

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 1.<sup>a</sup>  
VARA DA COMARCA DE MANACAPURU/AM.

PROC. N.º

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMA-  
ZONAS

REQUERIDOS: COMPANHIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS  
MUNICÍPIO DE MANACAPURU

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI 8.078/90 – LEI 7.347/85

PEÇA PROFISSIONAL: AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, por intermédio do Promotor de Justiça adiante subscrito, com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, combinado com os artigos 81 e 82, inciso I, da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1.990, art. 9.º, II e 92, da Constituição do Estado do Amazonas, e ainda artigo 1º e seguintes da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, vem perante Vossa Excelência propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AO CONSUMIDOR, COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA, com supedâneo no artigo 273, incisos I e II do Código de Processo Civil, contra:

1.º REQUERIDO: COMPANHIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS – CEAM, sociedade de economia mista, com endereço nesta cidade na Av. Ribeiro Júnior s/n.º – São Francisco, e,

2.º REQUERIDO: MUNICÍPIO DE MANACAPURU/AM, pessoa jurídica de direito público interno, com sede nesta cidade na Praça 16 de Julho, s/n.º – Centro, pelos fatos e fundamentos adiante expostos:

## 1. SINOPSE FÁTICA

1.1 O 2.º Requerido (Município) vêm cobrando há muitos anos taxa de iluminação pública dos moradores desta cidade de Manacapuru, conforme cópia das conta de energia em anexo (docs. 01 usque 05). O dinheiro é arrecadado pelo 1.º Requerido (CEAM), tendo em vista convênio firmado, e é repassado ao 2.º Requerido, conforme

cláusula terceira do convênio firmado entre os requeridos (doc. 06), tudo ao arpejo da Constituição Federal e Estadual, do Código Tributário Nacional, do Código Tributário do Estado do Amazonas, da Lei de Defesa do Consumidor e das Leis que regulam a cobrança de tributos no Estado, devendo, portanto, o Poder Judiciário fazer cessar tal ilegalidade, que agride o patrimônio de inúmeras pessoas, ensejando prejuízos para estas e enriquecimento ilícito para os Requeridos.

1.2 A referida cobrança ilegal, foi instituída pela Lei Municipal n.º 27, de 12 de dezembro de 1990 (Código Tributário do Município de Manacapuru), no seu artigo 64, inciso IV, e § 4.º, sendo hoje contestada pela população muito mais porque as ruas da cidade de Manacapuru só têm a iluminação dada pelo bom Deus, por ação da lua, muito embora todos os consumidores de energia elétrica paguem a taxa ilegal, instituída pela municipalidade.

1.3 A falta do serviço é notória, por isso independe de prova, tanto que a indicação legislativa n.º 016/2002, da Câmara Municipal de Manacapuru, de autoria do vereador João Elias, tem como justificativa da realização de sessão especial o seguinte: *O problema de energia no nosso município é um dos mais graves. Existindo uma indignação popular pela cobrança de um serviço altamente precário e extremamente caro...* (doc. 07).

## 2. A “LEGITIMATIO AD CAUSAM” DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 Desfruta o Ministério Público de legitimidade para propor ação civil pública em defesa do consumidor por força do disposto na Carta Magna brasileira:

Art. 129 – São funções institucionais do Ministério Público:

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (grifamos)

2.2 A norma do artigo 127 reforça a legitimação do *Parquet*, pois lhe incumbe da “defesa dos interesses sociais e individuais

indisponíveis”. Os direitos dos consumidores lesados pelos Requeridos são, sem dúvida, *direitos individuais homogêneos*. Mas são as disposições do Código de Defesa do Consumidor, mormente as dos artigos 81 e 82, inciso I, que confirmam de forma veemente essa legitimidade, como podemos ver na transcrição que fazemos abaixo, *in verbis*:

*Art. 81 – A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em Juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*Parágrafo Único – A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:*

*I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*

*II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base;*

*III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.*

*Art. 82 – Para fins do artigo 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:*

*I – o Ministério Público;*

2.3 *Ad argumentandum tantum*, o Ministério Público está legitimado à defesa dos interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, como é o caso em apreço, pois um número incalculável de consumidores são vítimas da ilegalidade perpetrada pelos Requeridos. O artigo 25, IV, “a”, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público é taxativo ao estabelecer, *expressis verbis*:

*Além das funções previstas na Constituição Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:*

*IV – promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:*

*para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e de outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;*  
(grifou-se)

2.4 O entendimento, quanto à legitimidade do Ministério Público para este tipo de demanda, onde se questiona legalidade de tributo, que quer fazer prevalecer o Supremo Tribunal Federal é dos mais retrógrados e indesejáveis, posto que totalmente divorciado da realidade. Vivemos numa sociedade onde nem mesmo os elementares direitos do cidadão são garantidos pelo Estado. A Constituição Federal preconiza princípios como o da igualdade e o Estado nem mesmo garante a assistência judiciária prometida pelo artigo 5.º, inciso LXXIV, da Carta Política. A tendência, que podemos chamar moderna no processo civil brasileiro, caminha no sentido da democratização da justiça, proporcionando a todos, indistintamente, o acesso ao Judiciário e o Ministério Público aparece como um veículo desse acesso para àqueles que sequer sabem que têm direitos, pois são excluídos dos meios de sobrevivência e formação intelectual. As demandas coletivas, como a presente, é que realmente concretizam os ideais da Carta Política de pleno acesso ao Judiciário e de igualdade e oportunidade do exercício dos direitos e da cidadania. Esta tendência, que infelizmente ainda não foi assimilada pela mais alta Corte de Justiça do País, já é decantada na doutrina nas vozes solenes dos mestres Ovídio A. Batista da Silva e Fábio Luiz Gomes, como vemos nas lições abaixo transcritas, *ipsi verbis*:

*A posição do Ministério Público no processo civil evidencia a tendência contemporânea de reduzir cada vez mais a esfera de disponibilidade dos direitos subjetivos, não propriamente para torná-los equações legais de exercício obrigatório e compulsivo, o que os transformaria de direitos em obrigações, mas para assegurar-lhes a efetiva e adequada realização no plano jurisdicional, por parte daqueles que, por uma razão qualquer, se encontrem numa situação de inferioridade econômica ou social e que, como decorrência dessa circunstância, possam privar-se involuntariamente de seus direitos e prerrogativas processuais. (Teoria Geral do Processo Civil, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1997, p. 143).*

2.5 Por outro lado é importante, ainda, ressaltar que **a cobrança ilegal da taxa de iluminação pública decorre de uma relação de consumo**, pois o fato gerador da questionada taxa é justamente o **consumo** de energia elétrica, assim, a cobrança ilegal advém fornecimento de um serviço público essencial e **se não houver o consumo não há a cobrança e, em consequência lógica, o “contribuinte”, que quer o STE**. O Supremo Tribunal Federal, como já se disse, reluta em aceitar a legitimidade do Ministério Público, **argumentando que contribuinte não é consumidor**. Nada mais absurdo e ilógico, já que uma coisa não exclui a outra, mesmo na relação de consumo que ora se debate. O Ministério Público está legitimado para a defesa de **outros interesses** coletivos e difusos que tenham expressão para toda a coletividade, como é o caso presente. A expressão que mais se representa esta “falta de entendimento” vem da cultura popular: **o pior cego é aquele que não quer ver**. Inobstante essa discussão, os Tribunais de nossa Pátria já se depararam várias vezes com a *quaestio iuris* da legitimidade do Ministério Público para a defesa do consumidor que é vítima da cobrança ilegal e abusiva da taxa de iluminação pública, e assim são as manifestações lúcidas e unívocas:

Ação Civil Pública – Legitimidade “ad causam” do MP – referente a Taxa de Iluminação – Interesse individual homogêneo. Possibilidade.

*Ao meu sentir, o acórdão objurgado decidiu em descompasso com a Lei n.º 8.078/90 (artigo 117), que, ao inserir no texto da Lei n.º 7.347/85, o artigo 21, incluiu, na proteção da ação civil pública, os interesses e direitos individuais homogêneos. A lei não distinguiu, ao mencionar direitos individuais homogêneos, se disponíveis ou não, se passíveis ou não de individualização. Averbando Ada P. Grinover, “que já no anteprojeto se buscava completar e aperfeiçoar o texto, aplicando-se a tutela jurisdicional a outros interesses difusos precisamente caracterizados e cuja ausência de solução a nível coletivo, via conflitos de massa que constituem grave fato de perturbação social e exemplificava como interesses difusos, dentre outros, os sujeitos passivos de obrigações tributárias, de qualquer natureza (Ação Civil Pública, página 42) – Recurso Especial n.º 49.272-6/RS (94.0016322-3) STJ – Relator Ministro Demócrito Reinaldo – j. 21.09.94.*

Ilegitimidade “ad causam” – Ministério Público – Ação Civil Pública oferecida em defesa dos contribuintes que teriam sido prejudicados pelos lançamentos da taxa de iluminação pública, exigidos pelo Município de São José do Rio Preto, nos exercícios de 1990, 1991, e 1992 – Existência de interesses coletivos e público – Legitimidade Reconhecida – Preliminar Rejeitada.

“Com efeito, presente o interesse coletivo representado pelo grande número de contribuintes que teriam sido prejudicados pelos lançamentos fiscais em questão, existindo ainda interesse público em evitar inúmeras ações individuais, às vezes com decisões conflitantes, fator de perplexidade e insegurança social, conforme ressaltado pelo Dr. Promotor de Justiça que oficiou nos autos”.

Admissível, conseqüentemente, o recurso à ação civil pública em defesa do contribuinte contra os aumentos dos impostos sem observância dos princípios constitucionais, inclusive aqueles atinentes ao processo legislativo (Apelação cível n.º 534913 – São José do Rio Preto – 1.ª Câmara do *Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* – *Rel. Juiz Santi Ribeiro*).

## Ação civil pública – Legitimidade ativa do Ministério Público – Taxa de iluminação pública

“(…) Subsiste, entretanto, a r. sentença, por seus próprios e bem deduzidos fundamentos. A legitimidade do Ministério Público decorre do disposto no art. 129, III, da C. F., no art. 91 da Estadual, do art. 3.º da L. C. 40, de 14.12.81 e, por fim, da Lei 7.347/85, que disciplinou a própria ação civil pública. É que existe, irrecusavelmente, o interesse coletivo dos munícipes de não serem onerados, ilegal e injustamente pela taxa de iluminação pretendida pela Administração daquele município, embora essa legitimação do M. P. para as ações civis previstas naquele artigo, o 129, não exclua a de terceiros, nas mesmas hipóteses (CF, parágr. 1.º do art. 129). Não se pode pretender fracionar o conflito, quando reconhecidamente coletivo.” (Apelação Cível nº 532.278-5 – Taquaritinga – Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo – Rel. Juiz Urbano Ruiz – j. 02.02.95).

Processual Civil. Ação Civil Pública. Taxa de Iluminação Pública. Legitimidade “ad causam” do Ministério Público.

“A preliminar de ilegitimidade da parte da entidade proponente da ação civil pública foi bem afastada pela sentença de primeira instância, uma vez que os interesses, embora comuns a toda uma categoria de pessoas que não podem ser determinadas, por serem difusos e transindividuais, respeitam a titulares dispersos na coletividade”, para usar expressão de Hugo Nigro Mazzilli, em sua obra *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, ed. Revista dos Tribunais, p. 9.

A medida gira em benefício de pessoas absolutamente indeterminadas, atingindo praticamente os interesses de toda a população, inclusive daqueles que venham a fixar residência em Piracicaba.

Não se trata da defesa de interesses de grupos dentro da coletividade, de molde a atingir tão-somente parcela da população, visando a pretensão encetada pelo Ministério Público à quase totalidade dos habitantes, sem individualização de pessoas.

Segundo assinala Hugo Mazzilli, “quando a lei confere legitimidade de agir ao Ministério Público, presume-se-lhe o interesse de agir, identificado que está, por princípio, com a defesa dos interesses indisponíveis da sociedade como um todo.” (RT 868/53) ( Apelação Cível n.º 168.218.1/5 – TJ/SP – Piracicaba – 3.ª Câmara Cível – Rel. Des. Silvério Ribeiro – j. 15.09.92).

Ação civil pública – Ato impugnado – Cobrança irregular de taxa pela Municipalidade – Interesse Difuso e coletivo caracterizado – Cabimento da ação – Embargos recebidos.

“Legitimado para propor ação civil pública na defesa dos interesses difusos e coletivos – como na espécie em exame é o órgão do Ministério Público (inciso III e 1.º do artigo 129 da Constituição da República e inciso IV do artigo 1.º e *caput* do artigo 5.º, ambos da Lei n.º 7.347, de 1985).

A cobrança irregular de taxas instituídas pela Lei Municipal n.º 225, de 1981 caracteriza-se como “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” a ser defendido em Juízo pelo Ministério Público (inciso IV do artigo 1.º da Lei n.º 7.347, de 1985). Na realidade inexistente “sistema de taxatividade para defesa de interesses difusos e coletivos...” e “...quando a lei lhe confere legitimidade para intervir, presume-se-lhe o interesse” (A defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, HUGO NIGRO MAZZILLI, 4.ª ed., Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 72 e 158).” (RJTJESP – 175/92 – Rel. Des. Gonzaga Franceschini, 3.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo).

Ação civil pública – Legitimidade ativa do Ministério Público – taxa de Iluminação Pública – Tributo inconstitucional.

Ação civil pública, em que o Ministério Público pretende afastar a cobrança da taxa de iluminação pública, instituída por lei e decreto da Municipalidade de Mombuca, decretada a nulidade de convênio celebrado com a Companhia Paulista de Força e Luz.

A sentença é de procedência, com referência ao reexame necessário.

Recorre apenas a empresa por último referida, levantando sua ilegitimidade para estar no pólo passivo e, no mérito, buscando a inversão do resultado.

A Procuradoria de Justiça é pelo improvimento.

Os autos foram ter no Eg. primeiro Tribunal de Alçada Civil, que, por acórdão, os remeteu para cá. Esse é relatório.

A legitimidade ativa do Ministério Público é manifesta, considerados os termos do arts. 129, III, da Lei Maior, 1.º, IV, e 5.º, da Lei 7.347/85. Também apelante é parte legítima passiva, posto que a seu cargo a arrecadação da taxa, cabendo-lhe, portanto, cumprir a obrigação de não fazer, sem se falar que se postula, ainda, a nulidade do convênio celebrado entre ela e a Municipalidade acionada. Rejeita-se, pois, a preliminar recursal.

No merecimento, tem-se que bem decretada a procedência, na medida que inconstitucional mesmo o tributo em testilha. A taxa somente é cabível, em razão do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte (art. 145, II, da CF). No caso, porém, não se cogita de poder de polícia, nem havendo falar na divisibilidade e especificidade do serviço, porque prestado a todos, indistintamente, imensurável a nível singular. Em outras palavras, cuida-se de benefício outorgado a título universal. De modo que, no primordial, de prevalecer o julgado monocrático.

Uma alteração apenas. É que a multa cominatória, na espécie, não pode ser aplicada em salários mínimos, porque isso contraria o disposto no art. 7.º, IV, da Lei Maior. Destarte, para se chegar ao valor da pena, converter-se-á o quanto mencionado na inicial (500 salário mínimos) em cruzeiros, considerado o salário mínimo da época do ajuizamento da ação, passando-se à correção monetária a partir dali, pelos índices ordinários.

Pelo exposto, meu voto dá provimento parcial aos recursos.” (Apelação Cível n.º 1774031/0 – Comarca de Capivari –

5.<sup>a</sup> Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo – rel. Des. Ivan Sartori – j. 01.12.94).

### 3. OS DANOS CAUSADOS AOS CONSUMIDORES

3.1 Os Requeridos todos os meses cobram e arrecadam a taxa de iluminação pública dos moradores desta cidade e ainda por cima **sem efetivamente servir a dita população com o serviço de iluminação pública** tão necessária para a melhoria da qualidade de vida de todos. Dessa forma, como se trata de cobrança indevida, é claro e evidente o prejuízo causado àqueles que todos os meses pagam em sua conta de fornecimento de energia elétrica com o acréscimo da taxa ilegal ora questionada;

3.2 Os valores que deverão ser devolvidos aos Consumidores lesados devem ser apurados quando da liquidação da sentença, após habilitação dos lesados que deverão ser chamados para integrar a lide, nos termos do artigo 94 da Lei 8.078/90;

3.3 É importante ressaltar que nem mesmo existe um serviço eficiente de iluminação pública, pois 80% (oitenta por cento) da cidade vive em completa escuridão à noite, fato notório e público, que não precisa ser provado *e, mesmo que o serviço fosse fornecido a contento, a cobrança seria também ilegal, porque esse tipo de serviço não é específico, nem divisível*, portanto, impossível seria a remuneração do mesmo através da cobrança de taxa, como vem ocorrendo ao arrepio das leis e, inclusive, ao arrepio da Constituição Federal;

### 4. O DIREITO APLICÁVEL

#### 4.1 A ILEGALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

4.1.1 As taxas são tributos vinculados, ou seja, sua cobrança depende de uma atividade do Estado, como nos informa a Constituição Federal, nos termos do artigo 145, inciso II, que assim dispõe, *expressis verbis*:

“Art. 145 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

.....  
II – taxas, 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 a sua disposição;” (grifamos)

4.1.2 A mesma disposição é repetida pela Constituição do Estado do Amazonas, no seu artigo 142, inciso II e da mesma forma no Código Tributário do Estado, no seu artigo 4.º, temos a mesma definição de taxa. A Lei Complementar n.º 19, de 29 de dezembro de 1997 relaciona as taxas que podem ser criadas **pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços públicos divisíveis e específicos. Se os serviços não forem específicos, nem divisíveis, é inconstitucional a instituição da taxa remuneratória.**

4.1.3 As taxas, segundo conceito jurídico constitucional se apresentam *‘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, ex vi do inciso II, art. 145, da Constituição Federal.* O parágrafo segundo do mesmo artigo e Estatuto Magno vai além, e determina: *as taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto.* Por seu tempo, o Código Tributário Nacional complementando o dispositivo constitucional dispõe que, imposto incide uma só vez excluindo, portanto, quaisquer outros tributos, sejam qual for sua natureza ou competência, *ex vi do § 2.º do art. 74.*

4.1.4 De outro turno, tendo em vista a definição do Código Tributário Nacional em seu artigo 77, vê-se claramente que o serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte para a sua cobrança deve ser *específico e divisível*. Específico, porque não se destina ao interesse geral da comunidade, mas de uma parte dos munícipes e, por isso, também divisível, já que capaz de se mensurar individualmente o proveito que cada um tem do serviço prestado com vistas a fixar seu valor. Os requisitos da especificidade e divisibilidade permeiam todo conceitual das taxas, tornando cogente sua existência no serviço público prestado para a validade legal do tributo cobrado. Ora, a iluminação das vias e logradouros públicos existe para possibi-

litar a vida noturna da comunidade, sem a qual se tornaria impossível a convivência dos cidadãos. E por esse fato, **não é só o morador de determinada rua que usufrui daquela iluminação, mas todo e qualquer transeunte.** Daí a ilegalidade do tributo, posto ser dirigido somente ao contribuinte consumidor e não a todo cidadão/consumidor.

4.1.5 Não se vê no fato gerador instituído pela lei municipal que a iluminação pública seja um serviço público específico e divisível. Pelo contrário, serve a todos e sua forma de depuração é impossível, por ser indivisível, insuscetível, pois, de mensura. A conclusão lógica do raciocínio nos leva ilegalidade da taxa. E mais, considerando-se a classificação dos tributos pela ligação da imposição tributária com a prestação direta ou não de uma atividade pública, consignaremos as espécies tributárias em duas estratificações: *vinculados* e *não vinculados*. Os primeiros (vinculados) são aqueles cuja base de cobrança vincula-se a uma atuação específica do Estado em relação ao contribuinte, e **que esta possa ser mensurável e divisível em unidades autônomas de utilização e intervenção.** Já os tributos não-vinculados, como sendo aqueles cuja instituição e cobrança não se liga e não pressupõe a prestação de qualquer serviço especial em relação ao contribuinte, decorre tão-somente da atuação geral do poder público nas múltiplas esferas e competências que exerce. Portanto, são considerados tributos vinculados as taxas, as contribuições de melhoria e as contribuições sociais. Por outro lado, serão considerados como tributos não-vinculados os *impostos*.

4.1.6 No que se refere a situação plasmada pelo Código Tributário deste Município, a instituição e cobrança da denominada *taxa de iluminação pública*, **se não há prestação de serviços na forma específica e divisível** e o fato gerador ocultado na lei municipal como sendo o mesmo do ICMS, podemos concluir que tal taxa encontra seu veto de constitucionalidade em pelo menos desde o momento da nossa atual ordem constitucional, quais sejam: a) quanto aos requisitos da especificidade e divisibilidade; e b) quanto à base de cálculo similar a da usada para o cálculo do *ICMS*.

4.17 Pontes de Miranda, baluarte do Direito, com a sapiência peculiar, baseando-se no grau de utilização do serviço público prestado, assim lecionou sobre o tema em comentário, *ex cathedra*:

que não seria taxa a tributação que alcançasse particulares que não pudessem tirar vantagem da atividade estatal, citando como exemplo, a taxa de navegabilidade do rio A, que também alcançasse os habitantes de zona separada do referido rio por montanha, pelo que, não podendo os citados habitantes usufruir do rio, não tirando, pois, vantagem da atividade estatal, não poderiam ser compelidos ao pagamento da taxa. (in Comentários a Constituição de 1967 com a emenda n.º 1 de 1969, São Paulo: RT 1970, tomo II, p. 372).

4.1.8 O eminente Professor Rui Barbosa Nogueira, em brilhantes e esclarecedoras lições nos traz a seguinte conclusão, *ex professo*:

‘De acordo com os textos da Constituição Federal, do CTN (arts. 77 e 78), da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, a nosso ver, da melhor e quase unânime doutrina pátria, como a dos melhores tributaristas de países cujos sistemas tributários, em matéria de taxas, são afins com o do Sistema Tributário Nacional, não pode o município instituir taxa para indenizar do custo *do serviço de iluminação de vias e logradouros públicos, porque esse serviço público é de uso comum ou “uti universi”*. Não é serviço específico, não é serviço especial nem divisível, “uti singuli”. Tal serviço é parte integrante dos chamados serviços públicos gerais que o Estado proporciona ou põe à disposição do povo e devem ser custeados pelos impostos pagos pelos contribuintes de acordo com suas capacidades contributivas, entre os quais se destacam os proprietários de imóveis, que aliás são também os únicos possíveis sujeitos passivos da contribuição de melhoria, sendo certo que esta, no caso de obra de iluminação pública, implica em a iluminação ser efetivamente mantida.

4.1.9 O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles *manifestação entendimento similar*; quando nos ensina:

‘Serviços ‘uti universi’ ou gerais são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender a coletividade no seu todo, como os de polícia, *iluminação pública*, calçamento e outros dessa espécie (*grifamos – Direito Administrativo*, 20.<sup>a</sup> ed., p. 297)

4.1.10 O não menos ilustre doutrinador Rui Barbosa Nogueira sacramenta-se que:

‘Somente a conjugação desses dois requisitos de especificidade e divisibilidade aliada à compulsoriedade do serviço, pode autorizar a imposição da taxa. Destarte, não é cabível a cobrança da taxa de calçamento de via pública ou pela iluminação do logradouro público, que não configuram serviços específicos, nem divisíveis por serem prestados ‘uti universi’ e não ‘uti singuli’, do mesmo modo que seria ilegal a imposição de taxa relativamente aos transportes urbanos posto à disposição dos usuários, por faltar a esse serviço específico e divisível, o requisito da compulsoriedade de utilização.

O funcionamento do serviço é condição para que a Administração possa exigir o recolhimento da taxa.

Com efeito, determinando a Constituição da República que as taxas são devidas pela utilização dos serviços prestados ao contribuinte os postos à sua disposição, não basta a criação do serviço e a consequente instituição da taxa para obrigar o administrado ao recolhimento do tributo; é preciso que a utilidade esteja em condições de ser usufruída por seus destinatários, ou, em outras palavras, que o serviço funcione efetivamente. Neste sentido, aliás, já decidiram nossos Tribunais, muito antes da inovação trazida pela Emenda Constitucional n.º 18/65 para o direito tributário.

4.1.11 À vista de tais incongruências, vários têm sido os litígios propostos na esteira da inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública instituída por muitos municípios brasileiros, restando destes vários julgados, a seguir transcritos, em todos eles tendo como funda-

mento a falta de especificidade e divisibilidade do tributo em relação ao contribuinte:

“Diante do que dispõe o art. 129, III, da Constituição Federal, e do art. 81, seu parágrafo único e itens I, II e III, da Lei 8.678/90 (Código de Defesa do Consumidor), é o Ministério Público parte legítima para propor ação civil pública, com vistas à suspensão de lei municipal instituidora de taxa de iluminação pública, dado a inconstitucionalidade da mesma, uma vez que conflitante com o art. 145, II, da Constituição Federal. O que caracteriza o tributo “taxa” é a especificação quanto ao serviço prestado e a individualização quanto à pessoa beneficiada. Não se configuram como serviços específicos nem divisíveis aqueles que são prestados *uti universi* e não *uti singuli*. Destarte, a iluminação das vias e logradouros públicos é de natureza genérica, atingindo indistintamente a um universo de pessoas, e imune, na essência, à mediação individualizada (TJ-MG – Acórdão publicado em 05.08.1.995 – DOE – Apelação Cível n.º 40.831-0).

“Não é legítima a cobrança da taxa de iluminação pública, pois que lhe faltam a especificidade e a indivisibilidade, que são os requisitos legais para facultar à municipalidade a imposição desse tributo. Com efeito, é impossível determinar a quem, especificamente, é prestado o serviço, bem como dividi-lo, equitativamente, entre todos os que dele se beneficiam, dentre os quais se incluem os eventuais transeuntes de um logradouro público” (Tribunal de Alameda Civil – RJ, apelação cível n.º 10.189/92 – Capital).

4.1.12 *Pelas disposições acima, bem como pela doutrina e jurisprudências citadas, não encontramos fundamento jurídico para a cobrança da taxa de iluminação pública, que vem cobrando pelos Requeridos, desobedecido, portanto, o princípio da legalidade tributária, já que não se trata de serviço divisível e específico, conforme estabelece ao artigo 145, inciso II, in fine, da Constituição Federal e*

*artigo 142, inciso II, da Constituição do Estado do Amazonas, e por isso, repita-se, ferido está o princípio da legalidade tributária, disposto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal da República.*

## 4.2 A IMPOSSIBILIDADE E A INCONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE TAXA PARA REMUNERAÇÃO DE SERVIÇO INDIVISÍVEL

4.2.1 É inconstitucional, a instituição e a cobrança da taxa de iluminação pública, inserida no ordenamento jurídico deste Município, *porque fere o inciso II, do artigo 145 da Constituição Federal e artigo 142, inciso II, da Constituição do Estado do Amazonas*, já que estes dispositivos só permitem a cobrança de taxa por serviço *específico e divisível*. *O serviço de iluminação pública não é específico, muito menos divisível*. A própria definição de taxa é suficiente para a constatação de que não há possibilidade jurídica da cobrança questionada, da qual são vítimas milhares de moradores da cidade de Manacapuru, *por tratar-se a iluminação pública de serviço de natureza indivisível, já que impossível mensurar a fruição individual do mesmo;*

4.2.2 Importante é dar-se destaque neste momento à definição de serviço público que na palavra do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, *é a prestação de utilidade material, fruível, individualmente, sob o regime de direito público*. Mais importante ainda é salientar que *nem todo serviço público é passível de tributação via taxa*. É esse o entendimento irrefutável dos mestres tributaristas e administrativistas, que trazemos em síntese na voz do já citado Roque Antônio Carraza, *ipsi literis*:

*Salientamos que não é qualquer serviço público que possibilita a tributação por via de taxa de serviço, mas, tão-somente, o serviço público específico e divisível, conforme, aliás, preceitua a 2.<sup>a</sup> parte do inc. II do art. 145 da CF. – grifamos (Curso de Direito Constitucional Tributário, Editora Malheiros, São Paulo, 1997, p. 312).*

4.2.3 Não podemos também esquecer que o serviço de iluminação pública não é serviço específico, ou seja, prestado individualmente a cada pessoa, de fruição *ut singuli*; é, sim, de fruição *ut universi*, geral, universal, ou seja, é aquele serviço prestado a todos os cidadãos indistintamente. Ora, o serviço de iluminação pública não é específico, como é óbvio, pois impossível quantificar-se a fruição individual do mesmo. Novamente o mestre Roque Carraza dá-nos lição esclarecedora sobre o tema em apreço, que transcrevemos, *verbo ad verbo*:

“... os serviços públicos específicos, também chamados singulares, são prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou pelo menos determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada.”(op. cit., p. 313).

4.2.4 Como podemos perceber, mesmo que estivesse sendo prestado a contento o serviço de iluminação pública pelos Requeridos, ainda assim, estes não poderiam cobrar a taxa ora questionada, pelas razões acima expostas. Vemos que é absurda a oneração dos Consumidores da cidade de Manacapuru da forma como vem sendo perpetrada pelos Requeridos, pois além de não se fornecer o serviço pelo qual cobra, tal cobrança não encontra respaldo no ordenamento jurídico, como já se expôs à saciedade. Por mais uma vez trazemos as lições do mestre Carraza, quando afirma de forma inequívoca a impossibilidade da cobrança de taxa de iluminação pública, nestes termos:

“Os serviços públicos gerais, ditos também universais, são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelos menos, indeterminável) de pessoas. É o caso dos *serviços de iluminação pública*, de segurança pública, de diplomacia, de defesa externa do País etc. *Todos eles não podem ser custeados, no Brasil, por*

*meio de taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado, representadas, basicamente, pelos impostos.*” – grifamos – (op. cit., p. 313).

4.2.5 O não menos ilustre mestre tributarista, Hugo de Brito Machado, dá-nos lição no mesmo sentido, apontando a iluminação pública como exemplo de serviço que não se pode taxar:

“Quando se trate de atividade provocada pelo contribuinte, individualmente, como acontece, por exemplo, no caso de fornecimento de certidões ou de prestação de atividade jurisdicional, parece indúvidoso o caráter específico e divisível do serviço. Por outro lado, serviço como o de iluminação pública, por exemplo, não nos parece ser específico nem divisível, posto que é usufruível por todos de forma indistinta.” (*Curso de Direito Tributário*, Ed. Malheiros, 12.<sup>a</sup> ed., São Paulo, 1997, p. 318).

4.2.6 Em um segundo aspecto que nos parece relevante, diz respeito à base de cálculo da taxa de iluminação pública similar a utilizada para o ICMS, por mais esse motivo a suscitada taxa de iluminação pública instituída e cobrada incide em inconstitucionalidade.

4.2.7 Desta feita, tomando-se por base o artigo 145, § 2.<sup>o</sup> do texto Constitucional que diz: *As taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto*, vamos verificar que a suscitada taxa é calculada sobre a mesma base numérica utilizada para o cálculo do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestaduais e intermunicipais e de comunicação – ICMS, conforme poder-se-á verificar pela leitura das contas de energia elétrica (docs. 01 a 05). Estas contas em confronto com o texto normativo tributário municipal, dão-nos a nítida certeza que é corrente a tributação em base inconstitucional pela poder público municipal. Assim, o Município de Manacapuru, através da CEAM, arrecada mensalmente a referida taxa com base nas faixas de consumo das unidades residenciais/comerciais, tudo conforme a cláusula primeira e tabela do anexo I, do convênio celebrado entre a CEAM e a Municipalidade.

4.2.8 Por estar devidamente comprovada a ilegalidade da taxa de iluminação pública, devem os Requeridos devolver aos Consumidores as importâncias pagas pelos mesmos nos últimos 05 (cinco) anos e cessar imediatamente, pela concessão de medida liminar, *ab initio*, de antecipação da tutela, a cobrança de tal tributo para o restabelecimento da justiça, do direito e da legalidade.

### 4.3 NECESSIDADE E POSSIBILIDADE DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

4.3.1 O juiz ao decidir sobre a antecipação da tutela pretendida deve cercar-se de elementos que dêem substância a seu ato decisório. É certo que somente em situações extremadas pode-se conferir ao litigante, antes da decisão final, os efeitos mesmos desta decisão. O mestre Teori Abino Zavascki nos dá o entendimento claro do significado da antecipação da tutela, *ex cathedra*:

“Antecipar significa satisfazer, total ou parcialmente, o direito afirmado pelo autor e, sendo assim, não se pode confundir medida antecipatória com antecipação da sentença. Antecipam-se, isto sim, os efeitos executivos daquela tutela. Em outras palavras: não se antecipa a eficácia jurídico-formal (ou seja, a eficácia declaratória e condenatória) da sentença; antecipe-se a eficácia que a futura sentença pode produzir no campo da realidade dos fatos. Eficácia é a aptidão da norma jurídica para gerar efeitos no mundo jurídico.” (*Antecipação da Tutela*, Editora Saraiva, São Paulo, 1997, p. 48).

4.3.2 Muito embora entendamos que não se trata de antecipação de efeitos e sim da própria tutela, ou do pedido, vale a lição do mestre, com esse pequeno reparo. É importante, ainda, que se atente para a peculiaridade da questão suscitada na lide a ensejar antecipação do pleito, pois somente nos casos de extrema gravidade pela demora da prestação jurisdicional e pela importância do bem a ser protegido, justifica-se a antecipação, como forma de prestação efetiva, garantidora de direitos, nos moldes previstos na Constituição Federal. Neste senti-

do invocamos novamente a sapiência do mestre Teori Albino Zavascki, quando obtempera, “in verbis”:

*O risco de dano irreparável ou de difícil reparação e que enseja antecipação assecuratória é o risco concreto (e não o hipotético ou eventual), atual (ou seja, o que se apresenta iminente no curso do processo) e grave (vale dizer, o potencialmente apto a fazer perecer ou a prejudicar o direito afirmado pela parte). Se o risco, mesmo grave, não se justifica a antecipação da tutela. É consequência lógica do princípio da necessidade, antes mencionado (opus citatum, p. 77).*

4.3.3 Não há dúvida que o pedido formulado tem bases concretas, não se pede com base em “achismos” e sim com supedâneo em fatos concretos. A necessidade da antecipação *inaudita altera pars* também está comprovada pela própria peculiaridade do pedido, muito mais porque Vossa Excelência bem sabe que tramita no Congresso Nacional Projeto de Emenda Constitucional para legalizar a cobrança ilegal da taxa de iluminação pública, *não havendo como, neste momento, querermos confrontar o direito constitucional ao contraditório com o direito à propriedade (art. 5.º, inciso XXII, CF/88) e a defesa do consumidor (art. 170, inciso V, da CF/88), também de índole constitucional, mas muito mais relevantes na presente lide, é claro.* Apesar das dificuldades de antecipar-se o pleito, principalmente por tratar-se de ação contra o Poder Público (Município), não há como deixar de fazê-lo sem o risco de agredir o patrimônio e a propriedade de milhares de famílias que têm o i, como consumidores, da *efetiva prevenção e reparação* (art. 6.º, VI, da Lei 8.078/90) dos danos patrimoniais e morais causados pelos fornecedores de serviços, inclusive públicos.

4.3.4 Em sustento das afirmações acima mais uma vez solicitamos o auxílio do mestre Zavascki, nas lições que transcrevemos, *verbo ad verbo*:

*Em princípio, pois, a antecipação da tutela não pode ser concedida inaudita altera pars. A providência somente poderá ser dispensada quando outro valor jurídico, de mesma estatura*

*constitucional que o direito ao contraditório, puder ficar comprometido com a ouvida do adversário. Por exemplo, se a demora decorrente da bilateralidade da audiência for incompatível com a urgência da medida pleiteada, ou se a cientificação do requerido acarretar, por si só, risco de dano ao direito, é evidente que, nesses casos, a dispensa da providência estará justificada, em nome da garantia da efetividade da jurisdição. – grifamos (opus citatum, p. 105).*

4.3.5 É muito importante dizer que a Constituição Federal consagra o **princípio da efetividade da jurisdição**, quando no artigo 5.º, inciso LVI, estabelece o devido processo legal como forma de proteção de direitos e, no inciso LV, do mesmo artigo garante o contraditório e ampla defesa. Ora, quando o Estado tirou do particular o direito de agir pelas próprias mãos e chamou para si a incumbência de fazer a justiça e garantir a eficácia das decisões, impedindo o perecimento dos direitos dos cidadãos, deve o mesmo propiciar as condições de tempo e modo para que a justiça aconteça concretamente. E há casos, como o presente, que urge a atuação do Estado, através do Poder Judiciário, para garantir-se a efetividade da jurisdição. Não há como, *in casu*, espera-se a manifestação da parte contrária pois há vidas em perigo. Novamente o mestre Zavascki nos dá proficiente lição neste sentido, “ad literam”:

“A manifestação do requerido deve ser colhida sempre que possível, independentemente de previsão explícita na lei ordinária, já que isso constitui exigência do princípio constitucional do contraditório. *Porém, se o risco de ineficácia é tão grave e iminente que não pode aguardar o tempo da citação ou da manifestação da parte ré, evidentemente que a medida antecipatória poderá ser concedida desde logo.* A isso estará autorizado o juiz por outro princípio constitucional: o da efetividade da jurisdição.” – grifou-se (opus citatum, p. 154).

4.3.6 Aparentemente haveria obstáculo legal para o deferimento do pleito ora solicitado, já que a Lei 8.437, de 30 de junho de 1992, veda a concessão de medida liminar contra atos do Poder Público. Em

que pese toda discussão doutrinária sobre tal Diploma, **os direitos defendidos na presente têm índole constitucional**, não podendo uma norma infraconstitucional impedir seu pelo exercício e dificultar a sua proteção, muito mais porque *a Constituição Federal erigiu a propriedade privada e a defesa do consumidor como princípios da ordem econômica* do Estado Democrático de Direito Brasileiro. O já bastante citado Teori Albino Zavascki assim manifesta-se, quanto a antecipação da tutela contra o Poder Público, *ipsi verbis*:

“Relativamente ao regime geral que orienta o instituto da antecipação de efeitos da tutela, nenhuma disposição específica foi editada para diferenciar as entidades públicas para excluí-las de sua aplicação. Nem mesmo o reexame obrigatório, pelo tribunal, das sentenças condenatórias contra elas proferidas constitui empecilho à antecipação quando esta for cabível. As pessoas jurídicas de direito público estão sujeitas, como todas as demais, ao regime processual que faculta antecipação da tutela.” (opus citatum, p. 160).

4.3.7 Deve-se ainda ter em conta que o 1.º Requerido é sociedade de economia mista, portanto, pessoa jurídica de direito privado, sujeito às regras do direito privado, conforme determina o artigo 173, parágrafo 1.º, da Constituição Federal.

## 5. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

5.1 *A verossimilhança das alegações* está demonstrada à sociedade, visto que é flagrante a ilegalidade da cobrança da taxa de iluminação pública cobrada pelos Requeridos ao arrepio, inclusive, da Constituição Federal, assim, perfeitamente configurado este requisito para a concessão da antecipação da tutela no que se refere à cessação da cobrança da taxa de iluminação pública. Como se disse, não resta qualquer dúvida quanto à existência do bom direito em favor dos Consumidores da cidade de Manacapuru, tendo em vista que se comprova de plano a inexistência da prestação efetiva dos serviços de iluminação pública pelos Requeridos. Ademais, milhares de pessoas estão sendo lesadas em seu patrimônio, no seu direito de propriedade,

a cada mês, por conta da ilegalidade da instituição e da arrecadação e cobrança da taxa de iluminação pública. Tal cobrança enseja indubitavelmente o enriquecimento ilícito do Município em prejuízo aos milhares de cidadãos consumidores-contribuintes lesados. Como se sabe as ações contra o Poder Público sempre demoram anos a fio, visto que os prazos dilatados para contestação e recurso, alongam as demandas e a parte mais fraca na relação jurídica quase sempre não sobrevive para ver seu direito garantido. Os prazos processuais dilatados para o Poder Público e depois a maratona dos precatórios desigualam as partes e desprestigiam a efetividade da jurisdição e o princípio da igualdade. O Estado poderoso prevalece-se da lei para dificultar o exercício de direitos inquestionáveis dos Consumidores e para isso conta com procuradores, assessores e estrutura, enquanto que a parte mais fraca – o administrado tem que fazer das tripas coração, na expressão popular, para fazer valer os seus direitos. Assim, desde já está caracterizado o *fundado receio de dano de difícil reparação*, pois também não há razão jurídica que permita a cobrança da taxa de iluminação pública e o perigo da demora mais se acentua, pois a devolução dos valores pagos indevidamente é demorada como sabemos e prejudicial aos Consumidores, daí a necessidade da concessão imediata da medida capaz de suspender o fluxo da ilegalidade e do prejuízo que vem sendo sistematicamente causado;

5.2 Ante o exposto e comprovado o *a verdade das alegações, bem como demonstrado o dano efetivo que vêm causando os requeridos aos consumidores de Manacapuru, bem como a dificuldade de reparação, nos termos do artigo 273, inciso I, do Código de Processo Civil*, o Ministério Público do Estado do Amazonas, legitimado pela Constituição Federal no seu artigo 129, inciso III, Lei 7.347/85, no seu artigo 5.º, e pela Lei 8.078/90 nos seus artigos 81 e 82, inciso II, requer a Vossa Excelência que se digne a, *initio litis*, proferir decisão liminar, antecipando parcialmente a tutela, mandando *cessar a cobrança da taxa de iluminação pública*, conforme autorizam os artigos 12, da Lei 7.347/85, 273, *caput* e inciso I, do Código de Processo Civil, intimando os Requeridos na pessoa de seus representantes legais, para que o 1.º não arrecade mais a taxa de iluminação pública neste Município e o 2.º Requerido deixe de fazer a referida cobrança,

sendo o descumprimento, por qualquer um dos Requeridos, penalizado com a cominação de *multa diária*, cujo valor requer-se seja arbitrado em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por cada mês de cobrança irregular.

## 6. PEDIDO PRINCIPAL

### 6.1 Pelo exposto:

6.1.1 Requer, *initio litis e inaudita altera pars*, a *antecipação parcial da tutela*, nos termos do artigo 273, inciso I, do Código de Processo Civil, consistente na cessação imediata da arrecadação da taxa de iluminação pública pelo 1.º Requerido (CEAM), sendo os valores excluídos das contas dos consumidores-contribuintes; o recebimento e processamento da presente ação civil pública de responsabilidade por danos aos Consumidores da cidade de Manacapuru, com a citação dos Requeridos, na pessoa de seus representantes legais, para contestá-la, se quiserem, sob pena de revelia e confissão, a qual será, ao final, julgada procedente, para condená-los a:

a) *obrigação de não fazer* consistente em absterem-se definitivamente de cobrar taxa de iluminação pública, com a cominação de multa diária de 500.000 UFIRs (quinhentas mil unidades fiscais de rendimento), em caso de descumprimento do estabelecido;

b) *obrigação de fazer* consistente em indenizar os Consumidores que pagaram a taxa de iluminação pública nos últimos 05 (cinco) anos e ainda pelos danos morais, tudo a ser apurado através de perícia judicial, com atualização do valor da condenação, em expressão monetária mediante a aplicação dos índices oficiais de correção da moeda;

c) *obrigação de fazer* de manter o serviço de iluminação pública, providenciando a colocação de lâmpadas nos postes de toda cidade, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena do pagamento de multa diária de 10.000, 00 (dez mil reais), por cada dia de atraso;

6.1.3 ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como, honorários periciais;

6.1.4 Requer que os valores eventualmente arrecadados com as multas e ou indenização sejam revertidos em favor do fundo de que trata o art. 238 da Constituição Estadual (FUNCITEC).

6.1.3 Requer provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial, perícias, juntada de documentos e oitiva de testemunhas, cujo rol será oportunamente ofertado;

6.1.4 Requer a Vossa Excelência que *declare nulo o convênio firmado entre os Requeridos para repasse da arrecadação dos valores da taxa de iluminação pública* para os cofres do Município.

6.1.5 Requer, outrossim, o chamamento dos Consumidores que pagam e pagaram taxa de iluminação pública aos Requeridos, para integrarem a lide como litisconsortes, através da publicação na imprensa local, pelas emissoras de rádio e televisão, e no Órgão Oficial do Estado, como determina o artigo 94, da Lei 8.078, de 11/09/90.

Dá-se à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Nestes termos

Pede deferimento.

Manacapuru, 20 de maio do ano 2002.

Carlos José Alves de Araújo  
Promotor de Justiça