TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Hely Lopes Meirelles (*)

- **A iluminação pública como serviço municipal**
- **Legitimidade da taxa de iluminação pública**
- **Fato gerador e base de cálculo para essa taxa**
- **A instituição da taxa e sua arrecadação.**

A C.P.F.L. expõe que os Municípios da área de sua concessão se acham interessados na instituição de uma taxa para o custeio das despesas com iluminação pública em suas cidades e vilas e, havendo dúvidas sôbre os aspectos legais dessa taxa e de sua arrecadação, consulta-nos:

1.º) Podem os Municípios instituir a "Taxa de Iluminação Pública" para o custeio das despesas com iluminação pública?

2.º) Podem os Municípios cometer a arrecadação dessa taxa à Consulente, que é concessionária dos serviços de energia elétrica na área?

3.º) O produto dessa taxa pode ser aplicado no pagamento da iluminação pública e na ampliação da rêde urbana dêsse serviço público?

4.º) Qual seria a base de cálculo dessa taxa e como seria feito o seu lançamento?

Vejamos a natureza jurídica da imposição tributária pretendida pelos Municípios, o seu fato gerador, a forma de lançamento e arrecadação, para, a final, respondermos objetivamente às indagações da Consulente.

(*) Professor na Universidade de São Paulo.

I — A ILUMINAÇÃO PÚBLICA COMO SERVIÇO MUNICIPAL

1. A Constituição da República, ao assegurar a autonomia municipal, deferiu ao Município a "organização dos serviços públicos locais" (art. 15, II, "b"). Nessa expressão se contêm não só os **serviços públicos pròpriamente ditos**, como também os **serviços de utilidade pública**, dentre os quais se inclui o de **iluminação pública**, assim entendida a iluminação das vias e logradouros urbanos

2. **Serviços públicos** pròpriamente ditos — já escrevemos em estudo anterior — são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer que a sua utilização é uma necessidade coletiva e perene. Por isso mesmo, tais serviços são considerados próprios do Estado (União — Estados-membros — Municípios), no sentido de que compete privativamente ao Poder Público prestá-los à coletividade, sem delegação a particulares, tais como os de polícia, os de saúde, os de justiça e outros que exijam medidas compulsórias em relação aos indivíduos.

Serviços de utilidade pública são os que o Poder Público, reconhecendo sua utilidade (não necessidade) para os indivíduos componentes da comunidade, presta diretamente ou por delegação a quem dêles quiser utilizar-se (serviços domiciliares — **uti singuli**), ou põe à disposição da coletividade (serviços nas vias e locais públicos — **uti universi**) para sua fruição comum, tais como o calçamento, os equipamentos contra incêndios, a iluminação pública (Cf. nosso **Direito Municipal Brasileiro**, 2.ª ed., 1964, vol. I, págs. 124 e segs.).

3. A iluminação das vias e locais públicos é, pois, um **serviço de utilidade pública**, a cargo das Prefeituras, como serviço local de peculiar interêsse do Município e de conveniência geral da comunidade. Êsse serviço pode e deve ser remunerado pelos que auferem efetivamente as suas vantagens ou os têm à sua disposição no local em que residem ou trabalham, para fruírem de sua utilidade no momento que lhes convier. A remuneração há que ser feita por meio de **taxa**, que é a imposição compulsória devida por todos aquêles que utilizam ou têm à sua disposição um serviço público ou de utilidade pública de seu interêsse, como membros da comunidade em que vivem.

II — LEGITIMIDADE DA TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

4. Taxa, na conceituação constitucional vigente, é o tributo arrecadado "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição" (Const. Rep., art. 18, I). O mesmo conceito está repetido no Código Tributário Nacional (art. 77), que acrescentou: "A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impôsto" (art. 77, parágrafo único).

5. No caso em exame, a **taxa de iluminação pública** terá como **fato gerador** o serviço municipal de iluminação pública em cada rua ou local, que beneficie imediata e diretamente os seus moradores. A razão ou fundamento jurídico dessa taxa é, precisamente, a "utilização efetiva ou potencial" da **iluminação pública**, como é a do calçamento ou da limpeza pública da localidade. A especificidade do serviço está na sua localização em cada rua, praça ou logradouro público, do qual se beneficiam, genèricamente, a comunidade e, especìficamente, os que residem, trabalham ou têm propriedade nesses locais iluminados pela Prefeitura. A divisibilidade está na possibilidade de se repartir a remuneração do serviço entre os que auferem diretamente suas vantagens, por localizados na área iluminada. A iluminação pública traz confôrto e segurança para os moradores dos locais dotados dêsse melhoramento e os seus beneficiários é que devem ser os contribuintes da mencionada taxa, como auferidores diretos e imediatos de tal serviço municipal.

6. Nem seria justo que um serviço que beneficia especìficamente determinada categoria de usuários, como, no caso, os moradores de um bairro iluminado, fôsse mantido e ampliado por impostos, que são contribuições gerais do povo e, por isso mesmo, o seu produto só deve ser gasto em obras, serviços e atividades de interêsse geral dos contribuintes. A ciência das finanças aconselha, sempre, a instituição e manutenção de serviços especiais por **taxas** e a de serviços gerais por **impostos**, para que o povo em geral não pague o que é de utilidade restrita de certas classes de contribuintes. Essa razão de justiça social é que levou os Estados modernos a diversificarem as imposições tributárias em **impostos, taxas e contribuições**, atentos à advertência de ADAM SMITH, de que "não é justo que tôda a sociedade contribua para despesas das quais só em pequena parte recolhe os frutos" (**Riqueza da Nações**, livro V, § 5.º). Essa orien-

tação é hoje dominante na doutrina estrangeira e pátria, convindo invocar-se a palavra de dois eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, ALIOMAR BALEEIRO e BILAC PINTO, coincidentes na afirmativa de que devem ser custeados por taxa os serviços que interessam particularmente a determinados cidadãos:

> "É característico da taxa a especialização do serviço em **proveito direto do contribuinte** (grifos do autor), ao passo que, na aplicação do impôsto, não se procura apurar se há qualquer interêsse direto e imediato por parte de quem o paga." (ALIOMAR BALEEIRO, **Taxa — Conceito na Doutrina Nacional e na Estrangeira, in** Rev. Dir. Adm., 34/415 e, também, em seu **Direito Tributário Brasileiro**, 3.ª ed., 1971, págs. 284 e segs.).

> "O característico fundamental da taxa, como estamos vendo da sua definição legal, é o de constituir contraprestação de serviços especiais prestados ou postos à disposição do contribuinte. O benefício especial objetivo, mensurável, é condição essencial para que o tributo seja conceituado como taxa." (BILAC PINTO, **Parecer in** Rev. For. 120/545).

7. O moderno e autorizado tributarista pátrio, BERNARDO RIBEIRO DE MORAES, em excelente monografia, fixa sintèticamente a conceituação de taxa no direito brasileiro, nestes têrmos:

> "Taxa é a prestação pecuniária compulsória que, no uso de seu poder fiscal e na forma da lei, o Poder Público exige em razão de atividade especial dirigida ao contribuinte." (**A Taxa no Sistema Tributário Brasileiro**, 1968, pág. 50 — No mesmo sentido, confiram-se: RUBENS GOMES DE SOUSA, **Compêndio de Legislação Tributária**, 3.ª ed., 1960, pág. 138 e segs.; GERALDO ATALIBA, **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**, 1966, págs. 139; MANOEL LOURENÇO DOS SANTOS, **Direito Tributário**, 3.ª ed., 1970, pág. 55 e segs.; RUY BARBOSA NOGUEIRA, **Direito Financeiro**, 3.ª ed., 1971, págs. 126 e segs.).

8. Consoante essa doutrina, verifica-se a legitimidade da cobrança de **taxa de iluminação pública,** como contraprestação

do **serviço de iluminação das vias e logradouros urbanos**, serviço êste **efetivamente** prestado a todos os moradores dos locais iluminados. Essa taxa terá a mesma natureza e caráter das taxas de pavimentação, de limpeza pública e outras cobradas pelos Municípios que realizam êsses serviços. Aliás, em magnífico parecer, a Consultoria Jurídica do Ministério do Interior já se pronunciou pela legitimidade da instituição e cobrança dessa **taxa de iluminação pública** criada pelas Prefeituras da área da SUDENE e arrecadadas pela "Companhia de Eletricidade do Cariri" (Cf. Parecer 128/69-CJ, do Ministério do Interior, de 10-6-1969). Além dêsse Município, outros já vêm cobrando a mesma taxa, sem impugnação alguma, tais como Vitória (Lei 1.666, de 20 de março de 1966, art. 254), Fortaleza (Lei 3.300, de 9 de novembro de 1966, art. 105), João Pessoa (Lei 772, de 29 de dezembro de 1966, art. 258), Jacareí (Lei 1.108, de 27 de dezembro de 1966, art. 249) e outros.

III — FATO GERADOR E BASE DE CÁLCULO

9. Já vimos que a **taxa de iluminação pública** terá por **fato gerador a utilização do serviço de iluminação pública** instalado nas vias e logradouros da cidade e que beneficie, especìficamente, os moradores dêsses locais iluminados. Essa taxa, conseqüentemente, deverá ser suportada por êsses beneficiários diretos e imediatos da iluminação em suas ruas e bairros. O fato gerador, pois, dessa taxa (fruição da iluminação de suas ruas e casas) não coincide com o de nenhum impôsto, conformando-se, portanto, com a primeira exigência do Código Tributário Nacional (art. 77, parágrafo único).

10. Quanto à **base de cálculo,** há que ser também diversa da de qualquer impôsto, consoante advertência do próprio legislador tributário, no mesmo dispositivo acima citado. Diante disto, deverão as Prefeituras quantificar a taxa com base em elementos que não tenham servido para o cálculo de impostos municipais, estaduais ou federais. Para tanto, sugerimos que o lançamento dessa futura taxa leve em consideração a despesa do Município com o serviço de iluminação pública no ano anterior, acrescendo-o de um percentual vegetativo de ampliação, para a estimativa do custo do serviço e de suas novas extensões, para o próximo exercício financeiro, a fim de ser equitativamente repartido entre os contribuintes, que serão os usuários de energia elétrica nos bairros, ruas ou locais dotados de iluminação pública

e, por isso mesmo, beneficiários diretos e imediatos dêsse serviço municipal.

11. Mas esta simplística divisão igualitária do todo pelas partes (usuários), por si só, não atende à justiça tributária, na proporcionalização do tributo, recomendada pela ciência das finanças. Para a correta distribuição da carga fiscal é conveniente que a Prefeitura estabeleça uma gradação entre os contribuintes, classificando-os por faixas de consumo de energia elétrica e estabelecendo alíquotas em percentuais progressivos, do menor para o maior consumidor, de modo que todos os usuários do serviço concorram para as suas despesas, mas o façam na proporção da utilização do serviço e de sua capacidade econômica, presumida do maior ou menor consumo de energia elétrica em suas moradias (residências) e locais de trabalho (escritórios, consultórios, estabelecimentos comerciais ou industriais). **Essa base de cálculo** nos parece mais lógica e racional do que as que se vêm adotando até agora, ou seja, a da testada do terreno ou da área construída, que leva a confundir a taxa com o impôsto sôbre a propriedade, o que é vedado por lei.

12. O essencial é que a lei que instituir a taxa defina, com clareza e precisão, o seu fato gerador e indique objetivamente a base de cálculo e os contribuintes sôbre os quais o tributo incidirá, devendo esclarecer, também, o modo e a forma do lançamento e arrecadação, uma vez que é desejo da Prefeitura que esta seja feita pela Consulente, concomitantemente com o recebimento da tarifa de energia elétrica. Todos êsses aspectos deverão ser indicados na respectiva lei, podendo, ainda, ser regulamentados por decreto, se necessário, para o completo esclarecimento e orientação da aplicação da norma legal instituidora do tributo.

13. Cabe aqui a invocação das palavras com que BERNARDO RIBEIRO DE MORAES concluiu seu substancioso estudo, precisamente sôbre essa taxa de iluminação pública:

> "Cada serviço público merece uma taxa específica, bem estruturada, com hipótese de incidência e base de cálculo típicas, a fim de poder servir de ótimo instrumento para custear o respectivo serviço."
>
> "Com uma taxa de iluminação pública bem elaborada, os Municípios poderão custear os serviços de iluminação pública e de distribuição de energia elétrica. Os contribuintes e a população, por sua vez, receberão sempre bons e melhores serviços.", (**Taxa de Iluminação Pública,** in Diário do Comércio (SP), ed. de 20-4-1971, págs. 4/5).

IV — A INSTITUIÇÃO DA TAXA E SUA ARRECADAÇÃO

14. Finalmente, convém distinguir a instituição da taxa de sua arrecadação. A taxa, sendo uma espécie do gênero tributo, só pode ser instituída por lei e, no caso, por lei municipal, por resultar de um serviço público local. A lei municipal deverá instituir a taxa, indicar o seu fato gerador, apontar o contribuinte, estabelecer os critérios de lançamento e a respectiva base de cálculo, e demais elementos necessários à sua arrecadação, constantes do artigo 97 do Código Tributário Nacional. Esta lei deverá ser promulgada num exercício financeiro, para que a taxa possa ser cobrada no exercício seguinte (Const., Rep., art. 153, § 29).

15. A arrecadação, entretanto, pode ser cometida à própria Consulente que, como concessionária dos serviços de eletricidade nos Municípios de sua concessão, está em condições de receber a taxa, concomitantemente **com** a **tarifa** que lhe é paga pelos consumidores de energia elétrica domiciliar. O recebimento de tributo por pessoas privadas está expressamente autorizado pelo § 3.º do artigo 7.º do Código Tributário Nacional, que não considera, sequer, delegação de competência mas simples "cometimento" do encargo ou da função de arrecadar.

16. Não se confunde, portanto, **instituição, lançamento, imposição** e **fiscalização** da taxa, com a sua simples **arrecadação.** No caso, a imposição tributária, o seu lançamento, a sua fiscalização, a sua cobrança judicial constituem atos privativos do Município, que é o Poder tributante, o titular da taxa. Só o Poder Público pode decretar tributos; mas qualquer pessoa pública ou privada, física ou jurídica, pode receber o **cometimento** de **arrecadar o tributo,** quando pago espontâneamente pelo contribuinte (Cf. ALIOMAR BALEEIRO, **Direito Tributário Brasileiro,** 3.ª ed., 1971, pág. 76, em comentário ao artigo 7.º do Cód. Trib. Nac.).

17. Êsse cometimento para arrecadar a **taxa de iluminação pública** deverá constar da lei que instituir tal taxa e se

consubstanciará num convênio entre a Prefeitura e a Consulente, no qual deverão ser estabelecidas as condições da arrecadação e os encargos da emprêsa arrecadadora, dentre os quais o de contabilizar regularmente o produto da arrecadação e o de recolhê-lo aos cofres municipais, na forma convencionada.

18. Poderá, também, a Prefeitura autorizar o imediato emprêgo do produto da arrecadação da taxa no pagamento do custeio da iluminação pública e nas obras e serviços de ampliação da rêde, dentro dos critérios estabelecidos pela legislação federal pertinente, em especial o Decreto 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, recolhendo-se o saldo eventual na tesouraria da Prefeitura. Essa destinação do produto da taxa é perfeitamente lícita porque tal produto é **renda municipal** e, assim sendo, pode o Município dar-lhe a aplicação conveniente, nos precisos têrmos do artigo 15, inciso II, letra "a", da Constituição da República, atendidas as normas da administração financeira estabelecidas na legislação pertinente (Lei federal 4.320, de 17-3-1964, e Lei Orgânica dos Municípios: Decreto-Lei Complementar 9, de 31-12-1969). com a posterior prestação de contas aos órgãos competentes (Tribunal de Contas do Estado e Câmara de Vereadores).

19. Por derradeiro, é de esclarecer-se que a taxa municipal a ser instituída nada tem a ver com o impôsto federal único sôbre energia elétrica, porque o fato gerador **da taxa** é o **serviço de iluminação pública** e o fato gerador do impôsto único é a **produção, distribuição** ou **consumo de energia elétrica**. Essa taxa também não se identifica nem se confunde com o preço da distribuição de energia elétrica domiciliar (tarifa), fixado pelo Poder competente e cobrado pela concessionária em retribuição do fornecimento de energia elétrica para os usuários. Pode, pois, a **taxa** ser arrecadada simultâneamente com a **tarifa** — e é recomendável que assim se proceda por economia na arrecadação e facilidade do usuário e contribuinte no pagamento — mas cada recolhimento tem causa diversa e titulares diferentes, visto que a **tarifa** é remuneração do concessionário e a **taxa** é prestação tributária devida ao Município; ambas provêm de serviços ao usuário mas de serviços distintos, prestados por entidades diversas.

V — RESPOSTAS AOS QUESITOS

20. Estudada, assim, a pretensão dos Municípios de instituírem a **taxa de iluminação pública** e de cometerem a sua arrecadação à concessionária dos serviços de energia elétrica, ora Consulente, passamos a responder sintèticamente às indagações da consulta, nos seguintes têrmos:

Ao 1.º quesito

Sim. Podem os Municípios instituir "Taxa de Iluminação Pública" para custeio e ampliação dos serviços de iluminação pública urbana, porque tal serviço é da competência municipal e admite a remuneração por taxa, dada a sua especificidade e divisibilidade em relação aos beneficiários diretos e imediatos da iluminação de seus bairros ou ruas.

Ao 2.º quesito

Sim. Podem os Municípios cometer a arrecadação dessa taxa à Consulente, pessoa jurídica de direito privado, consoante expressa permissão do § 3.º do artigo 7.º do Código Tributário Nacional. O que os Municípios não podem é atribuir à Consulente qualquer parcela de sua competência fiscal, conforme o explicado nos itens 14 a 17.

Ao 3.º quesito

Sim. O produto da arrecadação dessa taxa pode ser aplicado no pagamento do consumo de energia elétrica pela Prefeitura, para a iluminação pública e conservação e ampliação da respectiva rêde, nos têrmos da legislação federal pertinente. E essa será a destinação normal e legal do montante da taxa, que é contraprestação de serviço e, portanto, nesse serviço deve ser investida.

Ao 4.º quesito

A base de cálculo para lançamento da "Taxa de Iluminaçao Pública" não poderá coincidir com a de qualquer impôsto. Poderá ser tomado o montante da despesa com o custeio da iluminação pública no ano anterior, aditando-se um percentual vegetativo de ampliação, ou ser estimado o custo total dêsse serviço para o exercício seguinte, partilhando-se a importância global

estimada entre os contribuintes que a lei indicar, e na forma por ela estabelecida, conforme o explicado nos itens 10 a 13.

* * *

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo, 3 de novembro de 1971.