



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

17

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 12 /2017.

Autora: Prefeito Municipal Fernando Cid Diniz Borges

EMENTA

COSIP. Instituir no Município de Caçapava. Legalidade e Constitucionalidade com observação.

Referido Parecer tem por escopo analisar o Projeto de Lei Complementar nº 12/2017, de autoria do Prefeito Municipal Fernando Cid Diniz Borges, que institui no Município de Caçapava a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, prevista no artigo 149-A da Constituição da Federal.

A propositura vem acompanhada de justificativa às fls. 02/03.

A iniciativa está conforme a Lei Orgânica do Município.

O projeto em análise não está acompanhado da estimativa de arrecadação e da planilha de gastos com a iluminação pública, assim, essa Procuradoria sugere seja solicitado ao autor da propositura através da Comissão de Finanças e Orçamento o referido documento.

Vejamos o que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC

9



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

nº 101/2000:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Ademais, há no projeto um artigo que esta Procuradoria entende não estar revestido de legalidade e constitucionalidade, qual seja: o artigo 23, vejamos:

O referido artigo menciona que as “As atribuições previstas nesta Lei Complementar no tocante a gestão da fiscalização, apuração, e administração do Fundo Municipal de Iluminação Pública, poderá ter suas competências e alteradas, por necessidade administrativa, por meio de Decreto regulamentador.”

Pois bem, vislumbra essa Procuradoria, assim como foi apontado no Parecer do IBAM nº 2710/2017, anexo, uma inconstitucionalidade ao se determinar que as alterações instituídas nessa lei possam ser alteradas por decreto, ainda que por necessidade administrativa.

Ao analisar com profunda observância aos ditames legais observamos que há afronta ao artigo 84, inciso IV também da CF.

O poder regulamentar é de caráter privativo do Chefe do Poder Executivo cuja competência é explicar, esclarecer e conferir fiel execução das leis, contudo, ele não poderá fugir daquilo que está explícito,



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

19

conforme nos ensina Diogenes Gasparini:

“O regulamento *executivo*, também chamado de *execução* ou *subordinado*, é o que se preordena ao desenvolvimento de determinada lei. Presta-se, pois, a efetivar a exequibilidade da lei, particularizando-a de modo a torná-la praticável no que respeita à sua generalidade e abstração ou no que concerne ao procedimento a ser observado na sua aplicação. Não pode, por isso mesmo, ultrapassar tais limites, sob pena de ilegalidade.” (GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. Editora Saraiva. 19ª edição, 2011, página 176)

Assim, se considerarmos que através do seu poder regulamentar o Poder Executivo poderá alterar as atribuições estabelecidas em Lei através do Decreto, no humilde entendimento dessa Procuradoria estará se permitindo uma ilegalidade.

A matéria reservada à lei somente poderá ser alterada por outra lei.

No que tange a “sinalização semafórica” apontada pelo IBAM no parecer anexo, importante ressaltar, essa Procuradoria entende que a finalidade da COSIP é arrecadar recursos para arcar com os custos da iluminação pública de locais públicos e não de sinalização viária, assim, acompanha o Parecer nº 2710/2017 exarado pelo IBAM.

Essas matérias deverão ser observadas pelas Comissões.

Diante da Emenda à Lei Orgânica do Município nº 96, de 10 de abril de 2013, artigo 1º, **este Projeto deve ser submetido à prévia**



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

20/8

audiência pública, bem como deve ser observado o quórum para sua aprovação, nos termos do artigo 35 Lei Orgânica do Município.

Por todo exposto, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é **apenas opinativo**, é favorável quanto à legalidade e a constitucionalidade do projeto, desde que observado os apontamentos acima.

Este projeto deve ser submetido às **Comissões de Justiça e Redação, Finanças e Orçamento e Obras e Serviços Públicos**, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

É o Parecer, s.m.j.

Caçapava, 22 de agosto de 2017.

Luciana Aparecida dos Santos

Procuradora Jurídica

OAB/SP 244.712



instituto brasileiro de
administração municipal

21
3

PARECER

Nº 2710/2017¹

- TB – Tributação. Projeto de lei complementar que institui o Programa de Gestão do Sistema de Iluminação Pública no âmbito da municipalidade. Iniciativa do Chefe do Executivo. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei complementar, de iniciativa do Chefe do Executivo, que institui o Programa de Gestão do Sistema de Iluminação Pública no âmbito da municipalidade.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, antes de adentrarmos ao cerne da questão propriamente dito, vale a menção no sentido de que, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

¹PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)



As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição Federal permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo. Acerca da utilização da espécie normativa lei complementar no âmbito dos municípios recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 2.375/20145.

Deste modo, as matérias encartadas no projeto de lei em tela não encontram-se inseridas na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente trata-se de lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária. Não obstante a existência de um vício formal pertinente à espécie legislativa, não possui ele o condão de invalidar seja a propositura mencionada, seja a lei que se pretende alterar.

Tecidas estas considerações de ordem formal, adentrando ao cerne da questão ora proposta temos que a implantação do programa consiste propriamente na instituição da CIP/COSIP.

Pois bem, para o esboço deslinde da questão, vale consignar que o art. 149-A da Constituição Federal, acrescentado pela EC nº 39/2002, atribuiu aos municípios competência para instituição da Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP).

Trata-se de modalidade de contribuição anômala, de caráter manifestamente remuneratório, haja vista que a sua constitucionalização mediante a EC nº. 39/2002 pretendeu criar fonte de receita vinculada ao

custeio do serviço não-divisível de iluminação pública. Perceba que a cobrança da CIP/COSIP deve se ater, necessariamente, ao custeio do serviço de iluminação pública.

Desta forma, dada a sua destinação vinculada, a CIP/COSIP se orienta pelo princípio do custo-benefício, e não pela extensão da manifestação de riqueza tributável, sendo certo que o fato gerador e a base de cálculo da referida contribuição devem guardar estreita relação com a finalidade talhada constitucionalmente no art. 149-A. Nessa linha, cumpre ilustrar os seguintes precedentes deste Instituto:

"Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Tributo que se destina, exclusivamente, a cobrir o custo do serviço, sua manutenção e ampliação. Comentários." (Ementa parecer IBAM nº 1616/2012).

"a base de cálculo não pode refletir senão a contrapartida paga à concessionária pelo consumo de energia elétrica nas vias, logradouros e praças públicas, acrescida dos custos de ampliação e manutenção do referido serviço." (trecho do parecer IBAM nº 2271/2012). (Grifos nossos).

O sujeito passivo desta contribuição é o consumidor, independentemente da classe de consumo.

Ainda sobre a CIP/COSIP, recomendamos a leitura do Estudo intitulado "Instituição da Contribuição para Custeio do serviço de Iluminação pública - Modelo de projeto de lei", de autoria de Alcides Redondo Rodrigues, disponível para consulta no sítio eletrônico do IBAM na área de modelos.

Com espeque nas considerações até aqui explicitadas, da análise acurada do projeto de lei não vislumbramos maiores óbices ao seu prosseguimento, merecendo, contudo, alguns pontos atenção especial, o

que passamos a aduzir.

O art. 1º, § 1º da propositura congloba como serviço de iluminação pública para fins de aferição do custeio aquele destinado a iluminar vias, praças, passarelas, jardins, abrigos de usuários de transporte coletivo e logradouros, bem como para iluminação de quaisquer outros bens públicos de uso comum e de livre acesso, incluindo a iluminação de obras de arte de valor histórico, cultural e ambiental, fachadas, monumentos e fontes luminosas, localizadas em áreas públicas, assim como de atividades acessórias de manutenção, operação, instalação, remodelação, modernização, eficiência energética e expansão da rede de iluminação pública, serviços correlatos, tais como: elaboração de projetos, fiscalização, administração e pagamento de parcela de financiamentos realizados e a realizar destinados à iluminação pública, despesas com pessoal, serviços de consultoria, máquinas e equipamentos, bem como, todos os elementos de despesas havidas para o devido atendimento ao objeto e **sinalização semafórica**, envolvendo seu consumo de energia elétrica, instalações, manutenções com substituição dos equipamentos e acessórios.

O art. 4º do projeto de lei que versa sobre o custo mensal do serviço toma por base o mencionado § 1º do art. 1º da propositura.

Pois bem, para aferição do alcance da expressão "custeio do serviço de iluminação pública", temos que a possibilidade de utilização dos recursos reside sob duas premissas, a saber: tratar-se de bem de uso comum, acessível a toda a população, e que o custeio restrinja-se à iluminação, sem incluir outras formas de consumo de energia elétrica.

Como se pode depreender da explanação inicial, a EC nº 39/2002 pretendeu criar fonte de receita vinculada ao custeio deste serviço não-divisível. Dentro deste contexto, há de se observar que, de fato, trata-se de base mais ampla, pois deverá contemplar as despesas inerentes ao serviço de iluminação pública como a aquisição de lâmpadas, fios, postes,

sensores e todos os demais equipamentos, materiais e serviços necessários ao bom e contínuo funcionamento do dito serviço público, o que inclui, até mesmo, a remuneração dos eletricitistas.

Com base nas considerações até aqui exaradas, registramos ser assente no âmbito desta Consultoria Jurídica o entendimento segundo o qual o custeio dos serviços públicos de iluminação congloba a instalação, manutenção, melhoramento, operação e fiscalização do sistema de iluminação das vias, logradouros e demais bens públicos. Neste sentido, mencionamos o Parecer/IBAM nº 3062/2015.

Em assim sendo, perfeitamente factível a utilização da receita proveniente da CIP/COSIP na elaboração do Plano Diretor de Iluminação Pública do Município (PDIP), estudos de viabilidade técnica-econômica e aquisição de ferramentas de gestão (*call center* e sistemas de informações georreferenciadas) que busquem não apenas a implantação e manutenção do serviço de iluminação pública, mas também o seu monitoramento, sua fiscalização e melhoramento. Das atividades mencionadas no § 1º do art. 1º, somente a sinalização semafórica não poderia entrar no conceito de serviço de iluminação pública por tratar, em realidade, do ordenamento do trânsito.

Aliás, corroborando a ilação supra, nos valemos de trecho de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no bojo da consulta que originou o processo nº 1066695/14:

"(...) Quanto ao primeiro questionamento acerca da "possibilidade de se utilizar os recursos da COSIP para pagamento dos vencimentos da equipe de eletricitistas que fazem a manutenção da rede de iluminação pública", releva notar o disposto nos artigos 30, V e 149 -A da Constituição da República.

Foi estabelecido constitucionalmente, nos termos do art. 30, inciso V, a competência do Município para "organizar e prestar,

26

diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial ", dentre os quais inclui-se a iluminação pública.

Para garantir a preservação dessa competência administrativa foi inserido, por força da Emenda Constitucional nº 39/2002, o artigo 149-A na Constituição, permitindo aos Municípios e ao Distrito Federal a instituição de contribuição para financiar os serviços de iluminação pública.

Com o advento da Resolução Normativa nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), foi determinada a transferência dos ativos de iluminação pública e a responsabilidade pela manutenção e reparo da rede elétrica aos municípios até 31 de janeiro de 2014, posteriormente prorrogado para 31 de dezembro de 2014/13, por meio do art. 218, que dispõe:

Art. 218: A distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço-AIS à pessoa jurídica de direito público competente.?-Art. 218 A distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço-AIS à pessoa jurídica de direito público competente.

Logo, considerando também os apontamentos feitos pelo Parquet, que destaca que os municípios passaram a ser responsáveis por efetuar os serviços de reparo e substituição de materiais desses pontos de iluminação, além de realizar os projetos de ampliação, manutenção e modernização do sistema, tudo por força do artigo 218, combinado com artigo 2º, incisos XXXIX e XLIV, e artigo 21 da Resolução ANEEL nº 414/2010, indiscutível a necessidade de serem aportados recursos públicos suficientes para fazer frente às despesas assumidas, uma vez que

27
2/3

passou a ser de atribuição do município esse serviço público, essencial à sociedade.

Desse modo, não é plausível que a interpretação do art. 149-A da Constituição seja feita de maneira restritiva e assistemática, uma vez que a referida Resolução transferiu de volta aos Municípios obrigações sobre as quais esses devem despender e remanejar recursos operacionais, humanos e financeiros."(TCE/PR. Tribunaç. Pleno. Acórdão nº 1791/2015). (Grifos nossos).

Por derradeiro, vale mencionar que o tema encontra-se com repercussão geral reconhecida no STF (RE nº 666.404) ainda pendente de julgamento:

"ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CUSTEIO DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE - ARTIGO 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AFASTAMENTO NA ORIGEM - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à constitucionalidade da cobrança, por Municípios e Distrito Federal, de contribuição de iluminação pública visando satisfazer despesas com melhoramento e expansão da rede." (STF.RE 666404 RG/SP.Rel .Min. Marco Aurélio. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 14-02-2014 PUBLIC 17-02-2014). (Grifos nossos).

Em que pese o Egrégio STF ainda não tenha se posicionado definitivamente quanto ao mérito da questão, mencionamos que o parecer do Procurador Geral da República exarado nos autos do RE nº 666.404 segue o entendimento esposado por esta Consultoria e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Vejamos:

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CUSTEIO DE SERVIÇOS DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO FILOLÓGICA E HISTÓRICA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

1. O precedente de repercussão geral firmado no RE 573.675/SC reconheceu a constitucionalidade da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, sob a perspectiva da isonomia geral e tributária e do princípio da capacidade contributiva, de modo que não se estendeu à questão da abrangência do conceito de custeio do serviço de iluminação pública.

2. A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, prevista no art. 149-A da Constituição Federal, também abrange o melhoramento e a expansão da rede, não se restringindo às despesas com a instalação e manutenção do respectivo serviço. Interpretação filológica e histórica do termo 'custeio do serviço de iluminação pública' e constitucionalidade das normas municipais em discussão pelo prisma do princípio da proporcionalidade.

3. Parecer pelo provimento do recurso extraordinário." (Grifos nossos).

Desta sorte, toda e qualquer atividade relacionada ao serviço de iluminação pública, seja de melhoria, ampliação, gestão, eficiência, manutenção, dentre outras, podem ser custeadas com recursos da Contribuição de Iluminação Pública, ressalvado improvável entendimento em sentido contrário que possa o STF sustentar quando da fixação da tese de repercussão geral objeto do RE nº 666.404. Especificamente com relação à sinalização semaforica temos que esta não pode estar contida no conceito de serviço de iluminação pública por tratar, em realidade, do ordenamento do trânsito, merecendo reparo neste ponto o projeto de lei.

29

Por derradeiro, há de se frisar que o art. 23 da propositura, segundo o qual as atribuições previstas na lei relativas à gestão de fiscalização e apuração do Fundo Municipal de Iluminação Pública podem ser alteradas por decreto, viola o postulado da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), motivo pelo qual deve ser extirpado da propositura.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da viabilidade, a princípio, do projeto de lei em tela, desde que procedidos os reparos assinalados.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2017.