

UMA BREVE HISTORIOGRAFIA SOBRE A LEGALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP)

A brief historiography on the legality of the contribution on public lighting (COSIP)

Breve historiografía sobre la legalidad del aporte al alumbrado público (COSIP)

Wainer de Matos¹

André Henrique Oliveira Leite².

RESUMO: A COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) é uma contribuição que visa financiar os serviços de iluminação pública em cidades e municípios, com base no artigo 149-A da Constituição Federal do Brasil. No entanto, muito se debate a sua história e sua constitucionalidade. Em razão desse cenário, esse estudo teve a finalidade de discorrer uma breve historiografia dessa contribuição bem como analisar as suas consequências jurídicas. No campo metodológico, foi realizada uma revisão bibliográfica, com fundamento em artigos científicos, livros, periódicos, jurisprudência e na legislação atual sobre o respectivo tema. A coleta de dados foi feita por meio de banco de dados tais como Scielo, Google Acadêmico, dentre outros, no período de 2019 a 2024. Nos resultados, ficou claro que muito se debateu sobre a constitucionalidade da COSIP. As posições favoráveis destacam a sua constitucionalidade, a natureza jurídica de contribuição especial, o benefício coletivo da iluminação pública e a eficiência na arrecadação. Por outro lado, as posições contrárias argumentam que a COSIP carece de proporcionalidade, utiliza critérios inadequados de cobrança, e que poderia ser uma taxa inconstitucional disfarçada. Para suprir essas discordâncias jurídicas, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu em diversas ocasiões a favor da constitucionalidade da COSIP. A Corte entende que, como contribuição especial, a COSIP atende aos requisitos previstos na Constituição, e que sua cobrança é legítima desde que siga os parâmetros legais estabelecidos pelos municípios.

Palavras-chave: Iluminação pública. Contribuição. Historiografia. Constitucionalidade.

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Gurupi (UNIRG). E-mail: wainermatos@unirg.edu.br

² Professora Orientadora do Curso de Direito pela Universidade de Gurupi (UNIRG). E-mail: andreholeite@yahoo.com.br

ABSTRACT: COSIP (Contribution for the Cost of Public Lighting Services) is a contribution that aims to finance public lighting services in cities and municipalities, based on article 149-A of the Federal Constitution of Brazil. However, its history and constitutionality are much debated. Given this scenario, this study aimed to discuss a brief historiography of this contribution as well as analyze its legal consequences. In the methodological field, a bibliographic review was carried out, based on scientific articles, books, periodicals, case law and current legislation on the respective subject. Data collection was done through databases such as Scielo, Google Scholar, among others, from 2019 to 2024. The results clearly show that there was much debate about the constitutionality of COSIP. The favorable positions highlight its constitutionality, the legal nature of a special contribution, the collective benefit of public lighting and the efficiency in collection. On the other hand, opposing positions argue that COSIP lacks proportionality, uses inappropriate collection criteria, and could be a disguised unconstitutional tax. To address these legal disagreements, the Brazilian Supreme Court (STF) has ruled on several occasions in favor of the constitutionality of COSIP. The Court understands that, as a special contribution, COSIP meets the requirements set forth in the Constitution, and that its collection is legitimate as long as it follows the legal parameters established by the municipalities.

Keywords: Public lighting. Contribution. Historiography. Constitutionality.

RESUMEN: El COSIP (Contribución para el Costo del Servicio de Alumbrado Público) es un aporte que tiene como objetivo financiar los servicios de alumbrado público en ciudades y municipios, con base en el artículo 149-A de la Constitución Federal de Brasil. Sin embargo, existe mucho debate sobre su historia y constitucionalidad. Debido a este escenario, este estudio tuvo como objetivo brindar una breve historiografía de este aporte así como analizar sus consecuencias jurídicas. En el ámbito metodológico se realizó una revisión bibliográfica, basada en artículos científicos, libros, publicaciones periódicas, jurisprudencia y legislación vigente sobre el tema respectivo. La recolección de datos se realizó a través de bases de datos como Scielo, Google Scholar, entre otras, de 2019 a 2024. En los resultados quedó claro que hubo mucho debate sobre la constitucionalidad del COSIP. Las posiciones favorables resaltan su constitucionalidad, la naturaleza jurídica de la contribución especial, el beneficio colectivo del alumbrado público y la eficiencia de la recaudación. Por otro lado, posiciones opuestas argumentan que el COSIP carece de proporcionalidad, utiliza criterios de cobro inadecuados y que podría ser una tarifa inconstitucional disfrazada. Para superar estos desacuerdos jurídicos, el Supremo Tribunal Federal (STF) ya se pronunció en varias ocasiones a favor de la constitucionalidad del COSIP. La Corte entiende que, como aporte especial, el COSIP cumple con los requisitos establecidos en la Constitución, y que su recaudación es legítima siempre que siga los parámetros legales establecidos por los municipios.

Palabras clave: Alumbrado público. Contribución. Historiografía. Constitucionalidad.

1. INTRODUÇÃO

O Direito Tributário é o ramo do direito público que regula a criação, a arrecadação e a fiscalização dos tributos, bem como as relações jurídicas entre o Estado e os contribuintes, seja uma pessoa física ou jurídica.

Dentro dessa área jurídica, encontra-se, para fins desse estudo, a Contribuição para o Serviço de Iluminação Pública (COSIP). Segundo Carneiro (2020), a COSIP é uma fonte específica de receita destinada ao custeio dos serviços de iluminação pública. Para o autor, a sua implementação e gestão ajuda a garantir que os recursos sejam adequados para a manutenção, expansão e modernização da infraestrutura de iluminação, essencial para a segurança e qualidade de vida nas áreas urbanas.

A COSIP deve ser instituída e cobrada de forma justa, respeitando os princípios da capacidade contributiva e isonomia. Desse modo a contribuição da COSIP deve ser proporcional ao consumo de energia ou ao uso da iluminação pública, promovendo uma distribuição equitativa da carga tributária entre os cidadãos.

A iluminação pública é um componente crucial do planejamento urbano. Ocorre que há uma falta de entendimento sobre a COSIP e seus aspectos principais, o que pode gerar conflitos entre o poder público e os contribuintes.

Nas décadas dos anos 90 e primeira parte dos anos 2000, os entes da administração pública e o poder judiciário já discutiam a validade jurídica, os efeitos e a caracterização desta arrecadação. Em razão desse cenário, esse estudo teve a finalidade de discurrir uma breve historiografia legislativa sobre as consequências jurídicas da COSIP.

2. DIREITO TRIBUTÁRIO: ASPECTOS GERAIS

Antes de se adentrar na discussão central desse estudo é preciso apresentar os aspectos gerais a respeito do Direito Tributário. Como explica Cavalcanti (2022) o Direito Tributário é o ramo do direito público que regula a criação, a arrecadação e a fiscalização dos tributos, bem como as relações jurídicas entre o Estado e os contribuintes, seja uma pessoa física ou jurídica. Seu principal objetivo é garantir a correta aplicação das normas

tributárias, assegurando que o Estado receba os recursos financeiros necessários para manter seus serviços e funções, ao mesmo tempo que protege os direitos dos contribuintes.

Em um conceito mais amplo, tem-se:

O Direito Tributário é o ramo do direito público que regula a criação, arrecadação e fiscalização dos tributos, bem como as relações jurídicas entre o Estado (Fisco) e os contribuintes. Ele disciplina como o Estado pode exigir tributos das pessoas físicas e jurídicas, com base nas normas legais estabelecidas. O principal objetivo é garantir que o Estado tenha os recursos financeiros necessários para suas atividades (como saúde, educação e infraestrutura) sem desprezar os direitos fundamentais dos contribuintes (COELHO, 2022, p. 32).

Como todas as outras áreas do Direito, nesse ramo há a base principiológica. Primeiramente, encontra-se o princípio da legalidade. Harada (2021) afirma que nenhum tributo pode ser instituído ou majorado sem previsão em lei. Isso significa que o poder de tributar deve estar baseado em uma norma legal específica, aprovada por meio de um processo legislativo regular. Está previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal.

No princípio da isonomia ou igualdade tributária, Costa (2024) explica que todos os contribuintes em situações semelhantes devem ser tratados de maneira igual perante a lei tributária. Ou seja, a tributação deve ser aplicada sem discriminações arbitrárias. Previsto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal.

No princípio da Capacidade Contributiva, a tributação deve ser proporcional à capacidade econômica de cada contribuinte. Aqueles que possuem maior riqueza ou rendimentos devem contribuir com uma parcela maior de tributos. Esse princípio busca uma justiça tributária, prevista no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal (COSTA, 2024).

Outro princípio importante dessa área é o da proibição do confisco. Nos dizeres de Carvalho (2022), o tributo não pode ser utilizado como forma de confiscar bens ou renda do contribuinte. O objetivo do tributo deve ser o financiamento das atividades estatais e não a apropriação excessiva dos bens do cidadão. Previsto no artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal.

A respeito do princípio da anterioridade, um tributo só pode ser exigido após o transcurso de um período específico a partir da publicação da lei que o instituiu. Assim, o contribuinte não pode ser surpreendido com a cobrança de um tributo imediatamente após sua criação ou aumento (CARVALHO, 2022). Existem duas variações:

Anterioridade Anual: Um tributo só pode ser cobrado no ano seguinte à publicação da lei que o criou.

Anterioridade Nonagesimal: *Exige um intervalo de 90 dias após a publicação da lei para que o tributo comece a ser cobrado. Está no artigo 150, inciso III, da Constituição Federal.*
(CARVALHO, 2022, p. 18)

Por fim, encontra-se o Princípio da Irretroatividade. Segundo Paulsen (2020), a lei tributária não pode retroagir para prejudicar o contribuinte, ou seja, não pode criar ou aumentar tributos sobre fatos geradores ocorridos antes de sua vigência. Isso confere segurança jurídica aos contribuintes. Está previsto no artigo 150, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal.

Dentro do espectro do Direito Tributário, encontra-se o instituto do tributo. Carneiro (2020) conceitua o tributo como a prestação pecuniária, compulsória, em moeda ou valor que a represente, que não constitua sanção de ato ilícito e seja cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Eles podem ser:

Impostos: *Cobrados independentemente de uma contraprestação direta por parte do Estado.*

Taxas: *Cobradas em razão de um serviço público específico ou do exercício do poder de polícia.*

Contribuições de melhoria: *Cobradas em função de uma obra pública que valoriza o imóvel do contribuinte.*

Contribuições sociais: *Cobradas para custear a seguridade social.*
(CARNEIRO, 2020, p. 44)

No que tange ao fato gerador (situação definida em lei que, ao ocorrer, dá origem à obrigação tributária), por exemplo, a compra de um bem pode gerar a obrigação de pagar o imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS). (SCHOUERI, 2019)

Além disso tem-se a obrigação tributária, que é o dever do contribuinte de pagar o tributo quando ocorre o fato gerador. Pode ser principal (relativa ao pagamento de tributos) ou acessória (cumprimento de obrigações como a declaração de rendimentos). (SCHOUERI, 2019).

Sobre os sujeitos da relação tributária, o sujeito ativo é o Estado ou entidade pública que tem o poder de cobrar o tributo. Enquanto que o sujeito passivo é o contribuinte, a pessoa física ou jurídica obrigada a pagar o tributo (SCHOUERI, 2019).

O Código Tributário Nacional (CTN) é a principal norma que regulamenta o Direito Tributário no Brasil, estabelecendo diretrizes sobre tributos e fiscalização, e a Constituição Federal define os limites e competências para sua criação.

De todo modo, entende-se que o Direito Tributário é fundamental para o funcionamento do Estado e para a vida econômica e social de um país. De acordo com

Harada (2021) os recursos provenientes de impostos, taxas e contribuições são utilizados para custear serviços públicos, como saúde, educação, segurança, infraestrutura e assistência social.

Na visão de Paulsen (2020), o sistema tributário busca promover a justiça social por meio de mecanismos que asseguram que as pessoas contribuam de acordo com sua capacidade econômica. Princípios como a capacidade contributiva e a isonomia garantem que a carga tributária seja distribuída de forma mais justa, ajudando a reduzir desigualdades sociais e econômicas.

O Direito Tributário também desempenha um papel importante no controle social. A legislação tributária é uma forma de monitorar e regular a atividade econômica, garantindo que os recursos arrecadados sejam utilizados para o bem comum.

Em suma, o Direito Tributário é um pilar essencial da organização estatal e da sociedade, influenciando diretamente a vida dos cidadãos e o desenvolvimento do país. Sua importância se reflete na maneira como os recursos são arrecadados, distribuídos e utilizados para promover o bem-estar coletivo e o progresso econômico e social.

3. SÍNTESE HISTÓRICA DA COSIP

As taxas de iluminação pública são cobranças feitas pelos municípios para custear os serviços de iluminação em áreas públicas, como ruas, praças e avenidas. Embora a COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) seja a forma mais comum de financiamento desse serviço, algumas cidades ainda utilizam o conceito de taxas (SCHOUERI, 2019).

Carrazza (2019) explica que as taxas de iluminação pública têm como objetivo financiar os custos relacionados à instalação, manutenção e operação dos sistemas de iluminação pública. Isso inclui a compra de equipamentos, o pagamento de energia elétrica e a manutenção das luminárias.

Na sua base legal, as taxas são instituídas por lei municipal e devem seguir os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação tributária. A criação de uma taxa deve ser justificada pela prestação de um serviço público específico ou pelo exercício do poder de polícia (CARRAZZA, 2019).

O fato gerador da taxa de iluminação pública é a prestação do serviço de iluminação nas vias públicas. Diferentemente da COSIP, que pode ser cobrada independentemente do consumo de energia, a taxa geralmente está vinculada a uma contraprestação direta pela

iluminação (TRIPOLI, 2023).

Os sujeitos passivos das taxas de iluminação pública são os consumidores de energia elétrica e os proprietários de imóveis que se beneficiam do serviço. Ela deve ser proporcional ao custo do serviço e ao uso do benefício. Portanto, seu valor pode variar de acordo com a localização e o nível de serviços oferecidos (CARRAZZA, 2019).

Passado essas informações iniciais, buscando apresentar o tema central desse estudo, encontra-se a COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública). Conceitualmente, é uma contribuição que visa financiar os serviços de iluminação pública em cidades e municípios. Essa cobrança está prevista no artigo 149-A da Constituição Federal do Brasil, que autoriza os municípios e o Distrito Federal a instituírem a contribuição como forma de garantir os recursos necessários para a manutenção, operação e expansão dos sistemas de iluminação pública (CARNEIRO, 2020).

O processo histórico da COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) está diretamente relacionado à evolução das finanças públicas e ao debate sobre como financiar serviços essenciais nos municípios brasileiros. Sua criação e regulamentação se inserem no contexto da necessidade de modernização dos serviços urbanos e de garantir recursos adequados para a prestação de serviços como a iluminação pública (CARNEIRO, 2020).

Segundo Suarez e Valle (2023), antes da criação de uma contribuição específica para o custeio da iluminação pública, os primeiros serviços de iluminação das ruas no Brasil surgiram no período colonial, quando as cidades ainda utilizavam lampiões a óleo. Durante o Império, as cidades maiores, como Rio de Janeiro, começaram a introduzir a iluminação a gás no século XIX. No entanto, o financiamento da iluminação pública sempre foi um desafio, uma vez que dependia do orçamento geral das cidades e, muitas vezes, de doações ou esforços particulares.

Com a chegada da República, a iluminação pública se expandiu gradativamente, e o uso da eletricidade foi introduzido, inicialmente nas grandes capitais. Mesmo assim, o custo da iluminação pública continuava sendo coberto principalmente pelos recursos ordinários do município, sem uma forma específica de contribuição (SUAREZ; VALLE, 2023).

A partir do século XX, com o aumento da urbanização e a necessidade de maior infraestrutura nas cidades, surgiu o debate sobre como financiar serviços urbanos, como o de iluminação pública. O crescimento das áreas urbanas e a ampliação da demanda por iluminação aumentaram o peso dessa despesa nos orçamentos municipais (SUAREZ; VALLE, 2023).

Em várias cidades do Brasil, começaram a surgir propostas de instituir uma taxa de iluminação pública. No entanto, essas tentativas enfrentavam dificuldades legais, pois a iluminação pública é um serviço indivisível, ou seja, beneficia a coletividade e não um usuário específico. Isso gerou questionamentos sobre a possibilidade de cobrar uma taxa por esse serviço.

A questão do financiamento da iluminação pública foi finalmente resolvida com a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002, que acrescentou o artigo 149-A à Constituição Federal. Esse dispositivo autorizou os municípios e o Distrito Federal a instituírem a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP). (BRASIL, 1988)

Em seu texto normatiza:

*Art. 149- A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.
Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.
(BRASIL, 1988)*

Segundo Trindade e Fragoso (2023), essa emenda representou um marco, pois diferenciou a COSIP de uma taxa tradicional, considerando que a contribuição poderia ser cobrada mesmo que o serviço de iluminação pública fosse indivisível e de natureza geral. A introdução dessa emenda foi impulsionada pela necessidade de criar uma base de arrecadação específica para custear a iluminação pública, que representava uma despesa crescente para os municípios.

Com a autorização constitucional, os municípios passaram a legislar sobre a criação da COSIP em suas localidades. A partir de 2003, muitas cidades brasileiras instituíram a COSIP, vinculando-a à fatura de energia elétrica dos consumidores locais, facilitando sua arrecadação. A contribuição passou a ser cobrada tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, de acordo com critérios estabelecidos em leis municipais (TRINDADE; FRAGOSO, 2023).

A COSIP é exclusivamente destinada ao custeio dos serviços de iluminação pública, o que inclui a instalação, manutenção, operação e melhoria da iluminação de ruas, praças e demais áreas públicas. Sobre os seus sujeitos, o ativo é o município ou o Distrito Federal, que tem a competência para instituir e cobrar essa contribuição. O sujeito passivo COSIP geralmente são os consumidores de energia elétrica, ou seja, pessoas físicas e jurídicas que utilizam o serviço de fornecimento de energia elétrica no município. No entanto, a

cobrança pode incidir de outras formas, dependendo da regulamentação local (CARVALHO, 2022).

No que tange a sua forma de cobrança, a COSIP normalmente é incluída na fatura de energia elétrica dos consumidores, sendo um valor adicional cobrado mensalmente, proporcional ao consumo de energia ou conforme critérios estabelecidos por lei municipal (CARVALHO, 2022).

A sua base legal, como já mencionado, se encontra na Constituição Federal, no artigo 149-A, autoriza a instituição da COSIP pelos entes municipais, que devem regulamentar a contribuição por meio de leis próprias, especificando os critérios de cobrança, as alíquotas e a destinação dos recursos (BRASIL, 1988).

A COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) tem natureza jurídica de contribuição especial. A COSIP não é um imposto ou uma taxa, mas uma contribuição especial. Isso significa que ela é criada com uma finalidade específica: o custeio dos serviços de iluminação pública. Diferente dos impostos, que são arrecadados para o financiamento geral das atividades do Estado, a COSIP deve ser destinada exclusivamente à manutenção, operação, expansão e melhorias na iluminação pública (CARVALHO, 2022).

Nesse sentido, cita-se a seguinte jurisprudência que confirma a explicação acima:

*APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO E INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. SENTENÇA ILÍQUIDA. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA EX OFFICIO. **CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. COSIP. TRIBUTO SUI GENERIS. LEGALIDADE DA COBRANÇA. LEI COMPLEMENTAR. CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE ISENÇÃO DE IMÓVEIS LOCALIZADOS EM ZONA RURAL. REMESSA NECESSÁRIA PROVIDA. APELO DA AUTORA IMPROVIDO. 1. [...] 2. A cobrança da COSIP - Contribuição de Serviço de Iluminação Pública não se confunde com a Taxa de Iluminação Pública, diante da inexistência de contraprestação a um serviço público específico destinado ao contribuinte. 3. O STF, sob a sistemática da repercussão geral, firmou posicionamento no sentido de que, além de constitucional, a contribuição de iluminação pública tem natureza jurídica de contribuição sui generis, o que significa dizer que esse tributo não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. 4. O Código Tributário Municipal de Porto Nacional estabelece que o sujeito passivo da contribuição é o consumidor de energia elétrica estabelecido no território do Município e que esteja cadastrado junto à concessionária de energia elétrica, e quando a lotes não edificados, o possuidor a qualquer título. 5. O contribuinte que paga a COSIP não o faz porque tem iluminação pública em seu imóvel, na frente de sua casa situada em imóvel rural, mas porque deve contribuir para a iluminação de um todo coletivo, como para se locomover pelo município. 6. Não havendo qualquer irregularidade na cobrança da COSIP, não há que se falar em restituição dobrada ou mesmo indenização por danos morais, como pretendido pela parte autora. [...]*** (TJTO, Apelação Cível, 0018520-20.2019.8.27.0000, Rel. JOCY GOMES DE ALMEIDA, julgado em 15/04/2020, juntado aos autos em 27/04/2020).

(grifo do autor)

Zocatelli e Rocha (2023) apontam que a característica fundamental da COSIP é sua vinculação ao custeio do serviço de iluminação pública. Os recursos arrecadados não podem ser utilizados para outros fins, o que a diferencia de outros tributos que alimentam o orçamento geral do ente público.

Importante ressaltar novamente que existem diferenças entre Taxas e COSIP. As taxas são tributos que têm uma contraprestação específica e direta ao contribuinte. A cobrança é vinculada ao serviço prestado e deve ser justificada, enquanto que a COSIP é uma contribuição especial, que não exige uma contraprestação direta ao contribuinte. A arrecadação é destinada exclusivamente ao custeio do serviço de iluminação pública (ZOCATELLI; ROCHA, 2023).

4. DISCUSSÃO DA TEMÁTICA

Após a instituição da COSIP em diversos municípios, surgiram questionamentos sobre sua constitucionalidade, principalmente em relação à sua natureza jurídica e à possibilidade de cobrar uma contribuição por um serviço indivisível. Assim, a COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) tem sido objeto de discussões jurídicas, tanto por questões relativas à sua constitucionalidade quanto pela forma como ela é cobrada e gerida pelos municípios.

Embora a Emenda Constitucional nº 39/2002, que acrescentou o artigo 149-A à Constituição Federal, tenha conferido respaldo constitucional à COSIP, ainda existem debates com relação à sua aplicação, com posições contrárias e favoráveis.

Um dos argumentos contrários à COSIP é que a iluminação pública não é um serviço utilizado por todos os contribuintes de forma equivalente. Algumas áreas, especialmente as rurais ou de menor desenvolvimento urbano, podem ter menos ou nenhuma iluminação pública, gerando a percepção de que os contribuintes dessas áreas pagam por um serviço do qual não usufruem diretamente. Isso levanta questionamentos sobre a proporcionalidade e a justiça fiscal da cobrança (NORONHA; VALLILO, 2021).

No entendimento de Coêlho (2022), a COSIP geralmente é cobrada com base no consumo de energia elétrica, o que pode ser considerado inadequado, já que o consumo de energia elétrica do contribuinte não tem relação direta com o uso ou benefício da iluminação pública. Isso gera uma distorção, pois uma pessoa que consome mais energia

elétrica em sua residência pode acabar pagando mais pela iluminação pública, sem que isso reflita o real uso do serviço.

Paulsen (2020) por sua vez acrescenta que a COSIP tem características de taxa, e não de contribuição especial, uma vez que seria vinculada a um serviço específico, como a iluminação pública. Como taxas exigem uma contraprestação individualizada, e a iluminação pública é um serviço indivisível, entende-se que a COSIP seria uma taxa inconstitucional disfarçada de contribuição, violando os princípios que regem as espécies tributárias.

Ainda nessa linha contrária, Lima (2023) argumenta que a falta de critério proporcional na cobrança da COSIP, com base no consumo de energia elétrica ou na localização geográfica, pode gerar injustiça tributária, uma vez que áreas que consomem menos energia podem pagar menos, mesmo que usufruam mais da iluminação pública. Isso violaria o princípio da capacidade contributiva.

Por fim, Souza, Gallacci e Fantini (2021) questionam o fato de que, por não haver uma contraprestação direta ao contribuinte, a COSIP desrespeitaria o princípio da equivalência tributária. A iluminação pública é vista por alguns como um serviço que deve ser custeado de maneira mais ampla, pelos impostos arrecadados pelo município, e não por uma contribuição específica.

Por outro lado, é majoritário o entendimento da importância da COSIP. Carrazza (2019) menciona que a Emenda Constitucional nº 39/2002, ao inserir o artigo 149-A na Constituição, autorizou expressamente os municípios e o Distrito Federal a instituírem a COSIP. A previsão clara na Constituição confere segurança jurídica à sua criação e cobrança, eliminando dúvidas sobre sua legalidade.

Zocatelli e Rocha (2023) explicam que diferentemente de uma taxa, a COSIP não exige uma contraprestação individualizada e direta para cada contribuinte, uma vez que se destina a financiar um serviço público indivisível — a iluminação pública — que beneficia toda a coletividade. Como uma contribuição especial, ela se enquadra no regime jurídico de tributos com destinação específica, o que é permitido pela Constituição.

Harada (2021) acredita que a iluminação pública traz benefícios que se estendem a toda a comunidade, não sendo possível individualizar seu uso por cada cidadão. Dessa forma, a COSIP atende ao critério de tributo com destinação para um serviço de caráter geral e coletivo, o que justifica sua cobrança.

Do mesmo modo, Trindade e Fragoso (2023) defendem que a COSIP, geralmente cobrada na conta de energia elétrica, facilita a arrecadação e evita a evasão tributária. Isso

permite que os municípios tenham os recursos necessários para garantir a manutenção e expansão dos sistemas de iluminação pública, o que melhora a segurança pública e a qualidade de vida dos cidadãos.

Em que pese esses pontos, a jurisprudência brasileira já vem decidindo casos onde a COSIP esteja no cerne do caso jurídico. A título de exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre o tema, declarando a constitucionalidade da COSIP, especialmente por sua natureza de contribuição especial.

*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. (RE 573675, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO). (grifo do autor)*

Isto significa dizer que, segundo o referido entendimento, trata-se de espécie tributária, com pressupostos e caracteres diferenciados, pois, segundo tal posicionamento, a COSIP não é taxa, uma vez que não exige a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte, pois, serve ao custeio geral. Daí porque a ausência de efetiva prestação do serviço não é obstáculo para eximir o contribuinte de seu pagamento.

Tavares e Oliveira (2020) explicam que o que objetivou a norma constitucional autorizadora da instituição da COSIP é a contribuição solidária dos consumidores de energia elétrica, para a manutenção do serviço de iluminação pública usufruído por todos que com ela tenham contato, independentemente de serem ou não proprietários ou possuidores de imóveis diretamente servidos por tal melhoramento público.

Em 2024, o atual Ministro do STF André Mendonça, afastou a obrigação da Light, concessionária de energia elétrica no Estado do Rio de Janeiro, de separar a cobrança do consumo mensal de energia elétrica e da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (COSIP) em Queimados (RJ). A decisão se deu no Recurso Extraordinário (RE) 1392260.¹

A cobrança da COSIP em Queimados foi instituída por lei municipal, mas o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), ao acolher pedido do Ministério Público Federal (MPF), considerou a cobrança em conjunto abusiva, pois o não pagamento da contribuição de custeio de iluminação pública acarretaria o corte do fornecimento de energia. Assim, o consumidor teria de pagar todo o montante, de forma vinculada.

A decisão obrigava a Light a emitir as faturas dos consumidores do município com dois códigos de barra e determinava a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) a orientar as concessionárias a emitirem faturas individualizando os valores referentes ao consumo e ao tributo.

Nos recursos apresentados ao STF (pela Light, pelo município e pela Aneel), argumenta-se que o pagamento de tributos não é facultativo e que a Constituição Federal (artigo 149-A) admite a cobrança da COSIP de pessoas físicas e jurídicas em conjunto com a conta de energia.

Ao reformar a decisão, o ministro constatou que o entendimento do TRF-2 contraria a orientação do STF sobre a constitucionalidade da criação, por lei municipal, de contribuição para custeio da iluminação pública e a cobrança na fatura de consumo de energia elétrica (Tema 44 da repercussão geral).

Dessa forma, conforme entendimento do STF, a COSIP, diferentemente de uma taxa, pode ser cobrada para o financiamento de um serviço que beneficia a coletividade de forma geral, como é o caso da iluminação pública, e que sua vinculação à fatura de energia elétrica é uma maneira prática de arrecadação.

Hoje, a COSIP é uma importante fonte de financiamento para a iluminação pública nos municípios brasileiros. Ela garante que as cidades possam manter, expandir e modernizar a iluminação pública, que é um serviço essencial para a segurança, mobilidade urbana e qualidade de vida nas áreas urbanas. O valor da contribuição, em muitos casos, varia de acordo com o consumo de energia elétrica do contribuinte, mas cada município tem autonomia para definir a forma e os critérios de cobrança.

¹ **Recurso Extraordinário 1.392.260** Rio de Janeiro. Relator: MIN. André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364099216&ext=.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arrecadação por meio da COSIP é fundamental para que os municípios possam manter o sistema de iluminação pública em funcionamento, garantindo segurança e conforto para os cidadãos, além de contribuir para a melhoria da infraestrutura urbana. A iluminação pública adequada também auxilia na redução da criminalidade e no desenvolvimento das atividades comerciais noturnas.

A COSIP surge como uma resposta às dificuldades enfrentadas pelos municípios para financiar a iluminação pública, especialmente com o crescimento das cidades e a ampliação da demanda por infraestrutura urbana. Sua criação, via emenda constitucional, garantiu uma base de arrecadação estável e vinculada, permitindo aos municípios melhor planejar e executar os serviços de iluminação pública.

Muito se debateu sobre a constitucionalidade da COSIP. As posições favoráveis destacam a sua constitucionalidade, a natureza jurídica de contribuição especial, o benefício coletivo da iluminação pública e a eficiência na arrecadação. Por outro lado, as posições contrárias argumentam que a COSIP carece de proporcionalidade, utiliza critérios inadequados de cobrança, e que poderia ser uma taxa inconstitucional disfarçada.

Para suprir essas discordâncias jurídicas, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu em diversas ocasiões a favor da constitucionalidade da COSIP. A Corte entende que, como contribuição especial, a COSIP atende aos requisitos previstos na Constituição, e que sua cobrança é legítima desde que siga os parâmetros legais estabelecidos pelos municípios.

Em suas decisões, o STF rejeitou a argumentação de que a COSIP seria uma taxa disfarçada, afirmando que se trata de uma contribuição com finalidade específica, o que é permitido constitucionalmente. A jurisprudência consolidada pela Corte reforça a legitimidade da COSIP como instrumento de financiamento de serviços de iluminação pública, sobretudo quando essa cobrança é realizada de forma transparente e proporcional.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

CARNEIRO, C. **Curso de Direito Tributário e Financeiro.** 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 32. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2022.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz M. **Direito Tributário.** 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** 18. Ed. Forense, 2022.

COSTA, Gustavo Henric. **Parceria público-privada de iluminação pública como base para a implantação de soluções de cidades inteligentes – estudo de caso: a experiência de Guarulhos.** 2024. 91 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis) - Universidade Nove de Julho, São Paulo; 2024.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LIMA, Cláudio Braga. **COSIP – Contribuição para o custeio da iluminação pública – considerações iniciais.** 2023. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/4/docs/cosip_contribuicao_para_custeio_iluminacao_publica.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

NORONHA, Miguel. VALLILO, Soraya. **Iluminação Pública e Cidades Inteligentes: Propostas para incorporar serviços de cidades inteligentes em contratos de PPPs de Iluminação Pública.** São Paulo, ABDIB, 2021.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário completo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário.** 9. ed. São Paulo: SaraivaEducação, 2019.

SOUZA, Igor Nascimento; GALLACCI, Fernando Bernardi; FANTINI, Lucas. **COSIP: um degrau a mais em direção à segurança jurídica.** 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-05/opinioao-cosip-degrau-rumo-seguranca-juridica/>. 19 set. 2024.

SUAREZ, Pedro Henrique Netto; VALLE, Maurício Dalri Timm do. De Tales de Mileto a George Simon Ohm a cobrança de iluminação pública no direito positivo brasileiro. **Revista do Mestrado em Direito da UCB.** 17(2), p. 1-20; 2023.

TAVARES, Carlos Henrique Costa; OLIVEIRA, Larissa Caitano de. O caráter sui generis da tributação do serviço de iluminação pública frente ao sistema tributário brasileiro. **Direito em Revista**. 5(5), p. 1-12; 2020.

TRINDADE, Ariana Karoline Siqueira da; FRAGOSO, Lidiane. Contribuição de custeio de iluminação pública (súmula vinculante 41). **Revista de Trabalhos Acadêmicos – Universo Belo Horizonte**. 1(8), 1-10; 2023.

TRIPODI, Leandro. **COSIP e seu fato gerador**. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-26/leandro-tripodi-cosip-fato-gerador>. Acesso em: 18 set. 2024.

ZOCATELLI, Marcella Barcelos; ROCHA, Carolina Possato. A constitucionalidade da COSIP: análise doutrinária e jurisprudencial. **Revista Multidisciplinar Do Nordeste Mineiro**. 13(1), p. 1-15; 2023.