

Ofício presidencial nº 353/2025

Florianópolis/SC, 30 de setembro de 2025.

Senhor,

JULIO GARCIA

Deputado Estadual

Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Florianópolis/SC.


Referente: Resposta ao Ofício GP/DL/1062/2025

A Federação Catarinense de Municípios - FECAM, em resposta ao Ofício GP/DL/1062/2025, encaminhado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina - ALESC no dia 08 de julho de 2025, no qual solicita manifestação sobre a matéria legislativa em exame, referente ao Projeto de Lei nº 0318/2025.

Encaminhamos o parecer sobre o projeto de lei, em anexo.

Ficamos à disposição para eventuais esclarecimentos por meio do e-mail fecam@fecam.org.br.

Respeitosamente,



TOPÁZIO SILVEIRA NETO
Prefeito de Florianópolis/SC
Presidente da Fecam

CONSULTA JURÍDICA FECAM – MN 13/2025

ASSUNTO:

Projeto de Lei Estadual nº 0318/2025. Autorização para destinação de recursos da COSIP. Competência legislativa municipal.

QUESTIONAMENTO:

A Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina solicitou manifestação da FECAM a respeito do Projeto de Lei nº 0318/2025, de autoria do Deputado Thiago Morastoni, que “autoriza os Municípios do Estado de Santa Catarina a destinarem, de forma complementar, recursos oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) para investimentos em videomonitoramento na rede de iluminação pública, especialmente no entorno de unidades escolares da rede pública de ensino”.

RESPOSTA:

A presente consulta jurídica pretende examinar a constitucionalidade da proposta legislativa, ponderando os efeitos práticos aos municípios catarinenses.

1. Breve contexto histórico da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)

Esta espécie tributária, Contribuição para o Serviço de Custeio de Iluminação Pública (COSIP), somente passou a integrar o texto da Constituição Federal, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 39/2002, que outorgou competência aos Municípios para instituí-la, nos seguintes termos:

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.

Desde então, o serviço de iluminação pública gerou inúmeras controvérsias quanto a sua natureza e a correspondente fonte de custeio: se serviço público prestado pelo ente com recursos provenientes de um imposto (de natureza vinculada), ou se configuraria serviço prestado mediante remuneração decorrente de contraprestação específica (taxa).

A controvérsia foi, enfim, superada com a decisão Supremo Tribunal Federal que o classificou como tributo “*sui generis*”, por meio da edição de precedentes vinculantes (SV n. 41 e Tema 44) que possuem o mesmo enunciado: “*O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.*”

Para chegar a esta conclusão, a Suprema Corte, ao julgar o RE n. 573.675/SC submetido ao regime de Repercussão Geral, explicitou essa natureza *sui generis* nos seguintes termos:

III – Tributo de caráter “*sui generis*”, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina à finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte.

Como se pode perceber da leitura do dispositivo constitucional, esse tributo não abrangia expressamente os serviços de expansão e a melhoria da iluminação pública e de implementação de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos. A despeito disso, alguns municípios passaram a inserir tais serviços entre aqueles a serem custeados com receitas provenientes deste tributo, o que gerava questionamentos acerca da destinação da arrecadação do tributo.

Uma vez mais o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a matéria (Tema n. 696, RE n. 666.404/SP), que discutia a possibilidade de destinar a arrecadação para investimento em melhorias e ampliação da rede de iluminação pública, oportunidade em que reconheceu sua constitucionalidade, por meio da enunciação da 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.

Este mesmo dispositivo (art. 149-A) foi novamente alterado por força da Emenda Constitucional nº 132/2023, que adicionou ao texto original “a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos”, nos seguintes termos:

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio, **a expansão e a melhoria** do serviço de iluminação pública e **de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos**, observado o disposto no art. 150, I e III.

O dispositivo constitucional fixa duas premissas centrais para a compreensão deste tributo: (i) A COSIP é contribuição instituída e disciplinada pelos Municípios e pelo Distrito Federal (no exercício de atribuições municipais); (ii) sua arrecadação é

receita vinculada, destinada ao custeio, expansão e melhoria da iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

Portanto, a Constituição Federal atribui competência tributária **privativa** aos Municípios para legislar sobre esta espécie tributária e sobre sua destinação. Podendo definir, nos termos da lei local, a destinação a ser atribuída ao fruto desta arrecadação, nos parâmetros fixados pelo texto maior.

Diante disso, passamos a analisar a possibilidade do Estado de Santa Catarina também legislar sobre a matéria, nos termos da Proposta de Lei nº 0318/2025.

2. Análise do Projeto de Lei n. 0318/2025: manifesta inconstitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 confere aos municípios autonomia política, administrativa e financeira para legislar sobre o que é de interesse local. Referida competência está prevista tanto de forma genérica no texto constitucional (artigo 30, inciso I), quanto presumida (artigos 30, inciso III a IX e 144, §8º). Estas são as hipóteses em que a Constituição enumera a competência municipal para, por meio da legislação própria, dispor sobre as matérias de seu interesse.

Nesse sentido, tanto o artigo 112, inciso III da Constituição do Estado de Santa Catarina, quanto o artigo 30, inciso III, da Constituição Federal, determinam que cabe aos municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência:

Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

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;

Consoante destacado no tópico anterior, o artigo 149-A da Constituição estabelece que é de competência dos Municípios e do Distrito Federal instituir a COSIP. A doutrina não diverge: Leandro Paulsen (2017) destaca que a COSIP deve ser instituída por lei municipal, a qual precisa definir fato gerador, contribuinte e base de cálculo, não podendo a norma delegar ao Prefeito a fixação desses critérios:

A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública deve ser instituída por lei municipal, cumprindo-se, assim, a exigência do art. 150, I, da CF. Tal lei deve necessariamente estabelecer ao menos o seu fato gerador, o contribuinte, e o modo de cálculo da contribuição (base de cálculo e alíquota), não podendo delegar ao Prefeito a fixação, por decreto

ou outro ato administrativo normativo qualquer, dos critérios para o cálculo da contribuição de iluminação pública, pois isso violaria a legalidade absoluta que se exige.

Os Municípios, na instituição da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, têm necessariamente de observar as garantias da irretroatividade, da anterioridade de exercício e da anterioridade nonagesimal mínima (art. 150, III, a, b e c, esta acrescentada pela EC 42/2003).

O Projeto de Lei nº 318/2025 do Estado de Santa Catarina, por sua vez, objetiva autorizar os municípios catarinenses destinarem os recursos oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) para investimentos em segurança no entorno de unidades escolares da rede pública de ensino.

Ocorre que os Estados-membros somente podem legislar sobre as matérias que não lhes estiverem vedadas implícita ou explicitamente. A doutrina esclarece que são *vedações implícitas* as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos municípios (CF, art. 30).

Ainda que a proposta mencione caráter meramente autorizativo (art. 4º do PL), o Estado de Santa Catarina não dispõe de competência para editar normas que disponham sobre tributo municipal, como é o caso da instituição e destinação dos recursos da COSIP, configurando vício de inconstitucionalidade formal, tampouco para definir sobre a destinação da alocação destes recursos.

Também há invasão da competência legislativa municipal na redação dos artigos 1º e 2º do projeto de lei, ao abordarem o que poderia ser considerado investimento em segurança no entorno de unidades escolares da rede pública de ensino e estabelecem critérios para a aplicação dos recursos.

Ademais, ainda que fosse superada sua inconstitucionalidade formal, a autorização legal afigura-se de todo inútil (ou desnecessária). Isto é assim porque o que o projeto de lei pretende autorizar aos municípios (ainda que tivesse competência para tanto) já está autorizado pelo próprio texto constitucional.

Nesta toada, cabe ao ente local a decisão sobre como implementar a política pública e quais devem ser as áreas em que tais serviços devam ser implementados prioritariamente.

Diante disso, apesar de compreender a preocupação do parlamentar em reforçar a segurança escolar (tema de grande relevância social) e estimular a modernização da rede de iluminação pública, a proposta de lei revela-se manifestamente inconstitucional e inútil.

A incompetência formal apontada não impede que o Estado de Santa Catarina contribua para o desenvolvimento de medidas voltadas à ampliação da segurança nos ambientes escolares e seu entorno. No entanto, tais iniciativas devem respeitar a autonomia local e podem ser desenvolvidas através de diferentes instrumentos, p.ex., instituição de fundos estaduais específicos, celebração de convênios e instrumentos de cooperação interfederativa, ou ainda, no desenvolvimento de ações que estimulem a edição de leis locais com este propósito.

CONCLUSÃO:

O Projeto de Lei nº 318/2025, embora bem-intencionado e voltado a atender a matéria de grande interesse público (segurança nos ambientes escolares e seu entorno), é inconstitucional por vício formal, porque invade a competência legislativa dos municípios, assegurada pelos art. 149-A e art. 30, inciso III, da Constituição Federal. Recomenda-se, portanto, sua rejeição.

DATA:

Florianópolis/SC, 29 de setembro de 2025.

RESPOSTA EMITIDA POR:

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR

OAB/SC 17.935

IVANICE TRESSOLDI

OAB/SC 50.565

Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados

Contrato FECAM n. 02/2023