



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT Nº 163/2018

Teresina (PI), 20 de novembro de 2018.

Assunto: *Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 138/2018*

Autores: *Ver. Jeová Alencar e Graça Amorim*

Ementa: *“Acrescenta-se o §3º ao art. 2º do Projeto de Lei nº 138/2018, que ‘autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, dos serviços de iluminação pública do Município de Teresina, e dá outras providências’, na forma que especifica.”*

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

Os ilustres Vereadores Jeová Alencar e Graça Amorim apresentaram a emenda aditiva ao projeto de lei nº 138/2018, que “Acrescenta-se o §3º ao art. 2º do Projeto de Lei nº 138/2018, que ‘autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, dos serviços de iluminação pública do Município de Teresina, e dá outras providências’, na forma que especifica.”.

Em justificativa, os nobres edis afirmaram que o objetivo da presente emenda é garantir que os valores arrecadados provenientes da COSIP sejam computados para fins de cálculo do repasse de duodécimo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.
[...]

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)
§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que a emenda está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrita por seu autor, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

Primeiramente, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 973-7/AP e nº 1.050/MC, segundo se depreende a seguir:

“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal”.

“O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).” [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Logo, superada essa questão, ater-se-á ao assunto veiculado na emenda que se pretende analisar, qual seja, a inclusão dos os valores arrecadados a título de COSIP no cálculo do repasse do duodécimo.

Nessa linha de intelecção, é oportuno afirmar que a possibilidade de cobrança da COSIP foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pelo poder constituinte derivado, por meio da edição da Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002 (“EC nº 39”), a qual introduziu o dispositivo constitucional a seguir:

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.

O legislador constituinte atribuiu expressamente aos Municípios a competência para instituir contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública, garantindo que a sua efetiva cobrança dependerá de previsões em leis municipais específicas, e se sujeita aos princípios constitucionais tributários estabelecidos no art. 150, I a III/CF.

A par disso, destaca-se que é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a COSIP não se enquadra em nenhuma das espécies tradicionais de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria), mas representa espécie de contribuição especial que possui natureza jurídica de tributo, conforme segue:

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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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) (destaque nosso)

Ademais, cabe transcrever trecho do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, o qual assenta de forma inequívoca que a COSIP constitui espécie de contribuição especial, que se sujeita aos princípios constitucionais tributários, *in verbis*:

Ao meu ver, a COSIP constitui um novo tipo de contribuição, que refoge 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.

Nesses termos, entende-se que a COSIP tem natureza tributária, porém não se enquadra nas modalidades tradicionais de tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria), constituindo uma nova espécie de contribuição especial. Verifica-se ainda que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que as contribuições especiais possuem natureza jurídica de tributo, foi firmado sob a perspectiva de que as referidas contribuições devem observar os



princípios tributários estabelecidos na Constituição Federal, dentre os quais aqueles que estabelecem limites ao poder de tributação dos entes federativos, como, por exemplo, os princípios da anterioridade e da isonomia tributária.

Contudo, isso não significa que a decisão do Supremo estende-se 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, de acordo com o que se infere das normas jurídicas abaixo:

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.

§ 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

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

Da interpretação dos dispositivos supracitados, resta claro que a legislação financeira e orçamentária vigentes distingue a “receita tributária” da “receita de contribuições”, sendo que a COSIP é classificada nesta última categoria, não podendo integrar o conceito de receita tributária previsto na legislação financeira vigente.

Ademais, cumpre registrar que a receita decorrente das contribuições especiais são vinculadas a finalidades específicas. Assim, por exemplo, 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.

Contudo, não obstante exista posicionamento a respeito da não inclusão dos recursos da COSIP no cômputo da base de cálculo dos valores a serem repassados para as Câmaras Municipais, há uma série de decisões em sentido dissonante. Nesse sentido, alguns Tribunais de Contas têm considerado, como decorrência da natureza tributária da mencionada contribuição, pela necessidade de consideração dos valores arrecadados com a COSIP no montante total dos repasses.

A complexidade do tema pode ser evidenciada por meio da análise de 2 (duas) decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nas quais a Corte de Contas, em primeiro momento, entendeu pela não consideração dos recursos no cálculo, alterando o seu entendimento posteriormente. Em sessão de 08 de maio de 2013, o Tribunal Pleno analisou recurso apresentado por ex-presidente da Câmara Municipal de Araçariçuama, relativas às suas contas do exercício de 2009. Para a fixação do percentual da despesa total do período, o



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

qual havia ultrapassado o limite fixado no art. 29-A, I, da CF/88, foi realizado o pleito pela inclusão dos valores da COSIP. Houve o reconhecimento da natureza tributária da COSIP, mas a sua não consideração para o cálculo do referido limite.

Diversamente, em sessão de 16 de outubro de 2013, o Tribunal Pleno da Corte Estadual de Contas de São Paulo se deparou novamente com a questão, mas, dessa vez, apresentada pela Municipalidade da Estância Balneária de Caraguatatuba. O caso tratou de pedido de reexame interposto contra decisão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas Estadual, que, apreciando as contas relativas ao exercício de 2010 e, diante do verificado nos autos, emitiu parecer desfavorável à sua aprovação. O motivo que ensejou a negativa sobre as contas disse respeito ao excesso na transferência financeira à Câmara Municipal, fixado em 7,61% (sete inteiros e sessenta e um centésimos por cento) da receita tributária do exercício anterior, quando estava limitada a 7% (sete por cento). A Municipalidade apresentou o argumento de que, para efeito de cálculo do limite de transferência financeira à Câmara, também deveria ser realizado o cômputo relativo à arrecadação com a COSIP. Em vista disso, a Conselheira Relatora aduziu que o tema mereceria nova reflexão, passando a entender ser possível a sua inclusão na base de cálculo das receitas tributárias para verificação do limite dos repasses à Câmara.

Este entendimento é acompanhado por, pelo menos, outros 8 (oito) Tribunais de Contas. As Cortes de Contas do Estado do Amazonas, dos Municípios do Estado do Ceará, do Estado do Espírito Santo, do Estado do Maranhão, do Estado da Paraíba, do Estado de Santa Catarina, do Estado do Tocantins e do Estado do Piauí. Todos eles entenderam pela integração dos valores da COSIP na somatória da receita tributária, com base de cálculo para os limites previstos no art. 29-A da CF/1988. Portanto, posicionando-se pela inclusão dos valores da COSIP no cálculo do duodécimo a ser repassado às Câmaras Municipais.

Diante da explanação acima, não obstante se trate de tema controverso, conclui-se que a presente emenda vai ao encontro do entendimento de vários Tribunais de Contas, entre eles o Tribunal de Contas do Estado do Piauí.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação a emenda aditiva ao Projeto de Lei nº 138/2018.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. S. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT