



## REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO – FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

### **Contratação de parcerias público-privadas no setor de iluminação pública: aspectos da receita corrente líquida e as características da COSIP**

*Execution of public-private partnerships for public lighting services: concerns on the current net revenue and characteristics of the street lighting tax*

Mário Saadi Lima

**Resumo:** O trabalho versa sobre a questão das receitas públicas municipais a serem destinadas para o custeio de PPPs de iluminação pública, para a remuneração devida às concessionárias. Mais especificamente, pretendeu-se pesquisar se os dispêndios relativos às PPPs que tenham como objeto a prestação de serviços de iluminação pública, custeadas com recursos advindos da cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, deveriam impactar o limite de RCL passível de ser comprometido com contratos dessa natureza.

**Palavras-chave:** Receita corrente líquida; contribuição de iluminação pública; parcerias público-privadas – PPP.

**Abstract:** The purpose of the essay is to analyze the municipal revenues used to the payments due to concessionaires under public lighting PPP projects. More specifically, the subject of the research is to determinate if the payments made with the street lighting tax for the fund of PPPs for public lighting services should affect the limits of the current net revenues for to contracts of such type.

**Keywords:** Current net revenue; street lighting tax; public-private partnerships – PPP.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n2p429-452>

**Artigo submetido em:** abril de 2016

**Aprovado em:** abril de 2016

## CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E AS CARACTERÍSTICAS DA COSIP

Mário Márcio Saadi LIMA\*

*Sumário: 1. Introdução; 2. Aspectos da Receita Corrente Líquida – RCL; 2.1 Importância da RCL no debate atual: a questão das “pedaladas fiscais”; 3. A hipótese levantada e a sua importância para as Municipalidades; 3.1 Metodologia de levantamento de acordãos; 4. Entendimento pelo não comprometimento de parcela da RCL, em função das características da COSIP; 4.1 Entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; 4.2 Entendimentos do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso; 5. Entendimentos dissonantes dos Tribunais de Contas Estaduais; 5.1 Reparos aos posicionamentos dos referidos Tribunais de Contas Estaduais; 6. Aproximação entre os entendimentos dos Tribunais de Contas e as razões do art. 28 da Lei Federal de PPPs; 7. Conclusões; 8. Referências bibliográficas.*

### 1. Introdução

A prestação de serviços públicos adequados é um dever dos entes federativos no Brasil. A Constituição Federal de 1988 (“CF/1988”) delinea as atribuições a respeito do tema. No que tange aos Municípios, prevê a sua competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V).

Dentre eles, podem ser incluídos os de *iluminação pública*. Do ponto de vista constitucional, a competência municipal para executá-los decorre tanto do interesse local que permeia a iluminação quanto da figura da *Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública* (“COSIP”). Nos termos do art. 149-A da CF/1988, “[o]s Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública [...]”.

Da leitura combinada do disposto no art. 30, V, da CF/1988, com a do art. 149-A, que traz autorização para a instituição de tributo destinado para custeio das atividades de iluminação, passível de instituição pelos Municípios e pelo Distrito Federal, deriva a competência material de tais entes federados para a sua prestação.

Atualmente, os Poderes Públicos locais têm por necessidade viabilizar solução para a prestação dos serviços de iluminação pública. Esse fato decorre da publicação da Resolução Normativa 414, de 09 de setembro de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (respectivamente, “Resolução 414” e “ANEEL”), por meio da qual se determinou que as distribuidoras de energia elétrica deveriam transferir os sistemas de iluminação pública, por elas geridos, aos Municípios até a data de 31 de dezembro de 2014.<sup>1</sup>

---

\* *Doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Bacharel em Direito pela Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP. Associado sênior da Prática de Direito de Infraestrutura de Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados. Membro da Comissão Especial de Direito de Infraestrutura do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Árbitro vinculado à Câmara de Arbitragem e Mediação da Federação das Indústrias do Paraná - CAMFIEP. Autor do livro *O procedimento de manifestação de interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro* (Fórum, 2015). Editor do livro *The Public-Private Partnership Law Review* (Law Business Research Ltd., London, 2015).*

<sup>1</sup> A atividade de iluminação pública foi caracterizada na Resolução 414 como “serviço público que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, contínua ou eventual” (art. 2º XXXIX). Adicionalmente, o ato normativo caracterizou a tarifa relativa à iluminação pública como aquela relativa ao “fornecimento para iluminação de ruas, praças, avenidas, túneis, passagens subterrâneas, jardins, vias, estradas, passarelas, abrigos de

A despeito de a competência material para a prestação dos serviços ser dos Municípios, na prática, em inúmeros casos a sua prestação efetiva é (ou vinha sendo) realizada pelas distribuidoras de energia elétrica. Historicamente, essas atividades estiveram atribuídas a tais empresas em função, sobretudo, da proximidade das infraestruturas físicas necessárias para o desempenho de ambas.

Em decorrência das exigências estabelecidas na Resolução 414, parcela das soluções adotadas pelos Municípios para a prestação dos serviços de iluminação pública tem se dado por meio da tentativa de contratação de parcerias público-privadas (“PPPs”),<sup>2</sup> em sua modalidade de concessão administrativa.<sup>3</sup>

Em que pese a importância desses projetos e a sua pertinência para a responsabilidade atribuída aos Municípios, não se pode olvidar a complexidade inerente à modelagem de concessões (sobretudo de natureza orçamentária, no caso em análise).

O tema da responsabilidade fiscal, inerente à noção da RCL e aos limites de gastos e de constituição de despesas, tem sido objeto de intenso debate, a partir do início da discussão da prática de “pedaladas fiscais” no âmbito da Administração Pública Federal. Em linha com os aspectos abordados no presente trabalho, o aperfeiçoamento do orçamento público passa, necessariamente, pela análise da possibilidade de aplicação de recursos e de seus impactos nos entes federados.

Nesse contexto, aborda-se aqui a responsabilidade fiscal e a possibilidade de aprimoramento do orçamento dos Municípios e do Distrito Federal na contratação de PPPs.

A celebração dessas avenças, a envolver dispêndio de recursos públicos, está sujeita a observância de condições prévias e limitações de natureza orçamentária e financeira para assunção de obrigações de pagamento pela Administração. Por se tratar de compromisso contratual de longo prazo, de até 35 (trinta

---

usuários de transportes coletivos, logradouros de uso comum e livre acesso, inclusive a iluminação de monumentos, fachadas, fontes luminosas e obras de arte de valor histórico, cultural ou ambiental, localizadas em áreas públicas e definidas por meio de legislação específica, exceto o fornecimento de energia elétrica que tenha por objetivo qualquer forma de propaganda ou publicidade, ou para realização de atividades que visem a interesses econômicos” (art. 5º, § 6º, da Resolução 414). As distribuidoras deveriam transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa jurídica de direito público competente (art. 218), em conformidade com cronograma estabelecido, observado o horizonte limite de 31 de dezembro de 2014 (art. 218, §3º).

<sup>2</sup> A relevância das PPPs para a prestação do serviço de iluminação pública é explicitada pelo crescente uso da modalidade por diversas Municipalidades. São vários os casos em que contratos de PPP em iluminação pública já foram celebrados, estão em fase de licitação e consulta pública ou em estudo. O Município de Caraguatatuba/SP, por exemplo, já celebrou contrato (como resultado do Edital de Concorrência 16.806/2012). Outros Municípios estão em fase final da elaboração de estudos ou de audiências públicas, como São Paulo/SP (em fase de consulta pública), Cuiabá/MT e Maceió/AL (que já realizaram audiências públicas com relação ao modelo) e Uberaba/MG (estudos autorizados pela Resolução CGP 01, de 31 de julho de 2015). Por fim, há diversos estudos e procedimentos de manifestação de interesse em curso sobre o tema. Podemos citar os casos de Belo Horizonte/MG (cujos resultados de PMI 01-005.247/15-08 foram apresentados em 27 de agosto de 2015), Fortaleza/CE (com procedimento de manifestação de interesse aprovado pelo Decreto Municipal 31.158/2013), Santo André/SP (com procedimento de manifestação de interesse já aprovado pela Resolução 01, de 21 de agosto de 2014) e de Mauá/SP (procedimento de manifestação de interesse aprovado pelo Edital de Chamamento Público 01/2015).

<sup>3</sup> A Lei Federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública (“Lei Federal de PPPs”), estabelece 2 (duas) modalidades de concessão: a patrocinada e a administrativa. A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 1º). Por sua vez, a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (art. 2º, § 2º).

e cinco) anos de duração, torna-se necessário projetar o fluxo de receitas futuras para verificar a sua suficiência em relação aos desembolsos programados no decorrer dos anos vindouros.<sup>4</sup>

Além disso, existe limite anual de dispêndio para despesas de caráter continuado derivadas de contratos de PPP, aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida (“RCL”).<sup>5</sup> Caso o limite seja ultrapassado em algum exercício, ou em relação às receitas projetadas nos próximos 10 (dez) anos, o ente público ficará impedido de receber transferências voluntárias da União (cf. art. 28 da Lei Federal de PPPs).<sup>6</sup>

Essa restrição destina-se a controlar o gasto público, de modo a evitar o comprometimento desmedido do orçamento da União, por meio da vedação à realização de transferências voluntárias ou concessão de garantia aos Estados, Distrito Federal e Municípios que destinem, de modo reputado como excessivo, recursos próprios a projetos de PPPs.<sup>7</sup>

O art. 28 da Lei Federal de PPPs tentou coibir o uso indiscriminado de recursos públicos municipais, integrantes da RCL, para o custeio de tal modalidade contratual. Como devem satisfazer as despesas ordinárias dos entes federados, a contratação de alto volume de PPPs poderia, nesse sentido, prejudicar a concretização das demais necessidades públicas, no médio ou longo prazos, atendidas pela generalidade de receitas por eles obtidas.<sup>8</sup>

Diante da complexidade decorrente das obrigações estabelecidas pela lei para que um projeto de concessão dessa natureza seja viabilizado, torna-se importante a análise da utilização da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (“COSIP”) como instrumento apto a trazer autossustentabilidade financeira para este tipo de modelagem e quais as principais cautelas a serem adotadas pelo Poder Concedente nesse processo.

---

<sup>4</sup> Cf. art. 10, § 4º, da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública – “Lei Federal de PPPs”.

A respeito das parcerias público-privadas e da responsabilidade fiscal que lhes é inerente, Sundfeld coloca que “[...] a Lei PPP superou uma insuficiência da legislação anterior: a falta de um sistema bem organizado de garantia dos compromissos financeiros de longo prazo do Estado com o contratado. A Lei PPP não só afirmou a licitude dessas garantias (art. 8º), como concebeu uma entidade jurídica nova para esse fim: o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP (art. 16). No entanto, deve-se ter em conta que todo instrumento novo pode ser mal-usado pela máquina estatal brasileira, que tem sérios problemas de controle, apesar de todos os inegáveis avanços dos últimos anos. Especificamente em relação às parcerias em sentido estrito, alguns riscos devem ser apontados. O primeiro é o comprometimento irresponsável de recursos públicos futuros, seja pela assunção de compromissos impagáveis, seja pela escolha de projetos não prioritários. A Lei PPP atentou para isso, quando fez rígidas exigências de responsabilidade fiscal (art. 4º, IV e arts. 10, 22 e 28), impôs o debate público prévio dos projetos (art. 10, VI) e criou um órgão gestor centralizado para definir as prioridades e avaliar as possibilidades econômico-financeiras para as contratações federais, bem como para acompanhar sua execução (arts. 14 e 15)” (SUNDFELD, 2005, p. 56).

<sup>5</sup> A Lei Federal de PPPs prescreve que “[a] União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios” (art. 28).

<sup>6</sup> PINTO JUNIOR, 2015, p. 450.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, 2015, p. 470.

<sup>8</sup> A respeito do tema da responsabilidade fiscal no bojo da execução contratual de parcerias público-privadas, cf. GUIMARÃES, 2009-2010; MARQUES NETO; JORDÃO, 2009.

O presente trabalho versa sobre a questão das receitas públicas municipais derivadas, a serem destinadas para o custeio de futuras PPPs de iluminação pública, para fazer frente à remuneração que será devida às concessionárias.

Mais especificamente: pretendeu-se pesquisar se os dispêndios relativos às PPPs que tenham como objeto a prestação de serviços de iluminação pública, custeadas integralmente com recursos advindos da cobrança da COSIP, deveriam ou não impactar o limite de RCL das Municipalidades passível de ser comprometido com contratos dessa natureza.

A pesquisa desenvolvida teve por objetivo aferir, com base em entendimentos concretos a respeito da figura da COSIP, se o fato de estar atrelada à atividade que deve custear seria apto a justificar o seu não cômputo no dispêndio da RCL com projetos de PPPs.

A conclusão a que se chegou é a de que, sim: tal fato pode ser encarado, juridicamente, como justificativa adequada para que a utilização das receitas oriundas da cobrança da COSIP não impacte o limite de RCL previsto no art. 28 da Lei Federal de PPPs. Este dado que pode ser utilizado para o aperfeiçoamento do orçamento municipal e, conseqüentemente, ampliar a base de projetos que poderão ser estruturados por meio de PPPs. O entendimento foi extraído:

- (i) da natureza jurídica dos recursos da COSIP, afetados ao custeio da atividade de iluminação pública (ou, em outros termos, sem que seja possível a sua aplicação para a cobertura de quaisquer outras despesas que não as inerentes a essa atividade);
- (ii) de precedentes de Tribunais de Contas Estaduais e Municipais – quando existentes – sobre a não utilização dos recursos da COSIP para integrar a base de cálculo do repasse constitucional às Câmaras Municipais, informações utilizadas como paralelo para a hipótese aqui aventada.

Em nossa visão, o resultado da pesquisa empreendida aponta para, ao menos, 3 (três) aspectos que merecem ser considerados para o aperfeiçoamento do orçamento público municipal, em geral, e especificamente para a contratação de PPPs:

- (i) a necessidade de atenção para o cálculo da RCL, à luz de todas as despesas constituídas pelas Municipalidades, notadamente para que não haja o comprometimento de sua capacidade de investimento e de execução de novos projetos que sejam imperativos;
- (ii) a atenção para a utilização concreta dos recursos da COSIP, seja para a determinação da base de cálculo para os repasses às Câmaras Municipais, seja para o custeio de atividades de iluminação pública (e para a sua não utilização em serviços que não sejam caracterizados como tal);
- (iii) a efetiva utilização da COSIP para a contratação de PPPs no setor de iluminação pública, tendo em vista que a ausência de sua integração na base de cálculo da RCL, para fins do art. 28 da Lei Federal de PPPs, pode viabilizar tanto a outorga dessas concessões quanto de outras que se façam necessárias em âmbito local e demandem a realização de dispêndios por parte da Municipalidade.

Para a exposição dos pontos acima e de nossas conclusões (*Item 7*), o presente documento está assim estruturado: além dessa, discorreremos sobre aspectos gerais a respeito da Receita Corrente Líquida (*Item 2*), enaltecendo a sua importância com análise de discussão traçada recentemente pelo Tribunal de Contas da União a respeito das denominadas “pedaladas fiscais” (*Item 2.1*).

Com isso, faremos a imersão no tema da natureza dos recursos da COSIP (*Item 3*), com a apresentação de metodologia (*Item 3.1*) para o levantamento de discussões concretas, realizadas por Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, a respeito de sua não inserção na noção de *somatório da receita tributária*, para fins dos repasses do duodécimo ao Poder Legislativo Municipal (*Itens 4, 4.1 e 4.2*).

Adiante, apresentaremos os principais aspectos de entendimentos traçados por Tribunais de Contas que dissonam da hipótese aqui defendida e dos demais previamente analisados (*Item 5*), bem como a nossa visão pela necessidade de reparo naqueles entendimentos (*Item 5.1*).

Finalmente, realizaremos a aproximação entre o resultado da pesquisa empreendida e os entendimentos dos Tribunais de Contas em relação à destinação de recursos para a cobertura de despesas do Poder Legislativo Municipal, não abarcando os recursos arrecadados com a COSIP (*Item 6*). Passamos a fazê-lo na sequência.

## 2. Aspectos da Receita Corrente Líquida – RCL

Nos termos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal – “LRF”), a RCL é definida como o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (art. 2º, IV).<sup>9</sup>

A noção da RCL é crucial para as contas públicas dos entes da federação. Isso porque é sobre ela que se assentam as bases para a verificação do cumprimento dos limites, por exemplo, de gastos com pessoal,<sup>10</sup> da dívida consolidada líquida,<sup>11</sup> das contratações de operações de crédito<sup>12</sup> e de concessão de garantias.<sup>13</sup> Ela será determinada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 (onze) anteriores, excluídas as duplicidades (art. 2º, § 3º, da LRF).

### 2.1. Importância da RCL no debate atual: a questão das “pedaladas fiscais”

Como nota preliminar, chama-se a atenção para o fato de que o tema da responsabilidade fiscal, a orbitar a noção da RCL e os limites de gastos e de constituição de despesas pela Administração Pública, tem sido objeto de intenso debate recente. Em linha com os aspectos abordados no presente trabalho, o aperfeiçoamento do orçamento público passa, necessariamente, pela análise sobre a possibilidade de aplicação de recursos e de seus impactos sobre entes federados.

Especificamente, o tema da responsabilidade fiscal para o adimplemento de todas as obrigações pecuniárias do Governo Federal foi discutido pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) no Processo 021.643/2014-8,<sup>14</sup> consubstanciado no Acórdão 825/2015.

---

<sup>9</sup> Para a sua apuração, devem ser deduzidos: (i) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da CF/1988; (ii) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (iii) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da CF/1988.

<sup>10</sup> Art. 19 da LRF.

<sup>11</sup> Art. 30, § 3º, da LRF.

<sup>12</sup> Art. 7º, I, da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização (“RSF 43”).

<sup>13</sup> Art. 9º, parágrafo único, da RSF 43.

<sup>14</sup> TCU, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, data da sessão: 15. abr. 2015.

O processo tratou de representação apresentada pelo Ministério Público junto ao TCU, em função de informações de atrasos nos repasses, a instituições financeiras pertencentes ou controladas pelo Poder Público Federal, de valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o Bolsa Família, o abono salarial, o seguro-desemprego,<sup>15</sup> e outros benefícios e subsídios, que implicariam violação a dispositivos da LRF alusivos à contratação de operações de crédito por parte dos entes públicos.<sup>16</sup>

Na representação, o Ministério Público requereu a realização de inspeção no Banco Central do Brasil e na Secretaria do Tesouro Nacional, e, se fosse o caso, em outros órgãos e entidades, com o objetivo de:<sup>17</sup>

- (i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas;
- (ii) acaso confirmadas as operações de crédito, que fosse promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização;
- (iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil captava, apurava e registrava, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras. Em caso contrário, que fosse promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização;
- (iv) verificar como o Banco Central do Brasil, especificamente por intermédio de seus departamentos de supervisão bancária, acompanhava, orientava e normatizava o registro de tais operações no balanço das instituições financeiras, e, se fosse o caso, determinar as medidas corretivas necessárias.

Autuado o processo, 2 (dois) outros temas foram incorporados ao escopo da inspeção autorizada, relacionados ao assunto da representação:

- (i) a apuração de notícias de que a União estaria adiando a transferência de recursos devidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para, com isso, obter maiores resultados primários em sua própria contabilidade;
- (ii) a análise de Nota de Esclarecimento publicada pelo Banco Central do Brasil em 15 de julho de 2014,<sup>18</sup> no seu sítio na rede mundial de computadores, acerca de incorreções no

---

<sup>15</sup> Exemplificativamente, as informações do Acórdão 825/2015 dão conta de que os documentos obtidos pela Auditoria do TCU junto à Caixa Econômica Federal, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome comprovariam que, “ao longo dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014, recursos próprios da Caixa foram utilizados para o pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito dos seguintes programas de governo: Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial”, de forma que “o saldo total de referidos passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R\$ 1.740,5 milhões, assim divididos: (i) Bolsa Família: R\$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R\$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R\$ 87 milhões” (fls. 15-16 do Acórdão 825/2015).

<sup>16</sup> Fl. 82 do Acórdão 825/2015.

<sup>17</sup> Fl. 82 do Acórdão 825/2015.

<sup>18</sup> O Banco Central do Brasil havia publicado “Nota de Esclarecimento” em seu sítio na rede mundial de computadores, em razão de “[...] incorreções de conteúdo em reportagens e em editorial publicados recentemente pelo jornal O Estado de S. Paulo, acerca dos resultados fiscais divulgados pelo Banco Central do Brasil relativos ao mês de maio de 2014” (fl. 66 do Acórdão 825/2015).

O conteúdo integral da referida “Nota de Esclarecimento” é o que se segue:

“Em razão de incorreções de conteúdo em reportagens e em editorial publicados recentemente pelo jornal O Estado de S. Paulo, acerca dos resultados fiscais divulgados pelo Banco Central do Brasil relativos ao mês de maio de 2014, cabe esclarecer:

montante de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) nos resultados fiscais divulgados por aquela autarquia relativos ao mês de maio de 2014.<sup>19</sup>

Diante desses novos elementos, a inspeção teve por objetivo final a identificação de eventuais irregularidades em repasses do Governo Federal às instituições financeiras, ao FGTS e aos demais entes federados.

A inspeção deu-se no período de 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014 e abrangeu os seguintes órgãos e entidades: Banco Central do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

A unidade técnica do TCU responsável pela auditoria, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional deste Tribunal (“SecexFazenda”) informou que o volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 1,17 trilhão, correspondente ao montante da dívida interna líquida do Governo Federal no final de outubro de 2014.<sup>20</sup> Destacou, todavia, que as análises não compreenderam todas as situações existentes

---

1. A apuração dos indicadores fiscais pelo Banco Central (pela ótica do financiamento) segue padrões internacionalmente consagrados e tem como fonte básica de informação os dados contábeis das instituições financeiras. O processo envolve, além de coleta automatizada desses dados, subsequente análise crítica e validação das informações, uma das fases indispensáveis à correta compilação e conseqüente confiabilidade das estatísticas. Assim, é de todo impertinente e tecnicamente incorreta qualquer referência ou especulação sobre resultado parcial apurado pelo Banco Central.

2. Logo, só existe um único resultado de apuração dos indicadores fiscais pelo Banco Central: aquele apurado e divulgado ao final de todo o processo.

3. No caso específico, ainda na fase preliminar de apuração, o que não pode e nem deve ser confundido com o resultado final, a coleta automatizada detectou variação relevante em grupamento contábil referente a ativo financeiro do Governo Federal, comparativamente a meses anteriores. Em conformidade com o procedimento padrão, procedeu-se à análise e validação dos dados quando se verificou que a origem da variação decorreu de mudança no procedimento contábil utilizado por uma instituição financeira. A referida mudança resultou na classificação deste ativo financeiro do Governo Federal em outro grupamento contábil, não abrangido na coleta automatizada para a apuração fiscal, mas devidamente identificado na fase de validação analítica dos dados.

4. A partir da avaliação realizada, certificou-se que os valores constituíam ativo financeiro de titularidade do Governo Federal, sendo efetuados os registros cabíveis nas estatísticas fiscais. Assim, foram realizados, do ponto de vista da metodologia de apuração fiscal, todos os procedimentos adequados, em conformidade com os padrões internacionais, visando refletir corretamente os resultados fiscais do período.

5. Ao basear-se em informações incompletas, as reportagens cometeram várias incorreções, induzindo o leitor a conclusões distorcidas, quando na realidade o Banco Central prestou todos os esclarecimentos sobre o tema, inclusive o fazendo pessoalmente em duas ocasiões para atender a pedidos do jornal. Além disso, o Banco Central sempre esteve à disposição para sanar dúvidas.

Por fim, cumpre informar que, especificamente sobre a mudança na classificação contábil pela instituição financeira, o assunto está sob análise da área de supervisão” (disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota-de-esclarecimento-15-7-2014.aspx>>. Acesso em: 12. out. 2015).

<sup>19</sup> Fl. 82 do Acórdão 825/2015.

<sup>20</sup> O objetivo da inspeção foi analisar repasses do Governo Federal a instituições financeiras, com vistas a identificar eventuais irregularidades. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões (fl. 03 do Acórdão 825/2015):

(i) os eventuais atrasos na cobertura, pela União, dos montantes devidos às instituições financeiras em decorrência das operações relacionadas à equalização de taxas de juros e ao pagamento de dispêndios de responsabilidade da União representam uma operação de crédito?

(ii) qual a natureza e demais características dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?

(iii) os repasses, aos demais entes federados, dos recursos referentes aos royalties do petróleo, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação estão sendo efetuados nos prazos devidos?



de repasses de recursos da União às instituições e aos entes federados, o que significa que os achados não são exaustivos.<sup>21</sup>

Quanto às transferências de recursos a Estados e Municípios, há a indicação, no Acórdão 825/2015, de que a União teria atrasado repasses referentes aos royalties do petróleo, à compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e à cota-parte do salário educação, “com o evidente fim de aumentar os resultados primários em sua contabilidade, em detrimento, por consequência, do controle fiscal dos demais entes federados”.<sup>22</sup>

No caso dos royalties do petróleo e da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos, o Min. Relator José Múcio Monteiro menciona que

[...] deveriam ser feitos até o último dia do mês, passaram, a partir de fevereiro de 2014, a ocorrer no primeiro dia útil do mês subsequente. Verificou-se que as ordens bancárias eram emitidas no último dia do mês, mas sempre após o horário limite para que os recursos fossem sacados da Conta Única do Tesouro no mesmo dia. Tal sistemática, conforme anotado pela equipe de fiscalização, só não era adotada quando o valor a transferir era irrisório em relação aos movimentados normalmente. Como tal despesa somente é captada no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público apurada pelo Bacen – DLSP quando o recurso é sacado da Conta Única, posterga-se para o mês seguinte a sua contabilização, caracterizando a chamada “pedalada fiscal”.<sup>23-24</sup>

Para os fins do presente trabalho, o Acórdão 825/2015 apresenta-se como importante precedente, pois caminha na linha de destacar a importância da abordagem cuidadosa das despesas e das receitas públicas, orbitando a noção da RCL. Nesse ponto, continua o Min. Relator José Múcio Monteiro em sua análise sob o tema das pedaladas fiscais:

Perversamente, a conduta de atrasar para o próximo mês a realização de referidas transferências, ao tempo em que aumenta a Receita Corrente Líquida (RCL) da União, parâmetro dos mais importantes das finanças públicas, porquanto relacionado ao cumprimento de metas fiscais impostas pela LRF (LC 101/2000), acaba por diminuir as disponibilidades dos entes federados que teriam o direito de receber os recursos até o último dia do mês. A não ser que estes tomem a iniciativa de registrar a receita em seus resultados, no mês a que teria direito, em contrapartida a crédito junto à União, providência correta do ponto de vista

---

(iv) qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a nota de esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?

<sup>21</sup> Conforme consta na fl. 83 do Acórdão 825/2015.

<sup>22</sup> Fl. 83 do Acórdão 825/2015.

<sup>23</sup> Fls. 83-84 do Acórdão 825/2015.

<sup>24</sup> “Os ‘esqueletos’ da dívida são passivos do governo que têm seus pagamentos empurrados para o futuro, mas não são reconhecidos nem contabilizados como dívida pública. Reconhecê-los é essencial para organizar, reequilibrar e modernizar a gestão das contas públicas, além de imprimir confiança, respeito e seriedade no trato do dinheiro público. Esses ‘esqueletos’ do passado, originados por alta inflação e erros de gestão econômica de décadas anteriores, atualmente são conhecidos como ‘pedaladas fiscais’, mas que nada mais são do que adiantamentos de repasses pelo Tesouro Nacional aos bancos para o cumprimento das despesas sociais, trabalhistas e previdenciárias, por exemplo. Em fiscalização realizada recentemente pela SecexFazenda sobre as ‘pedaladas fiscais’ (TC 021.643/2014-8), que aguarda deliberação desta Casa, chegou-se à conclusão de que os adiantamentos de recursos efetuados pela Caixa e outros bancos à União ao longo dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014 enquadram-se no conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, por essa razão, deveriam ser registrados como tal para a devida apuração da dívida pública” (TCU, TC-028.192/2014, Acórdão 1798/2015 –Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, data da sessão: 22. jul. 2015 – Ordinária, fl. 28).

contábil, mas que, de qualquer maneira, diante da situação proporcionada pela estratégia adotada pelo Tesouro Nacional na realização dos repasses, traria inconsistências ao resultado primário agregado do setor público.<sup>25</sup>

Conforme as análises realizadas no Acórdão 825/2015, os atrasos referentes aos repasses de recursos de royalties de petróleo, da compensação financeira de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação impactariam diretamente a União (de forma a beneficiá-la) e os demais entes da federação aos quais os montantes seriam destinados (de forma a prejudicá-los), tendo em vista as disposições sobre a RCL. Explica-se.

A RCL é um dos parâmetros mais importantes das finanças públicas de cada ente federado. Ao final de cada quadrimestre, apura-se a RCL, somando-se as receitas correntes efetivamente realizadas – que tenham entrado nos cofres do ente federado – nos últimos 12 (doze) meses. Resultados superavitários contribuem para a redução do endividamento, enquanto resultados deficitários caminham em sentido oposto, a contribuir para o aumento do endividamento público.

Se o recurso não sai dos cofres da União para o dos entes federados, então não há que se falar em arrecadação de recursos para os entes beneficiários das respectivas transferências. Ou seja: se a União posterga a transferência dos recursos para o mês subsequente, então o impacto sobre o montante da RCL também só ocorrerá no mês subsequente.<sup>26</sup>

De outro lado, haja vista o teor da alínea 'a' do art. 2º, inciso IV, da LRF, ao não transferir os recursos dentro do próprio mês, abre-se espaço para que a União não deduza respectivo montante no cálculo de sua própria RCL.<sup>27</sup>

Os pontos acima destacados evidenciam a importância da RCL nas contas públicas e a necessidade de que existam interpretações consistentes a seu respeito, notadamente em função de sua essencialidade para a correta aferição das receitas e das despesas dos entes federados. O TCU, a SecexFazenda e o Ministério Público junto à Corte de Contas Federal levantaram aspectos referentes ao aperfeiçoamento do orçamento público federal, que devem ser considerados na prática da Administração Federal direta e indireta.

No mesmo sentido, aborda-se, aqui, a melhoria do orçamento público municipal, tendo em vista o dever de se prestar serviços locais essenciais e a importância da RCL para que as contratações sejam realizadas de forma responsável, especialmente em momentos de contingenciamento fiscal e de necessidade de manutenção de investimentos públicos.

Pretende-se levantar argumentos relativos à contratação de parcerias público-privadas no setor de iluminação pública, à luz da RCL municipal e das características da COSIP. Os pontos seguem a linha acima já traçada: aprimoramento do orçamento público – mas agora municipal –, com base em julgados de Cortes de Contas – dessa vez, estaduais e municipais.

---

<sup>25</sup> Fls. 84 do Acórdão 825/2015.

<sup>26</sup> Fl. 61 do Acórdão 825/2015.

<sup>27</sup> Fl. 65 do Acórdão 825/2015. A sistemática concernente à RCL é de extrema importância. A sensibilidade do tema da transferência obrigatória de receitas de natureza tributária a entes federados recebeu extrema relevância da Constituição da República, uma vez que o atraso na remessa de referidos recursos pode dar azo a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal (*ex vi* do art. 34, V, "b", da CF/1988).

Assim, a mesma metodologia de análise de determinados julgados e levantamento críticas de seus principais aspectos, realizados no presente tópico, será utilizada ao longo do trabalho para a fixação de nossas conclusões.

### 3. A hipótese levantada e a sua importância para as Municipalidades

Como escopo do presente trabalho, pretendeu-se pesquisar se os dispêndios relativos às PPPs que tenham como objeto a prestação de serviços de iluminação pública, custeadas integralmente com recursos advindos da cobrança da COSIP, deveriam ou não impactar o limite de RCL das Municipalidades passível de ser comprometido com contratos dessa natureza.

É sobre o valor total da RCL que é determinado o teto concernente ao limite de dispêndios passíveis de serem realizados com a contratação de PPPs, nos termos do art. 28 da Lei Federal de PPPs.

Em vista dessa disposição, Estados, Distrito Federal e Municípios devem estar atentos ao seu valor total de RCL, vis-à-vis o volume total de recursos que serão comprometidos com as contraprestações pecuniárias decorrentes das PPPs, sob pena de não receber garantias ou transferências voluntárias da União.<sup>28</sup>

De outro lado, os recursos da COSIP parecem se comportar de forma peculiar. Não têm o condão de custear qualquer despesa do Município, atender, indiscriminadamente, a uma gama diversa de interesses locais. A sua finalidade, por expressa determinação constitucional (art. 149-A), é, única e exclusivamente, a de custear os serviços de iluminação, de forma que a sua aplicação não impacta as demais atividades que devem ser exercidas pelas Municipalidades.

Assim, do ponto de vista da RCL (e tendo em vista a contratação de PPPs), esse tributo possui característica atípica. Como pertinente à noção de “receita tributária”, deve ser enquadrado no rol de valores que compõem a RCL.

Por outro lado – e está é a hipótese aqui defendida –, ele já é vinculado a determinada atividade (i.e., ao custeio da iluminação pública), de maneira que a sua utilização (no objeto de nossa análise, para o custeio de projetos de PPPs) não deveria ter o condão de comprometer o orçamento das Municipalidades, notadamente no que diz respeito ao limite de despesas com a contratação de parcerias público-privadas, para fins do art. 28 da Lei Federal de PPPs.

---

<sup>28</sup> “O potencial de endividamento inerente aos contratos de parceria público-privada justifica a preocupação demonstrada pela Lei das PPPs com a gestão fiscal responsável, o que motivou a imposição de requisitos especiais para a sua celebração (art. 10 da Lei n. 11.079/2004). Entre as condições assim estabelecidas, constam a demonstração: (i) da conveniência e oportunidade da contratação na modalidade de parceria público-privada, pelo fato de não existirem alternativas mais econômicas de execução de obra pública e prestação do serviço pela própria Administração (*value for money*); (ii) de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais; (iii) da observância das normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional para controlar o endividamento dos entes da federação; (iv) da estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios subsequentes; (v) da compatibilidade com a lei orçamentária anual e a lei de diretrizes orçamentárias; (vi) da estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para fazer face à obrigação de pagamento contraída durante a sua vigência; (vii) da previsão no plano plurianual. Além disso, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas no ano anterior não devem ultrapassar [5%] da receita corrente líquida do mesmo exercício. Semelhante limitação deve ser observada em relação aos gastos dessa natureza já contratados para os dez exercícios subsequentes, vis-à-vis a receita corrente líquida projetada para o mesmo período futuro. Se o teto for ultrapassado, o ente da federação ficará impedido de obter garantia e receber transferências voluntárias de recursos da União (art. 28 da Lei n. 11.079/2004, com a nova redação dada pela Lei n. 12.024/2009)” (PINTO JUNIOR, 2010, p. 227).

Essa interpretação, apesar de contrária à literalidade do texto do referido dispositivo legal, é aquela que, em nossa visão, mais bem prestigia a natureza dos recursos da COSIP e a possibilidade de ampliação de investimentos pelas Municipalidades e pelo Distrito Federal. O ponto permite que o seu orçamento seja aperfeiçoado, pois seria apto a consolidar a prática de que a utilização de recursos oriundos da referida contribuição não impactaria no limite percentual de contratação de PPPs. Tanto essas avenças quanto outras poderiam ser viabilizadas, do ponto de vista orçamentário, com a mera veiculação desse entendimento, sem a necessidade de instituição de novas receitas e sem que outros projetos relevantes fossem deixados de lado.

O assunto ganha especial relevância em contextos nos quais os Municípios se veem, a um só tempo, obrigados a adotar soluções para diversas atividades que lhes são atribuídas. É o caso, exemplificativamente, da necessidade de assunção da gestão dos ativos (e dos serviços) de iluminação pública, juntamente com a adoção de soluções para a disposição final adequada de rejeitos, que deveria ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação da Lei Federal 12.305, de 02 de agosto de 2010 (conforme o seu art. 54), e da edição de Plano de Mobilidade Urbana em Municípios com mais de 20.000 (vinte mil habitantes) e da efetivação das ações nele contempladas, cuja integração ao Plano Diretor Municipal deveria se dar em até 3 (três) anos a partir da vigência da Lei Federal 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (*ex vi* art. 24, § 3º).

A solução para as questões, tendo em vista, especialmente, a necessidade de adequação na prestação dos serviços e a complexidade a eles inerentes, poderia passar pela contratação de PPPs. Contudo, no caso concreto, o limite de 5% (cinco por cento), previsto no art. 28 da Lei Federal de PPPs, poderia se apresentar como impeditivo, ainda que, consideradas as demais condições orçamentárias municipais, quaisquer outras atividades não fossem afetadas ou comprometidas.

Isso posto, destaca-se que o tema da utilização de recursos da COSIP para o câmputo de despesas municipais vem sendo incisivamente abordado em diversos julgados de Tribunais de Contas Estaduais e de Municípios.

A discussão versa sobre possibilidade de integração dos valores da COSIP na somatória da receita tributária e das transferências, com base de cálculo para os limites previstos no art. 29-A da CF/1988.<sup>29</sup> Há precedentes pelo reconhecimento da inclusão e outros que, contra o texto do referido dispositivo constitucional (e nos quais nos amparamos), entendem pela ausência de câmputo dos recursos da contribuição em pauta nos valores repassados às Câmaras Municipais.

Porém, antes de realizarmos a análise propriamente dita dos entendimentos de Tribunais de Contas a respeito desse tema relativo à COSIP, apresentaremos a metodologia da pesquisa empreendida para o levantamento dos casos ora estudados, bem como o resultado quantitativo a que se chegou.

### *3.1. Metodologia de levantamento de acórdãos*

Para que se pudesse empreender análise holística das visões das diferentes Cortes de Contas a respeito do ponto pesquisado, buscou-se, nos campos de “jurisprudência”, de “decisões” e “pareceres” de todos os

---

<sup>29</sup> Art. 29-A. “O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior [...]”.

Tribunais de Contas Estaduais e de Municípios pelas expressões “iluminação” e “receita”, de forma concomitante.<sup>30</sup>

A escolha deste recorte se deu em função de sua utilização nos principais dispositivos legais pertinentes ao tema: (i) “receita tributária”, no art. 29-A da CF/1988; (ii) “iluminação”, no art. 149-A da CF/1988; (iii) “receita corrente líquida”, no art. 2º, IV, da LRF.

Todos os julgados abaixo analisados, à exceção dos acórdãos do Supremo Tribunal Federal (“STF”), foram identificados a partir de triagens pautadas nesses itens de pesquisa.

#### **4. Entendimento pelo não comprometimento de parcela da RCL, em função das características da COSIP**

Com o advento da Emenda Constitucional 39, de 2002, e a inclusão do artigo 149-A na CF/1988, tem havido diversas interpretações a respeito da constitucionalidade da COSIP e de sua vinculação especificamente ao custeio das atividades de iluminação pública. Vale dizer: referida contribuição possui a característica de cobrir apenas as despesas de iluminação, e não qualquer outra que seja constituída pelas Municipalidades.

Exemplificativamente, o STF tem reconhecido, amplamente, a constitucionalidade da instituição da contribuição para o custeio da iluminação pública, desde que atendidos os requisitos constitucionais.<sup>31</sup> Para fins deste trabalho, contudo, mais nos importa a interpretação que determinados Tribunais de Contas têm dado em relação aos fins e à utilização da COSIP.

Nesse ponto, merecem destaque precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT). Exemplificativamente, no Processo 8.832-3/2013, de 07 de maio de 2013,<sup>32</sup> a Corte Estadual de Contas afirma ser ela uma contribuição que tem por única finalidade o custeio dos serviços de iluminação pública.

O TCE/MT adota o entendimento exarado pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 573.675/SC, que classificou a COSIP como tributo *sui generis* para que sejam a ela aplicados os princípios tributários, não confundindo a contribuição em pauta com as demais espécies tributárias elencadas pela CF/1988.

Ainda, o Conselheiro Relator do Processo 8.832-3/2013 diferencia a COSIP dos tributos “taxa” e “imposto”, aduzindo que

[...] a COSIP não se enquadra na espécie tributária ‘taxa’ em virtude de esta decorrer de uma atividade estatal *uti singuli*, enquanto que aquela de uma atividade estatal *uti universi*; e nem na espécie ‘imposto’, em razão de este não poder ter o produto de sua arrecadação

<sup>30</sup> Assim, foram realizadas pesquisas nos seguintes Tribunais de Contas Estaduais: Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE), Tocantins (TO).

Adicionalmente, elas também se estenderam a Tribunais de Contas dos Municípios, abrangendo: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará, de Goiás, do Pará, além do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Município do Rio de Janeiro.

<sup>31</sup> Cf., nesse sentido, STF – RE 573.675/SC. Plenário. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Data do Julgamento: 25/03/2009; STF – Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 724.104/SP. 2ª. T. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Data do Julgamento: 12/03/2013; STF – Recurso Extraordinário 725.704/SP - São Paulo. Rel. Min. Cármen Lúcia. Data do Julgamento: 27/08/2013.

<sup>32</sup> Interessado: Câmara Municipal de Cuiabá. Rel. Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro. Parecer 030/2013.

destinação específica, diferentemente daquela, cuja finalidade é custear o serviço de iluminação pública.<sup>33</sup>

Para além dos entendimentos específicos sobre a natureza jurídica da COSIP, Tribunais de Contas ao redor do país passaram a discutir outro tema inerente a este tributo: a sua (não) contabilização para fins de cálculos das despesas do Poder Legislativo Municipal.

A CF/1988 prevê, em seu art. 29-A, que o total das mencionadas despesas, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar determinados percentuais,<sup>34</sup> relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.<sup>35</sup>

Nesse ponto, colocaram-se discussões a respeito da amplitude da noção do *somatório da receita tributária*, para fins dos repasses do duodécimo ao Poder Legislativo Municipal. Tribunais de Contas foram instados a se manifestar concretamente sobre o tema, tendo reconhecido que, a despeito da natureza tributária da COSIP, os recursos a ela relativos não deveriam ser utilizados para o referido cálculo, como veremos a seguir.

#### 4.1. Entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Na Consulta 697.868,<sup>36</sup> a Prefeitura Municipal de Pará de Minas encaminhou consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (“TCE/MG”) para esclarecer se a COSIP comporia, ou não, a base de cálculo dos recursos a serem transferidos para a Câmara Municipal.

Dentre os aspectos considerados pelo Conselheiro Relator para concluir que a mencionada contribuição não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo Municipal, considerou a finalidade e, conseqüentemente, o âmbito de aplicação de seus recursos.

Para o Conselheiro Relator, o intuito da instituição da COSIP é o de custear o serviço de iluminação pública, pois o contribuinte o pagaria tendo em vista a necessidade de se manter a iluminação de sua cidade. A sua aplicação “não pode ser desvirtuada para custear despesas estranhas à iluminação pública, porque é vinculada à finalidade certa e determinada pela própria Constituição da República”.<sup>37</sup> Dessa maneira, os valores não comporiam a base de cálculo dos recursos repassados à Câmara Municipal.

---

<sup>33</sup> Fls. 04-05 do Processo 8.832/2013, de 07 de maio de 2013, do TCE/MT.

<sup>34</sup> Os seguintes percentuais devem ser observados: (i) 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (ii) 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (iii) 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (iv) 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (v) 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (vi) 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

<sup>35</sup> Os repasses devem ser feitos em duodécimos, sendo entregues até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o art. 168 da CF/1988.

<sup>36</sup> Rel. Conselheiro Moura e Castro, Pleno, data da sessão: 22. set. 2004.

<sup>37</sup> Fl. 02 da Resposta à Consulta 697.868.

O mesmo entendimento foi acolhido nas Consultas 701.757,<sup>38</sup> 717.971<sup>39</sup> e 718.646.<sup>40</sup>

#### 4.2. Entendimentos do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso

No âmbito do TCE/MT, a problemática foi levantada no âmbito do Processo 8.832-3/2013. Nele, também houve discussão quanto à necessidade de se considerar, ou não, na base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo, dentre outros, os valores originados da arrecadação da COSIP.

Embora reconheça a natureza tributária da COSIP, o Conselheiro Relator destacou que tal fato não significaria que os seus valores estender-se-iam à composição da base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal trazida pelo art. 29-A da CF/1988, na parte que se reporta às *receitas tributárias*. Para ele, “[...] não seria razoável admitir que a referida receita viesse a compor a base de cálculo do duodécimo das câmaras municipais, haja vista a impossibilidade do referido recurso compor os respectivos repasses devidos ao legislativo municipal”.<sup>41</sup>

O entendimento do TCE/MT no Processo 8.832-3/2013 apoiou-se em prejudgados de consulta da Corte de Contas, que restringiram a composição da base de cálculo à previsão contida no artigo 29-A da CF/1988, ou seja: somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos

<sup>38</sup> Rel. Conselheiro Elmo Braz, Pleno, data da sessão: 28. set. 2005.

Conselheiro Elmo Braz: “Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora, indagando se a receita proveniente da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública deve ser levada em consideração para fins de cálculo da despesa do Poder Legislativo Municipal”. [...] “No mérito, respondo a presente consulta de acordo com a de nº 687.868, relatada na sessão de 22/09/04, pelo Conselheiro Moura e Castro, cuja cópia sugiro seja enviada ao consulente e cuja resposta foi no sentido de que a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo” (fl. 01 da Resposta à Consulta).

<sup>39</sup> Rel. Conselheiro Moura e Castro, Pleno, data da sessão: 22. nov. 2006.

Conselheiro Moura e Castro: “Como se sabe, este Tribunal já assentou, em consultas respondidas [...] que os valores recebidos do FUNDEF [...], a contribuição para o custeio de iluminação pública [...] e os royalties angariados [...] estão excluídos da base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual de repasse a que tem direito a Casa de Vereadores porque esses recursos têm destinação especialmente prevista em lei” (fl. 03 da Resposta à Consulta).

Cf. ainda, Consulta 717.701, Rel. Conselheiro Elmo Braz, Pleno, data da sessão: 16. dez. 2009.

<sup>40</sup> Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada, Pleno, data da sessão: 18. jul. 2007.

Conselheiro Antônio Carlos Andrada: “O entendimento extravasado na Consulta nº 717971, aprovado por unanimidade, consigna que os valores recebidos da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública [...] estão excluídos da base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual do repasse a que tem direito a Casa de Vereadores porque esses recursos têm destinação especialmente prevista em lei” (fl. 02 da Resposta à Consulta).

Conselheiro Eduardo Carone Costa: “Também acompanho o voto do Relator. Na verdade, essa vinculação significa que é como se esse recurso não integrasse o Sistema de Unidade de Tesouraria; é uma das exceções ao Sistema de Unidade de Caixa. Porque há vinculação, há um fim e, se integrar a base de cálculo de repasse, certamente não vai haver iluminação pública” (fl. 04 da Resposta à Consulta).

<sup>41</sup> Fl. 11 do Processo 8.832-3/2013. Assim, deveriam compor a base de cálculo as receitas relativas a: (i) impostos (IPTU, ITBI, ISSQN, IRRF); (ii) taxas; (iii) contribuição de melhoria; (iv) receita da dívida ativa tributária; (v) juros e multas da receita tributária; (vi) juros e multas da receita da dívida ativa tributária; (vii) transferências da União (FPM, ITR, IOF s/ ouro, ICMS, desoneração das exportações, CIDE); (viii) transferências do Estado (ICMS, IPVA, IPI exportação).

De outro lado, se as receitas que o TCE/MT entende não integrar a referida base de cálculo, com a indicação da respectiva decisão, são as seguintes: (i) créditos tributários a receber (Acórdão 868/2003); (ii) multas de trânsito (Acórdão 942/2003); (iii) transferência do FUNDEB (Acórdãos 1.009/2003, 903/2003, 901/2003); (iv) compensação financeira de extração mineral (Acórdão 2.107/2005); (v) compensação financeira de recursos hídricos (Acórdão 1.592/2007); (vi) contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (Resolução de Consulta 36/2010); (vii) receita de serviço de água e esgoto (Resolução de Consulta 40/2010); (viii) precatórios pagos pela União aos municípios (Resolução de Consulta 47/2010) (Fl. 04 do Processo 8.832-3/2013).

158 e 159, todos da Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior. Nesse ponto, merece destaque a Resolução de Consulta 36/2010.<sup>42</sup>

No caso, o TCE/MT foi instado a se manifestar sobre a obrigatoriedade, ou não, da inclusão da receita da COSIP na base de cálculo do repasse financeiro devido ao Poder Legislativo Municipal, prevista no artigo 29-A, da CF/1988.

A consulta foi formulada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, sobre a natureza jurídica da COSIP e sua inclusão na base de cálculo para repasses de recursos financeiros às Câmaras Municipais.

O entendimento do TCE/MT foi o de que a COSIP tem natureza tributária, porém, não se confunde com as espécies tradicionais de tributos (imposto, taxa e contribuição de melhoria), enquadrando-se como espécie do gênero contribuições.

Ainda, apoiado em parecer favorável do Ministério Público de Contas, considerou que a receita proveniente da COSIP não integra a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois se trata de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.

No bojo da Resolução de Consulta 36/2010 (Processo 21.505-8/2009), também vale trazer à baila a interpretação da unidade técnica do TCE/MT sobre a composição da base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal.

Mais especificamente, perquiriu se a expressão “receita tributária”, prescrita no *caput* do art. 29-A da CF/1988, referir-se-ia a todas as modalidades de tributo, ou se abrangeria apenas aquelas classificadas como tais pela legislação financeira e orçamentária. Concluiu que a COSIP não deve integrá-la, nos seguintes termos:

A interpretação literal daquele dispositivo levaria à falsa conclusão de que toda receita de natureza tributária, segundo as normas e princípios de direito tributário, deveria compor a base de cálculo do repasse para o Poder Legislativo, inclusive as contribuições sociais e econômicas. Se tal entendimento prevalecesse, as contribuições sociais previdenciárias, que possuem natureza jurídica tributária e se destinam ao custeio do sistema de previdência social, entrariam no cômputo do repasse para o Poder Legislativo, sendo que o Executivo arcaria com a parcela do repasse calculado sobre as contribuições sociais com parte de seu orçamento fiscal, uma vez que aquela espécie tributária não poderia ser parcialmente destinada ao Legislativo. Esse raciocínio pode ser emprestado às demais espécies de contribuições, sociais e econômicas, já que a receita decorrente dessas contribuições está vinculada a atividades específicas, como ocorre com a COSIP, cuja receita deve ser empregada integralmente no custeio de serviços de iluminação pública.

Nesses termos, a interpretação mais razoável do artigo 29-A da Constituição Federal seria no sentido de que a expressão “receita tributária” engloba apenas aquela definida como tal pelas normas de finanças, orçamento e contabilidade públicas, as quais, como visto, classificam como receita tributária apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Sendo assim, a COSIP, contribuição econômica de natureza tributária, não compõe

---

<sup>42</sup> Processo 21.505-8/2009. Interessada: Câmara Municipal de Várzea Grande. Rel. Conselheiro Waldir Júlio Teis, data da sessão: 18. mai. 2010.



a base de cálculo de repasse ao Poder Legislativo definida no caput do art. 29-A da Constituição Federal.<sup>43-44</sup>

No que tange ao argumento de que a receita da COSIP se encontra vinculada à finalidade certa, a unidade técnica do TCE/MT colacionou o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, aprovado na Consulta 687.868/2004 (rel. Conselheiro Moura e Castro), *verbis*:

Essa espécie de contribuição, desvinculada da receita tributária pela Lei 4.320/64, destina-se a fazer face às despesas com a iluminação pública. A finalidade constitucional da Contribuição de Iluminação Pública, ao contrário dos demais tributos dessa natureza, é o custeio e não a prestação de um serviço, porquanto o contribuinte paga porque existe a necessidade de se manter a iluminação de sua cidade.

A Contribuição de Iluminação Pública, tributo de alçada municipal ou distrital, não pode ser desvirtuada para custear despesas estranhas à iluminação pública, porque é vinculada à finalidade certa e determinada pela própria Constituição da República.

De conformidade com o art. 29-A da mesma Carta Política, o montante arrecadado no exercício anterior da receita tributária do município, acrescido das transferências recebidas por força dos arts. 153, § 5º, 158 e 159, também da Constituição Federal, servirá de base de cálculo para o repasse do duodécimo à Câmara Municipal, cuja transferência ocorrerá, impreterivelmente, até o dia vinte de cada mês, sob pena de o Prefeito incorrer em crime de responsabilidade.

Como se vê, a Contribuição de Iluminação Pública, que é desvinculada da receita tributária, não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo. Ademais, quanto ao somatório da receita tributária e das transferências constitucionais mencionadas,

---

<sup>43</sup> Fl. 08 do parecer da consultoria técnica do TCE/MT no âmbito da Resolução de Consulta 36/2010 (Processo 21.505-8/2009).

<sup>44</sup> Cf., ainda, a Instrução Cameral 01/2008 - 1ªC, de 17 de setembro de 2008, do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Nela, reconheceu-se que, “[...] por determinação constitucional (art. 149-A da CF), a Contribuição de Iluminação Pública tem destinação específica, sendo facultado aos Municípios instituí-la somente para custear as despesas com o serviço de iluminação pública, não podendo integrar a base de cálculo para o duodécimo das Câmaras Municipais, prevista no art. 29-A da Constituição federal. É uma espécie de tributo que incidirá sobre a prestação do serviço de iluminação pública, efetuada pelo Município, no âmbito do seu território, não podendo ser desvirtuada para custear despesas estranhas à iluminação pública, porque é vinculada à finalidade certa e determinada pela própria Constituição. As receitas tributárias e transferências que servirão de base de cálculo para o duodécimo, em consonância ao mandamento constitucional, são somente: RECEITAS TRIBUTÁRIAS – Impostos (IPTU, IRRF, ITBI, ISSQN), Taxas, Contribuições de Melhorias, Juros e Multas das receitas tributárias, Receita da Dívida Ativa Tributária, juros e Multas da Dívida ativa tributária, RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS - Transferências da União (FPM, ITR, IDF s/ ouro, ICMS, CIDE) e Transferências do Estado (ICMS, IPVA, IPI Exportação)” (fl. 07 da Instrução).

bases que vão compor o total das despesas do Poder Legislativo Municipal, a nossa Lei Maior é clara a esse respeito.<sup>45-46</sup>

Dos pontos acima mencionados, fica claro que os recursos da COSIP são destinados, exclusivamente, para o custeio dos serviços de iluminação pública. Em função disso, a arrecadação da contribuição poderá ser utilizada para o pagamento de contraprestações públicas, para a realização de aportes de recursos e para a constituição de garantias públicas em PPPs que visem o desenvolvimento das atividades de iluminação pública.

Mais do que isso: pode-se entender (tal como já é o entendimento de Tribunais de Contas em relação ao art. 29-A da CF/1988, contra a interpretação literal do texto da Carta Magna) que os valores de arrecadação da COSIP não se confundem, em alguma medida, com os demais recursos que compõem a receita tributária.

A peculiaridade se dá porque, ao contrário das outras receitas que integram os cofres municipais, aquelas oriundas da COSIP prestam-se, única e exclusivamente, a cobrir as despesas referentes a iluminação pública.

Esse aspecto fica claro, por exemplo, quando se analisa a Ação Civil Pública 010.2011.900.484-3, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Roraima em face de ex-Prefeito Municipal de Boa Vista, em razão do desvio da destinação da COSIP, ao utilizá-la para pagamento das despesas de energia elétrica dos prédios públicos municipais.

Em sentença, datada de 08 de abril de 2013, o Juiz Air Marin Junior julgou parcialmente procedente o pedido do Ministério Público Estadual, declarando que o réu praticou atos de improbidade administrativa, e, por isso, condenou-o a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 5 (cinco) anos e pagamento de multa civil correspondente ao valor arrecadado da COSIP em 2008.

A condenação foi mantida na Apelação Cível 0010.11.900484-3, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima.<sup>47</sup> No caso, ex-Prefeito Municipal de Boa Vista foi condenado em razão do desvio da destinação da COSIP, ao utilizá-la para pagamento das despesas de energia elétrica dos prédios públicos municipais. Considerou-se que o réu praticou atos de improbidade administrativa.

---

<sup>45</sup> Fl. 09 do parecer da consultoria técnica do TCE/MT no âmbito da Resolução de Consulta 36/2010 (Processo 21.505-8/2009).

Veiculando entendimento pela negativa (i.e., pelas receitas que não deveriam compor o repasse à Câmara Municipal), o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso assim sintetiza a questão: “[a]s transferências recebidas pelo Município em razão do FUNDEB não se enquadram nas receitas previstas no art. 29-A da Constituição Federal e encontram-se vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não sendo possível incluí-las na base de cálculo do repasse à Câmara Municipal, mesmo em relação a possível diferença positiva entre a receita e as deduções do FUNDEB. As receitas com a arrecadação de precatórios, multas de trânsito, serviços de água e esgoto e CFEM não têm natureza tributária, logo, não compõem a base de cálculo que serve para o repasse à Câmara Municipal. A COSIP é classificada como receita de contribuição e não como receita tributária, vinculando-se ao custeio de atividade pública específica (iluminação pública), e desta forma, não deve compor a base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal” (Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. Perguntas e respostas frequentes aos fiscalizados. 3. ed. rev., atual. e ampl. Cuiabá: TCE, 2013, p. 18).

<sup>46</sup> Ainda, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás expediu a Resolução de Consulta 01/2010, datada de 27/01/2010, por meio do qual entendeu que, “a contribuição de iluminação pública é uma espécie de tributo, e em razão da determinação constitucional (art. 149-A da CF), tem destinação específica, sendo, portanto, facultado aos Municípios instituí-la somente para custear as despesas com o serviço de iluminação pública”, de forma que não poderia custear, indiretamente, as despesas do Poder Legislativo Municipal (fl. 02 da Resolução de Consulta).

<sup>47</sup> Rel. Juiz Convocado Leonardo Pache de Faria Cupello, Câmara Única, julgado em 18. fev. 2014.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul também já teve a oportunidade de apreciar a utilização indevida da COSIP. No caso, o chefe do Poder Executivo Municipal de Bandeirantes teria utilizado valores oriundos da COSIP para pagamento de contas de energia elétrica de prédios públicos e outros fins e não especificamente para iluminação pública do Município, com o que se caracterizou destinação diversa à COSIP. Em vista disso, foi condenado por ato de improbidade, especificamente por ter afrontado os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei Federal 8.429, de 2 de junho de 1992).<sup>48</sup>

## 5. Entendimentos dissonantes dos Tribunais de Contas Estaduais

Não obstante existam os mencionados precedentes a respeito da não inclusão dos recursos da COSIP no cômputo da base de cálculo dos valores a serem repassados para as Câmaras Municipais, há uma série de decisões em sentido dissonante. Outros Tribunais de Contas têm considerado, como decorrência da natureza tributária da mencionada contribuição, pela necessidade de consideração dos valores arrecadados com a COSIP no montante total dos repasses.

A complexidade do tema pode ser evidenciada por meio da análise de 2 (duas) decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nas quais a Corte de Contas, em primeiro momento, entendeu pela não consideração dos recursos no cálculo, alterando o seu entendimento posteriormente.

Em sessão de 08 de maio de 2013,<sup>49</sup> o Tribunal Pleno analisou recurso apresentado por ex-presidente da Câmara Municipal de Araçariguama, relativas às suas contas do exercício de 2009. Para a fixação do percentual da despesa total do período, o qual havia ultrapassado o limite fixado no art. 29-A, I, da CF/88, foi realizado o pleito pela inclusão dos valores da COSIP.

Houve o reconhecimento da natureza tributária da COSIP, mas a sua não consideração para o cálculo do referido limite.

Diversamente, em sessão de 16 de outubro de 2013,<sup>50</sup> o Tribunal Pleno da Corte Estadual de Contas de São Paulo se deparou novamente com a questão, mas, dessa vez, apresentada pela Municipalidade da Estância Balneária de Caraguatatuba.

O caso tratou de pedido de reexame interposto contra decisão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas Estadual, que, apreciando as contas relativas ao exercício de 2010 e, diante do verificado nos autos, emitiu parecer desfavorável à sua aprovação. O motivo que ensejou a negativa sobre as contas disse respeito ao excesso na transferência financeira à Câmara Municipal, fixado em 7,61% (sete inteiros e sessenta e um centésimos por cento) da receita tributária do exercício anterior, quando estava limitada a 7% (sete por cento).

A Municipalidade apresentou o argumento de que, para efeito de cálculo do limite de transferência financeira à Câmara, também deveria ser realizado o cômputo relativo à arrecadação com a COSIP.<sup>51</sup> Em

---

<sup>48</sup> O julgado está assim ementado: “EMBARGOS INFRINGENTES EM APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DESVIO DE FINALIDADE NA UTILIZAÇÃO DE VERBAS DA CONTA COSIP – ATO ILEGAL – DOLO EVIDENTE – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. Se o Prefeito utilizou o montante arrecadado pelo COSIP para outra finalidade qualquer, estranha à iluminação pública, praticou consciente (mediante dolo) ato ilegal, por que em contrariedade ao disposto na Lei Municipal n. 600/2002, o que constitui improbidade administrativa, conforme dispõe o art. 11, caput, da Lei n. 8.429/92 (Embargos Infringentes 0000017-68.2011.8.12.0025/50000 – Bandeirantes, Rel. Des. Sideni Soncini Pimentel, 4ª seção cível, julgado em 24/06/2013).

<sup>49</sup> TC-001256/026/09, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

<sup>50</sup> TC-002812/026/10, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

<sup>51</sup> Fl. 04 do TC-002812/026/10.

vista disso, a Conselheira Relatora aduziu que o tema mereceria nova reflexão, passando a entender ser possível a sua inclusão na base de cálculo das receitas tributárias para verificação do limite dos repasses à Câmara.<sup>52</sup>

Este entendimento é acompanhado por, pelo menos, outros 8 (oito) Tribunais de Contas. As Cortes de Contas do Estado do Amazonas,<sup>53</sup> dos Municípios do Estado do Ceará,<sup>54</sup> do Estado do Espírito Santo,<sup>55</sup> do Estado do Maranhão,<sup>56</sup> do Estado da Paraíba,<sup>57</sup> do Estado do Piauí,<sup>58</sup> do Estado de Santa Catarina<sup>59</sup> e do Estado do Tocantins.<sup>60</sup> Todos eles entenderam pela integração dos valores da COSIP na somatória da receita tributária, com base de cálculo para os limites previstos no art. 29-A da CF/1988.

### 5.1. Reparos aos posicionamentos dos referidos Tribunais de Contas Estaduais

As decisões mencionadas no tópico 5 acima focaram-se na natureza tributária da COSIP para reputar que deve ser considerada no rol da receita tributária, para fins do art. 29-A da CF/1988. Tal entendimento, contudo, merece reparo, em nossa visão.

Não se está, aqui, a questionar que a expressão “receita tributária”, citada no art. 29-A, refira-se a toda e qualquer espécie tributária instituída pelo Município, de forma generalizada. Não se rechaça a natureza tributária da COSIP, tributo destinado exclusivamente a custear as atividades de iluminação pública nos Municípios brasileiros.

Em realidade, pretende-se chamar a atenção para a natureza (*vinculada*) dos recursos da COSIP, o que faz com que o produto de sua arrecadação, por expressa previsão constitucional, não possa ser utilizado para o cálculo do duodécimo das receitas tributárias destinadas às Câmaras Municipais. Prestigiando-se a substância (*natureza dos recursos arrecadados com a instituição da COSIP*) sobre a forma (*previsão generalizante de receitas tributárias*), está-se a indicar que receitas arrecadadas, já vinculadas (no presente caso, sob a perspectiva constitucional) para a destinação a atividades específicas, não deveriam se subsumir à hipótese normativa indicada pelo texto do art. 29-A da CF/1988.<sup>61</sup>

---

<sup>52</sup> Fl. 04 do TC-002812/026/10.

<sup>53</sup> Consulta formulada pela Câmara Municipal de Manaus, consubstanciada no Processo TC 140/2006 (Parecer 008/2006, rel. Conselheira Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos, Pleno, data da sessão: 23. mar. 2006).

<sup>54</sup> Processo 23.753/2003 (Parecer 21/09, rel. Conselheiro Manoel Beserra Veras, data da sessão: 15. dez. 2009).

<sup>55</sup> Processo TC-1417/2003 (Consulta TC 005/2004, rel. Conselheiro Mário Alves Moreira data da sessão: 29. jan. 2004).

<sup>56</sup> *Poder legislativo municipal: dúvidas frequentes*. São Luís: TCE, 2009, p. 10 (disponível em: <[http://www.tce.ma.gov.br/siteJoomla/docs/cartilha\\_duvidas\\_frequentes.pdf](http://www.tce.ma.gov.br/siteJoomla/docs/cartilha_duvidas_frequentes.pdf)>. Acesso em: 30. out. 2015).

<sup>57</sup> Parecer Normativo – TC 00025/10, Rel. Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, data da sessão: 15. dez. 2010; Processo TC 03417/2010, Rel. Conselheiro Arnóbio Alves Viana, data da sessão: 06. abr. 2011.

<sup>58</sup> Acórdão 507/2011, Processo TC-E 45.974/2010, Decisão 176/2011, Sessão Plenária Ordinária 11, Rel. Conselheiro Substituto Jaime Amorim Júnior, data da sessão: 17. fev. 2011.

<sup>59</sup> Prejulgado 1370, Processo CON-03/00344694, Decisão 1360/2003, Rel. Conselheiro Otávio Gilson dos Santos, data da sessão: 12. mai. 2003.

<sup>60</sup> Cartilha 2013 – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, p. 30. Disponível em: <[http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=411&Itemid=46](http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=411&Itemid=46)>. Acesso em: 30. out. 2015.

<sup>61</sup> Adicionalmente, mesmo as decisões contidas nos tópicos 4.1 e 4.2 acima também poderiam ser reparadas, em determinado sentido. Isso porque trazem a ideia de que, em parte, as receitas da COSIP não deveriam integrar a base de cálculo do repasse para as Câmaras Legislativas em função de essa contribuição não estar especificada no rol de “receitas tributárias” previsto no art. 11, § 4º, da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Interpretação diferente, em nossa visão, acarreta uma das seguintes consequências:

- (i) a utilização indevida de recursos da COSIP, já que, com a sua consideração na base de cálculo dos recursos a serem repassados às Câmaras Municipais, parcela da mencionada contribuição seria a elas destinadas, mas com desvio de finalidade (i.e., sem a vinculação com a sua destinação constitucional específica, que se presta a custear atividades de iluminação pública);
- (ii) haveria relativa incongruência na tributação municipal, já que o aumento da base de recursos destinados às Câmaras Municipais, com a consideração da COSIP, não poderia ser coberto com os recursos da contribuição, mas com outros recursos municipais que seriam a elas repassados. Ao mesmo tempo, poderia haver o impacto negativo na implantação de políticas públicas e cuja execução dependa de receitas tributárias sem destinação específica (i.e., impostos), as quais poderiam estar comprometidas com a destinação ao Poder Legislativo, acompanhada de eventual não utilização da COSIP.

Essa interpretação, contra o texto constitucional relativo a “receitas tributárias”, veiculado no art. 29-A, parece ser a que melhor visualiza a natureza dos recursos da COSIP, prestigiando, a um só tempo, a limitação (e, conseqüentemente, a melhor utilização)<sup>62</sup> de recursos do Poder Legislativo e a importância desses recursos para custear atividade tão cara a todos os cidadãos: a iluminação pública.

O mesmo entendimento pode ser utilizado para os fins que se aduzem, aqui, em relação ao art. 28 da Lei Federal de PPPs.

## **6. Aproximação entre os entendimentos dos Tribunais de Contas e as razões do art. 28 da Lei Federal de PPPs**

O art. 28 da Lei Federal de PPPs tentou coibir o uso indiscriminado de recursos públicos municipais, integrantes da RCL, para o custeio de tal modalidade contratual. Isso porque visam a satisfazer as despesas

---

Contudo, a COSIP foi alçada ao texto constitucional apenas em 2002, não tendo havido a alteração expressa do texto da Lei Federal 4.320/1964. A ausência dessa modificação, contudo, não é corolário do fato de que ela não deveria compor o que se pode entender como “receita tributária”.

Portanto, a nossa conclusão, para o não cômputo da base de cálculo, seja para fins do art. 29-A da CF/1988, seja para fins do art. 28 da Lei Federal de PPPs, apegando-se, invariavelmente, na natureza vinculada dos recursos da COSIP.

<sup>62</sup> O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo bem sintetiza a necessidade de atenção relativamente à instituição de novos tributos (ou à sua consideração para o incremento de recursos destinados a entes federados), notadamente sob a perspectiva de responsabilidade. É de se ler o seguinte trecho: “a própria Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00, estabelecendo o princípio do planejamento – pelo qual somente podem ser gastos produziu limites aos gastos com pessoal da Câmara (6% da Receita Corrente Líquida).

Ou seja, é perceptível que, em uma interpretação histórico-cultural, sistêmica e literal das questões que envolvem o tema, pode-se entender que a orientação do Legislador – constitucional e infraconstitucional, traduzindo a vontade popular, caminhou no sentido da limitação das despesas do Legislativo, mercê de um esforço para a padronização e moralização dos gastos.

Aceitar que a criação de um tributo possa repercutir, ainda que indiretamente, na possibilidade de aumento das despesas do Legislativo Municipal, seria navegar de encontro ao controle histórico que vem sendo imposto ao custo operacional dessa Instituição.

Portanto, em matéria de análise da legislação que cerca os gastos empreendidos pelo Legislativo, sua interpretação deve ser, sempre, restritiva – e, exatamente por essa razão que até aqui não se incluíam na base de cálculo as receitas derivadas da cobrança da dívida ativa, dos seus encargos decorrentes, ou da Lei Kandir.

Assim não tem sido admitida, até aqui nesta e. Corte, a inclusão dessas receitas para cômputo da base de cálculo das despesas do Legislativo, uma vez que não há expressa indicação permissiva estabelecida no *caput*, do artigo 29-A da Constituição Federal” (TC-001256/026/09, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, data da sessão: 08. mai. 2013, fls. 7-8).

ordinárias dos entes federados. A contratação de alto volume de PPPs poderia, nesse sentido, prejudicar a concretização das demais necessidades públicas, atendidas pela generalidade de receitas por eles obtidas.<sup>63</sup>

Os recursos da COSIP, a seu turno, comportam-se de forma peculiar. Não têm o condão de custear qualquer despesa do Município, ou de atender, indiscriminadamente, a uma gama diversa de interesses locais. Muito pelo contrário: a sua finalidade é a de custear as atividades de iluminação pública, de forma que a sua aplicação não impacta, não prejudica as demais atividades que devem ser exercidas pelas Municipalidades.

Não se pode reputar, assim, que o desenvolvimento de projeto de PPP custeado, integralmente, por recursos da COSIP, comprometa a RCL municipal, especialmente para os fins do limite de 5% (cinco por cento) estabelecido no art. 28 da Lei Federal de PPPs.

Os únicos recursos comprometidos com PPPs de iluminação pública custeadas integralmente com a COSIP são, justamente, aqueles que seriam, em qualquer hipótese, utilizados para tal finalidade: *custear a iluminação pública*.<sup>64</sup> Em outras palavras: *não há o comprometimento de qualquer outra atividade, de qualquer outra necessidade que devesse ser atendida em âmbito local, notadamente porque os recursos do caixa ordinário dos Municípios, passíveis de utilização indiscriminada, não estariam comprometidos.*

Haveria comprometimento de recursos municipais, para fins da regra do art. 28 da Lei Federal de PPPs, caso a contraprestação pública da PPP fosse paga com recursos diversos da arrecadação da COSIP, oriundos, *v.g.*, da arrecadação de impostos de competência da Municipalidade. Isso não é vedado aos Municípios: podem utilizar outros recursos, que não os da COSIP, para o custeio da prestação dos serviços de iluminação – nesse caso, cabendo a observância do limite legal de 5% (cinco por cento).

O inverso, porém, não é verdadeiro: a COSIP não pode custear outras atividades municipais. Reflexamente, não comprometem os cofres municipais, no contexto do mencionado dispositivo da Lei Federal de PPPs, na medida em que outras necessidades não seriam desatendidas (ou comprometidas) com a utilização da contribuição em pauta.

Como mencionado, exemplificativamente, na Resolução de Consulta 36/2010 do TCE/MT, a COSIP é contribuição vinculada a finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.

Dessa forma, em razão da peculiaridade desse tributo, não deve ele compor a base de cálculo das despesas do Poder Legislativo Municipal. Isso porque a sua destinação não se presta ao atendimento de quaisquer necessidades, mas a uma bastante específica: à garantia da prestação adequada dos serviços públicos de iluminação pública.

---

<sup>63</sup> “A limitação estabelecida pelo art. 28 foi criada com o objetivo de evitar que as PPPs fossem utilizadas como um instrumento de ocultação de endividamento dos entes contratantes. Tal preocupação decorre, em grande parte, do fato de que os contratos celebrados na forma de PPP, em regra, não são classificados como operações de crédito (dívida), o que afasta comandos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 30 e 32, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo limites de endividamento público (em especial as resoluções 40 e 43)” (BELSITO; VIANA, 2013, p. 132).

<sup>64</sup> Note-se que, ainda que a modelagem adotada pelo Município fosse outra (por exemplo, com a outorga de concessão comum subsidiada, nos termos do art. 17 da Lei Federal 8.987/1995 ou com a contratação de serviços com base na Lei Federal 8.666/1993), a atividade também seria custeada com os recursos da COSIP, mas sem que houvesse a incidência da limitação predicada no art. 28 da Lei Federal de PPPs.

A utilização da COSIP para o cômputo da referida base de cálculo, de um lado, aumentaria os valores que seriam destinados para o Poder Legislativo local. De outro, faria com que algum percentual da COSIP também fosse a ele destinado.

Se não há razão jurídica para se reputar que a COSIP deva integrar a base de cálculo do total da despesa do Poder Legislativo, em função de suas características, igualmente não se pode considerar que a sua utilização comprometa os recursos do erário municipal e que a sua utilização para a viabilização de projetos de PPPs deva impactar no limite de 5% (cinco por cento) da RCL previsto no art. 28 da Lei Federal de PPPs.

Isso se dá justamente porque a sua destinação não pode ser outra que não a de custear os serviços de iluminação pública. Os recursos da COSIP já têm destinação específica, tal como passa a ocorrer com a contratação de PPPs em outros setores que não o de iluminação pública: parcela dos recursos municipais passa a estar atrelada a finalidade bastante específica, que é a cobertura dos pagamentos referentes à execução do contrato de concessão.

Nesse sentido, a utilização da COSIP não compromete os outros recursos do orçamento municipal, tendo em vista que outras necessidades não são desatendidas em função da vinculação específica deste tributo.

## 7. Conclusões

Em vista de todo o exposto, pode-se concluir que os recursos da COSIP são destinados, exclusivamente, para o custeio dos serviços de iluminação pública. Por isso, a arrecadação da contribuição poderá ser utilizada para o pagamento de contraprestações públicas, para a realização de aportes de recursos e para a constituição de garantias públicas em PPP que visem o desenvolvimento das atividades de iluminação pública. Em outras palavras: custear as despesas relativas à prestação de serviços públicos de iluminação pública nessas concessões.

O aperfeiçoamento do orçamento público e da possibilidade de ampliação da gama de PPPs que poderiam ser contratadas em âmbito municipal (dando ensejo à prestação de serviços adequados, em favor dos cidadãos e da própria Administração Pública) se daria a partir do mero entendimento adequado a respeito da natureza e das características desse tributo.

A sua efetiva utilização para a contratação de PPPs, tendo em vista que a ausência de sua integração da base de cálculo da RCL, para fins do art. 28 da Lei Federal de PPPs, poderia viabilizar tanto a contratação dessas concessões quanto de outras que se fizessem necessárias em âmbito local.

Pode-se reputar (tal como já é o entendimento dos Tribunais de Contas do Estado de Minas Gerais, do Estado do Mato Grosso, Tribunal dos Municípios de Goiás e dos Municípios da Bahia relativamente ao art. 29-A da CF/1988, contra a interpretação literal do texto da Carta Magna)<sup>65</sup> que os valores de arrecadação da COSIP não se confundem com os demais aspectos que compõem a receita tributária Municípios. O fato se dá porque, ao contrário das outras receitas que integram os cofres municipais, aquelas oriundas da COSIP prestam-se, única e exclusivamente, a cobrir as despesas referentes a iluminação pública.

---

<sup>65</sup> Ressalte-se que esse entendimento não é pacífico. Ao menos 8 (oito) Tribunais de Contas (do Estado do Amazonas, dos Municípios do Estado do Ceará, do Estado do Espírito Santo, do Estado do Maranhão, do Estado da Paraíba, do Estado do Piauí, do Estado de Santa Catarina e do Estado do Tocantins) possuem entendimentos pela integração dos valores da COSIP na somatória da receita tributária, com base de cálculo para os limites previstos no art. 29-A da CF/1988.

Os recursos da COSIP já estão vinculados a finalidade específica. Se a finalidade do art. 28 da Lei Federal de PPPs é garantir que os entes federados não comprometam alto volume de recursos com essas parcerias, tal fato jamais se apresentará, concretamente, em relação à contribuição em pauta. Isso porque, juridicamente, os recursos concernentes à sua arrecadação já estão comprometidos com as atividades de iluminação pública. A contratação, ou não, de PPPs, não possui o condão de alterar essa característica.

Não se pode considerar, portanto, que a utilização de recursos da COSIP comprometa a RCL dos Municípios, seja para fins do atendimento de suas outras necessidades ordinárias, seja para fins de comprometimento de recursos com PPPs. Esses recursos, por sua própria natureza, estão comprometidos com as atividades de iluminação pública, possuindo vinculação orçamentária para o seu custeio. A interpretação aqui defendida, a respeito da ausência de seu cômputo no limite em discussão para a contratação de parcerias público-privadas, é apta a permitir que uma maior gama de concessões dessa espécie seja outorgada.

A um só tempo, não se descuida da necessária responsabilidade fiscal, inerente à noção da RCL e aos aspectos que são dela decorrentes, e garante-se a prestação adequada de serviços em favor dos cidadãos e da Administração Pública, dos quais o nosso país ainda é tão carente.

## 8. Referências bibliográficas

- BELSITO, Bruno Gazzaneo; VIANA, Felipe Benedito. O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada. *Revista do BNDES* 39, jun. 2013, p. 123-160.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A responsabilidade fiscal na parceria público-privada. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo - REDAE*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 20, nov./dez./jan., 2009/2010. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-20-NOVEMBRO-FERNANDO-GUIMARAES.pdf>>. Acesso em: 03. set. 2015.
- MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. *Poder legislativo municipal: dúvidas frequentes*. São Luís: TCE, 2009 (disponível em: <[http://www.tce.ma.gov.br/siteJoomla/docs/cartilha\\_duvidas\\_frequentes.pdf](http://www.tce.ma.gov.br/siteJoomla/docs/cartilha_duvidas_frequentes.pdf)>. Acesso em: 30. out. 2015).
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratação de PPPs no final de mandatos eletivos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo*. Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, mai./jun./jul., 2009. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-18-MAIO-2009-FLORIANO-MARQUES.pdf>>. Acesso em: 03. set. 2015.
- MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Perguntas e respostas frequentes aos fiscalizados*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Cuiabá: TCE, 2013.
- OLIVEIRA, Fernão Justen. Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015
- PINTO JUNIOR, Mario Engler. O contrato de parceria público-privada. *Revista da Procuradoria geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 71:217-228, jan./jun. 2010.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. *Revista do TCU*, ano 36, 104, abr./jun. 2005, p. 53-61.