqueles que consomem mais energia, pague valor maior, do mesmo modo que quem produz mais lixo, também paga mais.

Não se pode olvidar que se trata também de uma questão de redistribuição de renda por meio da isenção das famílias de baixa renda que consomem até determinada quantidade de energia e a cobrança de valores menores do tributo para aqueles que consomem menos. É lógico auferir que onde há maior consumo de energia, há também maior potencial contributivo, de modo que a forma escalonada de cobrança evita que os consumidores de baixa renda paguem a mesma alíquota que os grandes consumidores.

Segundo Paulo de Barros Carvalho, o legislador ordinário, ao regulamentar a cobrança da COSIP, deve observar os limites impostos pelo Texto Supremo, respeitar a competência tributária dos demais entes e os princípios constitucionais tributários; Percebe-se então que, o modelo de cobrança escalonada, embora gere uma série de questionamentos, não só observa esses critérios, como também abrange aspectos de maior dimensão na sociedade, como a redistribuição de renda e a preservação do meio ambiente (CARVALHO, 2010, p. 78).

## **CONCLUSÃO**

Definir a forma mais adequada para cobrança dos tributos contribui para que uma maior justiça tributária de fato ocorra. Para que os serviços possam ser melhor ofertados à população é também necessário que as formas de custeio sejam adequadamente definidas.

Nossos tempos nos obrigam a caminhar para soluções sustentáveis e que não apenas

representem menos gastos. Gastar bem deve ser a regra e por gastar bem podemos ter várias concepções, entre elas a preocupação com execução de obras e serviços que preservem o meio ambiente; quanto à arrecadação de fundos, a regra não deve ser diferente e esta arrecadação deve ocorrer prezando por uma concepção interdisciplinar.

Dessa forma trilha o Direito Público moderno e o Direito Tributário não pode estar em desalinho a esta proposta. Como temos hoje a possibilidade de processos licitatórios que privilegiem propostas de serviços que protejam o meio ambiente, o estabelecimento dos tributos também deve prezar por estes mesmos valores extrafiscais.

A administração pública deve sim ter preocupações orçamentárias, mas tais preocupações não podem simplesmente subjugar objetivos relativos aos planos da efetividade e da eficácia das políticas públicas. O artifício da extrafiscalidade preza pela eficácia das políticas públicas e dessa forma, a proposta que colocamos nesse trabalho nos permite trabalhar com sustentabilidade não apenas na aplicação das políticas públicas, no fim da cadeia, mas trabalhar com a ideia de que é possível pensar um novo jeito de governar e tratar a coisa pública desde o momento da arrecadação tributária.

Em um momento em que o Direito Público luta por soluções sustentáveis para os problemas atuais, o Direito Tributário pode e deve contribuir para elucidação de programas progressistas, menos preocupados com números e mais preocupados com qualidade de vida.

O modelo de cálculo escalonado da COSIP, como propomos, não representa a única porta de saída para solucionar os problemas relativos à iluminação pública, mas com absoluta certeza, representa uma das saídas viáveis no âmbito da cidade de Maceió, privilegiando a parcela da sociedade que se esforça para fazer uso moderado e consciente da energia elétrica.

Devemos analisar caso a caso, cidade a cidade, para que o modelo para estabelecimento desse importante instrumento de arrecadação de fontes de financiamento seja utilizado seguindo os princípios da administração pública moderna.

Os impactos positivos nas searas ambientais e sociais dessa proposta são claros. Ao atrelar a cobrança desse tributo a uma razão extrafiscal, de forma transparente, com esclarecimentos à população, os resultados obtidos serão, sem dúvida alguma, significativos. Em um momento que as agressões ao meio ambiente e a evolução da concentração de renda são gritantes, buscar meios para combater tais distorções se faz necessário e é fundamental que isso ocorra em diversas frentes, inclusive fazendo uso das ferramentas possíveis do Direito Tributário.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRITO, Hugo de. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

CALMON, Sacha. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CARVALHO, Paulo De Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACEIÓ. Lei nº. 6.293 de 27 de dezembro de 2013. Projeto de lei nº 6.571/2013. **Diário Oficial do Município**, Maceió, ano XVI, n. 4409, 30 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/admin/documento/2013/12/Diario\\_Oficial\\_30\\_12\\_13\\_PDF.pdf](http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/admin/documento/2013/12/Diario_Oficial_30_12_13_PDF.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2017.

MACEIÓ. Lei Municipal nº 5.262 de 2002. **Diário Oficial do Município**, Maceió, 30 dez 2002. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=175579>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MARTINS, Ives Gandra Da Silva (coord.). **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2009.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

RODRIGUES, Raoni; CEDRAZ, Thiago. A função extrafiscal dos impostos municipais e o desenvolvimento urbano sustentável. **Jus**, ago. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/41631/a-funcao-extrafiscal-dos-impostos-municipais-e-o-desenvolvimento-urbano-sustentavel/1>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.479, de 30 de dezembro de 2002. **Prefeitura Municipal de São Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Lei-13479-2002\\_1452515244.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Lei-13479-2002_1452515244.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2017.

SILVA, Edimar Gomes da. Contribuição de Iluminação Pública e o Princípio da Isonomia Tributária. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?nlink=revista\\_artigos\\_leitura&&artigo\\_id=9689&&revista\\_caderno=26](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?nlink=revista_artigos_leitura&&artigo_id=9689&&revista_caderno=26)>. Data de acesso: 15 maio 2017.

SOUZA, Hamilton Dias de. Contribuições Especiais. Disponível em: <<http://www.dsa.com.br/index.fcgi/artigos/hamilton-dias-de-souza-contribuicoes-especiais/>>. Acesso em: 15 maio 2017.