

PARECER JURÍDICO

EMENTA: CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP/CIP). AUTARQUIA MUNICIPAL. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS. UTILIZAÇÃO PARA DESPESAS ADMINISTRATIVAS. POSSIBILIDADE.

O presente parecer tem por objeto a análise da possibilidade jurídica de utilização dos recursos provenientes da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP/CIP) para o custeio de despesas administrativas no âmbito da autarquia municipal responsável, considerando-se a essencialidade dessas despesas para a adequada e eficiente gestão do serviço de iluminação pública.

É o relatório.

Passa-se a opinar.

1. CONTEXTO EM ANÁLISE

A modernização da administração pública tem incentivado a adoção de modelos organizacionais mais eficientes e tecnicamente especializados. Nesse cenário, é cada vez mais comum que atividades tradicionalmente desempenhadas por departamentos internos da administração direta sejam transferidas a entidades da administração indireta, como autarquias, com o objetivo de otimizar a gestão, ampliar a transparência e garantir maior eficácia na prestação de serviços públicos essenciais. Um exemplo expressivo dessa tendência ocorre na gestão da iluminação pública municipal.

Nesse sentido, o serviço de iluminação pública pode, conforme admite a legislação vigente, ser delegado à execução por entidades da administração indireta, como autarquias criadas especificamente para essa finalidade. Tal arranjo institucional visa conferir maior autonomia técnica, orçamentária e operacional ao serviço, alinhando-se às boas práticas de governança pública e à busca por soluções mais eficientes na gestão urbana.

Nesses casos, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) — tributo previsto no art. 149-A da Constituição Federal — constitui a principal fonte de receita da autarquia. A COSIP tem natureza tributária vinculada, ou seja, sua arrecadação deve ser destinada exclusivamente ao custeio do serviço de iluminação pública, o que inclui a manutenção, a expansão e a modernização da rede.

No entanto, a plena efetividade da atuação da autarquia não se limita à execução direta das atividades de manutenção, expansão e modernização da rede de iluminação pública. Para cumprir suas finalidades institucionais, é indispensável que a entidade disponha de meios para cobrir suas despesas administrativas correntes, tais como folha de pagamento de servidores e técnicos, aquisição de sistemas tecnológicos de

gestão, custos operacionais com transporte, energia e materiais, além de contratos de apoio técnico e jurídico. Mesmo não constituindo a execução material do serviço, tais despesas integram a estrutura necessária à sua viabilidade operacional, sendo fundamentais para garantir sua prestação regular, segura e eficiente.

No entanto, para que a autarquia possa cumprir efetivamente suas finalidades institucionais, é indispensável que a entidade disponha de meios para cobrir suas despesas administrativas correntes, como despesas com pessoal, tecnologia, logística e outros gastos administrativos essenciais à sua operação.

2. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP/CIP)

A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), também conhecida como Contribuição de Iluminação Pública (CIP), é um tributo instituído pela Emenda Constitucional nº 39/2002, e posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que acrescentou o artigo 149-A à Constituição Federal. A sua natureza jurídica tem sido objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais, sobretudo no que se refere à sua classificação dentro do sistema tributário nacional e à delimitação de sua base de cálculo e finalidade.

De acordo com o artigo 149-A da Constituição Federal:

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Trata-se, portanto, de uma contribuição especial de competência dos municípios e do Distrito Federal, com destinação específica: o custeio do serviço de iluminação pública. Sua criação é facultativa e deve respeitar os princípios gerais da tributação, como legalidade, anterioridade e vedação ao confisco.

A COSIP/CIP não se enquadra como imposto, pois possui destinação vinculada e específica — o que contraria a regra do art. 167, IV da Constituição Federal, que veda a vinculação da receita de impostos. Tampouco se trata de taxa, já que não pressupõe contraprestação individualizada, divisível ou mensurável, como exigido pela doutrina e pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. **CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP**. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO

EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. **III - Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte.** IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido.

(RE 573.675/SC, Min. Ricardo Lewandowski. j. 25.03.2009, Plenário, DJe 18.12.2009)

Portanto, a COSIP/CIP se insere de forma autônoma no sistema tributário, com fundamento constitucional próprio, sendo sua exigência legítima desde que respeitados os parâmetros constitucionais e legais estabelecidos.

Diante disso, e considerando o vínculo jurídico entre a exação e a finalidade específica que a legitima, passa-se à análise da destinação da receita arrecadada por meio da COSIP/CIP, especialmente no que tange à legalidade de sua aplicação em despesas administrativas e operacionais relacionadas à manutenção, expansão do serviço e modernização da iluminação pública.

3. DA UTILIZAÇÃO DA COSIP/CIP

A utilização dos recursos provenientes da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP/CIP) deve respeitar os limites impostos por sua natureza jurídica de contribuição especial vinculada. Como tal, a receita arrecadada somente pode ser empregada para os fins específicos que justificaram sua instituição: o custeio do serviço de iluminação pública.

Todavia, é necessário compreender, com base em uma interpretação teleológica e funcional da norma, o que efetivamente se insere no conceito de “custeio do serviço de iluminação pública”, especialmente quando esse serviço passa a ser executado por entidade da administração indireta, como autarquia municipal especializada.

3.1 – DA VINCULAÇÃO DOS RECURSOS

A vinculação da receita arrecadada por meio da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP/CIP) é princípio estruturante de sua natureza jurídica como contribuição especial. Essa característica impõe que os valores arrecadados sejam aplicados exclusivamente nas finalidades que justificaram a instituição do tributo, nos termos do art. 149-A da Constituição Federal.

O tema, por sua relevância jurídica e impacto federativo, tem sido objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelos Tribunais de Contas, os quais vêm firmando o entendimento de que a vinculação da COSIP deve ser compreendida à luz das necessidades reais da prestação do serviço de iluminação pública, não se restringindo a uma interpretação estrita de “execução e manutenção”.

De forma geral, o conceito de “custeio do serviço de iluminação pública” abrange a manutenção, ampliação e modernização da rede, o consumo de energia elétrica, a instalação de novos pontos de luz, a substituição de equipamentos obsoletos ou danificados, bem como outras ações diretamente relacionadas à prestação do serviço ao cidadão.

Nesse sentido, o STF, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 666.404, com repercussão geral reconhecida (Tema 696), firmou a tese de que “*é constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede*”.

Na oportunidade, assentou-se que o artigo 149-A da Constituição Federal não limita a destinação dos recursos às despesas correntes da execução do serviço, admitindo que o legislador municipal, no exercício da sua autonomia, discipline a aplicação da COSIP/CIP também para atender à expansão da rede, ao melhoramento da qualidade do serviço e às necessidades locais oriundas do crescimento urbano, desde que respeitados os princípios da legalidade e da destinação específica do tributo. Vejamos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS. MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE. POSSIBILIDADE. 1. O artigo 149-A, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 39/2002, dispõe que “Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III”. 2. O constituinte não pretendeu limitar o custeio do serviço de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal. 3. **A iluminação pública é indispensável à segurança e bem estar da população local. Portanto, limitar a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição ora em análise às despesas com a execução e manutenção significaria restringir as fontes de recursos que o Ente Municipal dispõe para prestar adequadamente o serviço público.** 4. Diante da complexidade e da dinâmica características do serviço de iluminação pública, **é legítimo que a contribuição destinada ao seu custeio inclua também as despesas relativas à expansão da rede, a fim de atender as novas demandas oriundas do crescimento urbano, bem como o seu melhoramento, para ajustar-se às necessidades da população local.** 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede”.

(RE 666404, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)

De forma semelhante, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao responder à Consulta nº 748237/22 (Acórdão nº 329/24 – Tribunal Pleno), reconheceu a possibilidade de aplicação da COSIP em iniciativas voltadas à melhoria e modernização do serviço, como a implantação de sistemas de monitoramento e a geração de energia por fonte solar (fotovoltaica). O entendimento da Corte foi no sentido de que, uma vez

prevista em legislação local, a utilização da COSIP nessas finalidades é legítima, desde que guarde pertinência direta com os objetivos do serviço de iluminação pública. Vejamos:

PROCESSO Nº:-748237/22 ASSUNTO:-CONSULTA ENTIDADE:-
MUNICÍPIO DE MERCEDES INTERESSADO:-ALEXANDRE
GRAUNKE, LAERTON WEBER RELATOR:-CONSELHEIRO IVAN
LELIS BONILHA ACÓRDÃO Nº 329/24 - TRIBUNAL PLENO

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

[...]

Além disso, nos termos do novo dispositivo constitucional, acima transcrito, desde que previamente autorizado pela legislação local, as receitas financeiras advindas da cobrança da Cosip também podem ser utilizadas para as finalidades de adoção de medidas de expansão e de melhoria dos serviços de iluminação pública, e para sistemas de monitoramento de logradouros públicos municipais.

Convém destacar, então, o disposto no § 3º do artigo 145 da CF/88, incluído pela EC nº 132/2023: “O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, concordo com a Coordenadoria de Gestão Municipal⁴ quanto à afirmação de que “por se tratar de fonte de energia renovável, limpa, sustentável e de baixo impacto ambiental não restam dúvidas de que o sistema de geração fotovoltaica se amolda ao conceito de serviço de melhoramento modernização e eficientização da rede de iluminação pública”, e de que “para além de proporcionar economia aos cofres públicos e, conseqüentemente, aos contribuintes (haja vista o abatimento/compensação da energia consumida), estará se implementando moderna política pública de geração de energia limpa e sustentável; haverá ganho de natureza econômica (redução dos custos com gasto de energia elétrica, que poderá vir a refletir em futura redução da alíquota da Cosip); haverá ganho de natureza ambiental (reduz-se a dependência dos meios convencionais de geração de energia elétrica, altamente agressivos ao meio ambiente).”

A energia solar (fotovoltaica) se origina da conversão direta da radiação solar em energia elétrica, a qual é realizada pelas chamadas células fotovoltaicas; desse modo, caracteriza-se, de fato, como um importante fator de aprimoramento, expansão, modernização e conseqüente melhoria para as redes de iluminação pública.

Portanto, concluo que a resposta a ser ofertada é a de que, nos termos do artigo 149-A da Constituição Federal, **os sistemas de geração de energia elétrica a partir da captação de energia solar (fotovoltaica) são passíveis de financiamento por meio dos recursos oriundos da arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip), desde que autorizado pela legislação local.**

[...]

3. DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Sr. Laerton Weber para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: **Os sistemas de geração de energia elétrica a partir da captação de energia solar (fotovoltaica) são passíveis de financiamento por meio dos recursos oriundos da arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço [...]**

Portanto, à luz do entendimento consolidado na jurisprudência e nos órgãos de controle externo, a vinculação da receita da COSIP/CIP não impede a sua aplicação em ações estruturantes ou de apoio essencial à continuidade e qualidade do serviço, incluindo expansão, modernização tecnológica, sustentabilidade energética e medidas de segurança pública integradas. Essa compreensão mais ampla confere

efetividade ao princípio da eficiência (art. 37, caput, CF), assegurando que os recursos públicos cumpram sua finalidade essencial com racionalidade e impacto social.

Ademais, a análise jurídica sobre o tema exige ainda compreender o alcance da expressão “custeio do serviço”, constante do artigo 149-A da Constituição. Não há dúvida de que o serviço de iluminação pública demanda, para sua efetiva execução, não apenas insumos materiais — como lâmpadas, luminárias, postes e equipamentos —, mas também a atuação direta de profissionais técnicos, como eletricitas, engenheiros, operadores e fiscais, cujas atividades são absolutamente imprescindíveis para assegurar o funcionamento regular e eficiente da rede pública de iluminação.

As despesas com remuneração de servidores ou empregados, quando diretamente vinculados à execução do serviço, não apenas se enquadram no conceito de custeio, como são condição indispensável à própria existência do serviço.

Nesse contexto, não há qualquer afronta ao princípio da vinculação da receita o uso dos recursos da COSIP para o pagamento da remuneração de eletricitas e demais profissionais que atuam diretamente na operação, manutenção, fiscalização e gestão da iluminação pública. Pelo contrário, trata-se da correta aplicação dos recursos, conforme a destinação constitucional que lhes foi atribuída.

Esse entendimento é ratificado pelos Tribunais de Contas. O Tribunal de Contas do Estado Paraná (TCE-PR), ao responder à Consulta nº 1066695/14, firmou entendimento no sentido de que é legítima a utilização dos recursos da COSIP para despesas administrativas essenciais, desde que relacionadas de forma direta e comprovada com a execução do serviço de iluminação pública. Expressamente, a decisão aponta:

Assim, pode-se responder ao primeiro questionamento nos termos do opinativo Ministerial, no sentido de que **“os vencimentos dos eletricitas que fazem a manutenção da rede de iluminação pública poderão ser pagos pelo produto da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública”**, fundamentando-a em uma interpretação sistemática do art. 149-A da Constituição e das alterações trazidas pela Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL, bem como aplicando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, de forma a sopesar o financiamento em sentido amplo dos recursos advindos da contribuição para custeio de serviço de iluminação pública.

O acórdão expressamente reconhece que tal custeio inclui, entre outros, gastos com pessoal técnico da autarquia ou do órgão gestor do serviço.

Ademais, o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) impõe aos gestores públicos a adoção de medidas que garantam a continuidade e a qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, assegurar a remuneração dos profissionais técnicos responsáveis pela execução do serviço de iluminação pública não é apenas uma faculdade da Administração, mas um dever jurídico e funcional, que garante não apenas o cumprimento da destinação constitucional dos recursos, mas também a efetividade do direito da coletividade a serviços públicos de qualidade.

Corroborando essa tese, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE 573.675/SC consolidou a natureza jurídica da COSIP como contribuição especial de custeio de serviço público não divisível, com a clara finalidade de financiar todos os aspectos necessários à prestação do serviço de iluminação pública. Isso inclui não apenas os custos materiais, mas também os custos humanos e operacionais indispensáveis.

É importante destacar que a vedação de utilização dos recursos da COSIP se limita a despesas alheias ao serviço de iluminação pública — como o pagamento de energia de prédios públicos, atividades de outros setores da administração ou despesas sem conexão com o objeto do tributo. No entanto, as despesas com a mão de obra necessária à execução do próprio serviço não apenas são legítimas, como inerentes ao conceito de custeio.

Por todo o exposto, conclui-se que a vinculação da receita da COSIP/CIP, longe de ser obstáculo à sua aplicação em despesas operacionais e estruturais, constitui diretriz constitucional que orienta a utilização dos recursos à consecução da finalidade pública que lhes dá suporte: o custeio integral e eficiente do serviço de iluminação pública.

Tal compreensão, respaldada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 666.404 e RE 573.675) e por decisões de Tribunais de Contas, como o TCE/PR (Acórdãos nº 329/24 e 1066695/14), admite — desde que devidamente prevista na legislação local e com adequada vinculação finalística — a aplicação dos recursos da COSIP/CIP em despesas com expansão, modernização, implantação de tecnologias sustentáveis, bem como com o custeio da estrutura administrativa indispensável à prestação do serviço, incluindo a remuneração de pessoal técnico diretamente envolvido.

Trata-se, portanto, de interpretação harmônica com os princípios da legalidade, da eficiência, da razoabilidade e da transparência no gasto público, assegurando que a contribuição especial cumpra seu papel constitucional com efetividade, racionalidade e responsividade às necessidades reais da coletividade.

3.2 – DA DESVINCULAÇÃO DOS RECURSOS

Sob a ótica da vinculação de receitas, é sabido que o ordenamento jurídico impõe restrições à utilização de tributos vinculados para fins diversos daqueles que motivaram sua instituição. No entanto, no que tange a COSIP/CIP, essa vedação não é absoluta, havendo previsão de exceções no ordenamento jurídico pátrio, especialmente na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

Neste sentido, a LRF admite, por exemplo, a flexibilização do uso de receitas vinculadas, como a arrecadação da COSIP/CIP, em casos de calamidade pública, conforme disposto no art. 65, § 1º, II, *in verbis*:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

(...)

§ 1º (...)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, **desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;** (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Nesse contexto, a utilização dos recursos da COSIP/CIP poderá ser redirecionada, excepcionalmente, desde que vinculada às ações de enfrentamento da calamidade pública formalmente reconhecida pelo Poder Legislativo competente. Nessa hipótese, a legislação não estabelece limite específico para a desvinculação, exigindo apenas que os valores sejam efetivamente destinados ao combate da situação emergencial.

A segunda hipótese de exceção à vinculação das receitas da COSIP/CIP está prevista no art. 76-B do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Esse dispositivo autorizou a desvinculação das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas, multas e outras receitas correntes, incluindo a arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP:

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Importante observar que o caput do art. 76-B do ADCT não faz menção expressa à COSIP/CIP. No entanto, parte-se do entendimento de que a COSIP, embora não se enquadre como imposto, taxa ou multa, configura-se como uma contribuição especial com natureza tributária, classificada como receita corrente.

Sendo assim, considerando que o dispositivo autoriza a desvinculação de até 30% de “outras receitas correntes”, é possível concluir que a arrecadação da COSIP se insere nesse conceito residual. Portanto, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos no próprio art. 76-B, é juridicamente admissível a sua desvinculação parcial no contexto previsto pela norma constitucional transitória.

A interpretação desse dispositivo vem sendo objeto de análise por parte dos Tribunais de Contas. Em especial, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), ao responder à consulta formal, entendeu que, a despeito da natureza vinculada da COSIP, é possível a utilização de seus recursos para o custeio de despesas

administrativas essenciais, desde que diretamente relacionadas à gestão e à execução do serviço de iluminação pública. Eis o teor do julgamento:

CONSULTA. RECEITAS PÚBLICAS VINCULADAS. DISTINÇÃO ENTRE VINCULAÇÃO EM NORMA CONSTITUCIONAL E VINCULAÇÃO EM NORMA INFRACONSTITUCIONAL. DISTINÇÃO ENTRE DESVINCULAÇÃO NO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E DESVINCULAÇÃO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. REVOGAÇÃO DE TESE DE PARECER ANTERIOR.

1. Em razão do disposto no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podem – com as exceções indicadas nos incisos do seu parágrafo único – ser desvinculados, até 31/12/2023, 30% (trinta por cento) das receitas municipais “relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes”, incluídas nestas últimas as receitas obtidas com a arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP.

2. Em se tratando de receitas vinculadas – mas cuja vinculação não decorra de norma da Constituição da República –, é possível, nos três níveis da Federação, a desvinculação, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública que tenha sido devidamente reconhecida (Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso II do § 1º do art. 65 c/c o parágrafo único do art. 8º).

3. Não é possível a desvinculação – com arrimo na Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso II do § 1º do art. 65 c/c parágrafo único do art. 8º – das receitas obtidas com a arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, porque, neste caso, a vinculação decorre de norma da Constituição da República.

4. Revogada a tese n. 1 do parecer na Consulta n. 1.088.818, aprovado na Sessão de 9/12/2020.

(Processo 1101592– Consulta. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Deliberado em 16/2/2022)

Importa destacar que, antes da Emenda Constitucional nº 132/2023, a redação original do art. 76-B previa a possibilidade de desvinculação até 31/12/2023. Com a nova redação, o prazo foi prorrogado até 31/12/2032, mantendo-se o limite de 30% e a abrangência das receitas passíveis de desvinculação.

Desse modo, reforça-se que, apesar da COSIP ser um tributo com destinação vinculada, a jurisprudência tem reconhecido podem ser custeadas com recursos da contribuição para fins diversos da iluminação pública, sem configurar desvio de finalidade, especialmente quando amparadas por autorização constitucional expressa como a do art. 76-B do ADCT.

Nesse contexto, é oportuno destacar também o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais quanto aos procedimentos formais para a operacionalização da desvinculação dos recursos da COSIP. Em resposta à consulta específica, o Tribunal assentou que a efetivação da desvinculação parcial autorizada pelo art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deve ser realizada mediante decreto do chefe do Poder Executivo, conforme se extrai do seguinte trecho:

CONSULTA. DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS. DRM. ABRANGÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. APLICABILIDADE. EFICÁCIA PLENA. PRODUÇÃO DE EFEITOS. RECEITA ARRECADADA. 01/01/2016. 1. A Desvinculação das Receitas dos Municípios, prevista art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserido pela Emenda Constitucional n. 93/2016, aplica-se às receitas relativas à Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. 2. O art. 76-B do ADCT ostenta eficácia plena, porquanto possui todos os elementos necessários para sua autoaplicabilidade, podendo, portanto, ser operacionalizado via decreto, dispensando edição de lei em sentido estrito para a sua aplicação. 3. A Desvinculação das Receitas dos Municípios operada pelo art. 76-B do ADCT produz efeitos sobre as receitas efetivamente arrecadadas a partir de 01/01/2016, devendo ser estritamente observadas, na realização de eventuais ajustes contábeis, as disposições da Lei n. 4.320/64 e demais normas do Direito Financeiro aplicáveis.

(TCE-MG - CONSULTA: 1054122, Relator.: CONS. SEBASTIÃO HELVECIO, Data de Julgamento: 25/11/2020, PLENO, Data de Publicação: 10/12/2020)

Assim, ao considerar a realidade operacional e a necessidade de assegurar a continuidade e a eficiência do serviço, é possível reconhecer que o custeio de determinadas despesas administrativas da autarquia gestora, quando imprescindíveis à adequada prestação do serviço, é compatível com os princípios constitucionais da administração pública, sem descaracterizar a natureza vinculada da COSIP.

3.3 – DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA COSIP/CIP EM DESPESAS ADMINISTRATIVAS ESSENCIAIS À OPERAÇÃO DA AUTARQUIA

A despeito da natureza vinculada da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP/CIP), a interpretação jurídico-administrativa dominante admite, como já demonstrado, a aplicação de parte de seus recursos no custeio de despesas administrativas que sejam indispensáveis à consecução de sua finalidade constitucional.

Tal entendimento encontra respaldo no próprio conceito de “custeio do serviço”, o qual não se limita à execução direta da iluminação pública (como aquisição de luminárias, postes ou energia elétrica), mas se estende às estruturas administrativas e operacionais que viabilizam sua efetiva prestação à coletividade. Nesse sentido, é juridicamente legítima a utilização de recursos da COSIP para o pagamento de despesas com pessoal técnico e administrativo da autarquia responsável pela execução do serviço, assim como gastos com tecnologia da informação, logística, sistemas de controle e monitoramento, manutenção de estruturas, contratação de serviços auxiliares e outras despesas correlatas.

O critério de admissibilidade, portanto, não reside na natureza da despesa em si (pessoal, contratual ou material), mas em sua vinculação direta, necessária e proporcional ao desempenho das atividades voltadas à gestão, planejamento, fiscalização e execução do serviço de iluminação pública.

Essa compreensão encontra amparo em julgados como o do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Processo nº 1.101.592), que reconheceu expressamente a possibilidade de custeio de despesas administrativas com recursos da COSIP, desde que guardem aderência funcional com os objetivos do tributo.

Ademais, deve-se considerar que a aplicação responsável e motivada dos recursos da COSIP/CIP em despesas administrativas essenciais atende ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput), ao permitir que a estrutura gestora disponha dos meios operacionais adequados à oferta contínua, segura e moderna do serviço de iluminação pública, em consonância com as expectativas da população e as exigências de sustentabilidade fiscal.

É o que também se extrai do entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme fixado no RE 666.404 (Tema 696), possui repercussão geral o entendimento de que os recursos da COSIP podem ser aplicados também à expansão e aprimoramento da rede, em reconhecimento à necessidade de assegurar o custeio adequado do serviço público de iluminação pública em sua dimensão operacional e estrutural. Esse entendimento evidencia uma interpretação ampla de “custeio do serviço” contemplando atividades além das despesas estritamente físicas de execução e manutenção.

Assim sendo, e desde que observados os princípios da legalidade, da economicidade, da proporcionalidade e da transparência, é plenamente viável a utilização de recursos da COSIP/CIP para o custeio de despesas administrativas essenciais à estrutura e funcionamento da autarquia municipal encarregada do serviço de iluminação pública, incluindo pessoal técnico-administrativo, soluções tecnológicas, serviços auxiliares e demais instrumentos de suporte à atividade-fim.

4. DA BASE DE CÁLCULO PARA A DESVINCULAÇÃO DE 30% DOS RECURSOS DA COSIP/CIP

Como dito anteriormente, nos termos do art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, é autorizada a desvinculação de até 30% das receitas correntes dos Municípios, incluindo, conforme interpretação já firmada por Tribunais de Contas, os valores arrecadados a título de Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP/CIP). O dispositivo possui eficácia plena e não exige regulamentação por lei ordinária, podendo ser operacionalizado por ato do Chefe do Poder Executivo municipal.

Diante disso, também se questiona quanto à base de cálculo sobre a qual deverá incidir o percentual de 30% autorizado para desvinculação. Em especial, discute-se se o referido percentual deve ser aplicado sobre o valor total arrecadado junto aos contribuintes (receita bruta da COSIP/CIP) ou apenas sobre o valor efetivamente repassado ao Município pela distribuidora de energia (receita líquida), já deduzidos os custos operacionais cobrados pela concessionária pelo serviço de arrecadação.

A título de esclarecimento, é comum que a concessionária de distribuição de energia elétrica — na condição de agente arrecadador da COSIP — retenha determinado percentual a título de remuneração pelo serviço de cobrança e repasse, nos termos de contrato firmado com o ente público e regulamentação da Agência Nacional de

Energia Elétrica (ANEEL). Assim, o valor efetivamente transferido ao Município pode ser inferior ao total arrecadado dos contribuintes.

Contudo, ao se analisar o comando constitucional previsto no art. 76-B do ADCT, observa-se que a norma se refere à receita pública do Município, e não apenas aos valores líquidos repassados por agentes arrecadadores. Como a COSIP, ainda que cobrada pela concessionária, constitui receita pública desde a origem, entende-se que o valor efetivamente arrecadado — nos termos da Lei nº 4.320/64 — corresponde ao montante integral recolhido dos contribuintes, isto é, à receita bruta da COSIP/CIP, ainda que parte dela seja posteriormente retida contratualmente pela concessionária.

Esse entendimento é compatível com os princípios da razoabilidade e da máxima efetividade da norma constitucional transitória, cuja finalidade é justamente conceder maior flexibilidade orçamentária aos entes subnacionais. Ademais, eventuais retenções operacionais pela concessionária dizem respeito a obrigações contratuais acessórias e não descaracterizam a natureza pública da integralidade da receita originalmente arrecadada.

Nessa linha, também se orienta a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), que, ao admitir a aplicação do art. 76-B do ADCT à COSIP, não impõe restrições quanto à forma de cálculo da base, tampouco menciona exclusões específicas por retenções da concessionária:

“A Desvinculação das Receitas dos Municípios, prevista art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplica-se às receitas relativas à Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública [...] produz efeitos sobre as receitas efetivamente arrecadadas [...] devendo ser estritamente observadas, na realização de eventuais ajustes contábeis, as disposições da Lei n. 4.320/64 e demais normas do Direito Financeiro aplicáveis.”

(TCE-MG, Consulta 1054122, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, DJ 10/12/2020)

A interpretação ressalta a necessidade de observância das normas contábeis e financeiras aplicáveis, sobretudo quanto à escrituração da receita em sua integralidade.

Com efeito, a Lei nº 4.320/64, em seu art. 11, considera receita pública o total arrecadado pelos órgãos arrecadadores, antes de quaisquer deduções. Dessa forma, a parcela de 30% a ser desvinculada deve ser calculada com base na receita bruta arrecadada da COSIP/CIP, e não apenas sobre o valor líquido repassado ao Município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo exposto, a utilização da receita da COSIP para o custeio das despesas administrativas diretamente relacionadas à atividade-fim da autarquia é juridicamente legítima, desde que respeitados os princípios da legalidade, da vinculação da receita tributária à sua finalidade constitucional e da transparência na gestão pública. O entendimento já foi respaldado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 573.675/SC, no qual se reconheceu que a COSIP não exige contraprestação individualizada e pode ser destinada a todos os custos necessários à manutenção do serviço público de iluminação.

A cobertura das despesas administrativas necessárias à operação da autarquia constitui medida compatível com os objetivos do tributo, contribuindo para a continuidade e o aperfeiçoamento do serviço prestado à coletividade.

É o parecer.

Salvo o melhor juízo.

Alto Alegre do Pindaré/MA, 01 de agosto de 2025.

Harrison Marcelo Pinheiro Rodrigues
Procurador Geral do Município
OAB/MA nº 7.264