

Joinville/SC, 4 de abril de 2019.

Parecer sobre a Emenda modificativa nº 01/2019 e Sanção do Projeto de Lei Complementar nº 03/2019 na Câmara Municipal de Joinville/SC – cálculo da COSIP (Contribuição de Iluminação Pública)

A Diretoria da OAB Joinville, por sua Coordenação-Geral de Comissões em conjunto com a Comissão de Direito Tributário e Comissão de Direito Eleitoral e Assuntos Legislativos, torna público o parecer técnico acerca das recentes alterações da emenda modificativa nº 01/2019, contidas no projeto de lei complementar nº 03/2019, proposta em 18/02/2019 pela Câmara de Vereadores de Joinville, sendo todos atinentes à cobrança de contribuição sobre a iluminação pública (COSIP) e sua metodologia, pelo Executivo Municipal.

DO PARECER TÉCNICO DA COMISSÃO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS: BREVE HISTÓRICO

1. A contribuição para a iluminação pública (COSIP)

A discussão acerca do custeio para a iluminação pública foi durante muito tempo objeto de controvérsia no meio doutrinário e jurisprudencial: entendia-se que o referido serviço público deveria ser cobrado através de taxa¹. Os Municípios brasileiros, competentes nesta matéria, e diante do volume e necessidade do serviço essencial, remuneraram durante anos a fio este custeio através deste instrumento tributário (a taxa).

Todavia, a doutrina, em sua maioria, defendeu que não haveria especificidade e divisibilidade no serviço de iluminação pública, sendo que o custeio não seria admissível mediante taxa. O Supremo Tribunal Federal (STF), em 2003 pôs um fim à questão, através da edição da súmula nº 670, que assim aduz: **“o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”**. No mesmo sentido, em sessão plenária datada de 11/03/2015, restou consolidada pelo mesmo tribunal a súmula vinculante nº 41, com mesmo teor.

Os Municípios, percebendo que deveriam empregar um meio diferente de cobrança deste serviço essencial, pressionaram o legislativo federal no sentido de permitir um meio alternativo do custeio de um modo “legalizado”. Assim fazendo, aprovou-se a emenda constitucional (EC) nº 39/2002, incluindo-se na Constituição Federal o artigo 149-A, que assim aduz: **“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”**.

¹ Conforme artigo 145, II, da CF/88.

Adveio ainda com referida emenda a seguinte possibilidade, através do parágrafo único do artigo 149-A: “**é facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica**”.

O expresso texto constitucional instituiu como princípios básicos inerentes à contribuição, apelidada de “COSIP²”, o da legalidade e da anterioridade. Por óbvio, esta espécie tributária também deve se atentar às demais regras norteadoras constitucionais em matéria fiscal, especialmente ao da segurança jurídica³ e de justiça fiscal⁴, dentre inúmeras outras.

Destaca-se, que mesmo após a consolidação doutrinária e jurisprudencial acerca da COSIP, a Carta Maior apenas definiu a possibilidade de cobrança do tributo pelos municípios e Distrito Federal, não estabelecendo nenhum outro critério material: estes restaram a cargo do poder legislativo municipal⁵.

Validada por força constitucional a cobrança da contribuição para financiamento da iluminação pública, os Municípios passaram a editar suas leis mais diversas e variadas no intento de custear este serviço pelos seus administrados. A forma usualmente empregada para se realizar a cobrança foi através da inclusão do valor na própria fatura da concessionária fornecedora de energia elétrica autorizada (conforme art. 149-A, § único).

Todavia, a repercussão da discussão acerca da COSIP, bem como de sua instituição e cobrança, também ocorreu por iniciativa do Executivo em Joinville.

2. Do anterior parecer da Comissão de Direito Tributário

Ab initio, convém grifar o já exarado parecer da Comissão de Direito Tributário, enviado à Diretoria deste douto órgão, em 30/01/2017 sob a gestão do então presidente Dr. Mário Eugênio Crivellaro, quando do início das controvérsias acerca desta espécie tributária a nível municipal nesta mesma subseção.

Cumprê destacar que naquela ocasião, na análise da lei complementar (LC) municipal nº 474 de 25 de janeiro de 2017⁶, que modificou os artigos 2º, 3º, 4º, 9º, 11 e 12 da LC municipal nº 136 de 30 de dezembro de 2002⁷, normas até então vigentes e reguladoras da COSIP, chegou-se às seguintes conclusões:

Primeiramente, cumpre destacar que antes da instituição desta nova modalidade, a COSIP em Joinville/SC trazia como fato gerador o custo mensal do serviço da iluminação pública prestada ao contribuinte (art. 2º da LCM 136/2002, antes da revogação), sendo sua base de cálculo justamente o custo dos serviços prestados, levando-se em conta a metragem linear

² Contribuição para custeios de Serviços de Iluminação Pública (COSIP)

³ Princípio implícito, usualmente vinculado ao art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88.

⁴ Princípio implícito, usualmente vinculado aos artigos 1º, inciso III, 3º, I, e 170 e ss, da CF/88.

⁵ A título indicativo, não há legislação federal sobre a matéria: a produção legal restou adstrita aos entes definidos pela CF/88 (municípios e DF).

⁶ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/j/joinville/lei-complementar/2017/47/474/lei-complementar-n-474-2017-da-nova-redacao-ao-inciso-ii-do-artigo-7-altera-a-redacao-dos-artigos-2-3-4-9-11-e-12-da-lei-complementar-136-de-30-de-dezembro-de-2002-que-institui-contribuicao-para-custeio-do-servico-de-iluminacao-publica-e-da-outras-providencias>

⁷ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/j/joinville/lei-complementar/2002/13/136/lei-complementar-n-136-2002-institui-contribuicao-para-custeio-do-servico-de-iluminacao-publica-e-da-outras-providencias>



de testada⁸ do imóvel, fronteira para o logradouro público beneficiado (art. 3º da LCM 136/2002, antes da revogação). As alíquotas, por sua vez, eram dispostas da seguinte maneira:

~~Art. 4º Para cálculo da contribuição aplicar-se-á as seguintes alíquotas:~~

~~I - Quando tratar-se de imóvel não edificado, com testada de:~~

~~01 a 30 m - 7,20% UPM por mês~~

~~31 a 60 m - 14,40% UPM por mês~~

~~61 a 100 m - 21,60% UPM por mês~~

~~101 a 200 m - 28,80% UPM por mês~~

~~Mais de 200 m - 36 % UPM por mês~~

~~II - Quando tratar-se de imóvel edificado com testada de:~~

~~01 a 15 m - 4% UPM por mês~~

~~16 a 30 m - 8% UPM por mês~~

~~31 a 50 m - 12% UPM por mês~~

~~51 a 100 m - 16% UPM por mês~~

~~101 a 200 m - 20% UPM por mês~~

~~Mais de 200 m - 24% UPM por mês~~

Ao contrário do que ocorria anteriormente (exceto quando tratar-se de imóvel não edificado, vide inciso I do art. 4º após o advento da LCM 474/2017), a referida Lei Complementar altera a base de cálculo da COSIP, não mais pela proporção da "testada", mas pautando-se pelo consumo de energia elétrica. Na prática, alguns imóveis terão o aumento significativo no valor do tributo, chegando a mais de 100% para imóveis edificados. [...].

Contudo, há de se destacar que os princípios constitucionais tributários não são apenas observados quando da instituição de um novo tributo, mas durante toda sua vigência enquanto norma. Numa análise do estabelecido pela referida lei, cumpre informar que cabem algumas digressões quanto aos princípios de isonomia e capacidade contributiva. Extrai-se do artigo 3º da Lei Complementar nº 474/2017:

O art. 4º, da Lei Complementar nº 136, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 4º Para cálculo da contribuição aplicar-se-á as seguintes alíquotas: [...]. II - Quando tratar-se de usuário residencial, com consumo de:

De 01 a 30 kwh/mês - R\$ 1,00 por mês;

De 31 a 50 kwh/mês - R\$ 2,00 por mês;

De 51 a 100 kwh/mês - R\$ 4,00 por mês;

De 101 a 200 kwh/mês - R\$ 9,00 por mês;

De 201 a 500 kwh/mês - R\$ 21,50 por mês;

De 501 a 1000 kwh/mês - R\$ 46,00 por mês;

De 1001 a 1500 kwh/mês - R\$ 76,50 por mês;

Mais de 1500 kwh/mês - R\$ 92,00 por mês.

III - Quando tratar-se de usuário não residencial, com consumo de:

De 01 a 30 kwh/mês - R\$ 1,00 por mês;

De 31 a 50 kwh/mês - R\$ 3,50 por mês;

De 51 a 100 kwh/mês - R\$ 5,50 por mês;

De 101 a 200 kwh/mês - R\$ 11,00 por mês;

De 201 a 500 kwh/mês - R\$ 26,00 por mês;

De 501 a 1000 kwh/mês - R\$ 55,00 por mês;

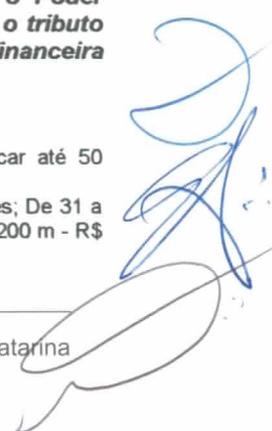
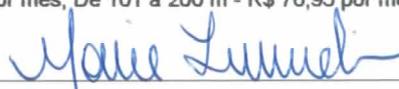
De 1001 a 1500 kwh/mês - R\$ 92,00 por mês;

Mais de 1500 kwh/mês - R\$ 110,00 por mês".

Na prática, em comparação com a legislação anterior, o aumento se demonstrará bastante significativo, sendo que, para contribuintes com imóvel não-residencial e consumo acima de 1500 kwh/mês, o aumento do tributo pode ultrapassar 100% do valor anteriormente cobrado. **Tal elevação desproporcional vai de encontro com o princípio da capacidade contributiva (artigo 145, § 1º da Constituição Federal), o qual compele o Poder Público a valorar a capacidade econômica dos contribuintes, de modo que o tributo não se torne injusto ou represente uma perda significativa na capacidade financeira daquele que o paga. [...].**

⁸ Art. 3º [...] § 3º. Considera-se testada beneficiada pelo serviço de iluminação pública aquela que ficar até 50 (cinquenta) metros da luminária postada no sentido da via pública.

⁹ Art. 4º. [...] I - Quando tratar-se de imóvel não edificado, com testada de: De 01 a 30 m - R\$ 19,24 por mês; De 31 a 60 m - R\$ 38,48 por mês; De 61 a 100 m - R\$ 57,73 por mês; De 101 a 200 m - R\$ 76,95 por mês; Mais de 200 m - R\$ 96,20 por mês.



3. Da Emenda Modificativa nº 01/2019, e do Projeto de LC nº 03/2019

Feitas estas considerações, encaminhou-se a esta Comissão de Direito Tributário e de Direito Eleitoral e Assuntos Legislativos os textos da Emenda Modificativa nº 01/2019, e do Projeto de LC nº 03/2019, assinados por parte dos atuais vereadores, **especialmente no sentido de revogar a controversa LC nº 474/2017**, com repriminção expressa da LC nº 136/2002.

II – DO ASPECTO FORMAL DAS PROPOSTAS

Na leitura dos textos de emenda modificativa e do projeto de LC datados de 2019 e da anterior transcrição constitucional sobre a matéria, depreende-se que não há aparente vício de ordem formal sobre os projetos.

Isto é: foram exarados pelo poder legislativo municipal em regular trabalho legislativo, e dentro da competência material formal atribuída pela Constituição Federal¹¹. As proposições foram aparentemente devidamente elaboradas por membros da Câmara de Vereadores, que as subscreveram, e seguiram com devido encaminhamento ao Poder Executivo, para sanção através de seu chefe (prefeito), seguindo assim, *a priori*, o rito inerente a este tipo de produção normativa¹².

A forma legal empregada (lei complementar) atende às prescrições constitucionais¹³, sendo usualmente utilizada para regulação de tributos pelo ente competente, diante de seu rito específico diferenciado e da matéria que abrange¹⁴, o que ocorre *in casu*.

Ademais, como bem destacado no texto, não ofende a impossibilidade de repriminção, contida na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB¹⁵), porquanto a LC nº 474/2017 modificou a LC nº 136/2002¹⁶; por sua vez, a norma em debate se propõe a expressamente clamar pelo retorno do vigor da redação dos artigos cuja redação fora alterada pela LC nº 474/2017. Isto resta explicitamente previsto na ressalva contida no §3º do artigo 2º da LINDB, ocorrendo a notória “repriminção”, em sua única forma permitida no ordenamento jurídico brasileiro.

Conclui-se, na análise superficial dos elementos das propostas, que não há vício aparente de forma das propostas apresentadas, caso sejam sancionadas, promulgadas e publicadas.

Quanto às ponderações sobre a estimativa do impacto orçamentário, e da não relevância dos projetos de lei sobre esta, sucintamente exposto no projeto em sua justificativa legislativa, entende-se que esta Comissão de Direito Tributário carece de dados concretos para opinar de modo mais aprofundado sobre o tema; porém, convém realizar o seguinte comentário:

¹¹ Conforme artigo 149-A da CF/88.

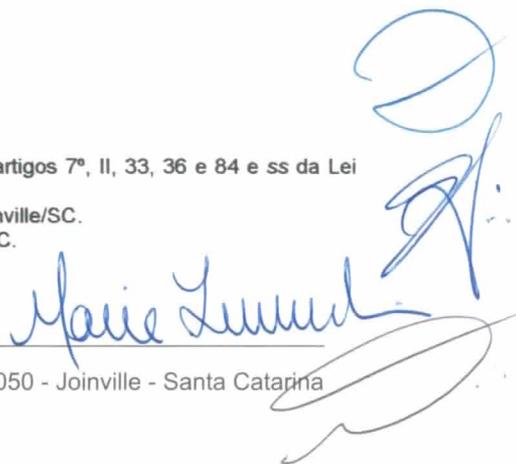
¹² Conforme artigo 59 da CF/88; artigo 48 da Constituição de Santa Catarina e artigos 7º, II, 33, 36 e 84 e ss da Lei Orgânica do Município de Joinville/SC.

¹³ Conforme artigo 146, III, da CF/88, e artigo 33 da Lei Orgânica Municipal de Joinville/SC.

¹⁴ Conforme artigo 69 da CF/88, artigo 33 da Lei Orgânica Municipal de Joinville/SC.

¹⁵ Decreto-Lei nº 4.657/42.

¹⁶ Conforme artigo 2º, *caput*, da LINDB.



Assim, no que tange ao princípio da capacidade contributiva, verifica-se que a Lei Complementar nº 474/2017 acabou por desrespeitar tal primado, criando uma majoração excessiva aos contribuintes. Do mesmo modo, o princípio de isonomia (artigo 150, II da Constituição Federal) acaba por ser violado. Isto porque, por isonomia tributária, têm-se que não há como aplicar situação discriminatória entre contribuintes. Tributa-se de maneira distinta quem não se encontra em situação de igualdade. Ao estabelecer um critério tal como o consumo de energia elétrica, o Poder Público passa a desconsiderar as peculiaridades dos contribuintes, fazendo com que boa parte dos pequenos comércios passe a pagar o mesmo valor do tributo que uma indústria, por exemplo. Enquanto para alguns não houve aumento, para outros, este será acachapante.

Tal realidade fática imposta pela Lei em análise vai de encontro com o princípio de isonomia tributária, criando uma situação de desigualdade entre contribuintes. Por fim, estranha-se a conduta do Executivo Municipal em tratar o assunto com tamanha brevidade, porquanto, pelo princípio de anterioridade (artigo 150, III, alínea b da Constituição Federal), a majoração do tributo não atingirá este exercício fiscal (2017). Verifica-se que diferentemente dos critérios utilizados anteriormente pelo Município para determinação da hipótese de incidência tributária da COSIP, agora sua regra matriz vem carregada de vícios técnicos e desrespeito a princípios constitucionais baluartes de nossa Carta Magna, colocando em xeque o direito dos contribuintes que poderão atacar a Lei Complementar nº 474/2017 na justiça. [grifou-se].

Em 2017, com muita propriedade, alertou-se acerca das graves irregularidades contidas na legislação complementar municipal de nº 474/2017, que acabariam por prejudicar a sociedade joinvilense num todo, quanto à tributação para custeio da iluminação pública.

Destaca-se que a mais importante justificativa empregada pela Municipalidade para aprovação da LC nº 474/2017 consistiria na necessidade de “modernização do equipamento público”, com implantação de lâmpadas LED na rede de iluminação, o que poderia ser custeado através do novo sistema tributário relativo à COSIP.

Entretanto, à margem das recomendações desta subseção, o legislador e o executivo municipal entenderam pela aprovação da LC nº 474/2017, com a publicação oficial do texto em 25/01/2017 através do Diário Oficial Eletrônico nº 625; legislação que vigorou até então nesta cidade. Como efeito da nova legislação, constatou-se em janeiro de 2019 o seguinte:

No ano passado, nos primeiros 23 dias do ano, a Prefeitura arrecadou R\$ 3,9 milhões com a contribuição. Depois disso, houve o reajuste médio de 13,86%, adotado pela Celesc em agosto – a tabela da COSIP é reajuste pelo valor da energia. Agora em 2019, no mesmo período de janeiro, já são R\$ 6,9 milhões arrecadados com a COSIP – foram R\$ 4,6 milhões em dezembro passado, no mês inteiro. Com mais consumo, os contribuintes pulam de faixa e passam a pagar a mais, como prevê tabela – não houve cobrança em duplicidade e nem o novo modelo de cálculo passou a valer agora, já é assim desde janeiro de 2018. Em exemplos, quem consome entre 101 e 200 KWh em um mês paga R\$ 10,85 de COSIP. Na faixa seguinte, entre 201 e 500 KWh, a COSIP fica em R\$ 25,94, subindo para R\$ 55,21 no próximo patamar de consumo, entre 501 e 1000 KWh. Há outras faixas de pagamento, para maior ou menor consumo em relação aos exemplos¹⁰.

Convém, agora, analisar o teor das novas propostas legislativas.

¹⁰ Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/arrecadacao-da-cosip-em-joinville-chega-a-r-69-mi-so-nos-primeiros-23-dias-de>

Entende-se que diante dos fatos apontados pela própria municipalidade¹⁷, que demonstram inequívoco aumento dos resultados da arrecadação aos cofres públicos joinvilenses¹⁸, a simplória conclusão obtida através do argumento que “a estimativa [...] segue a mesma apresentada no Projeto de Lei revogado, uma vez que lá, de forma expressa, se afirmou não haver impactos relevantes, por conclusão lógica, sua revogação também não trará impactos. Se o projeto não previa aumento ou redução, sua redução, sua revogação também não irá gerar.” abre margem a interpretações contrárias.

Ora, se houve alta na arrecadação da COSIP, diante das alterações trazidas pela LC nº 474/2017, conclui-se logicamente que, ao contrário, a repriminção da LC nº 136/2002 baixará a arrecadação, e, portanto, as receitas, que supostamente engendrariam melhorias públicas, a exemplo da instalação de lâmpadas de LED, ecologicamente superiores¹⁹, porquanto se voltaria ao sistema anterior de tributação com diferente base de cálculo, mais favorável aos direitos do contribuinte.

Cumpriria ponderar se o aumento da tributação para custeio da iluminação pública, ocorrida com o advento da LC nº 474/2017, de fato se reverteu em benefícios em prol dos administrados, contribuintes da COSIP, bem como da própria Administração Pública, na sua busca pela tutela do interesse público, que justifique a manutenção de alguns parâmetros adotados pela lei a ser revogada, especialmente em razão da presença de inerentes vícios de constitucionalidade.

Isto porque, vícios à semelhança daqueles intrínsecos à LC nº 474/2017, em controversa decisão²⁰, foram entendidos pelo STF como constitucionais, na adoção de critérios de progressividade de alíquota sobre o efetivo consumo. A decisão se justificou principalmente em razão da inexistência de limitação material no texto constitucional, à exceção do artigo 150, I e III.

Tratam-se, entretanto, de conclusões sumárias na análise da questão, que carecem de aprofundamento sobre a matéria, por serem poucos dados hábeis a amplificar a discussão.

III – DO ASPECTO MATERIAL DAS PROPOSTAS

1. Do conteúdo do projeto de LC nº 03/2019

Não obstante o teor dos anteriores tópicos, entende-se que a apresentação de referido projeto se originou **do crescente descontentamento popular** em razão da entrada em vigor da LC nº 474/2017, e **especialmente de seus inevitáveis efeitos acarretados no bolso do cidadão.**

¹⁷ Conforme disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Informativo-Semanal-da-Prefeitura-de-Joinville-n%C2%BA-252.pdf>

<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/j/Joinville/decreto/2018/3314/33136/decreto-n-33136-2018-aprova-o-orcamento-do-municipio-de-joinville-para-o-exercicio-de-2019?q=or%E7amento%20Joinville%202019>

¹⁸ Conforme: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/arrecadacao-da-cosip-em-joinville-chega-a-r-69-mi-so-nos-primeiros-23-dias-de>

¹⁹ Conforme se vê em: <https://www.joinville.sc.gov.br/noticias/nova-iluminacao-com-luminarias-led-proporciona-economia-de-r-800-mil-ao-ano/>

²⁰ STF – Re nº 573.675/SC de 2009. Informativo nº 540 do STF.



O previsível aumento arcado pelo contribuinte, antecipado por esta comissão ainda em 2017, *de facto* ocorreu para grande parcela da população, como se pode ver de modo conciso pelos principais prejudicados:

O fotógrafo Fábio Eduardo Schramm, 38 anos, é um dos joinvilenses que terão um gasto maior com a contribuição. Atualmente, ele paga a taxa mínima por causa da metragem da casa e, a partir da mudança, passará a ter uma despesa de R\$ 46 porque consome mais do que 501 quilowatts por mês. Segundo ele, o consumo é mais alto porque tem duas crianças em casa, ar-condicionado, além do escritório pessoal. [...]²¹. [grifou-se].

Ainda:

Ainda que o novo modelo de cobrança da COSIP tenha entrado em vigor em janeiro de 2018 e não em janeiro de 2019, a repercussão tem sido maior agora do quando começou a valer a mudança. O motivo foi a elevação do consumo de energia, o que leva as contas a pularem para faixas mais altas de cobrança da COSIP, o que deixa a contribuição mais cara – ainda que seja a energia o principal componente a fazer as contas terem vindo mais salgadas em janeiro²². [grifo original].

E por fim:

A Ajorpeme questionou a PMJ sobre o aumento e foi justificado que era necessário para dar suporte a diferentes itens como: Iluminação pública rural, rede de fibra ótica, troca das lâmpadas atuais por lâmpadas LED, entre outros. Todavia, o que chamou a atenção foi a distribuição da nova tabela que, claramente fere dois princípios legais: O primeiro é o da capacidade contributiva, que diz que quem produz mais riqueza deve pagar mais e o segundo princípio ferido, é o não cumprimento da garantia expressa na constituição que garante tratamento diferenciado e favorecido às micros e pequenas empresas. Enquanto o aumento da COSIP foi na média mais de 100% para a cidade, para nossos associados este aumento foi de mais de 300%²³. [grifou-se].

Diante deste cenário fático, **ainda cumulado com a alteração da legislação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)²⁴ ao final do ano de 2018**, que acrescida aos já vigentes efeitos da LC nº 474/2017, **possibilitou um aumento exponencial das faturas de energia elétrica em até mais de 400% (quatrocentos por cento)**, o contribuinte, com razão, passou a pressionar o legislativo municipal não somente para cobrar uma prestação de contas com motivações que justifiquem o aumento, mas também uma readequação dos valores de acordo com o princípio da real capacidade contributiva.

Isto posto, levando em consideração que o objetivo da proposta de LC nº 03/2019 é o retorno ao *status quo* anterior à LC nº 474/2017, cumpre analisar se de fato não há vícios materiais na LC nº 136/2002 a ser ripristinada. Analisando sumariamente os artigos da LC nº 136/2002, vê-se que referida lei adotou os seguintes critérios para imposição tributária:

(1) o Fato Gerador, levando em consideração o custo mensal do serviço prestado (art. 2º);

²¹ Conforme se vê em: <http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/joinville/noticia/2017/01/como-as-novas-taxas-da-cosip-vao-impactar-no-bolso-do-joinvilense-9566769.html>

²² Conforme se vê em: <https://www.nsctotal.com.br/coronistas/saavedra/deputado-pede-ao-mp-apuracao-de-reclamacoes-sobre-contas-de-luz-em-sc>

²³ Conforme se vê em: <http://ajorpeme.com.br/blog/nova-cobranca-da-cosip-inicia-em-janeiro-de-2018/>

²⁴ Conforme se vê em: https://www.youtube.com/watch?v=5rLKVQFFg_s ; <https://www.nsctotal.com.br/noticias/procon-cobra-explicacoes-sobre-faturas-altas-de-energia-eletrica-e-celesc-nega-erros> e <https://www.aconteceuemjoinville.com.br/alta-nas-faturas-de-energia-eletrica-saiba-mais-sobre-os-tributos/>

(2) a Base de Cálculo, levando em consideração o custo mensal do serviço prestado em relação à metragem linear de testada do imóvel, fronteira voltada ao logradouro público (art. 3º);

(3) Alíquotas que adotam como critérios: porcentagens progressivas de acordo com a importância da metragem linear do item (2) e se o imóvel é edificado ou não (art. 4º).

Em que pesem as divergências doutrinárias acerca da (in)constitucionalidade da EC nº 39/2002, cujo debate não se aprofundará diante da posição do STF sobre a matéria, vê-se com certa clareza que o texto não adotou limites materiais para o tributo além daqueles inerentes à qualquer espécie fiscal: princípio da legalidade, da isonomia, capacidade contributiva, segurança jurídica, etc.

À diferença da lei municipal de 2017, a legislação de 2002, ainda que maculada de vícios do legislador constitucional derivado, atendia em sua maior parte aos direitos de contribuintes consubstanciados nos itens “1”, “2” e “3”, na adoção de critérios que compõem a obrigação tributária sujeita ao crédito. Sobre o tema, o Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na leitura do mesmo diploma legal (LC nº 136/2002), já destacou:

O princípio da legalidade garante ao administrado/contribuinte que nenhum imposto será instituído ou majorado sem lei anterior que o defina (CF, art. 150, inc. I e CE, art. 128, inc. I). Ao criar um tributo é necessário que o legislador estabeleça todos os elementos necessários para validar sua existência. Deve, portanto, identificar a descrição do fato tributário (fato gerador), o valor a ser recolhido aos cofres públicos (definição da base de cálculo e da alíquota), quem deve recolhê-lo (sujeito passivo da obrigação tributária), e em favor de quem deve ser recolhido (sujeito ativo)²⁵. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2004.024828-8, de Joinville, rel. Des. Luiz César Medeiros, Segunda Câmara de Direito Público, j. 30-08-2005).

O fato gerador adequa-se ao serviço prestado posto à disposição do contribuinte, assim em conformidade com a proporcionalidade e legalidade estrita;

A base de cálculo, consubstanciada na equação {custo mensal X metragem linear de testada²⁶}, à diferença do critério {consumo do contribuinte} da LC nº 474/2017, afigura-se mais adequada a atender aos princípios de capacidade contributiva, proporcionalidade, razoabilidade, isonomia; e nas circunstâncias atuais, chegaria a se concluir que atende ainda ao princípio da vedação ao confisco, em razão da alteração da lei do ICMS sobre energia elétrica e sua cumulação com a COSIP na fatura, e, em consequência lógica, à justiça fiscal.

Isto porque, como já salientado em anterior parecer desta comissão, no plano concreto a LC nº 474/2017 passou a **desconsiderar a condição peculiar de cada contribuinte da COSIP ao adotar como único critério o consumo**, fazendo com que pequenos consumidores em situações pontuais passem a pagar o mesmo tributo que indústrias de maior porte, ou ao inverso, que consumidores que não consomem energia, mas usufruem do serviço a título universal, fiquem com uma implícita isenção injusta. Isto já restou claro dos testemunhos dos contribuintes anteriormente declinados.

25

Disponível

em:

http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=tribut%E1rio%20cosip%20cobran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAAAAOHPkAAE&categoria=acordao

26 A testada do imóvel é a largura do terreno. Se o imóvel fica numa esquina, em regra deve-se fazer a soma da testada da frente (principal) e da testada lateral (secundária).

Há ofensa ao princípio de justiça fiscal na manutenção do atual sistema de cobrança da COSIP através da LC nº 474/2017. Ora, vejamos a melhor doutrina no ponto:

A capacidade contributiva não constitui apenas um critério de justiça fiscal capaz de fundamentar tratamento tributário diferenciado de modo que seja considerado como promotor e não como violador da isonomia. Configura verdadeiro princípio a orientar toda a tributação, inspirando o legislador e orientando os aplicadores das normas tributárias. A maior parte da doutrina diz tratar-se de um princípio de sobredireito ou metajurídico, que deve orientar o exercício da tributação independentemente de constar expressamente da Constituição. [...]. Embora o texto constitucional positivou o princípio da capacidade contributiva em dispositivo no qual são referidos apenas os impostos — que devem, sempre que possível, ser pessoais e graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte (art. 145, parágrafo único, da CF) —, cuida-se de princípio fundamental de tributação aplicável a todas as espécies tributárias, ainda que de modo distinto conforme as características de cada qual²⁷. [grifos originais].

Ao retomar a tributação com os antigos critérios, mais equitativos, que levavam em consideração não só o tipo de contribuinte em razão das dimensões da propriedade, a LC nº 136/2002, também se atenderia em alguns casos à extrafiscalidade do tributo, ou seja, seu benefício em prol da sociedade, além do princípio de função social da propriedade, devidamente apostado na Constituição Federal²⁸ e já consolidado na doutrina e jurisprudência tributária.

Quanto às alíquotas adotadas na lei a ser expressamente ripristinada, por levarem estas em consideração a extensão aproximada do consumo através da dimensão do terreno, e diante da nova base de cálculo, parecem mais adequadas e isonômicas que a adoção do exclusivo critério de faixa de consumo, que como já demonstrado, gera inequidade.

Por fim, outro relevante fato deve ser destacado quanto ao retorno da original redação da LC nº 136/2002, especialmente sobre o art. 9º de referido diploma legal, destacado pelo renomado jurista joinvilense Dr. Miqueas Liborio de Jesus, ferrenho defensor da inconstitucionalidade²⁹ da lei atualmente em vigor:

*Ao analisar as disposições da LCM nº 136/2002, com a alteração correlata, verifica-se que à Concessionária do serviço de energia, nítida pessoa jurídica de direito privado, foi outorgada muito mais que a faculdade da cobrança. À ela foi entregue o fino mister de praticar o lançamento tributário, nos termos do parágrafo único, do art. 9º [...]. O que descreve o dito artigo, em fina síntese, é o que preconiza o artigo 142, do CTN. **Em flagrante agressão ao ordenamento tributário, o Município de Joinville outorgou as Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A (CELESC), sociedade de economia mista e, portanto, pessoa jurídica de direito privado, competência para aplicar a legislação tributária municipal**, apurar o quantum devido (certificar o consumo e determinar o valor a ser pago), identificar o sujeito passivo e cientificá-lo da exigência tributária (artigo 145, caput – CTN). Traduzindo: **delegou a capacidade tributária ativa a uma pessoa estranha e incólume ao direito público, assim como privatizou o lançamento tributário**. À luz disto, há flagrante agressão ao Código Tributário Nacional e à Constituição Federal, no que tange ao inciso XXII, do artigo 37, com redação atribuída pela Emenda Constitucional nº 42/2003, o qual preconiza que a administração tributária, como atividade*

²⁷ In: PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo / Leandro Paulsen. – 8.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. P. 69.

²⁸ Conforme artigo 5º, inciso XXIII, da CF/88.

²⁹ Conforme: <https://www.miqueasliborio.com.br/do-pl-no-072017-mudanca-no-criterio-da-cobranca-da-cosip-e-suas-implicacoes-aos-municipes-joinvilenses/>

essencial ao funcionamento do Estado e, assim, uma atividade típica; deve ser exercida por servidores de carreira específica [...]. Frise-se, por derradeiro, que, não sendo o lançamento tributário realizado por quem de direito, inexistente crédito tributário e, portanto, a cobrança é ilegal, abusiva e arbitrária. [...] É cediço que qualquer exigência tributária deve vir acompanhada da concessão de oportunidade, ao sujeito passivo, de exercer seu direito de se insurgir. Ocorre que, em consonância à forma como está instrumentalizada a arrecadação do tributo em tela, em nenhuma hipótese o sujeito passivo poderá discutir, administrativamente, os contornos do que lhe for exigido, visto que a Concessionária não suprimirá da fatura de energia o valor da COSIP. Ao obstar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, independente da correção do valor a ser recolhido, o Município de Joinville, em cooperação com a Concessionária, corrompe todos os princípios da ordem tributária e macula inteiramente a arrecadação da COSIP, pois age com deslealdade e fragrante desrespeito às regras e postulados em que se estriba a República Federativa do Brasil que, na qualidade de um Estado Democrático de Direito, impõe aos Governantes o máximo respeito à Constituição Federal e ao arcabouço jurídico positivado³⁰. [grifou-se].

Esta valiosíssima indicação de vício de competência tributária ativa, insculpida no atual sistema na vigência da LC nº 474/2017, nada mais denota que **o retorno ao status quo é medida de ordem**, a fim de preservar os cidadãos de Joinville dos abusos do Poder Público Municipal neste sentido.

2. Dos impactos na sociedade joinvilense da LC nº 3/2019

Definem-se como dois os impactos: um no orçamento da família joinvilense; e outro no orçamento fiscal municipal. Mais uma vez, carece de dados esta Comissão quanto ao efetivo retorno real da elevação do tributo, ou seja, a reversão da arrecadação da COSIP em prol do bem comum sob a nova sistemática. Ao que tudo indica, não houve real retorno em favor da população, o que consta na própria proposta de LC nº 03/2019.

O contribuinte, com o retorno da anterior LC nº 136/2002 com redação original, passará a pagar menos tributos na fatura de energia elétrica, sendo que na atualidade referida cobrança é alvo de grande crítica popular, e representa fator de inequidade. Os critérios adotados pela lei de 2002, ainda que em parte, são também mais adequados aos princípios gerais em matéria de tributação.

Por fim, entende-se perfeitamente válida a proposta de LC nº 03/2019, **como se vê da redação da Vereadora Tânia Larson (SD) na justificativa do projeto:**

*Em sua justificativa e reflexos, o projeto destoa da realidade apurada após a aprovação do projeto. Houve impacto sobre as contas dos contribuintes superior ao estimado e o investimento **prometido não foi realizado** de forma adequada. Não há benefício na manutenção dos novos critérios, sendo, portanto, aconselhável o retorno ao antigo critério de cobrança. Outrossim, a LCM 474/2017, ao estabelecer que a base de cálculo tornará por referência o consumo da energia, quer nos imóveis residenciais ou não, implicitamente estabeleceu **um critério não isonômico**, posto que nos imóveis edificadas cujas unidades de energia estejam desativadas, desligadas ou com fornecimento suspenso, seus proprietários ficarão à margem da incidência. Ao que parece, a Lei Municipal criou, **anormalmente**, uma não incidência ou isenção. Por via transversa e irregular, afastou a exação dos proprietários cujos imóveis estejam desocupados e com a unidade de energia inativa. [...]. A previsão de incidência do referido tributo sobre o consumo e consumidor de energia elétrica, exclusivamente, **representa a toda evidência "discrimen" absurdo***

³⁰ JESUS, Miqueas Liborio de. COSIP joinvilense: o poço das irregularidades tributárias. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5323, 27 jan. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63485>>. Acesso em: 20 fev. 2019.



SANTA CATARINA

Subseção
Joinville

entre os contribuintes locais que usufruem, em tese, na mesma intensidade de tal serviço de iluminação pública, o que, por certo, importa em afronta ao princípio da isonomia tributária. [grifou-se].

Texto com o qual, concorda em grande parte esta comissão de direito tributário.

É o breve parecer desta Comissão de Direito Tributário.

DO PARECER TÉCNICO DA COMISSÃO DE DIREITO ELEITORAL E ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Assunto: análise dos aspectos formais da Proposta Legislativa Projeto de Lei Complementar n. 03/2019, que propõe a revogação da Lei Complementar n. 474, de 25 de janeiro de 2017.

I - BREVE RELATÓRIO

Trata-se de análise quanto aos aspectos formais da proposta legislativa que objetiva a revogação da alteração de redação trazida pela Lei Municipal Complementar n. 474, de 25 de janeiro de 2017, com mudança na base de cálculo da COSIP - contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública – onde se discutem em especial (i) a adequação da proposta de revogação quanto a iniciativa, competência e forma utilizada, bem como (ii) seus aspectos legais em confronto com a Lei Nacional Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.

A proposta fora apresentada em forma de Lei Complementar, por iniciativa de membros do Poder Legislativo, justificada e acompanhada de documentos, tendo a seguinte redação:

Art. 1º Fica revogada a Lei Complementar nº 474, de 25 de janeiro de 2017, restabelecidas, assim, as condições anteriores.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Nesta oportunidade, provocadas pelos proponentes, as Comissão de Direito Eleitoral e Assuntos Legislativos e de Direito Tributário da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção de Joinville, apresentam parecer opinativo sobre a matéria, cabendo a esta comissão especialmente os seus aspectos formais.

Em síntese, eis o resumo do necessário para análise do Projeto de Lei. Passo a opinar.

II - DELIMITAÇÃO DO TEMA CONSTITUCIONAL

O ponto central a ser examinado é saber se referidas alterações legislativas colidem ou não com a Constituição da República, no seu ângulo formal ou material. Outrossim se questionam os aspectos de Direito Financeiro envolvidos, especialmente a adequação da proposta as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

III - EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DA REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR N. 474, DE 25 DE JANEIRO DE 2017, COM MUDANÇA NA BASE DE CÁLCULO DA COSIP - CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

De forma bastante sucinta, faz-se mister destacar que não existe reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para propor leis que implicam redução ou extinção de tributos, e a consequente diminuição de receitas orçamentárias, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Assim, a iniciativa parlamentar é adequada para provocar a discussão e apreciação da matéria deste projeto.

No debate do tema em sede de repercussão geral, no ARE 743480, o eminente Ministro Gilmar Mendes destacou, inclusive, que "A jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo", assentando por entendimento do tribunal "a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal".

Acerca da forma escolhida, *lei complementar*, respeita a forma da legislação revogada, bem como as previsões constitucionais, sendo, portanto, adequada. Igualmente se reconhece a matéria como de competência do Município, nos termos do art. 149-A, da Constituição da República Federativa do Brasil:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002).

Assim, ante o exposto, neste ponto, opinamos pela constitucionalidade e adequação formal da proposta.

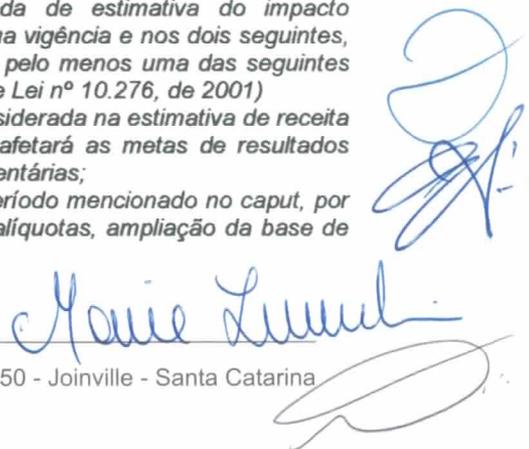
Acerca das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, também não vislumbramos óbices a regular tramitação da proposta legislativa.

Refletem diretamente nesta proposta os preceitos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, especialmente em seu artigo 14, que determina que:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I- 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;

II- estar acompanhada 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.



§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I- às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II- ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Neste ponto, entendemos que, como a proposta terá vigência apenas no próximo exercício financeiro, cujas leis orçamentárias ainda serão elaboradas, não há comprometimento do projeto, cabendo a proposta de revogação ser incluída no projeto de LDO e LOA para 2020.

Neste sentido os Tribunais de Justiça já se manifestaram no sentido da validade da norma que altera as alíquotas de contribuição para os exercícios subsequentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 344/04, MUNICÍPIO DE HERVAL ILUMINAÇÃO PÚBLICA, ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO. FORMAS PADRONIZADAS, NÃO MAIS DIFERENCIADAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. MATÉRIA DE NATUREZA TRIBUTÁRIA. PROCESSO LEGISLATIVO INICIADO NA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL INOCORRENTE, INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, INOBSERVÂNCIA PARA O MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO, SOB PENA DE COMPROMETER O ORÇAMENTO EM EXECUÇÃO. EFEITOS QUE SE PODEM PRODUZIR, ENTRETANTO, PARA OS EXERCÍCIOS SUBSEQÜENTES, AFIRMANDO A VALIDADE PARCIAL DA NORMA, PERMITINDO A ADEQUAÇÃO DO MUNICÍPIO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70009256199, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 22/11/2004)

Assim, a questão fulcral do projeto seria o debate no que concerne aos balizamentos orçamentários, em respeito ao plano plurianual e às diretrizes traçadas pela LDO, cuja iniciativa é exclusiva do Executivo.

Em realidade, introduzidas as modificações com vigência para o mesmo exercício financeiro (lei vigente na data de sua publicação), inobservado o princípio da anterioridade, parece certo que o impacto arrecadatário, embora não desarrazoado, poderá comprometer as metas da administração previstas no orçamento para o ano correspondente.

Nesta perspectiva, haja vista que a inconstitucionalidade antevista tem em mente garantir a governabilidade dentro do exercício orçamentário, tenho como razoável, ao não opinar pela invalidade total da norma analisada, pronunciar apenas a sua ineficácia para o exercício em execução, visando evitar comprometimento da receita prevista, desequilibrando as despesas, assim permitindo ao Município se adequar na elaboração do subseqüente orçamento financeiro.

Portanto, apreciando o caso presente, verifica-se que a lei proposta, de iniciativa do Poder Legislativo de Joinville, por importar em redução da arrecadação do

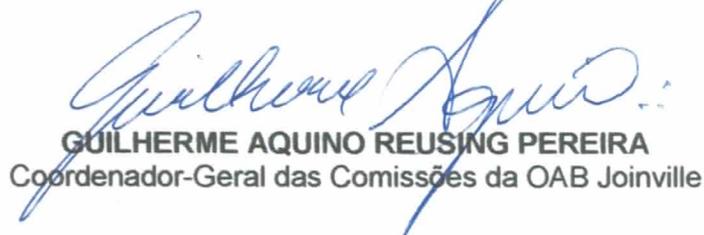
Município, é inconstitucional em relação ao presente exercício. Contudo, concernente aos exercícios subsequentes, podendo o Executivo, de antemão, organizar a execução orçamentária de acordo com a redução de receita prevista, a lei afigura-se constitucional.

IV - CONCLUSÃO

De todo o exposto, opinam as Comissões de Direito Tributário e Direito Eleitoral e Assuntos Legislativos pela validade dos argumentos inerentes ao projeto de lei complementar municipal nº 03/2019, inclusive em razão da inconstitucionalidade da LC nº 474/2017 e seus efeitos sobre a população de Joinville/SC, considerando o projeto adequado, oportuno, constitucional e legal em sua forma, sugerindo uma posição desta Douta Instituição no sentido de fomentar a aprovação de referida proposta pelo legislativo municipal.



MARIA DE LOURDES BELLO ZIMATH
Presidente da OAB Joinville



GUILHERME AQUINO REUSING PEREIRA
Coordenador-Geral das Comissões da OAB Joinville



MARIE LAURE GIRARD ZIMMERLIN
Presidente da Comissão de Direito Tributário da OAB Joinville



MURILO DE MORAES
Presidente da Comissão de Direito Eleitoral e Assuntos Legislativos da OAB Joinville