



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

90
5
W

RESOLUÇÃO Nº 12.964

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 113
de 08/06/17, pg. _____

Responsável

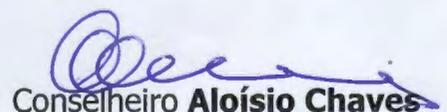
Processo : 201609703-00
Município : São Miguel do Guamá
Órgão : Câmara Municipal
Assunto : Consulta acerca da possibilidade de incluir a Contribuição de Iluminação Pública CIP/COSIP no cálculo de Duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo
Interessado : **José Paulo de Lira Júnior** – (Presidente da Câmara)
Relatora : Conselheira **Mara Lúcia** – voto vencido

EMENTA: Consulta referente a inclusão da Contribuição de Iluminação Pública CIP/COSIP no cálculo do duodécimo. Câmara Municipal de São Miguel do Guamá. Exercício de 2016. Pela aprovação da resposta à consulta, nos termos do voto de vista.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, por maioria de votos, vencida a Conselheira Mara Lúcia (Relatora), em conformidade com a ata da sessão; e, nos termos do voto de vista do Conselheiro Aloísio Chaves, às fls. 078 a 088 dos autos, que passam a integrar esta decisão: aprovar a resposta à consulta, nos termos do voto de vista.

Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em 16 de março de 2017.


Conselheiro **Daniel Lavareda**
Presidente


Conselheiro **Aloísio Chaves**
Relator p/ a Resolução

Presentes: Conselheiros Aloísio Chaves, José Carlos Araújo, Cezar Colares, Antonio José Guimarães, Sérgio Leão e a Procuradora-Chefe Elisabeth Salame da Silva

WR



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Processo n.º: 201609703-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de São Miguel do Guamá

Interessado: José Paulo de Lira Júnior

Instrução: 3ª Controladoria

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2016

RELATÓRIO

JOSÉ PAULO DE LIRA JÚNIOR, Presidente da Câmara Municipal de São Miguel do Guamá, encaminhou **CONSULTA** (fl. 01), conforme fatos e fundamentos expostos, onde requer, em apertada síntese, a manifestação desta Corte de Contas, com vistas à **"possibilidade de incluir a Contribuição de Iluminação Pública (CIP) no cálculo do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo**, formulando, assim, a seguinte situação de tese, que transcrevo *in verbis*:

"Determinado município do Estado do Pará tem uma Lei municipal que institui a Contribuição de Iluminação Pública (CIP). Sabe-se que aludida Lei tem uma finalidade certa, porém não deixa de ser uma Receita Própria recolhida pela municipalidade, portanto, deveria fazer parte ao cálculo do repasse do Poder Legislativo".

Os autos foram encaminhados da Secretaria Geral, ao meu Gabinete, em **22.08.16**, por força de prévia distribuição regimental, pelo que, tendo em vista o disposto no **art. 300, caput, do RITCM-PA (Ato n.º 16/2013)**, **PRELIMINARMENTE**, procedi com a análise de regularidade, para fins de admissibilidade, na forma do RITCM-PA, a qual se confirma, dado o atendimento das regras elencadas no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012¹**,

¹ XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

visto que formulada por autoridade competente, em tese e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**.

Diante do exposto, considerando o permissivo contido no **art. 300, §4º, do RITCM-PA** (Ato n.º 16/2013), determinei à **3ª Controladoria** que realizasse análise técnica, com vistas à elaboração de parecer e juntada de eventuais precedentes deste TCM-PA, que atendessem a solicitação em questão, a qual devidamente cumprida, nos termos da **Informação n.º 519/2016** (fls. 04/06), que torno parte integrante do presente relatório, posto que assenta, objetivamente, histórico dos precedentes jurisprudenciais e normativos de enfrentamento da matéria, neste TCM-PA, no que, resumidamente, destaco:

- a) **Resolução n.º 8.955/2008/TCM-PA**: consignou o posicionamento deste TCM-PA, em **04.03.08**, quanto à composição da receita a ser considerada para a base de cálculo do repasse à Câmara Municipal, que corresponde ao somatório da receita tributária e das transferências enumeradas na citada Resolução, nos termos do **art. 29-A, da CF/88, dentre as quais não está inserida a aludida Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP)**.
- b) **Orientação Técnica n.º 01/2012**: consignou orientação aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, trazendo, em seu item 9, o detalhamento das receitas que constituem a base de cálculo do repasse devido às Câmaras Municipais, tomando, ainda, por base o regramento previsto no **§5º, do art. 153** e nos **artigos 158 e 159**, todos da **Constituição Federal, dentre as quais não está inserida a aludida Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP)**.
- c) **Resolução n.º 11.531/2014²**: cuida-se de resposta à Consulta formulada pela Câmara Municipal de Vigia de Nazaré, nos autos do Processo n.º 201407459-00, destinada ao esclarecimento da base de cálculo do duodécimo, nos termos da qual, entendeu por unanimidade, este TCM-PA, em **26.06.14**, que **dentre as**

² Relatora Conselheira MARA LÚCIA.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

receitas consideradas, não está inserida a aludida Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP).

- d) **Resolução n.º 11.701/2014**³: a presente decisão foi prolatada por este TCM-PA, em **11.12.14**, nos autos do **Processo n.º 201406054-00**, encaminhado pela Câmara Municipal de Belém, a qual, pautada em caso concreto, entendeu este TCM-PA, por maioria, em considerar regular o regramento contido na Lei Orgânica do Município de Belém, a qual fez consignar, dispositivo legal que autoriza a inclusão da COSIP, como base de cálculo para o repasse de duodécimo da Câmara Municipal. Destaca-se, da indicada decisão, que a mesma é restrita a municipalidade em questão, dada a preexistência de normal legal (Lei Orgânica), autorizadora, não constituindo, portanto, prejudicado de fato.

Acresce, ainda, o órgão técnico, da existência de ação em tramitação junto ao **C. STF**, onde a questão vem sendo debatida, sem que se tenha notícia de decisão definitiva daquele Tribunal Superior.

Conclui, assim, com base no precedente jurisprudencial existente para o Município de Belém, a teor da **Resolução n.º 11.701/2014**, que havendo inclusão da **CIP/COSIP** como receita a ser considerada para base de cálculo do duodécimo, por meio de Lei Orgânica Municipal, a mesma seria regular.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades inculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**⁴, tendo sido formulada por autoridade competente e suscitada,

³ Relator Conselheiro DANIEL LAVAREDA (voto divergente vencedor).

⁴ XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e **Processo n.º 201609703-00 (RMO)**



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

como tese, acerca de dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**, pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta.

NO MÉRITO, conforme já delineado em relatório, cumpre-me entender que este TCM-PA, já se manifestou sobre a matéria, destacadamente através dos seguintes atos: **Resolução n.º 8.955/2008/TCM-PA; Orientação Técnica n.º 01/2012 e Resolução n.º 11.531/2014**, oportunidades onde, reiteradamente não se fez incluir a aludida **Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP)**, dentre o rol de receitas que compõe a base de cálculo do repasse realizado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal.

A divergência, deste mesmo TCM-PA, está centrada em caso concreto, vivenciado nos autos do **Processo n.º 201406054-00**, encaminhado pela **Câmara Municipal de Belém**, para o qual houve decisão não unânime, consignada nos termos da **Resolução n.º 11.701/2014**, face a existência de permissivo constante da Lei Orgânica do Município de Belém, que fez incluir a CIP/COSIP, para base de cálculo do duodécimo devido ao Poder Legislativo Municipal.

Resta-me assim compreender que a matéria em questão exige um posicionamento definitivo desta Corte de Contas, objetivando traçar orientação vinculativa aos demais municípios sob nossa jurisdição, mesmo porque, relembro, ainda subsiste semelhante consulta, em tramitação neste TCM-PA, nos autos do **Processo n.º 201405070-00**, sob a Relatoria do Conselheiro CEZAR COLARES, formulada pela **Associação Brasileira das Câmaras Municipais**, razão pela qual procedi prévia e tempestiva distribuição, em cópia integral, dos presentes autos, aos demais Conselheiros, inclusive com a íntegra do Relatório e Voto, que apresento nesta oportunidade.

Despendidas tais considerações preliminares, adentro ao mérito propriamente dito, o qual exige, por necessário, a apreciação da matéria à luz das normas de direito financeiro e tributário, cuidando, primeiramente, da natureza jurídica da CIP/COSIP, para, seguidamente assentar sua inclusão na composição da base de cálculo do repasse devido ao Poder Legislativo Municipal e, ao final, traçar algumas considerações quanto a constitucionalidade

regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno

Processo n.º 201609703-00 (RMO)

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

da inserção da mesma, na base de cálculo pretendida, através de eventual emenda às Leis Orgânicas Municipais.

Para tanto, procedi por intermédio de minha Assessoria de Gabinete, com levantamento dentre os posicionamentos já consignados por outros Tribunais de Contas, destacadamente, de onde venha extrair valorosa contribuição, em especial, junto ao **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** (Consultas n.º 687868/04; n.º 718646/07 e n.º 896391/2015); do **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte** (Consulta n.º 2330/2004); **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia** (Instrução Cameral n.º 001/2008-1ªC – Processo TCM 09985/07), para além de, mais recentemente, do **Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso** (Acórdão 543/2006; RC 36/2010 e RC 07/2013).

Sob tais precedentes jurisprudenciais, antecipadamente, com a devida vênia aos posicionamentos diversos de outros Tribunais de Contas e, ainda, daquele exarado pelo Conselheiro ALOÍSIO CHAVES, por ocasião do julgamento do **Processo n.º 201406054-00** (CM de Belém), consigno entendimento quanto à impossibilidade de inclusão da Contribuição de Iluminação Pública, dentro da base de cálculo de repasse do duodécimo devido às Câmaras Municipais, conforme fundamentação que traço a seguir:

I – DA NATUREZA JURÍDICA DA CIP/COSIP:

Subsiste grande divergência dentre as espécies tributárias consignadas no vigente Sistema Tributário Nacional, dentro da qual subsistiriam apenas três espécies tributárias (**imposto, taxa e contribuição de melhoria**), tal como consignado pela Constituição Federal (art. 145, incisos I a III)⁵ e pelo Código Tributário Nacional (art. 5º)⁶, a qual não se coaduna com a jurisprudência e, ainda, com a prática tributária vivenciada, a qual fez inserir,

⁵ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

⁶ Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Mara Lucia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

ainda, além daquelas três espécies, o empréstimo compulsório e as contribuições parafiscais ou especiais.

Nesse sentido, destaca-se o voto consignado pelo **Ministro CARLOS VELLOSO**, nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 447/STF**:

"As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são a) os impostos (CF, art. 145, I, arts. 153, 154, 155 e 156), b) as taxas (CF, art. 145, II), c) as contribuições, que são c.1) de melhoria (CF, art. 145, III), c.2) sociais (CF, art. 194), que, por sua vez, podem ser c.2.1) de seguridade social (CF, art. 195, CF, 195, § 4º) e c.2.2) salário educação (CF, art. 212, § 5º) e c.3) especiais: c.3.1.) de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2) de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148)." (ADI 447, Rel. Min. Octávio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-6- 91, DJ de 5-3-93)

Conforme destacado pela Consultoria Técnica do **TCE-MT**, nos autos do **Processo n.º 21.505-8/2009**, o qual conduziu a posição daquela Corte de Contas, consignada nos termos da **RC n.º 36/2010**, a COSIP/CIP, *"não existia à época em que o tema foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal"*, visto que, *"atendendo a demanda dos municípios, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 39/2002, que inseriu no texto constitucional o art. 149-A⁷, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, por meio do qual criou a COSIP"*.

⁷ 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. (EC nº 39/02)



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Para delimitação da *natureza jurídica tributária* da **CIP/COSIP**, há de se reconhecer que a mesma está consignada em capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional; submetida aos limites do poder de tributar, prescritos no **art. 150, incisos I e III, da Constituição Federal** e se amolda ao conceito de tributo, tal como definido no **art. 3º, do Código Tributário Nacional**, revelando-se, desta forma, "*tratar-se de uma prestação pecuniária compulsória, que deve ser instituída em lei e que não constitui sanção de ato ilícito*".

Apesar da consignada natureza tributária, permanece, ainda, não superada divergência em relação à espécie tributária em que se enquadra, ou seja, se seria imposto, taxa, contribuição especial ou uma nova espécie de tributo, a qual, em parte foi debatida pelo **C. STF**, conforme transcrevo:

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

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (EC nº 39/02)

Processo n.º 201609703-00 (RMO)

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

**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.

(STF, RE 573675 / SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 25/03/2009)

Em seu voto, o **Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI**, ressalta a inovação contributiva, ainda que de natureza tributária, quando afirma que **"a COSIP constitui um novo tipo de contribuição, que foge aos padrões estabelecidos nos arts. 149 e 195 da Constituição Federal. Cuida-se, com efeito, de uma exação subordinada a disciplina própria, qual seja, a do art. 149-A da CF, sujeita, contudo, aos princípios constitucionais tributários, visto enquadrar-se inequivocamente no gênero tributo"**.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Como aludido pelo **Exmo. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI**, nos termos do RE 573.675-0, a **CIP/COSIP** é um "*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*", pelo que, merece tratamento diferenciado, em comparação com os demais tributos que compõe a receita municipal, mormente quanto à sua destinação e vinculação objetiva.

Face a diferenciação das demais receitas carreadas pela Administração Pública, a CIP/COSIP, já declina tratamento diferenciado, quando considerada sua destinação e, mais ainda, a sua pretendida inclusão na base de cálculo do duodécimo, acerca da qual, como aludido acima, já se posicionou este **TCM-PA**, em pelo menos 03 (três) oportunidades distintas, fazendo consignar, a teor do previsto pelo **art. 29-A, da CF/88**, específico rol.

II – DA COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO REPASSE AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Cumpre-me indicar, tal como já consignado através da **Resolução n.º 11.531/2014/TCM/PA** quais receitas do município que, obrigatoriamente, devem integrar a base de cálculo, para levantamento do montante do repasse/duodécimo, no que permanece inalterada a previsão contida no **art. 29-A, da CF/88**⁸, que enumero⁹:

I – receita tributária:

- a) IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana);*
- b) IRRF (Imposto de renda retido na fonte);*
- c) ITBI (Imposto sobre a transmissão de bens inter vivos);*
- d) ISS (Imposto sobre serviços);*
- e) Taxas;*

⁸ 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: [...]

⁹ Nesse aspecto, permanece inalterada a Orientação Técnica n.º 01/2008/TCM/PA.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

- f) Contribuições de Melhorias;*
- g) Juros e multa das receitas tributárias;*
- h) Receita da Dívida Ativa Tributária;*
- i) Juros e multas da dívida ativa tributária.*

II – transferências da União:

- a) FPM (Fundo de participação dos municípios);*
- b) ITR (Imposto territorial rural);*
- c) IOF OURO (Imposto sobre operações financeiras);*
- d) ICMS DESONERAÇÃO (Lei Complementar 87/96 – Lei Kandir).*
- e) CIDE (Contribuição de Intervenção no domínio econômico)*

III – transferências dos Estados:

- a) ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços);*
- b) IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores).*
- c) IPI EXPORTAÇÃO (Imposto sobre produtos industrializados);*

Depreende-se da jurisprudência do **C. STF**, acima indicada, que a CIP/COSIP possui natureza jurídica tributária, mas não se enquadra nas espécies tradicionais de tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria), que compõem a aludida “receita tributária”, no que se conduz o entendimento, respeitado posicionamento divergente, que a mesma não deve integrar a base de cálculo do duodécimo, repassado por imperativo constitucional às Câmaras Municipais.

Há de se destacar que, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, acima transcrito, **deve ser entendido sob a perspectiva a qual se destinou**, qual seja, a de que **as nomeadas “contribuições especiais” possuem natureza jurídica de tributo, impondo-se, desta sorte, que devem observar os princípios tributários estabelecidos na Constituição Federal, destacadamente quanto aos limites ao**



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

poder de tributação dos entes federativos (v.g. princípios da anterioridade e da isonomia tributária).

Neste sentido, novamente socorro-me ao posicionamento do órgão técnico do **TCE-MT**, o qual assenta que **"isso não significa que a decisão do Supremo se estende à composição da base de cálculo do limite da despesa do poder legislativo municipal conceituada pelo art. 29-A da Constituição, na parte que se reporta às "receitas tributárias", uma vez que tal expressão deve estar atrelada ao conceito de receita definido na legislação financeira e orçamentária vigentes"**, trazendo, por conseguinte o necessário cotejamento entre as normas, no que se vê afastado eventual contradição, conforme transcrevo:

Constituição Federal

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

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.
(grifo nosso)

Lei 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas:

Receitas Correntes e Receitas de Capital.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

[...]

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

RECEITA TRIBUTÁRIA

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

[...]

Portaria STN-SOF 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

ANEXO I

NATUREZA DA RECEITA

CÓDIGO ESPECIFICAÇÃO

1000.00.00 Receitas Correntes

1100.00.00 Receita Tributária

1110.00.00 Impostos

[...]

1120.00.00 Taxas

1121.00.00 Pelo Exercício do Poder de Polícia

1122.00.00 Pela Prestação de Serviços

1130.00.00 Contribuição de Melhoria

1200.00.00 Receita de Contribuições

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

1210.00.00 Contribuições Sociais

*1220.00.00 Contribuições de Intervenção no Domínio
Econômico*

**1230.00.00 Contribuição para o Custeio do Serviço de
Iluminação Pública**

Resta-me claro, assim, que a legislação financeira e orçamentária vigente distingue a "**receita tributária**" da "**receita de contribuições**", sendo que a CIP/COSIP é classificada nesta última categoria, não podendo integrar o conceito de receita tributária previsto na legislação financeira vigente.

Nesta mesma esteira interpretativa, há de se observar que as receitas decorrentes de contribuições especiais são vinculadas a finalidades específicas, tal como, exemplificativamente, a contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência social é vinculada ao pagamento de benefícios previdenciários, ao passo que a COSIP é vinculada ao custeio dos serviços de iluminação pública.

Cabe-me destacar que tal posição encontra divergência, no âmbito de outras Cortes de Contas, ainda que em posição minoritária, a exemplo dos **Tribunais de Contas da Paraíba, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina**, onde, com a devida vênia, ampliou-se a base de cálculo do duodécimo, que, além da COSIP, fez-se integrar, ainda, outras contribuições especiais, a exemplo das contribuições previdenciárias dos servidores e da transferência da CIDE combustível, sob o fundamento de que todas as contribuições especiais possuem natureza tributária.

Outrossim, cabe-me assentar justificada preocupação e especial cautela, quanto à eventual alteração da jurisprudência deste **TCM-PA**, que venha considerar que a **CIP/COSIP** integra a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo, mormente sob o fundamento consistente de que a natureza tributária das contribuições, não se restringe, exclusivamente, à mesma, mas se estende a todas as demais espécies de contribuições especiais, a exemplo das contribuições previdenciárias dos servidores devidas ao **RPPS**, já citada.

Marcelino



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Ademais, com grande clareza e especial contorno legal, o **TCE-MT**, nos termos do processo já referenciado, apresenta fortes argumentos, os quais ratifico, traçando apreciação da matéria, não somente sob o enfoque tributário, mas ainda, com base nas vigentes normas de finanças públicas, que transcrevo:

*"Além disso **tal questão não pode ser analisada considerando apenas as normas de direito tributário, que albergam a COSIP como contribuição com natureza tributária, mas deve-se levar em conta também as normas de finanças públicas, uma vez que a classificação da receita pública foge das normas de direito tributário, estando regulamentada pela legislação de direito financeiro e orçamentário**, sendo que a classificação da receita pública é regulada pelo art. 11 da Lei 4.320/64, pela Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 e pelo Manual da Receita aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF 03/2008.*

Nos termos dos referidos atos normativos, verifica-se que a receita orçamentária é classificada em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes podem ser classificadas em receitas originárias – resultante da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários ou da cessão remunerada de bens e valores – ou derivadas – que são obtidas pelo Estado em função de sua autoridade coercitiva, mediante a arrecadação de tributos e multas.

As receitas correntes são subdivididas em: receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Interessa para efeito do presente estudo as receitas tributárias e de contribuições. A receita tributária, de natureza derivada, é subdividida em imposto, taxa e contribuição de melhoria, espécies do gênero tributo; enquanto que a receita de contribuições, também de natureza derivada, é subdividida em contribuições sociais e econômicas.

O Anexo VIII do Manual da Receita Nacional, que dispõe sobre a discriminação da natureza das receitas, aprovado por meio da Portaria STN/SOF 03/2008, inseriu a arrecadação do novo tributo dentro da categoria Receitas Correntes, gênero Receitas de Contribuições, espécie Contribuições Econômicas, subespécie Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, respeitando o elenco básico previsto pelo art. 11, da Lei 4.320/64, devendo tal classificação ser seguida por todos os entes da Federação.

Conveniente observar que é pacífico na doutrina a competência da Secretaria do Tesouro Nacional para editar normas gerais sobre contabilidade pública, nos termos do art. 67, III, c/c art. 50, § 2º, ambos da Lei Complementar 101/2000 (LRF). Sendo assim, não pode o Tribunal de Contas, ou qualquer outro órgão, alterar a classificação da receita para incluir a COSIP no gênero Receita Tributária.

Enfim, em face do que foi exposto pode-se inferir que a COSIP possui natureza jurídica tributária, porém não se enquadra nas

M. Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

modalidades tradicionais de tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria), logo trata-se de uma contribuição especial, classificada pela legislação financeira e orçamentária como contribuição econômica.

Com fundamento em tal posição, sobressai, ainda, o debate quanto ao alcance do termo "receita tributária", contido no **caput do art. 29-A, da CF/88**, em especial, se o mesmo se refere a todas as modalidades de tributo, ou se o mesmo abrange apenas aquelas classificadas como tais pela legislação financeira e orçamentária, no que, novamente, coleciono a manifestação do **TCE-MT**, o qual se coaduna com a posição das demais Cortes de Contas, acima relacionadas, *in verbis*:

"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 as receitas decorrentes dessas contribuições estão vinculadas a atividades específicas, como ocorre com a COSIP, cuja receita deve ser empregada integralmente no custeio de serviços de iluminação pública.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

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 a base de cálculo de repasse ao Poder Legislativo definida no caput do art. 29-A da Constituição Federal".

Nesta linha de entendimento, há de se assentar que a CIP/COSIP, tal como alude o próprio Consulente, está vinculada à finalidade certa, destinando-se a garantir recursos para pagamento das despesas com a iluminação pública, no que, ao contrário dos demais tributos dessa natureza, a mesma foi instituída e suportada pelos contribuintes dada a necessidade de se manter a iluminação municipal, não podendo ser desvirtuada para custear despesas diversas, no que se inserem as despesas de custeio do Poder Legislativo Municipal, visto ser vinculada à finalidade certa e determinada, conforme consignado pela CF/88.

Resta-me, assim, proceder com a interpretação sistemática da Constituição Federal, a partir da qual fica assentada a desvinculação da CIP/COSIP das receitas tributárias comuns, não fazendo, portanto, parte da base de cálculo do duodécimo.

Merece especial transcrição, ainda, a decisão exarada pelo **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**, da lavra do **Exmo. Conselheiro TARCÍSIO COSTA**, o qual acresce especial magistério, quanto à interpretação da expressão "receita tributária", constante do **caput do art. 29-A, da CF/88**, em cotejamento com normas de direito financeiro, orçamentário e de contabilidade pública, extraídos da **Consulta n.º 2330/2004/TCE-RN**, *in verbis*:

CONSULTA. QUESTIONAMENTO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA DA COSIP E A PORTARIA

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Nº 248, DE 28 DE ABRIL DE 2003, DA SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. A RECEITA ORIUNDA DA COSIP NÃO PODERÁ SER INSERIDA DENTRO DO GÊNERO RECEITA TRIBUTÁRIA, SOB PENA AFRONTAR DIRETAMENTE O ROL ESTABELECIDO PELO ART. 11, DA LEI Nº 4320/64, HAJA VISTA QUE O MENCIONADO DIPLOMA LEGAL PREVIO A RÚBRICA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES. A RECEITA DA COSIP DEVE SER INSERIDA DENTRO DA CATEGORIA RECEITAS CORRENTES, GÊNERO RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES, ESPÉCIE CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS SUBESPÉCIE CONTRIBUIÇÃO SOBRE SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, NOS TERMOS DA CLASSIFICAÇÃO ADOTADA PELA PORTARIA Nº 248, A QUAL RESPEITOU O ART. 11, DA LEI Nº 4320/64. O TRIBUNAL DE CONTAS OU QUALQUER OUTRO ÓRGÃO DA ESFERA ESTADUAL OU MUNICIPAL NÃO PODERÁ ESTABELECECER UMA CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DIVERSA DA ESTITUIDA PELA PORTARIA Nº 248, SOB PENA DE USURPAR ILICITAMENTE A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE CONTABILIDADE PÚBLICA, NOS TERMOS DO ART. 67, III, C/C ART. 50, § 2º, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR NACIONAL Nº 101/2000.

Sob outra perspectiva, mas com relevante inflexão interpretativa de alcance, destaca-se o posicionamento firmado pelo **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia**, da lavra do **Conselheiro FRANCISCO DE SOUZA ANDRADE NETO**, nos termos do **Processo IC n.º 001/2008-1ªC**, com as transcrições *in verbis*:

"Vale enfatizar que os valores financeiros com aplicação já definida em lei não integram a referida base de cálculo, como

Francisco de Souza Andrade Neto



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

por exemplo as transferências recebidas da União e do Estado, advinda por força de convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congêneres, e as arrecadações por conta de terceiros, tais como, as contribuições sociais e previdenciárias dos servidores, por constituírem retenção de valores que devem ser repassados a outros órgãos”.

(...) a Contribuição para custeio da Iluminação Pública - CIP ou COSIP – tem destinação específica, sendo facultado aos Municípios instituí-la para custear somente 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 se desvirtuar para custear despesas estranhas a iluminação pública, porque é vinculada à uma finalidade certa e determinada pela própria Constituição”.

Arrematando a posição já consignada, merece, ainda, transcrição, a manifestação extraída do julgamento realizado junto ao **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, nos autos da **Consulta n.º 896391**, a qual recebeu decisão de seu Pleno, em Sessão Ordinária, datada de 16.03.16, no que, portanto, posterior as considerações trazidas pelo **C. STF**, em decisão prolatada pelo **Ministro RICARDO LEWANDOWSKI**, acima mencionada, no que transcrevo:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMIDADE DAS PARTES. MÉRITO. REPASSE DE DUODÉCIMO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL.

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

LIMITE. COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. 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. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES. TRIBUTOS DE ARRECADAÇÃO VINCULADA. REFORMA PARCIAL DO ENTENDIMENTO MANIFESTADO NA CONSULTA N. 838450.

I - Os montantes arrecadados com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e com a contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais enquadram-se como "receita de contribuições", não como "receita tributária"; e porque como "receita tributária" não se enquadram, não compõem a base de cálculo – "receita tributária" mais "transferências" – do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, conforme definida no caput do art. 29-A da Constituição da República.

II - Não é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de tributos de arrecadação não vinculada), o produto da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e o da contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais, que são tributos de arrecadação vinculada.

III – (...)

IV – (...)

(...) Por tudo o que até aqui se expôs, sinto-me seguro para afirmar que o montante arrecadado com a contribuição

Marcelo



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

para o custeio do serviço de iluminação pública enquadra-se como "receita de contribuições", não como "receita tributária"; e porque como "receita tributária" não se enquadra, não compõe a base de cálculo – "receita tributária" mais "transferências" – do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, conforme definida no caput do art. 29-A da Constituição da República.

Mas não é só.

Não existe no Brasil uma contribuição para o custeio do Poder Legislativo Municipal.

Porque assim é, esse custeio tem de ser feito mediante aplicação de parcela do produto de tributos de arrecadação não vinculada, isto é, aqueles para os quais inexistente determinação constitucional de vinculação dos recursos arrecadados a órgão, fundo ou despesa.

O art. 149-A da Constituição da República atribui competência aos Municípios e ao Distrito Federal a fim de que seja instituída contribuição "para o custeio do serviço de iluminação pública".

Trata-se, pois, de tributo de arrecadação vinculada, cuja receita está constitucionalmente afetada à despesa com o serviço de iluminação pública.

Logo, não é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de tributos de arrecadação não vinculada), o produto da contribuição para o

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

custeio do serviço de iluminação pública, que é tributo de arrecadação vinculada.

Desenvolvendo raciocínio semelhante, JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO (op. cit., p. 491) bate-se pela interpretação lógico-sistemática da expressão "receita tributária", presente no art. 29-A constitucional, nestes termos:

"(...) se a opção for *pela interpretação lógico-sistemática, o operador do Direito concluirá que apenas os tributos não vinculados (impostos) devem entrar nesse cômputo (...). Isso porque não tem sentido calcular o limite de repasse para o Poder Legislativo Municipal com base nas arrecadações de tributos vinculados, que, por suas próprias naturezas, têm destinações específicas.*

Imagine no que resultaria o cálculo do montante da despesa da Câmara Municipal com base, inclusive, nas contribuições previdenciárias do regime próprio municipal, na contribuição para financiamento da iluminação pública, (...)

Pelo exposto, acredita-se que, nesse caso, a melhor interpretação da expressão receita tributária seja a lógico-sistemática.

Esse, aliás, o raciocínio que está à base de julgados em que, na primeira e na segunda instâncias do Judiciário Mineiro, vem sendo negada a inclusão do montante arrecadado com a contribuição em causa na base de cálculo do limite da despesa das Câmaras Municipais. Confirmam-se as ementas seguintes:



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

MANDADO DE SEGURANÇA - REPASSE DOS VALORES RELATIVOS AO DUODÉCIMO - BASE DE CÁLCULO - NÃO INCLUSÃO DE CIP E CIDE - CONTRIBUIÇÕES COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA - SENTENÇA MANTIDA.

(4ª Câmara Cível - Apelação Cível nº 1.0309.06.010496-0/001 - Comarca de Inhapim - Apelante: Câmara Municipal de Iapu - Apelado: Município de Iapu - Autoridade coatora: Prefeito Municipal de Iapu - Relator: Exmo. Sr. Desembargador Audebert Delage - Julgamento: 17/8/2006 - Publicação: 29/8/2006.)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA - DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL - LIMITES CONSTITUCIONAIS - BASE DE CÁLCULO DO REPASSE - (...) - EXCLUSÃO DA COSIP.

- O repasse orçamentário às Câmaras Municipais deve observar os limites estabelecidos no art. 29-A, que fixa percentual incidente sobre as receitas tributárias e transferências especificadas. (...) - O produto de arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública tem destinação específica e vinculada, não compoendo a base de cálculo do repasse devido ao Poder Legislativo municipal.- Recurso não provido.

(4ª Câmara Cível - Apelação Cível nº 1.0720.10.001280-9/001 - Comarca de Visconde do Rio Branco - Apelante: Câmara Municipal de Guiricema - Apelado: Município de Guiricema - Autoridade coatora: Prefeito Municipal de Guiricema - Relatora: Exma. Sra. Desembargadora Heloísa Combat - Julgamento: 26/5/2011 - Publicação: 13/6/2011.)



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Com o que, então, não estou isolado neste meu entendimento de que não é razoável a tese de que o montante arrecadado com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública compõe a base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal.

Resta-me, assim, consignar que as receitas oriundas da arrecadação da CIP/COSIP possuem destinação vinculada ao custeio do serviço de iluminação pública, no que, apesar de sua natureza tributária, não se confunde com as demais espécies tradicionais de tributo, enquadrando-se como espécie do gênero contribuições, pelo que a mesma não deve ser considerada na base de cálculo prevista no **art. 29-A, da CF/88**, para repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, tendo em vista que se trata de contribuição vinculada à finalidade certa e que não está enquadrada no conceito de receita tributária definida pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.

III – OUTROS ACHADOS DE RELEVÂNCIA – ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA DE MPE'S E TC'S, NA FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DA CIP/COSIP – PROCESSO N.º 201606998-00 (TCM-PA):

Conforme já havia informado, neste Colendo Plenário, na Sessão Ordinária de **07.03.17**, tramitam sob minha relatoria os autos do processo de consulta n.º 201606998-00, encaminhado pela **Associação Brasileira de Empresas de Serviços de Iluminação Pública Urbana – ABRASI**, o qual já recebeu a competente apreciação da Diretoria Jurídica, deste TCM-PA, nos termos do **Parecer n.º 106/2017**, o qual acostado, em fotocópia, aos presentes autos.

Deixando para o momento oportuno, as considerações específicas, à matéria submetida à apreciação deste TCM-PA, entendo necessário coleccionar, conforme indicado Parecer Jurídico, outros achados de relevância, a melhor formação de entendimento por esta Corte de Contas, quanto aos precedentes de atuação de alguns Ministérios Públicos Estaduais e Tribunais de Contas, no sentido de delimitar a possibilidade de utilização dos



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

recursos em análise, exclusivamente, para investimentos na iluminação pública municipal, a teor do previsto pela CF/88, pelo que transcrevo:

- a) À fl. 05: notícia emitida pelo **Ministério Público do Estado do Paraná** (6ª Promotoria de Justiça de Foz do Iguaçu), datada de **04.03.16**, acerca do ajuizamento de Ação de Improbidade Administrativa, em desfavor do Prefeito e Vereadores daquela municipalidade, pela aprovação e sanção de Lei que autorizava o Executivo Municipal a realizar aplicação dos recursos da COSIP, na área da saúde.
- b) Às fls. 06/07: notícia emitida pelo **Ministério Público Estadual de Minas Gerais**, datada de **04.10.12**, informando da instauração de procedimento investigativo, em desfavor da Prefeitura Municipal de Ipatinga, quanto ao desvio de finalidade da aplicação dos recursos da COSIP, para custeio das contas de energia elétrica de prédios públicos e entidades conveniadas, ao invés de conduzir sua aplicação para a execução de serviços de iluminação pública, tais como a instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública.
- c) À fl. 08: notícia emitida pelo **Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte**, datada de **18.09.07**, sob a forma de relatório, quanto a apuração em procedimento investigativo, em desfavor da Prefeitura Municipal de Ipatinga, quanto ao desvio de finalidade da aplicação dos recursos da COSIP, dada sua aplicação na base de cálculo do repasse do duodécimo à Câmara Municipal. Esclarece o Promotor de Justiça, Dr. Rinaldo Reis de Lima, que a posição do parquet e, ainda, do Tribunal de Contas do Estado, são contrárias a tal contabilização, havendo, neste sentido, o ajuizamento de ação judicial, sem julgamento definitivo de mérito.

M. Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

- d) Às fls. 09/10: notícia emitida pelo **Tribunal de Justiça do Estado de Roraima**, datada de **29.07.14**, acerca da condenação, por improbidade administrativa, do ex-Prefeito Municipal de Boa Vista, dada a utilização indevida da COSIP, para custeio das contas de energia elétrica dos órgãos/repartições públicas municipais, a qual, inclusive, era objeto previsto no contrato celebrado entre a municipalidade e a empresa concessionária do serviço de fornecimento de energia elétrica.
- e) À fl. 11: notícia emitida pelo **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, datada de **11.03.16**, onde, por meio de decisão plenária, considerou inconstitucional a Lei Municipal de Cariacica, que autorizava a utilização dos recursos da COSIP, para custear serviços de vídeo monitoramento, dada sua previsão constitucional específica e vinculada à especialidade específica.

Tal como já sedimentado, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP, foi prevista, constitucionalmente, a partir do advento da **Emenda Constitucional n.º 39/2002**, tal como informa o **art. 149-A, da CF/88**, in verbis:

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.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Inobstante a previsão constitucional que autoriza sua instituição no âmbito municipal e, inclusive, faculta sua cobrança por intermédio das faturas de consumo de energia elétrica dos contribuintes, assentou-se sua destinação específica, qual seja, "custeio do serviço de iluminação pública", não havendo, desta forma, a possibilidade de aplicação em finalidade diversa.

**IV – DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITA DOS MUNICÍPIOS – DRM.
CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 93/2016¹⁰:**

Vislumbro, ainda, como necessária a apreciação do tema, sob a perspectiva da alteração constitucional promovida através da **Emenda Constitucional n.º 93/2016**, a qual assentou, a exemplo da já existente **DRU (Desvinculação de Receitas da União)**, a possibilidade de procedimento semelhante, no âmbito dos Estados e Municípios, conforme transcrevo:

Art. 1º. *O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:*

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

§ 1º (Revogado).

§ 2º

§ 3º (Revogado)."(NR)

¹⁰ *Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

Mara Lucia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Art. 2º. *O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:*

"Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal 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.

Parágrafo único. Excetua-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 que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

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

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

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal."

"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

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."

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016.

Sob tal perspectiva e considerando que Emenda Constitucional, ainda se encontra no foco de debates interpretativos, quanto ao seu alcance e vedações, tenho a ponderar, de maneira superficial e exemplificativa, as seguintes considerações:

- a) A desvinculação de receita objetiva garantir a aplicação de recursos vinculados, em políticas públicas do Executivo Municipal, portanto, não amplia sua utilização para base de cálculo do duodécimo, o que desvirtuaria a característica excepcional e transitória, consignada pela EC n.º 93/2016;



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

- b) A desvinculação autorizada pela Emenda Constitucional está atrelada a aplicação, não perdendo, por conseguinte, a receita afetada, sua natureza originária, *in casu*, a de Contribuição de Iluminação Pública e, conforme o caso já apurado da Prefeitura Municipal de Belém, das contribuições previdenciárias, dos servidores públicos municipais, caso este que enfrentarei no tópico seguinte.
- c) Ainda no tocante a hipótese de consideração das contribuições previdenciárias, conforme caso concreto do Município de Belém, é fundamental que se consigne a vedação específica, previsto no **art. 76-B, parágrafo único, inciso II, da EC n.º 93/2016;**
- d) Para os municípios, diversamente do que resta consignado a União (**art. 76, da CF/88, com a redação dada pela EC n.º 93/2016**), não integram como base de receitas desvinculáveis, as Contribuições Sociais, mas tão somente, as ***receitas 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;***

Sob tal aspecto, a escassa manifestação doutrinária já existente e consultada, diverge quanto à possibilidade, ou não, de desvinculação das aludidas "receitas de contribuições", para os fins pretendidos através da EC n.º 93/2016, no que se consignam posições a favor e contrárias, todas com argumentos interpretativos, dada a omissão do constituinte derivado, em fazer seu assento expresso no caput e, lado outro, em assinar a vedação no já transcrito parágrafo único.

- e) Existe consignada proteção, em relação a Desvinculação de Receitas, ou seja, não podem ser desvinculadas, para além das despesas elencadas no **art. 76-B, parágrafo único, inciso II, da EC n.º 93/2016**, os valores consignados, percentualmente, para outros Poderes, em especial, não alcançam o repasse do duodécimo devido às Câmaras Municipais.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Faço as pontuais considerações, como dito, apenas para assinalar que a alteração da base de cálculo do duodécimo, tal como constitucionalmente prevista, não é matéria que se possa alcançar, por meio da Desvinculação de Receitas dos Municípios, à luz do previsto na novel emenda constitucional.

**V – DA APRECIÇÃO, EM TESE, DE CONSTITUCIONALIDADE DE ALTERAÇÃO DA
BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO, ATRAVÉS DE NORMA
INFRACONSTITUCIONAL**

Por fim, entendo como pertinente o enfrentamento mais amplo da matéria, em especial, quando verificados os termos da **Resolução n.º 11.701/2014/TCM-PA**, que acatou a possibilidade de alteração da base de cálculo do duodécimo, no Município de Belém, por intermédio de alteração/emenda à Lei Orgânica Municipal, fazendo incluir na mesma, os valores apurados na arrecadação da CIP/COSIP.

Por ocasião do julgamento do **Processo n.º 201406054-00**, sob relatoria do **Conselheiro ALOÍSIO CHAVES**, foi firmada posição quanto à utilização da CIP/COSIP na aludida base de cálculo do duodécimo, havendo, contudo, proposição, em voto divergente, trazida pelo **Conselheiro DANIEL LAVAREDA**, o qual assentou que a mesma seria adstrita ao Município de Belém, por força de previsão contida em sua Lei Orgânica, observado, naquela oportunidade a perfunctória apreciação de aplicabilidade, por considerar da existência de norma legal, com vigência naquele exercício.

Assim, restringida a apreciação de legalidade e delimitada à municipalidade que propôs a matéria, houve aprovação da **Resolução n.º 11.701/2014/TCM/PA**, com base na divergência do Conselheiro Daniel Lavareda, a qual acompanhada pela maioria do Pleno, inclusive com o voto desta Conselheira.

Inobstante o posicionamento que segui, naquele julgamento e, ainda, dentro dos limitados contornos e fundamentos, possíveis durante a Sessão Plenária, entendo como pertinente uma reapreciação da matéria, agora sob aspecto mais relevante e aprofundado, em especial quanto à constitucionalidade de tal permissivo, no que, desde já, revejo minha



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

pretérita posição, por entender, *prima facie*, da inconstitucionalidade do dispositivo contido na Lei Orgânica Municipal, que amplia a base de cálculo do duodécimo, devido à Câmara Municipal de Belém, a qual, por óbvio, estende-se a qualquer outra norma instituída ou que se pretenda instituir, junto aos jurisdicionados desta Corte de Contas, com idêntica redação e/ou alcance.

Neste sentido, cabe-me destacar que, por força de emenda à **Lei Orgânica do Município de Belém n.º 35, de 11.11.12**, restou-se alterado o pretérito **inciso XVII, do art. 94**, trazendo o detalhamento das receitas tributárias que compõem a base de cálculo do duodécimo, devido à Câmara Municipal, o qual, respeitado posicionamento diverso, inova e amplia o tratamento dispensado à matéria, através da Constituição Federal, tal como previsto nos **artigos 29-A; §5º, do art. 153; art. 158 e art. 159**, já referenciados ao norte.

A aludida inovação é assentada na inclusão, dentro do **inciso XVII, do art. 94, da Lei Orgânica Municipal de Belém**, do rol das receitas tributárias que compõem a base de cálculo do duodécimo, no que se revela que, para além da **contribuição de iluminação pública**, o Legislativo Municipal foi além, de maneira ainda mais preocupante e temerosa, fazendo inserir, na aludida base de cálculos, a **contribuição previdenciária**, nos seguintes termos:

Art. 94. Compete ao Prefeito:

(...)

XVII – repassar à Câmara Municipal, até o dia 20 de cada mês, os recursos correspondentes às dotações orçamentária, conforme o caput do artigo 29-A, da Constituição Federal, a saber:

1.a) Receita Tributária:

(...)

10) COSIP (Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública)

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

**11) Contribuição previdenciária dos servidores públicos
do Município de Belém.**

(...)

É válido destacar que, por ocisão da decisão exarada por este TCM-PA, nos termos da **Resolução n.º 11.701/2014/TCM/PA**, foi enfrentado, exclusivamente, a possibilidade de inclusão da COSIP, na base de cálculo do duodécimo, não havendo qualquer debate acerca da inclusão da contribuição previdenciária dos servidores públicos do Município de Belém, o que não afasta – contrário senso – exige a apreciação, ainda que sob a forma de tese, nos presentes autos, dada a simetria entre tais contribuições, classificadas dentre o rol de **"receitas de contribuições"**, à luz da legislação financeira e orçamentária, tal como acima esclarecido.

Reitero o posicionamento já trilhado ao norte, no sentido de que as receitas decorrentes de contribuições especiais são vinculadas a finalidades específicas, tal como, exemplificativamente, a contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência social é vinculada ao pagamento de benefícios previdenciários, ao passo que a COSIP é vinculada ao custeio dos serviços de iluminação pública, restando vedada qualquer destinação diversa que se pretenda dar.

Tais contribuições exigem que se tenha como parâmetro e compreensão, a destinação para a qual foram instituídas, no que se revela ainda mais gravosa, minha preocupação, quando observo, compulsando a Lei Orgânica do Município de Belém, que se fez inserir, dentro da base de cálculo do duodécimo, a indicada contribuição previdenciária, a qual não pode e não deve ser considerada para efeito de receita tributária, dada sua vinculação de custeio ao pagamento das pensões e aposentadorias dos servidores públicos municipais, cuidando-se, portanto de recurso vinculado à exemplo do repasse do FUNDEB, com destinação exclusiva às ações/políticas de educação municipal.

Revela-se, desta forma, que a manutenção de inclusão da Contribuição Previdenciária, na base de cálculo do repasse do duodécimo, através de emenda à Lei Orgânica do Município de Belém, vem impondo, ao Executivo Municipal, tal como já

Mara Lucia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

assentado na consulta do TCE-MT, em **"arcar 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"**.

Sob outras e mais concreta perspectiva, deixa o Executivo Municipal de aplicar recursos apurados por meio da arrecadação de impostos ou repasses, em políticas públicas, tais como educação, saúde, infraestrutura, saneamento, entre outras, para destinar parcela a maior, ao Legislativo Municipal.

Note-se que o raciocínio é o mesmo que se deve ter às demais espécies de contribuições sociais e econômicas, já que as receitas decorrentes dessas contribuições estão vinculadas, obrigatoriamente, a atividades específicas, como ocorre, exemplificativamente, com a COSIP, **cuja receita deve ser empregada integralmente no custeio de serviços de iluminação pública.**

Revela-se, desta forma, que a municipalidade deu interpretação elástica ao **art. 29-A, da CF/88**, não respeitando a sistemática adotada pela própria *Magna Carta*, no sentido de aferir que a receita tributária, preconizada no aludido dispositivo, busca limitação nas normas de finança, orçamento e contabilidade públicas, de onde se extrai a classificação das receitas tributárias apenas como impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Portanto, a Contribuição de Iluminação Pública e a Contribuição Previdenciária, enumeradas na Lei Orgânica do Município de Belém, distinguem-se por sua classificação como contribuição econômica-social de natureza tributária, diversa, portanto, da receita tributária, não podendo compor a base de cálculo de repasse ao Poder Legislativo definida no **caput, do art. 29-A, da Constituição Federal**, sob pena de afrontar, diretamente, o rol estabelecido pelo **art. 11, da Lei n.º 4.320/64 c/c Portaria n.º 248/STN**, haja vista que o mencionado diploma legal previu a rubrica receita de contribuições.

Tal entendimento, sem buscar maiores dilações doutrinárias ou jurisprudenciais, vem se socorrer do princípio da reserva constitucional e, por conseguinte, da reserva de Lei Federal, para disciplinar tal matéria, de onde se deflui, por meio de interpretação sistemática

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

do texto constitucional, o detalhamento, em diversos dispositivos, de todos os limites percentuais para o valor a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal, tal como consignado pela **EC n.º 58/2009**, nos seguintes percentuais:

População (Nº de Habitantes)	Percentual
até 100.000	7% (sete por cento)
entre 100.000 e 300.000	6% (seis por cento)
entre 300.001 e 500.000	5% (cinco por cento)
entre 500.001 e 3.000.000	4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento)
entre 3.000.001 e 8.000.000	4% (quatro por cento)
acima de 8.000.001	3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)

Verifica-se, desta forma, que assiste competência privativa à Constituição Federal estabelecer, *in concreto*, os valores percentuais que serão transferidos/percebidos pelo Poder Legislativo Municipal, para custeio de suas atividades, no que, por inflexão lógica, a mesma exclusividade se assenta na composição da base de cálculo, posto que uma está diametralmente vinculada à outra, como um sistema único e integrado.

Lado outro, no âmbito de reserva de lei ou norma federal, não entendo como legítimo ao TCM-PA, ou a qualquer outro ente da Administração Pública Municipal, estabelecer uma classificação contábil diversa da instituída pela **Portaria n.º 248/STN**, sob pena de usurpar ilicitamente a competência exclusiva da Secretaria do Tesouro Nacional, para editar normas gerais sobre contabilidade pública, nos termos do **art. 67, III c/c art. 50, § 2º, ambos da Lei Complementar n.º 101/2000**.

Nesta mesma linha de raciocínio, há de se observar, ainda, que a alteração da base de cálculo, mormente quando amplificada, interfere, nominalmente, em outros limites, igualmente estabelecidos pela Magna Carta, dentre os quais o teto dos subsídios dos vereadores e o montante de despesas com pessoal do Poder Legislativo, neste último caso, com previsão impositiva, para todos os entes da Administração Pública, em suas diversas esferas, através da **LC n.º 101/2000**.

Não entendo como possível compreender que haveria competência residual, aos Municípios, para legislar acerca da base de cálculo do duodécimo a ser repassado para as

Paras



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

Câmaras Municipais, visto que a matéria já encontra previsão e abrigo no texto constitucional e demais normas supervenientes, as quais já transcritas, destacadamente Lei Federal n.º 4.320/1964, que estatui "***Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal***" e na regulamentação traçada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com destaque para a já citada **Portaria STN-SOF 163/2001**, que dispõe sobre "***normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios***".

Assim, firmo entendimento no sentido de que a disciplina contida e, até então, vigente na Lei Orgânica do Município de Belém, padece de constitucionalidade e legalidade, dada a ausência de competência do ente municipal, para estabelecer critérios outros, que não aqueles consignados pela *Magna Carta* e demais normas federais que disciplinam a matéria, as quais, como visto, com aplicação impositiva aos demais entes administrativos, em suas respectivas esferas.

Revela-se, portanto, que ainda que vigente na Lei Orgânica Municipal, respeitada a necessária e oportuna modulação dos efeitos da decisão que venha a ser prolatada por este TCM-PA, caberá, no específico controle de constitucionalidade dos atos e leis emanados pelo poder público, atribuído por força de **Súmula do C. STF**, desconsiderar e glosar, eventuais repasses realizados ao Legislativo, pelo Executivo, com base na norma informada.

Assim, vejo como oportuna e necessária a reavaliação da decisão contida nos termos da **Resolução n.º 11.701/2014/TCM/PA**, **com a necessária modulação dos efeitos de sua revogação**, em razão de tudo o aqui exposto e, mais ainda, quanto à vedação de inclusão da contribuição previdenciária dos servidores públicos do município de Belém, na base de cálculo do duodécimo devido à Câmara Municipal, conforme disciplinado no **art. 94, XVII, item 1.a, subitem 11, da Lei Orgânica do Município de Belém**.

A medida que se impõe, respeitadas as posições eventualmente divergentes, é a imediata consignação de inconstitucionalidade, dos **subitens 10 e 11**, contidos no **item**



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

1.a, do inciso XVII, do art. 94, da Lei Orgânica do Município de Belém, conforme permissivo da **Súmula n.º 347 do C. STF,** a qual transcrevo:

Súmula 347, STF

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Entendo, desta forma e objetivando a mais célere expurgação dos dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município de Belém, ou ainda, de qualquer outro município que tenha adotado procedimento similar, a notificação do correlato Poder Legislativo e do Poder Executivo para que, no âmbito de suas competências, promovam a alteração do texto legal assinalado e ingresse, caso necessário, com a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade, respectivamente.

Ficando, assim, consignado, por oportuno, a ratificação dos termos da **Resolução n.º 8.955/2008/TCM-PA; da Orientação Técnica n.º 01/2012 e da Resolução n.º 11.531/2014,** onde fora consignado o rol de receitas que compõem a base de cálculo para repasse do duodécimo devido pelas Prefeituras Municipais às Câmaras Municipais, no Estado do Pará.

Outrossim, deixo de acompanhar a posição consignada pela **3ª Controladoria,** a qual amparada, destaco, exclusivamente com base no único precedente desta Corte de Contas, consignado para a Câmara Municipal de Belém, assentando, ainda, a impossibilidade, por afronta à norma legal, de qualquer disposição que venha a ser assentada por municípios sob jurisdição desta Corte e que tenham por objetivo a ampliação da base de receitas que compõem o cálculo do duodécimo, no que entendo, devidamente respondida a consulta formulada pela Câmara Municipal de São Miguel do Guamá.

Por fim, recomendo o encaminhamento de cópia dos autos e, em especial, da decisão que venha a ser proferida por este Colendo Plenário, ao Ministério Público Estadual, objetivando a ciência dos fatos e da manifestação exarada, com o escopo maior de atuação

Mara Lúcia

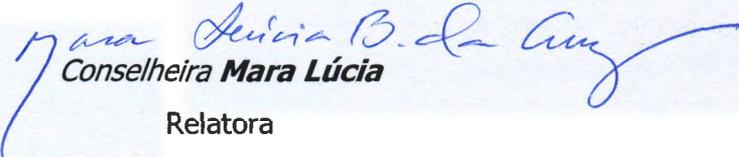


ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DA CONSELHEIRA MARA LÚCIA

conjunta, no âmbito de sua competência, junto às Promotorias de Justiça, com atuação nos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **14 de março de 2017**.


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

Processo n.º:	201609703-00
Origem:	CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO GUAMÁ.
Assunto:	CONSULTA REFERENTE INCLUSÃO COSIP NO CÁLCULO DO DUODÉCIMO.
Interessado:	SR. JOSÉ PAULO LIRA JÚNIOR – PRESIDENTE
Terceiro Interessado Admitido	CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM
Relator:	CONSELHEIRA MARA LÚCIA
RELATOR PELO VOTO DIVERGENTE: CONSELHEIRO ALOÍSIO CHAVES.	

EMENTA

CONSULTA. CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – CIP/COSIP CONSIDERADA RECEITA TRIBUTÁRIA NA FORMA DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTEGRANTE DA BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO DE REPASSE AO PODER LEGISLATIVO, SE PREVISTO NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO PARA TRATAR DE MATÉRIA TRIBUTÁRIA DENTRO DE SUA COMPETÊNCIA E ORÇAMENTÁRIA, ANTE A INEXISTÊNCIA DA LEI GERAL LEGISLATIVA DE FINANÇAS DO § 9º DO ART. 165 DA CF/1988. IMPOSSIBILIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS INTEGRAREM A BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO DE REPASSE AO PODER LEGISLATIVO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 976, I E II DO CPC/2015. IRDR SUSCITADO PELO PRESIDENTE. ADMISSIBILIDADE DE QUE SE TRATA DE MATÉRIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Vistos, relatados e discutidos os autos de Consulta em que são partes as acima indicadas, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará: "O Pleno por unanimidade, conheceu da Consulta, admitindo o IRDR com aplicação subsidiária do art. 976, I e II do CPC/2015, atribuindo repercussão geral ao *decisium*; decidiu sobre a impossibilidade jurídica das contribuições previdenciárias integrarem a base de cálculo do duodécimo de repasse ao Poder Legislativo; e por maioria pela



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

natureza jurídica de receita tributária, nos termos do art. 29-A da CF/1988 das Contribuições de Iluminação Pública (CIP/COSIP), daí porque essas integram a base de cálculo do duodécimo de repasse ao Poder Legislativo, desde que assim esteja previsto na Lei Orgânica Municipal, vencidos nesse particular acerca da necessidade de previsão na Lei Orgânica Municipal, os Conselheiros César Colares, Antonio José e Sérgio Leão; bem assim a Conselheira Relatora relativamente à CIP/COSIP integrarem a base de cálculo do duodécimo de repasse ao Poder Legislativo, nos termos do voto-vista do Conselheiro Aloísio Chaves.

VOTO-VISTA

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de São Miguel do Guamá acerca da seguinte tese:

“Determinado município do Estado do Pará tem uma Lei Municipal que institui a Contribuição de Iluminação Pública (CIP). Sabe-se que aludida Lei tem uma finalidade certa, porém não deixa de ser uma Receita Própria recolhida pela municipalidade, portanto, deveria fazer parte do cálculo do repasse do Poder Legislativo.”

Os Autos couberam por distribuição regimental à relatoria da Conselheira Mara Lúcia Barbalho que determinou à 3ª Controladoria análise técnica, identificando inclusive todos os precedentes deste TCM sobre a matéria.

Dentre os precedentes foram encontrados:

1. A Resolução 8.955/2008 que desconsidera a CIP para fins de composição da base de cálculo do repasse à Câmara Municipal;
2. A Orientação Técnica 01/2012 que com base no §5º, do art. 153 e arts. 158 e 159 da CF/88 igualmente não admite a inserção da CIP na base de cálculo do repasse em questão;
3. A Resolução 11.531/2014 que em consulta formulada pela Câmara de Vigia de Nazaré manteve o mesmo entendimento anterior e;
4. A Resolução 11.701/2014 derivada do Processo 201406054-00, encaminhado pela Câmara Municipal de Belém que, por maioria, decidiu que a regra da Lei Orgânica do Município que prevê a inclusão da COSIP no repasse do duodécimo da Câmara está dentro dos parâmetros do ordenamento jurídico nacional.

Agora, em reanálise do mérito da matéria, a Conselheira relatora da Consulta revê seu entendimento explanado quando do julgamento do Processo do Município de Belém para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica do Município de Belém que prevê a inclusão da CIP/COSIP no repasse do duodécimo da Câmara, modulando os efeitos dessa decisão, votando ainda pela ratificação da Resolução 8.995/2008/TCM-PA da



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

Orientação Técnica 01/2012 e da Resolução 11.531/2014 na qual fora consignado o rol de receitas que compõem a citada base de cálculo e onde a CIP/COSIP não está incluída.

Não foram identificados os processos que envolvem a mesma questão e estão pendentes de análise nesse TCM, tal como de nº 201603225-0 que envolve Consulta da Câmara Municipal de Castanhal, que já conta com voto do Conselheiro Daniel Lavareda no sentido da possibilidade da CIP/COSIP integrar a base de cálculo do duodécimo de repasse daquela Câmara e que teve seu processamento suspenso em razão de pedido de vistas do Conselheiro Cezar Colares.

Como se trata de análise que requer revisão de meu posicionamento anterior, pedi vistas dos Autos, cujo voto agora trago para apreciação dos colegas.

É breve Relatório.

Voto.

Algumas muitas questões levantadas no voto da Eminente Relatora são, acredito, por todos nós comungadas, tais como:

- 1) Competência dos Tribunais de Contas para apreciação de constitucionalidade de dispositivos legais, já fixada inclusive na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal;
- 2) Natureza Jurídica das Contribuições de Iluminação Pública, ser tributária – em que pese neste aspecto a relatora asseverar em dado momento de seu voto que para a legislação financeira haveria distinção entre a receita tributária e a das contribuições, o que neste aspecto não posso concordar, porque me filio à doutrina pentapartite das espécies tributárias (Arts. 145, I, II e III; art. 149-A; 150, I e 148 da CF/1988), qual seja, a que identifica o gênero tributo tendo como espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, outras espécies de contribuições e empréstimos compulsórios;
- 3) Vinculação a uma finalidade específica dos valores auferidos pelo Poder Executivo a partir da cobrança da modalidade tributária denominada contribuições.

Aliás, sobre este último ponto cumpre-me registrar não ser unânime a doutrina acerca da vinculação dessa modalidade de contribuição pois não apenas o Professor Ricardo Lobo Tôrres da UERJ, defensor da desvinculação das receitas das contribuições, como o Prof. Sacha Calmon Navarro Coelho da UFRJ defendem que especialmente essa modalidade de contribuição, não possuindo embasamento no princípio da solidariedade que rege as contribuições sociais, tem verdadeira conotação de imposto, *in verbis*:

“A contribuição do art. 149-A da CF, por oportuno, não é contribuição, mas imposto municipal sobre consumo de energia elétrica com a finalidade de iluminar os logradouros público. Em síntese, estamos a



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

predicar a reconciliação da doutrina e da jurisprudência com a dogmática jurídica que preside o sistema tributário da Constituição, caso contrário perderiam sentido as normas constitucionais que regem a competência residual da União para instituir novos impostos, finalísticos ou não, e impostos/contribuições sociais. É ver os arts. 154, II e 195 §6º da Carta (competência residual).

As contribuições interventivas – com feitiço de impostos – só por terem o nome de “contribuição” estariam fora das limitações constitucionais? Seria dar o dito pelo não dito! A leniência na aceitação de miríades de contribuições interventivas sem referibilidade – e portanto com feitiço de impostos – significa apenas isto: é possível criar ordinariamente impostos afetados aos milhares. Para cada fim um imposto para atendê-lo. A teoria do finalismo é o fim da racionalidade do sistema tributário.” (COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Contribuições no Direito Brasileiro*. In ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*. 9.º Vol. São Paulo: Dialética: 2005. Pp. 463-479)

E termina o professor Sacha afirmando: “Urge que a inteligência doutrinaria e a prudência dos juízes ponham fim nessa patologia tributária.”

Adicionado a isso, muitos outros doutrinadores renomados no Brasil questionam a constitucionalidade dessa modalidade de contribuição, como acontece com Regis Fernandes de Oliveira, crítico contumaz dessa contribuição desde a época em que era instituída na modalidade de taxa, não deixou de sê-lo após a transformação em Contribuição por meio da EC39, de 19/12/2002, aduzindo:

“Em artigo escrevemos sobre o assunto, entendemos da impossibilidade da cobrança da denominada taxa de iluminação, diante do fato de não ser serviço divisível específico, tal como exige o inciso II do art. 145 da CF. Daí ser inadmissível sua exigência. O comentário mencionado foi publicado na RDP 79/195-197.

A EC n.39, de 19 de dezembro de 2002, a fim de contornar as dificuldades de estipulação legal da base de cálculo, terminou por autorizar a instituição de uma contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Como se vê, mais um desmando tributário, mais um exigência infeliz, mais um assalto aos bolsos do contribuinte.

...

“Escandalosamente, a Constituição tem sido malferida pelo constituinte derivado, a ponto de inserir novos artigos onde já não mais cabe algum. Ridículo procedimento, com o objetivo único de atender aos Prefeitos que não lograram êxito em suas inúmeras tentativas de instituir a taxa de iluminação pública, porque não conseguiam estabelecer uma base de cálculo divisível e específica, tal



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

como exige o inciso II do art. 145 da CF. Assim, atendendo aos clamores municipais, resolveu emendar a Constituição e introduziu o malfadado artigo que prevê a possibilidade de Municípios e Distrito Federal instituírem “contribuição”, na forma das respectivas leis, para o custeio de serviço de iluminação pública. Para facilitar, mais ainda, a vida dos Prefeitos, facultou a cobrança da contribuição “na fatura do consumo de energia elétrica”(parágrafo único do art. 149-A). Assim sendo, a titularidade do tributo continua sendo dos Municípios, mas a cobrança pode ser feita pelo fornecedor, público ou particular, dos serviços de energia.” (OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010)

Assim, em que pese ao se falar em inconstitucionalidade de lei como pretende a Relatora seria necessário, a meu juízo, analisarmos profundamente as leis municipais que criam a CIP/COSIP em cada Município, o que sairia do escopo da modalidade processual ora manejada pelo Município, que é a Consulta, daí porque adentrarei especificamente à análise da possibilidade jurídica de uma Lei Orgânica prever uma modalidade de vinculação excepcional do produto da arrecadação da CIP/COSIP, incluindo-a na base de cálculo do repasse do duodécimo municipal.

A questão é polêmica e não possui entendimento parametrizado sequer pelos Tribunais Superiores brasileiros, como muito bem salientado pelo voto da relatora que inclusive demonstra várias diferenças de interpretação dos próprios Tribunais de Contas no país, tanto é assim que exemplifica como contrários à tese que sustenta em seu voto os Tribunais de Contas da Paraíba, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina.

Revedo a matéria, ratifico meu posicionamento anterior havido quando do julgamento da Resolução 11.701/2014 derivada do Processo 201406054-00, encaminhado pela Câmara Municipal de Belém que, por maioria, decidiu que a regra da Lei Orgânica do Município que prevê a inclusão da COSIP no repasse do duodécimo da Câmara está dentro dos parâmetros do ordenamento jurídico nacional.

Isso porque é de conhecimento comum que a Constituição Federal estabeleceu a necessidade de elaboração pelo Congresso Nacional de Lei Complementar tratando de matéria orçamentária, previsão do §9º do art. 165 o que até hoje não ocorreu, remanescendo sobre o assunto a antiga Lei 4.320/1964 complementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a LC101/2000, mas aquela lida e interpretada de acordo com a estrutura jurídica de 1988.

Contudo, nenhuma delas trata da chamada Lei Geral de Finanças Públicas, restando, a cada ente da Federação a organização orçamentária por meio de suas respectivas leis, tanto que o prazo fixado para o encaminhamento da LDO dos Estados às Assembleias Legislativas é determinado pelas Constituições Estaduais respectivas, e o prazo para encaminhamento das LDO's municipais ao Poder Legislativo é fixado pelas respectivas Leis

08396



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

Orgânicas Municipais.

Nesse sentido, continuo admitindo a plausibilidade constitucional, ante a ausência da Lei Geral de Finanças Públicas federal de cada Município definir, através de suas Leis Orgânicas, regras próprias orçamentárias, sem que isso importe em ferimento ao princípio constitucional da afetação das contribuições sociais.

Socorro-me para esse fim do magistério do Prof. Roque Antonio Carrazza em seu Curso de Direito Constitucional Tributário que assim se manifesta:

“Está visto e revisto que o Município é pessoa jurídica de direito público interno, dotada, nos termos da Constituição Federal, de competência legislativa própria e exclusiva. Irrefutável, ainda que os fatos e situações ocorridos em seu âmbito só podem ser regulados por meio de leis municipais.

Acerca deste rico tema, assim se pronunciou o douto Victor Nunes Leal: ‘Sendo a lei municipal superior a qualquer outra, na esfera da competência privativa dos Municípios. (já que, em tal caso, a lei estadual ou a federal devem ser tidas por inconstitucionais e, portanto, inaplicáveis), não se lhe pode recusar o caráter de autêntica lei, segundo o critério formal de classificação dos atos do Estado.’

Em suma, o Município, no Brasil é entidade autônoma. Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local.

Instituindo e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas políticas. Nem o governo federal nem o estadual podem interferir no exercício da competência tributária dos Municípios. No mesmo sentido, qualquer tratado internacional que os ‘obrigue’ a abrir mão de parte de seus tributos é nulo de pleno direito, ainda que referendado pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo. É patente que o Congresso Nacional não pode usurpar faculdades que, pela Constituição, foram consignadas aos Municípios.

... Os Municípios têm o direito subjetivo à autonomia e, destarte, ao pleno e livre exercício de suas competências tributárias. Podem, pois, impugnar judicialmente qualquer ato normativo detrimetoso de suas prerrogativas constitucionais, máxime as recebidas para criar o IPTU, o ISS, o imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, os tributos vinculados (taxas e contribuição de melhoria) municipais, a contribuição para o custeio do sistema de previdência e assistência social de seus servidores e, sem



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

embargo, de sua constitucionalidade duvidosa, a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.” (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 192/193)

Por fim, ratificando o poder normativo municipal em deliberar sobre matéria tributária e orçamentária cuja competência lhe é outorgada constitucionalmente, faço um paralelo com a DRU – Desvinculação de Receitas da União - , observando desde já que na questão ora analisada, trata-se menos de uma vinculação ao produto da arrecadação, e mais de uma participação do Poder Legislativo na arrecadação da CIP/COSIP.

Ao tratar sobre as participações nas arrecadações, Ricardo Lobo Torres esclarece:

“Em substituição ao Fundo de Estabilização Fiscal (EC 17/97), que sucedera o Fundo Social de Emergência (EC 10/96), instituiu a EC 27/00 a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, prevendo que seria desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que viessem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. Posteriormente houve a prorrogação da DRU para os períodos de 2003 a 2007, vedada a redução da base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Município.”(TORRES, Ricardo Lôbo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 27a. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010)

A DRU persiste até hoje, e o que ela faz na prática é transformar valores arrecadados oriundos de tributos vinculados carreando-os para despesas de outras naturezas. Tudo feito através de Emenda Constitucional.

Se a União pode dar destinação diversa ao produto da arrecadação de seus tributos vinculados alterando sua Lei Máxima, por que os Municípios não podem criar alterações em suas formas de destinação em suas leis Máximas?

Não estou aqui fazendo uma ode à DRU, mas sim decidindo de acordo com o Pacto Federativo, se pode para a União, também tem que poder para os Municípios.

Tanto é assim que finalmente, com o advento da EC 93 de 08/09/2016 foram incluídos no art. 76 do ADCT os arts. 76-A e 76-B que tratam da possibilidade de desvinculação de receitas dos Estados e Municípios, o que nunca antes na história da Constituição de 1988 havia sido contemplado.

02/11/10



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

Agora, Estados e Municípios restaram autorizados pelo ADCT a proceder a desvinculações de receitas obedecendo alguns parâmetros.

E nele há vedação expressa da desvinculação das receitas de contribuições previdenciárias (art. 76-B, parágrafo único, II do ADCT), assunto não abordado quando do julgamento do Processo 201406054-00, encaminhado pela Câmara Municipal de Belém do qual fui relator, daí porque desde já, sobre esse aspecto não tenho como discordar da Conselheira Mara, desde que de fato, o Município de Belém, por meio de sua Lei Orgânica, ao incluir a CIP/COSIP na base de cálculo dos duodécimos a serem transferidos à Câmara, alterou sua Lei Orgânica para incluir a desvinculação das contribuições previdenciárias, com o que não posso concordar, sobretudo mediante a atual previsão do ADCT.

Portanto, não há como se admitir que as contribuições previdenciárias que surgem sob o manto do Princípio da Afetação integrem a base de cálculo dos duodécimos de receita a serem repassados à Câmara, desde que se trata de receita absolutamente vinculada.

Retomando a questão da CIP/COSIP, como se trata de modalidade especial de contribuição como decidido pelo STF no Recurso Extraordinário 573.675/SC, que a definiu como “um novo tipo de contribuição, que refoge aos padrões estabelecidos nos artigos 149 e 195 da Constituição Federal”, entendo importante o sopesamento de Princípios Constitucionais.

Entre eles está o da Não-Afetação, previsto no art. 167, IV na redação da EC 42/2003 pelo qual resta vedada a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos (arts. 158 e 159), a destinação de recursos para saúde (198, §2º), ensino (art. 212), prestação de garantias para operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, § 8º) e a dos arts. 155 e 156.; com o da razoabilidade das políticas públicas.

Por conta desse Princípio Constitucional, as taxas e contribuições são afetadas/vinculadas a uma destinação específica e por essa razão não poderiam, pelos entendimentos de parte da doutrina e jurisprudência, comporem o duodécimo de repasse às Câmaras porque isso importaria em desvinculação.

O novo art. 76-B do ADCT curiosamente autoriza em seu “caput” a desvinculação exclusivamente de impostos, taxas, e multas, quedando-se inerte acerca das contribuições que apenas são tratadas, na modalidade previdenciária e de assistência à saúde no parágrafo único, inciso II do mesmo dispositivo que ao norte já apreciei.

Portanto, a CIP/COSIP não seria passível de ser desvinculada, tendo seu valor arrecadado que ser aplicado pela municipalidade integralmente segundo a Resolução Normativa Aneel 414/2010, na “elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública”, bem como a “ampliação de capacidade



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

ou reforma de subestações alimentadoras e linhas já existentes, quando necessárias ao atendimento das instalações de iluminação pública” (artigo 21, caput e parágrafo 2º).

Entretanto, questiono-me se a questão de integrar a CIP/COSIP o duodécimo de repasse não seria outro nível de discussão, se ela deveria ser desconectada da finalidade de aplicação e direcionada para cumprimento do art. 29-A da Constituição Federal que trata do total de despesa do Poder Legislativo Municipal a ser calculado a partir do “somatório de receita tributária e das transferências”

Nesse caso, entendo no cenário atual, manterem os Municípios autonomia não para desvincular a receita da CIP/COSIP, mas para definirem em suas Leis Orgânicas se dentre as receitas tributárias que compõem o duodécimo de repasse ao Poder Legislativo ela está incluída ou não, desde que, repito, a própria Constituição Federal a identifica como uma espécie tributária.

O voto da relatora distingue as contribuições, das receitas tributárias, baseando-se no art. 11 da Lei nº 4.320/1964 combinado com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, concluindo que apenas as receitas tributárias e não as de compensações nos termos dessas normas integram a base de cálculo

Sobre ser a contribuição espécie de receita tributária ou não, penso que a o art. 11 da Lei 4.320/1964 não pode ser lido dissociado da Carta Magna de 1988 que assevera a natureza jurídica tributária da CIP/COSIP, e nenhuma Portaria (instrumento secundário normativo) pode se dissociar dessa interpretação, tal como inclusive reafirmado pelo o Ministro Ricardo Lewandowski ao relatar a Proposta de Súmula Vinculante 41:

“Ressalte-se, ademais, que, quando este Plenário apreciou, sob a sistemática da repercussão geral, o RE 724.104/SP, de minha relatoria, reconhecendo a legitimidade das contribuições para custeio do serviço de iluminação pública instituídas à luz do art. 149-A da Carta Magna, reafirmou-se categoricamente que aquela novel espécie tributária em nada se assemelhava à taxa, *“por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte”*.

Saliento, ainda, a existência de inúmeras decisões monocráticas sobre a matéria, dentre as quais destaco, exemplificativamente, algumas mais recentes: RE 849.340/SP e AI 757.929/RJ, Rel. Min. Celso de Mello; ARE 679.398/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes; ARE 722.749/CE, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 606.903/RJ e AI 560.189/MG, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 614.331/AM, de minha relatoria; AI 719.732/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 638.113/RJ, Rel. Min. Luiz

08740



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

Fux; ARE 759.590/CE, Rel. Min. Roberto Barroso; AI 648.305/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa; e RE 567.943/MG, Rel. Min. Ayres Britto.”

Exatamente identificando a CIP/COSIP como espécie de receita tributária foi que o STF achou por bem editar a Súmula Vinculante 41 assim redigida:

“O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.”

Se o conceito de receita tributária do art. 29-A da CF/1988 fosse restrito a tributos não vinculados, só restariam os impostos para compor a base de cálculo do duodécimo de repasse ao Poder Legislativo. Isso inviabilizaria a administração das Câmaras Municipais de quase todo o país.

Nesse sentido, tal como decidi outrora, ratifico meu entendimento de que a CIP/COSIP pode compor a base de cálculo do duodécimo de repasse às Câmaras Municipais, desde que previstas em Lei Orgânica da municipalidade, por se tratar de receita tributária.

Assim, resumo meu voto-vista acompanhando parcialmente a manifestação da Conselheira Mara Lúcia, nos seguintes termos:

I – Conhecendo da presente consulta e utilizando subsidiariamente ao regimento interno desse TCM, o art. 976, I e II do CPC/2015, admito a suscitação do IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas já levantada pelo Conselheiro Presidente Daniel Lavareda na sessão anterior, pois estou em que há efetiva necessidade de uniformização do entendimento desse Tribunal da matéria, daí porque desde já antecipo meu entendimento acerca da matéria, tendo em vista que sobre ela já me debrucei, até para agilizar o processamento do IRDR conforme seja este apreciado por esse TCM;

II – No mérito da consulta, acompanho parcialmente o voto da Eminente Relatora, manifestando-me contrariamente à inclusão das contribuições previdenciárias na base de cálculo do duodécimo de repasse às Câmaras Municipais porque entendo tratar-se de receita absolutamente vinculada, sendo impossível sua utilização em qualquer outra modalidade de despesa que não àquela para a qual fora criada, daí porque a recente Desvinculação de Receita dos Municípios, do art. 76-B do ADCT a exclui expressamente dessa possibilidade, conforme parágrafo único, II.;

III – relativamente à inclusão da receita da CIP/COSIP no duodécimo de repasse às Câmaras Municipais, mantenho meu entendimento havido quando do julgamento do Processo 201406054-00 adstrito ao Município de Belém, pois entendo tratar-se de receita tributária nos termos do *caput* do art. 29-A da Constituição Federal e, em que pese sua vinculação a despesa específica, porque se trata de receita corrente, integra a base de cálculo do duodécimo de repasse ao Poder Legislativo, nos termos da LRF, a partir de previsão em Lei



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ALOISIO CHAVES

RESOLUÇÃO N.º 12.964

Orgânica e Orçamentária próprias, tanto que sobre ela não faz qualquer ressalva o art. 76-B do ADCT.

IV – Nesse sentido, peço *venia* para não acompanhar a parte do voto da Conselheira Relatora que declara a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica do Município de Belém que inclui a CIP/COSIP no cálculo do duodécimo de repasse à Câmara Municipal.

V – Por fim, caso Vossas Excelências propendam a acompanhar na íntegra o voto da Conselheira Relatora, em homenagem ao Princípio da Proteção da confiança do contribuinte, previsto no art.100, parágrafo único da Constituição Federal combinado com o art. 146 do CTN, segundo o qual a Administração não pode prejudicar o contribuinte que agiu de boa-fé de acordo com as regras então vigentes, voto pela modulação apenas a partir do próximo exercício, tendo em vista que neste a Lei Orçamentária em aplicação foi forjada sob entendimento diverso desse TCM, garantindo a Segurança Jurídica das práticas orçamentárias já previstas, sendo importante ressaltar que a base de cálculo para repasse recai sobre a receita efetivamente realizada e não pela prevista, conforme jurisprudências majoritária do STJ: REsp 189146/RN. Rel. Min. Milton Luiz Pereira. Dj 23/09/2002.

É como voto.

Belém/PA, 16 de março de 2017.


Aloísio A. L. Chaves
Conselheiro - TCM/PA