

**Ementa: Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Tributo *sui generis*, vinculado à finalidade específica. Impossibilidade de aplicação de sua receita para custear despesas com energia elétrica em prédios públicos.**

## 1 Relatório

Trata-se de consulta formulada pelo Dr. Allender Barreto Lima da Silva, Promotor de Justiça da Comarca de Jequitinhonha, indagando a respeito da regularidade no emprego, pelo município, de valores decorrentes da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) para suportar gastos com o consumo de energia elétrica de prédios públicos.

Em síntese, é o relatório.

## 2 Fundamentação

Com muita propriedade nos ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>74</sup> que, “o preceito mais genérico ao assunto “serviços públicos” existente na Constituição de 1988 é o seu art. 175, que está inserido no Título VII (‘Da ordem Econômica e Financeira’)

### *In verbis*

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação a prestação de serviços públicos:

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III- política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

De outra banda, socorrendo-se às lições do festejado jurista Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>75</sup>, facilmente visualiza-se a iluminação pública como um serviço público:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade, fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituídos pelo

74 Direito Administrativo Descomplicado, Editora Método, 23ª Edição, p. 739.

75 BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 21ª ed., rev.e atual, Malheiros Editores, São Paulo, Pág. 642.

Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios do sistema normativo.

Por sua vez, o tributarista Roque Antônio Carrazza<sup>76</sup> leciona que os serviços públicos podem ser gerais ou específicos:

“(...) os serviços públicos dividem-se em gerais e específicos. Os serviços gerais, ditos também universais, são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas. É o caso dos serviços de iluminação pública, de segurança pública, de diplomacia, de defesa externa do país etc. Todos eles não podem ser custeados, no Brasil, por meio de taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado, representadas, basicamente, pelos impostos (...)”

Já, os serviços públicos específicos, também chamados singulares, são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada. É o caso dos serviços de telefone, de transporte coletivo (...). Estes, sim, podem ser custeados por meio de taxas de serviço”.

Nesse diapasão, incontestável que se trata a iluminação pública de serviço público geral, universal, que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, contínua ou eventual (art. 2º, XXXIX, da Resolução Normativa da ANEEL n.º 414, de 9 de setembro de 2010).

O douto Promotor de Justiça da Comarca de Jequitinhonha indaga este CAOPP sobre a regularidade do custeio da energia elétrica consumida em prédios públicos, pelo município, através do emprego de valores oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) e, no caso de haver irregularidade, como detectá-la.

Com efeito, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, como muito bem já destacou pelo Ministro Ricardo Lewandowski, ao proferir o seu voto como relator no julgamento do RE 573.675-0/SC, tem natureza jurídica de tributo, com caráter *sui generis*, cuja receita destina-se a finalidade específica, enquanto que a sua base de cálculo limita-se ao rateio das despesas incorridas pelo município com iluminação pública.

Nesta mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná concluiu pela impossibilidade de aplicação dos recursos remanescentes decorrentes da COSIP em finalidade diversa, no caso, construção de hospital público, ainda que sob a alegação de vinculação da arrecadação municipal a gastos com educação e saúde. Vejamos trecho da resposta à consulta do Prefeito Municipal de Foz de Iguaçu:

Acórdão n.º 205/2007 do Tribunal Pleno

Decisão proferida em 22/02/2007, publicado no AOTC n.º 90/2007, publicada na Revista do TCE-PR n.º 160, sobre o processo n.º 563771/2006, a respeito de Contribuição para o custeio dos Serviços de Iluminação Pública; Origem: Município de Foz do Iguaçu; Interessado: Prefeito Municipal; Relator: Auditor Ivens Zschoerper Linhares. Ementa Impossibilidade de destinação dos recursos remanescentes decorrentes

da contribuição para custeio da iluminação pública para a construção e instalação de Hospital Municipal, com recomendação ao Município sobre a necessidade de revisão dos valores cobrados a título da contribuição mencionada, (...) Pelos ensinamentos acima transcritos, a Diretoria de Contas Municipais entende que, em verdade, não deveria “sobrar” recursos decorrentes da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública, uma vez que tal contribuição foi criada para sanar um problema dos municípios com relação a este gasto específico. Posiciona-se assim, pela utilização de eventuais recursos remanescentes na própria iluminação pública. (...) VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA protocolados sob n.º 563771/06, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, por unanimidade em: Responder a presente Consulta, pela impossibilidade de destinação dos recursos remanescentes decorrentes da contribuição para custeio da iluminação pública, para a construção e instalação de Hospital Municipal, com recomendação ao Município sobre a necessidade de revisão dos valores cobrados a título da contribuição mencionada, acompanhando a Diretoria de Contas Municipais e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Ademais, o próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta n.º 717.707, tendo como Relator o Conselheiro Elmo Braz, em sessão de 16/12/2009, firmou o entendimento de que os valores arrecadados com a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – COSIP têm destinação especial prevista em lei e, por tal razão, não se incluem na base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual do repasse a que tem direito a Câmara Municipal.

No mesmo sentido, cita-se a resposta à Consulta n.º 932439, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada na sessão do dia 03/02/2016 (TCEMG), cuja ementa assim dispõe:

CONSULTA. PRELIMINAR. CONHECIMENTO. NECESSIDADE DE REFORMA DE TESE VIGENTE. MÉRITO. COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA OBTENÇÃO DO LIMITE DO DUODÉCIMO REPASSADO AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE QUE TRATA O ART. 29-A DA CR/88. NÃO INCLUSÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DAS CONTRIBUIÇÕES PARA CUSTEIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL E DAS CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA POR SE TRATAR DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS VINCULADAS. REFORMA PARCIAL DO ENTENDIMENTO MANIFESTADO NA CONSULTA N. 838450.

1 – Os recursos decorrentes das contribuições para o custeio do regime próprio de previdência municipal e das contribuições do serviço de iluminação pública configuram “receitas tributárias vinculadas” e, consequentemente, não devem compor a base de cálculo do limite do duodécimo repassado ao Poder Legislativo municipal.

2 – Decide-se pela reforma parcial do entendimento manifestado na resposta à anterior Consulta n. 838.450, no referente à contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e à contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais.

No caso específico enfrentado na Comarca de Jequitinhonha, o órgão de execução consulente informa que, de acordo com representação recebida, o município estaria utilizando valores oriundos da COSIP para custear o consumo de energia elétrica de prédios públicos.

76 CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 19ª ed., rev., ampl. e atual., Malheiros Editores, São Paulo. Pag. 471/472.

Nesse ponto, registra-se que a Resolução Normativa n.º 414, de 09/09/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no parágrafo 6º, de seu art. 5º, estabelece a definição da classe iluminação pública, não deixando dúvida quanto à sua abrangência:

§ 6º. A classe iluminação pública, de responsabilidade de pessoa jurídica de direito público ou por esta delegada mediante concessão ou autorização, caracteriza-se pelo fornecimento para iluminação de ruas, praças, avenidas, túneis, passagens subterrâneas, jardins, vias, estradas, passarelas, abrigos de 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.

Percebe-se, pois, que a iluminação de prédios públicos refoge à abrangência jurídica do conceito de iluminação pública. Esta se presta a iluminar áreas de terrenos destinadas pelo Poder Público ao uso e trânsito públicos, os quais, geralmente, são os livres espaços como praças, avenidas, jardins, ruas, dentre outros, que se destinam à circulação de veículos e ao uso comum dos cidadãos; enquanto que as despesas de energia elétrica dos prédios públicos decorrem da utilização desta para a execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos desempenhados naqueles bens de uso especial.

Vejamos o que se infere do parágrafo 5º, do artigo 5º da Resolução Normativa n.º 414, de 09/09/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL:

§ 5º A classe poder público, independente da atividade a ser desenvolvida, caracteriza-se pelo fornecimento à unidade consumidora solicitado por pessoa jurídica de direito público que assuma as responsabilidades inerentes à condição de consumidor, incluindo a iluminação em rodovias e semáforos, radares e câmeras de monitoramento de trânsito, exceto aqueles classificáveis como serviço público de irrigação rural, escola agrotécnica, iluminação pública e serviço público, considerando-se as seguintes subclasses:

I – poder público federal;

II – poder público estadual ou distrital; e,

III – poder público municipal.

Com isso, é certo que a receita obtida com a arrecadação da COSIP está vinculada ao custeio do serviço de iluminação pública, de forma que qualquer redestinação, como, por exemplo, o pagamento de despesas de energia elétrica dos prédios públicos, mostra-se ilegal.

Corroborando ainda mais esse entendimento, releva destacar o artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo texto estabelece:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente**

**para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso** (destacamos).

### 3 Conclusão

Portanto, é possível afirmar que, os recursos provenientes do recolhimento da COSIP deverão ser utilizados **exclusivamente** para atender à sua finalidade específica, mais diretamente, a iluminação pública.

Finalmente, registra-se que uma das possíveis formas de verificação da regularidade na utilização dos recursos oriundos da COSIP consiste na expedição de ofício ao gestor público municipal para que informe acerca da aplicação do valor dos recursos obtidos com sua arrecadação, no período devidamente delimitado na investigação ministerial, inclusive demonstrando, contabilmente, sua destinação para o custeio da iluminação pública, bem como que informe e comprove a origem dos recursos empregados para custear a despesa que, segundo eventual representação ofertada ao órgão de execução, estaria sendo custeada indevidamente com recursos provenientes da COSIP.

De posse de tais informações e sem desprezo a outros possíveis elementos que possam ter chegado ao órgão de execução (especialmente instruindo eventual representação), poder-se-á, então, cotejar os valores e verificar quanto à existência de irregularidades na gestão dos recursos oriundos da COSIP.

Destarte, respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, são estas as ponderações que este Centro de Apoio Operacional julga pertinentes, sem caráter vinculativo.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 17 de abril de 2017

José Carlos Fernandes Junior  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CAO – Patrimônio Público