



PARECER JURÍDICO

Ref: PROJETO DE LEI nº 77/2025

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do Chefe do Poder Executivo, **“ALTERA A FORMA DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP), PREVISTA NO ART 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DISPÕE SOBRE A DEDUÇÃO DE VALORES DA BASE DE CÁLCULO DO ISSQN DE MATERIAIS EMPREGADOS NA CONSTRUÇÃO CIVIL, PREVISTA NO ARTIGO 85, § 1º DA LEI Nº 5394, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2002, NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS ”.**

Trata de Projeto de Lei de alteração da forma de utilização dos recursos da COSIP, bem como adequação da legislação tributária ao entendimento do STF em consonância com o STJ no concernente à dedução, dos valores de materiais empregados na atividade de construção civil, da base de cálculo do ISSQN, artigos estes constantes da Lei nº 5394/2022 - Código Tributário Municipal.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua o art. 30, incisos I, II e III, da Constituição Federal, que confere aos Municípios a atribuição para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei :

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reforça a competência municipal para legislar sobre a matéria, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 14 - O Município goza de autonomia:

[...]

II – financeira, pela decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas;

Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

[...]

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Art. 43 – Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito Municipal, não exigida esta para as matérias enumeradas no artigo anterior, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

II – tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas;

Dessa forma, é inequívoca a competência legislativa e material do Município para dispor sobre os tributos municipais, como é o caso do referido Projeto de Lei.

Registre-se que não há reserva de iniciativa, conforme preceitua a Lei Orgânica Municipal:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Quanto ao mérito, o exercício da competência tributária é regido pelo princípio da legalidade (art. 150, I da CRFB, art. 97, II do CTN). Cabe à lei complementar federal dispor sobre normas gerais em matéria tributária, o que inclui a fixação da base de cálculo dos tributos discriminados na Constituição (art. 146, III, a'). É atribuição do município instituir ISSQN (156, III da CRFB), definido em lei complementar, não compreendidos na competência estadual do art. 155, II, da CRFB. Na lista anexa à LC 116/03 temos expressamente como serviços tributáveis os relativos à engenharia (item 7) listados nos subitens 7.01 a 7.05.

Quanto ao art. 85, §1º, I, do PL, a alteração pretendida no PL objetiva conformar a legislação local ao entendimento sufragado no Resp.1.916.376/RS (trânsito em julgado 12.05.23), *in verbis*:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. ACÓRDÃO COMBATIDO. DECISÃO SURPRESA. INEXISTÊNCIA. ISS. BASE DE CÁLCULO. SERVIÇO DE CONCRETAGEM. DEDUÇÃO DOS MATERIAIS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE.

Esta Corte Superior há muito consolidou o entendimento de que a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado, não sendo possível deduzir os materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra e por ele destacadamente comercializados com a incidência do ICMS. Precedentes."

Sob um viés mais prático e efetivo é possível se defender que cabe a legislação local de cunho interpretativo esclarecer o conteúdo do dispositivo em vigor sem alterar a sua base de cálculo, tratando-se de um alinhamento com o entendimento jurisprudencial da matéria. Até porque os municípios precisam se valer de instrumentos eficazes em prol da arrecadação, dado que a matéria foi alinhada na jurisprudência do STJ, com aval do STF.

Entretanto a questão poderá ensejar questionamentos, diante da necessidade de lei federal para tratar a matéria de forma uniforme no território federal e de que não cabe à lei local tratar de normas gerais, tampouco alterar a definição da base de cálculo do ISS. Na ADPF 190 do STF, por exemplo, foi fixada a tese de que: "É inconstitucional lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional (ADPF 190, Pleno, DJe-087 DIVULG 26-04-2017 PUBLIC 27-04-2017)."

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Registramos também o fato de que, embora seja função do STJ preservar a autoridade e uniformizar a interpretação das leis federais (art. 105, III, a e c, da CF), a decisão não foi proferida em sede de recurso repetitivo, tampouco existe súmula vinculante sobre a matéria. O Superior Tribunal de Justiça, diferentemente do Supremo Tribunal Federal, não possui competência para proferir decisões com efeito vinculante em sentido amplo (ou seja, erga omnes e vinculantes para toda a administração pública). No entanto, existem algumas situações específicas em que as decisões do STJ têm efeito extra partes e podem atingir estados, municípios e a administração pública em geral, de maneira indireta ou obrigatória. No caso, se estivéssemos diante de um Recurso Especial Repetitivo, que fixa uma tese jurídica que deve ser obrigatoriamente observada pelos juízes e tribunais de todo o país, inclusive os estaduais e federais.

Em relação ao art. 85, §1º, II, c' do PL, que inclui na base de cálculo o valor de serviços prestados por autônomos relativos a locação de equipamentos, cabe rememorar que a locação pura de equipamentos (sem operador) não pode ser objeto de tributação a título de ISS, nos termos da Súmula vinculante nº 31 do STF.

Na parte relativa à destinação dos recursos oriundos da COSIP, o art. 125 do PL permite a utilização ao consumo de energia elétrica para iluminação de vias, logradouro; gestão e aprimoramento do sistema de iluminação pública; iluminação decorativa ou com finalidade cultural, esportiva e de lazer em bens públicos, monumentos, fachadas; serviços de telegestão e de poda de árvores; sistema de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos, por exemplo.

Como sabido, os Municípios têm competência para instituição da COSIP que tem como finalidade constitucional o custeio do serviço de iluminação pública. Quanto à abrangência deste custeio e, especificamente, se incluía serviços com melhoramentos e expansão da rede, conforme publicado no DJE 04/09/2020, o plenário do STF, por maioria, em sessão virtual ao apreciar o Tema 696 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede". Confira:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS. MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE. POSSIBILIDADE.

1. O artigo 149-A, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 39/2002, dispõe que "Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública,

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





observado o disposto no art. 150, I e III".

2. O constituinte não pretendeu limitar o custeio do de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal.

3. A iluminação pública é indispensável à segurança e bem estar da população local. Portanto, limitar a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição ora em análise às despesas com a execução e manutenção significaria restringir as fontes de recursos que o Ente Municipal dispõe para prestar adequadamente o serviço público.

4. Diante da complexidade e da dinâmica características do serviço de iluminação pública, é legítimo que a contribuição destinada ao seu custeio inclua também as despesas relativas à expansão da rede, a fim de atender as novas demandas oriundas do crescimento urbano, bem como o seu melhoramento, para ajustar-se às necessidades da população local.

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede".

Destacamos trecho do inteiro teor da tese vencedora: " não vislumbro a intenção do constituinte de limitar o termo "custeio do serviço de iluminação pública" apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, o constituinte reformador 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. (...) Considerando as mudanças sociais, o crescimento urbano e o desenvolvimento de novas tecnologias mais eficazes, verifico que o serviço de iluminação pública possui uma dinâmica própria, à qual o Município deve adequar-se constantemente para atender de maneira satisfatória a sua população. Neste sentido, limitar o uso dos recursos advindos da contribuição para o serviço de iluminação pública às despesas com a execução e manutenção do serviço implica restringir os meios de que o Ente Municipal dispõe para acompanhar a dinâmica que a prestação do serviço exige."

No mesmo sentido, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República, ao expressar que "se o legislador constituinte não restringiu o poder da municipalidade de instituir a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, não há por que o Poder Judiciário intervir no mérito administrativo impondo interpretação restritiva ao artigo 149-A da Carta Magna, para excluir a possibilidade de que a referida contribuição abarque também as despesas com a expansão e melhoramento da rede".

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Por sua vez, o TCE/MG, em sessão plenária realizada em 03/05/2023 no processo de consulta nº 1.102.191, analisou algumas possibilidades de uso de recursos provenientes da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip), as quais transcrevemos:

"Não é possível a utilização de recursos provenientes da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - Cosip para pagar despesas de energia dos prédios públicos da Prefeitura, uma vez que a iluminação interna de prédios públicos não se enquadra no conceito de iluminação pública, nos termos do art. 189 da Resolução Normativa n. 1.000, de 7 de dezembro de 2021";

"É possível a utilização de recursos arrecadados por meio da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - Cosip para iluminação de quadras poliesportivas e campos de futebol, desde que sejam bens de uso comum do povo, ainda que sujeitos a restrições estabelecidas pela Administração, tal como disposto no art. 189, inciso II, da Resolução Normativa n. 1.000, de 7 de dezembro de 2021, da Aneel".

"É possível a utilização dos recursos arrecadados por meio da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - Cosip para manutenção e expansão da rede municipal de iluminação em comunidades rurais, com base na Consulta n. 1077225 respondida por este Tribunal e na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 696 de repercussão geral".

Assim, por exemplo, a iluminação pública é indispensável à segurança da população local e a ausência de corte adequado nas árvores compromete a eficiência da iluminação pública. Portanto, como um todo, é legítima a alteração pretendida em prol do interesse local.

Apenas destacamos quanto ao art. 125, § 2º, I, em que expressa "... e demais bens públicos...", registre-se que não deve ser incluída a destinação para iluminação interna de prédios públicos de uso especial, aqueles em que funcionam os trabalhos administrativos da PMCI. Também, a título de registro e observação, poderá ser questionada a sua destinação para iluminação meramente decorativa (art. 125, §2º, IV, primeira parte) desatrelada à finalidade do serviço de iluminação pública. Neste sentido, há Tribunais de Contas que entendem ser irregular a utilização para custear iluminação de decoração de natal, como o TCE/MG na Representação n. 838465 (Processo nº 969263) que já entendeu que a utilização dos recursos arrecadados com a COSIP para o pagamento de serviços de decoração de Natal não tem amparo legal e, também, não se inclui no conceito de iluminação pública, sendo, portanto, irregular.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Por fim, o art. 125, §2º, VII, possui uma redação bastante ampla, com conceito jurídico indeterminado e com condão de desvirtuamento da norma. Seria mais apropriado delimitar melhor o seu alcance, como por exemplo, para "demais atividades correlatas, necessárias à prestação adequada e segura do serviço de iluminação para a população."

Assim, feitas as devidas observações e apontamentos, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência ao artigo 26, parágrafo único, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo, para análise de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 21 de agosto de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200300032003600340035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

