



DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO – DIAFI

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DA GESTÃO MUNICIPAL I – DEAGM I

DIVISÃO DE AUDITORIA DA GESTÃO MUNICIPAL III – DIAGM III

Processo TC nº	06153/21
Jurisdicionado	Prefeitura Municipal de Patos
Denunciado	Nabor Wanderley da Nobrega Filho
Denunciante	Josma Oliveira da Nobrega
Assunto	Análise de defesa – Denúncia
Exercício	2021

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. ASPECTOS INICIAIS

Trata este relatório de análise da defesa apresentada pelo Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, Prefeito do município de Patos, doc. 74968/21, em razão do constatado pela auditoria no relatório de fls. 305/312.

2. ANÁLISE DA AUDITORIA

A auditoria, no relatório de fls. 305/312, após analisar a defesa apresentada pelo Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho (doc. 53855/21), manteve o entendimento pela procedência da denúncia. Ademais, constatou a utilização de recursos da CIP em despesas estranhas aos serviços de iluminação pública.

Quanto ao apurado pela auditoria, a defesa, às fls. 316/323, pronunciou-se da seguinte forma:

[...]

No presente caso, restou demonstrado que os gastos efetuados pela Administração Pública Municipal com a receita da CIP/COSIP foram direcionados ao seu devido fim, é o que se extrai dos autos (fls. 254 – 259 e 260 – 276).

No âmbito municipal, há legislação específica (LC 001/2017), determinando no art. 1º, parágrafo único, que o serviço de iluminação pública, compreende além das vias, logradouros, também outros bens públicos, a saber os “assemelhados”, equiparando-se a estes os prédios públicos (art. 91, II do CC3).

Importante, registrar que o Excelso STF, tratando sobre a matéria, firmou o entendimento nos autos do RE 666404, sob a sistemática da repercussão geral (TEMA 696), que “o constituinte não pretendeu limitar o custeio do serviço de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção.

Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da CF”, veja-se:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS. *...+ 1. O artigo 149-A, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 39/2002, dispõe que “Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III”. 2. O constituinte não pretendeu limitar o custeio do serviço de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal. 3. *...+ limitar a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição ora em análise às despesas com a execução e manutenção significaria restringir as fontes de recursos que o Ente Municipal dispõe para prestar adequadamente o serviço público. *...+. (RE 666404, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09- 2020) – grifos nossos.

Conforme dispõe o art. 149-A, da CF/88, os Municípios poderão instituir contribuição, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no artigo 150, I e III. A arrecadação da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP ou COSIP, esta apresenta cunho tributário, eis que se encontra, topograficamente, inserida no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional, Seção I – Dos Princípios Gerais.

A contribuição (CIP/COSIP) se destina, em linhas gerais, ao custeio das despesas com o serviço de iluminação pública, da alçada dos Municípios, incluindo-se naquelas despesas, em especial, o consumo de energia elétrica (a ser pago à respectiva concessionária), lâmpadas, luminárias, fiação, serviços específicos, etc.

Segundo o magistério de José Afonso da Silva “a despeito das controvérsias existentes sobre a natureza jurídica do tributo criado pela Emenda nº 39/2002, o fato é que a contribuição de iluminação pública guarda características específicas, tendo natureza “sui generis” pois não beneficia um grupo determinado de pessoas” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 15ª Ed., Malheiros, SP, 1998, pág.69).

Nobre Relator, rememorado a natureza jurídica da CIP, se consigna que inexistente a irregularidade apontada pela Auditoria, no presente feito. Pede-se vênua, ao entendimento do Corpo Técnico, que apresentou o valor de R\$ 485.947,31, tido como irregular pela retenção dos valores relativos à iluminação de prédios públicos.

Em verdade, o serviço de iluminação pública é classificado pela doutrina como ‘uti universi’, sendo custeado por impostos, que são tributos de natureza não vinculada. Segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles: “(...) atendem a toda a coletividade, sem usuários determinados, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie.

Esses serviços destinam-se indiscriminadamente a toda a população, sem que se erijam em direito subjetivo individual de qualquer administrado à sua fruição particular, ou privativa de seu domicílio, de sua rua ou de seu bairro (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 12. Edição, Malheiros, São Paulo/SP).

É de se ressaltar que, consolidando o seu criterioso posicionamento, o mencionado administrativista faz nota ao termo: “iluminação pública”, no texto acima, de modo a robustecer seus argumentos como evidenciado no voto do Min. CARLOS VELLOSO, nos autos do RE n.º 233.332-6 / RJ, que merece reprodução: “A resposta a essas indagações não é outra: o serviço de iluminação pública é um serviço destinado à coletividade toda, não é serviço que pode ser dividido em unidades autônomas para cada contribuinte. É, na verdade, um serviço prestado uti universi e não uti singuli” (STF, Pleno, REExt n.º 233.332-6 Rio de Janeiro, Rel. Min. Ilmar Galvão) – grifos nossos.

Nota-se, portanto, que muito embora a zelosa Auditoria tenha indicado haver irregularidade na execução das despesas com a receita da taxa de iluminação pública, permissa vênua, embora inexistente tal pecha, deve-se consignar que as despesas realizadas se apresentam com a CRISTALINA FINALIDADE PÚBLICA, não havendo em se falar em devolução à conta da COSIP dos valores gastos.

Sobre o tema, o MPJTCE por meio do Parecer nº 00608/16 da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto nos autos do Processo TC nº 04351/14, entendeu que, diante da natureza uti universo do serviço de iluminação pública, se deve aplicar o princípio da não-afetação da receita nos moldes do art. 167, IV da CF:

- Utilização de recursos da COSIP para finalidade diversa da estabelecida constitucionalmente;

[...]

O serviço de iluminação pública é classificado pela doutrina como *uti universi*, sendo custeado por impostos, que são tributos de natureza não vinculada. Segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

[...] atendem a toda a coletividade, sem usuários determinados, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Esses serviços destinam-se indiscriminadamente a toda a população, sem que se erijam em direito subjetivo individual de qualquer administrado à sua fruição particular, ou privativa de seu domicílio, de sua rua ou de seu bairro. Daí por que tais serviços devem ser mantidos por impostos (tributo geral) [...].

Portanto, deve-se respeitar o princípio da não-afetação da receita dos impostos, previsto no art. 167, IV da CF/88, que impossibilita a vinculação da receita decorrente dos impostos a órgão, fundo ou despesa. O objetivo é propiciar um planejamento pelo Executivo quanto à aplicação dos recursos decorrentes dos impostos, para cobrir as despesas mais necessárias às condições da população, conforme as suas peculiaridades.

Assim sendo, este representante do Parquet das Contas não considera tal ponto como irregular.

I-I

É o parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 12 de maio de 2016.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

Nos mesmos autos, o esse Eg. Tribunal se posicionou sobre a matéria (Processo nº. 04351/14) por meio do ACÓRDÃO APL TC 00056/2018, afirmando que “OS RECURSOS ORIUNDOS DA COSIP FORAM UTILIZADOS TAMBÉM PARA ATENDER A FINALIDADE PÚBLICA, COMO FOI O PAGAMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA CONSUMIDA EM DIVERSAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E PRÉDIOS PÚBLICOS” e que “CABE SER AFASTADA A PECHA”:

11. *data venia* o entendimento da Auditoria (fls. 735/737, 10.779/10.780 e 1935/1937), mas merece ser admitido o argumento da defendente de que os recursos oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) foram utilizados também para atender a finalidade pública, como foi o pagamento de energia elétrica consumida em diversas secretarias municipais e prédios públicos, no total de R\$ 611.989,67 (Documento TC nº 42908/15). E, em consonância com o Parquet (fls. 10.794), cabe ser afastada a pecha, conforme preceitua o princípio da não-afetação da receita dos impostos, instituído no Art. 167, inciso IV da CF;

Diante da natureza *uti universum et sui generis* do serviço de iluminação pública deve ser aplicado o princípio da não-afetação da receita nos moldes do art. 167, IV da Constituição Federal. Nesse prisma, se mostra como um contrassenso e, contraproducente fazer volver à conta da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP os valores gastos com energia elétrica que também tinham o espócio do bem comum (mesma finalidade pública) é se fazer realizar uma operação financeira, de uma conta para outra conta do próprio Município de PATOS, Paraíba.

A defesa inicialmente argumenta que a Lei Complementar Municipal nº 001/2017, art. 1º, parágrafo único, determina que o serviço de iluminação pública compreende outros bens públicos além das vias e logradouros, a saber, os “assemelhados”, equiparando-se a estes os prédios públicos (art. 99, II do CC).

O argumento da defesa não procede, visto que o termo “assemelhados” se refere a bens públicos de uso comum¹, como as vias, logradouros, praças e outros citados no parágrafo único, art. 1º da Lei Complementar Municipal. Os bens públicos citados pela defesa são os de uso especial², conhecidos como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública, não se confundindo com os bens públicos de uso comum.

Art. 1º. A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP, no Município de Patos, prevista no art. 149-A da Constituição Federal, passa a vigor nos termos da presente lei.

Parágrafo único. O serviço previsto no caput deste artigo compreende o consumo de energia elétrica destinada à iluminação de vias, logradouros, praças, jardins, monumentos e assemelhados e a administração do serviço de iluminação pública, bem como a instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública no município.

Lei Complementar Municipal nº 001/2017.

¹ Código Civil, art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

² Código Civil, art. 99. São bens públicos: II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;



A defesa também cita matéria tratada pelo STF, RE 666404, que fixou a seguinte tese de repercussão geral: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede".

O Recurso Extraordinário trata sobre a possibilidade de o legislador municipal prever a utilização da COSIP para além do custeio de execução e manutenção de iluminação pública, incluindo a expansão e o aprimoramento da rede. O assunto tratado pelo STF contempla a possibilidade de utilizar recursos da COSIP para finalidades relacionadas à iluminação pública, não abrindo margem para o financiamento de despesas incondizentes com iluminação pública, como as contas de energia de prédios públicos (bens de uso especial).

A defesa também argumenta que o serviço de iluminação pública é classificado pela doutrina como *uti universi*, sendo custeado por impostos, que são tributos de natureza não vinculada. A classificação trazida pela defesa também não procede, visto que a contribuição de iluminação pública é um tributo *sui generis*, não sendo classificado como imposto, nem taxa (STF, RE 573675/SC).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III - Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um



serviço ao contribuinte. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido. (STF, RE 573675 / SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 25/03/2009)

Ademais, o Recurso Extraordinário nº 233.332-6, também citado pela defesa, refere-se à Lei Municipal de Niterói que foi declarada inconstitucional nos dispositivos que instituíram taxa de iluminação pública. Esse assunto foi tratado antes da Emenda Constitucional nº 39/2002 que previu a possibilidade de instituição de contribuição para o custeio de Iluminação Pública pelos municípios.

Conforme demonstrado no RE 573675, a COSIP é um tributo *sui generis*, não se confundindo com imposto ou taxa, dada as suas características, dentre elas a finalidade específica de sua receita. Assim, não procede o argumento de que se trata de um imposto, que não tem vinculação de sua arrecadação. A COSIP tem arrecadação vinculada à finalidade para qual foi constitucionalmente criada, qual seja a de custear o serviço de iluminação pública. Assim, os valores arrecadados relativos à COSIP não podem ser empregados em outras finalidades senão no custeio de atividades relacionadas à iluminação pública.

Quanto ao tema “iluminação pública”, a ANEEL, na Resolução 800 de 19 de dezembro de 2017, trata da seguinte forma:

Seção VIII

Da Classe Iluminação Pública

Art. 53-O Na classe iluminação pública enquadram-se as unidades consumidoras destinadas exclusivamente para a prestação do serviço público de iluminação pública, de responsabilidade do Poder Público Municipal ou Distrital, ou ainda daquele que receba essa delegação, com o objetivo de iluminar:

I - vias públicas destinadas ao trânsito de pessoas ou veículos, tais como ruas, avenidas, logradouros, caminhos, passagens, passarelas, túneis, estradas e rodovias; e

II - bens públicos destinados ao uso comum do povo, tais como abrigos de usuários de transportes coletivos, praças, parques e jardins, ainda que o uso esteja sujeito a condições estabelecidas pela administração, inclusive o cercamento, a restrição de horários e a cobrança.

§1º Não se inclui na classe iluminação pública o fornecimento que tenha por objetivo:

I - qualquer forma de publicidade e propaganda;

- II - a realização de atividades que visem a interesses econômicos;
- III - a iluminação das vias internas de condomínios; e
- IV - o atendimento a semáforos, radares e câmeras de monitoramento de trânsito.

§2º As cargas relativas à iluminação pública devem ser separadas das demais cargas com vistas a possibilitar a aplicação tarifária correspondente, mediante a instalação de medição exclusiva ou pela estimativa do consumo.

Art. 53-P Para a classe iluminação pública aplicam-se as tarifas homologadas pela ANEEL para o Grupo A e, para o Grupo B, as tarifas homologadas do subgrupo B4a.

Na mesma Resolução, a ANEEL enquadra as unidades consumidoras da classe “Poder Público”, que se encaixam os prédios públicos, os bens de uso especial:

Seção VII Da Classe Poder Público

Art. 53-M. Na classe poder público enquadram-se as unidades consumidoras de responsabilidade de consumidor que seja pessoa jurídica de direito público, independentemente da atividade desenvolvida, incluindo a iluminação em vias e semáforos, radares e câmeras de monitoramento de trânsito, exceto aqueles classificáveis como serviço público de irrigação rural, escola agrotécnica, iluminação pública e serviço público, subdividindo-se nas seguintes subclasses:

- I– poder público federal;
- II– poder público estadual ou distrital; e
- III – poder público municipal.

Art. 53-N Para a classe poder público aplicam-se as tarifas homologadas pela ANEEL para o Grupo A e, para o Grupo B, as tarifas homologadas do subgrupo B3.

A iluminação dos bens públicos de uso especial é custeada pela receita, não vinculada, da arrecadação de impostos municipais, bem como por outras receitas também não vinculadas, não cabendo a utilização da COSIP.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também já tratou sobre o tema, entendendo pela impossibilidade de uso dos recursos da COSIP em fins estranhos à iluminação pública:

Custeio de serviço de iluminação pública (COSIP). Forma de utilização dos recursos. Art. 149-A, da CF. Possibilidade de custeio dos vencimentos da equipe de manutenção da iluminação pública. Impossibilidade de custeio de faturas de energia elétrica, matérias e



serviços referentes a bens de uso especial e em relação a itens diversos da iluminação pública. (Acórdão TCE/PR nº 1791/15 - TP Consulta)

Diante do exposto, resta evidente a utilização dos recursos provenientes da Contribuição de Iluminação pública em fins estranhos aos serviços de iluminação pública. Assim, mantém-se o entendimento pela irregular retenção dos valores relativos à iluminação de prédios públicos e pela necessária devolução do montante de R\$ 485.947,31, por meio de recursos próprios não vinculados, para a conta específica da CIP.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a auditoria entende pela permanência da irregularidade relativa à utilização de recursos da CIP em despesas estranhas aos serviços de iluminação pública no montante de R\$ 485.947,31, sugerindo a devolução desses valores, por meio de recursos próprios não vinculados, para a conta específica da CIP. Ademais, sugere-se a emissão de alerta ao gestor para que se abstenha de utilizar os valores arrecadados com a CIP em fins alheios aos serviços de iluminação pública.

Por fim, segue a conclusão da auditoria, após análise das defesas apresentadas, relativa ao objeto inicial da denúncia, fl. 311:

“Diante do exposto, a auditoria entende pela procedência da denúncia, sugerindo recomendação ao gestor para publicar informações relativas à CIP conforme dispõe o art. 2º da Lei Municipal nº 5.382/20 e respeitar os preceitos da LAI, principalmente quanto à entrega de informações, prazos e procedimentos.”

É o relatório.

Assinado em 14 de Outubro de 2021



Celina Costa Lima dos Reis
Mat. 3708071
AUDITOR DE CONTAS PÚBLICAS

Assinado em 15 de Outubro de 2021



Adjailton Muniz de Sousa
Mat. 3705901
CHEFE DE DIVISÃO

Assinado em 19 de Outubro de 2021



Gláucio Barreto Xavier
Mat. 3703568
CHEFE DE DEPARTAMENTO