



META PÚBLICA®
Consultoria e Assessoria em Gestão Pública

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 025.2025

Ementa: Base de cálculo – Iluminação Pública – Receita Tributária – Duodécimos – Poder Executivo – Poder Legislativo – Tribunal de Contas.

Assunto: Contribuição de Custeio de Iluminação Pública e a base de cálculo dos duodécimos ao Legislativo Municipal.



I – INTRODUÇÃO

O Duodécimo é o repasse financeiro realizado pelo Poder Executivo até o dia 20 de cada mês aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público. Embora não seja um assunto com grandes polêmicas em seu entorno, há ainda um tópico sensível a ser trabalhado.

Conforme se extrai da legislação, a base de cálculo resulta no somatório das receitas tributárias e das transferências efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, sendo sobre esse montante aplicado os percentuais que variam de 3,5% a 7%, com base no número de habitantes do Município divulgado pelo IBGE. Assim, o valor do duodécimo mensal é o valor do repasse anual previsto no orçamento, dividido por 12 meses.

Analisando as dúvidas levantadas pelos servidores públicos, bem como os pareceres consultivos de diversos Tribunais de Contas, identificamos a problemática quando o assunto é a base de cálculo utilizada para se alcançar o valor dos repasses.

Mais precisamente, a dúvida paira sobre as receitas tributárias que compõem o cálculo, a estas estariam integradas as receitas advindas da Contribuição de Custeio de Iluminação Pública (CIP/COSIP)? Diante de tal questionamento, nesta Orientação Técnica esclareceremos o assunto para gestores e servidores municipais, com o intuito de sanar dúvidas quanto ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

II – DA BASE DE CÁLCULO: CONTRIBUIÇÃO DE CUSTEIO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA





De início há que se esclarecer qual vem a ser a receita considerada na base de cálculo para os repasses às Câmaras Municipais. Conforme previsto no §5º do art. 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, corresponde ao somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior, como:

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 intervivos);
- d) ISS (Imposto sobre serviços);
- e) Taxas;
- 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;
- 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).

Observamos que a Magna Carta, embora traga os itens que compõe a base cálculo, não trata especificamente da natureza da Contribuição de Custeio de Iluminação Pública (CIP/COSIP) e se tal integraria o valor para fins de cálculo do duodécimo, o que gera dúvidas e controvérsias acerca do tema.





Em 2010, o Tribunal de Contas da União entendia, segundo publicação da Corte, que a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a CIP difere-se da contribuição de melhoria; não compondo, portanto, a receita tributária, excluindo-se, via de consequência, da sobredita base de cálculo. Ou seja, entra a CIDE, por força do art. 159 da Constituição, mas não a CIP, uma vez que esta não é tributo.¹

Ainda sobre a composição da base de cálculo, em 2019, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou o Comunicado SDG 15/2019, que em conformidade à alteração na classificação das receitas públicas, decorrente da Portaria Interministerial STN/SOF nº 05/2015, possibilitou a associação da receita principal com aquelas dela originadas, comunicando que a base de cálculo para a apuração do total da despesa do Poder Legislativo Municipal (art. 29-A da CF/88), aplicável a partir do exercício de 2018, objeto da fiscalização das contas relativas ao exercício de 2019, passaria a ser composta também pelas receitas provenientes de dívida ativa, multas e juros de mora da dívida ativa e de multas e juros de mora de tributos.

Contudo, de lá para cá entendimentos foram se criando e sendo fomentados pelo país afora, mas a dúvida que se instalou se perpetua desde então: há ou não a inclusão das receitas advindas da Contribuição de Custeio de Iluminação Pública (CIP/COSIP) na base de cálculo para a apuração da Receita Total Apurada para fins de cálculo do repasse de duodécimos às Câmaras Municipais?

Para esclarecer tal dúvida, necessário conhecermos acerca da natureza da CIP/COSIP.





Inicialmente, destacamos a impossibilidade de classificação da Contribuição como taxa. A CIP/COSIP, conforme se verifica pela redação do artigo 149-A da Constituição Federal, tem por escopo custear o serviço de iluminação pública prestado pelos municípios e Distrito Federal:

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.

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

Em breve leitura do caput passamos a considerar que serviço de iluminação possui natureza *uti universi*, geral, portanto, indivisível e insuscetível de referibilidade a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos determinável. Tais características dos serviços de iluminação pública impedem a classificação da CIP como taxa, já que para tanto há a exigência da prestação de serviço público específico e divisível.

E, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante nº 41, entendeu que não é possível instituir taxa para custear os serviços prestados pelo Município com a iluminação pública; considerando que o serviço de iluminação pública é geral (beneficia todos) e indivisível (não é possível mensurar cada um dos seus usuários).

Súmula Vinculante nº 41: serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.

Afastada a possibilidade de classificação quanto taxa, a natureza da Contribuição ainda não era clara; assim, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 573.675/SC, definiu que tratar-se-ia de um tributo *sui generis*.





E, neste ponto, necessário que compreendamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal e da doutrina majoritária que, ao contrário do art. 5º do CTN, adotam a *“teoria pentapartida ou quinquipartida”*, que reconhece cinco espécies de tributos:

- a) Impostos
- b) Taxas
- c) Contribuições de melhoria
- d) Empréstimos compulsórios
- e) Contribuições especiais

Assim, a CIP (Contribuição de Iluminação Pública) ou COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) não é um imposto, mas uma contribuição especial para financiar os serviços de iluminação pública. A Constituição Federal, em seu artigo 149-A, prevê a cobrança de contribuições com destinação específica, como a COSIP, que tem como objetivo custear o serviço de iluminação pública.

Tema controverso nos Tribunais de Contas, a maioria tem entendido que os recursos apurados na arrecadação da CIP/COSIP deverão ser contabilizados em valores brutos, pelo Executivo Municipal, para fins de apuração do repasse do duodécimo e dos limites de despesas com pessoal, uma vez que integram o cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL). ²

Contudo, a divergência se justifica, conforme podemos extrair do entendimento do Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES) em resposta à consulta formulada pelo vereador de Cachoeiro de Itapemirim Júlio César Ferrare Cecotti, que





questionou se a referida contribuição deveria ser incluída na base de cálculo do repasse realizado pelo Executivo às Câmaras Municipais.

Segundo aquela Corte, a COSIP (Contribuição Para Custeio da Iluminação Pública) não compõe a base de cálculo para fins de limite de despesa do legislativo. O Plenário decidiu a partir do voto do relator, conselheiro Domingos Taufner, que “as receitas tributárias, referidas no art. 29-A, da Constituição Federal, são as receitas provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria, nos termos preconizados no art. 5º do CTN, c/c art. 11 da Lei 4.320/64, excluindo, portanto, a receita da COSIP, ressaltando que a base de cálculos para fins de limite de despesa do legislativo é composta tão somente pelas receitas expressamente contidas no art. 29-A da CF, devendo este entendimento ser aplicado a partir de 2019”.

A decisão revoga entendimento anterior da Corte de Contas, que já havia decidido pela possibilidade de inclusão da COSIP no cálculo dos limites de gasto total do Poder Legislativo em outras três consultas. Taufner trouxe em seu voto que “há uma celeuma acerca da matéria suscitada, não havendo atualmente entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado sobre o tema”. Na consulta apresentada pelo vereador, há dois entendimentos divergentes.

O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo defende que somente os tributos não vinculados é que podem compor a base de cálculo para fins de repasse do duodécimo para o Legislativo. Por ser a COSIP um tributo de arrecadação vinculada a finalidade própria, não pode integrar a base de cálculo do duodécimo.

Segundo o relator, não é o melhor caminho considerar que todas as receitas de natureza tributária são aquelas provenientes da arrecadação de tributos,





sob a ótica puramente do direito tributário. “Teríamos que incluir todas as receitas decorrentes de tributos (tributos vinculados e não vinculados), prejudicando o equilíbrio financeiro pretendido pelo legislador constituinte, pois entrariam receitas que não representam efetivamente ingresso de recurso nos cofres públicos”, ponderou.³

Trazendo o entendimento para nossa seara de atuação, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”, no ano de 2016, o qual asseverou que:

Sendo assim, resta claro que a Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a COSIP, não compõe a base sobre a qual se calculam os mínimos constitucionais da Educação e da Saúde, áreas financiadas, em nível obrigatório, por receitas oriundas de impostos.

De todo modo, tal contribuição, para todos os efeitos se inclui na receita corrente líquida estatal (artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal). (Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral, ed. 2016, pág. 46)

Diante de tal entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reforçou sua tese no Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, edição 2021, página 61, ao incluir no quadro do item 3.4.1 e afirmar que a CIP/COSIP integra receita tributária ampliada para o cálculo do duodécimo, incluindo esta na linha “Receita Tributária Própria”:

3.4.1. A Base de Cálculo do Repasse à Câmara dos Vereadores – a receita tributária ampliada do Município

Sobredits percentuais incidem não apenas sobre os tributos arrecadados pelo próprio Município; também oneram os impostos transferidos pela União e Estado. Daí que a base de apuração se chama receita tributária ampliada:

Receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, contribuição de Melhoria e de Iluminação Pública), inclusive receitas provenientes de Dívida Ativa, multas e juros da Dívida Ativa e multas e juros de mora de tributos ⁴¹ .
(+) 100% das transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
(+) 100% das transferências estaduais (ICMS, IPVA)
(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE
(=) Base sobre a qual se apura o limite da despesa legislativa





Portanto, compreendendo a natureza da Contribuição, é possível identificar as razões que fundamentam o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pela inclusão da CIP/COSIP na base de cálculo do duodécimo, o qual deve ser levado em consideração aos seus jurisdicionados.

Registra-se que em plano nacional não há um entendimento acerca do assunto, havendo divergências como as apresentadas aqui.

III – CONCLUSÃO

Nota-se que o assunto é divergente, contudo, aos servidores e gestores municipais jurisdicionados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo deve ser adotada a inclusão da Contribuição de Custeio de Iluminação Pública (CIP/COSIP) na base de cálculo para a apuração da Receita Total Apurada para fins de cálculo do repasse de duodécimos às Câmaras Municipais.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 04 de junho de 2025.

**METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA**





REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

¹**Os limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009.** Flávio Corrêa de Toledo Junior. Revista do TCU nº 119. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/13>>. Acesso em: 27/05/2025.

²**Resolução nº 14.977, de 10 de setembro de 2019.** Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Disponível em: < <https://atosoficiais.com.br/tcmpa/resolucao-de-consulta-n-14977-2019-consulta-camara-municipal-de-soure-exercicio-financeiro-de-2018-taxa-de-iluminacao-publica-contabilizacao-na-base-de-calculo-do-duodecimo-responsabilidade-tributaria-taxa-de-administracao-prestacao-de-servicos-tributacao-regime-de-compensacao-competencia-municipal-legislativa-consolidacao-de-precedentes-do-tcm-pa?origin=instituicao&q=14.977> > Acesso em 27/05/2025.

³**Cosip não deve ser incluída na base de cálculo do repasse realizado pelo Executivo às Câmaras Municipais.** Tribunal de Contas do Espírito Santo. Disponível em: < <https://www.tcees.tc.br/noticias/cosip-nao-deve-ser-incluida-na-base-de-calculo-do-repasse-realizado-pelo-executivo-as-camaras-municipais/> > Acesso em: 28/05/2025.

Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf> Acesso em 28/05/2025.

Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual_GestaoFinanceira_TCESP_2021.pdf Acesso em: 04/06/2025.

Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP). Buscador Dizer o Direito, Manaus. CAVALCANTE, Márcio André Lopes Disponível em: <<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/dbea3d0e2a17c170c412c74273778159>>. Acesso em: 27/05/2025.

