TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 17/06/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

CONSULTA N. 1077225

Consulente: Cesar Augusto Lara Diniz e outros

Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelos Senhor César Augusto Lara Diniz e outros – Henry Santos do Amaral, Nilson Martins da Conceição, Sandro Lúcio de Souza Coelho, Suzane Duarte Almada, Vagner José Alves – todos em cumprimento de mandato de Vereador junto à Câmara Municipal de Santa Luzia, nos seguintes termos:

> 1) É aconselhável se fazer uma interpretação ampliativa da Constituição e da Lei Infraconstitucional, visando ampliar o alcance da palavra "custeio" para abranger modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação?
>
> 2) Há a possibilidade de desvincular valores referentes a recursos provenientes da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), na instituição de Parceria Público Privada, antes do envio do valor contratado à Concessionária Prestadora do Serviço sem caracterizar desvio de finalidade? Exemplo, instituída uma PPP para realizar os serviços atinentes à iluminação pública, pode o Poder Executivo primeiramente desvincular os recursos da CIP para depois pagar a Concessionária que irá prestar o serviço?
>
> 3) Quando é comprovado o excesso de exação na cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), qual medida deve ser tomada pelo Executivo?

Distribuídos os autos à minha relatoria, determinei o seu encaminhamento à Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência para fins do disposto no § 2º do art. 210-B da Resolução n. 12/2008.

Em manifestação, a Coordenadoria esclareceu que, de forma direta e objetiva, este Tribunal de Contas enfrentou apenas parte dos questionamentos formulados.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de admissibilidade

Preliminarmente, verifico a legitimidade dos Consulentes, visto que a indagação formulada fora infra-assinada por 6 (seis) dos 17 (dezessete) Vereadores junto à Câmara Municipal de Santa Luzia; atendendo, portanto, o mínimo de 1/3 (um terço) que exige o art. 210, VII, combinado com o art. 210-B, § 1º, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Entendo cumprida, ainda, a exigência de referir-se a matéria de competência deste Tribunal, prevista no art. 210-B, § 1º, II do Regimento Interno, haja vista que as indagações apresentadas giram em torno do mesmo tema, qual seja, a receita advinda da Contribuição de Iluminação Pública (CIP).

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Contudo, no que se refere aos pressupostos objetivos de admissibilidade da Consulta, dispostos nos incisos III a V do § 1º do art. 210-B da norma regimental, os questionamentos formulados demandam exame individualizado, o que passo a fazer a seguir.

O primeiro quesito da presente Consulta nos é apresentada nos seguintes termos:

> 1) É aconselhável se fazer uma interpretação ampliativa da Constituição e da Lei Infraconstitucional, visando ampliar o alcance da palavra "custeio" para abranger modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação?

De pronto, no que se refere aos mencionados critérios objetivos de admissibilidade, percebe-se que a questão versa sobre matéria em tese, contém indicação razoavelmente precisa da dúvida suscitada e trata-se de questionamento não respondido em consultas anteriores; tudo em consonância com os incisos III a V do § 1º do art 210-B do Regimento Interno.

Para fins de esclarecimento, quanto ao último critério de admissibilidade supramencionado – tratar-se de questionamento não respondido em consultas anteriores – cumpre ressaltar que, conforme oportunamente salientado pela Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência, este Tribunal já se manifestou sobre o caráter vinculado dos recursos provenientes da CIP.

Contudo, não identifiquei deliberação, no âmbito desta Casa, no âmbito de Consulta, a respeito do que o consulente chama de "ampliação do alcance da palavra custeio", para abranger a expansão da rede de iluminação.

Com efeito, a interpretação – literal, restritiva ou ampliativa – da definição da atividade à qual vinculada a receita oriunda da CIP, qual seja, de custeio do serviço de iluminação pública – não deliberado diretamente por este Tribunal –, não se confunde com o exame do caráter vinculado dos recursos em referência.

Portanto, conheço da consulta no que tange ao primeiro quesito.

O segundo quesito, por sua vez, encontra-se assim formulado:

> 2) Há a possibilidade de desvincular valores referentes a recursos provenientes da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), na instituição de Parceria Público Privada, antes do envio do valor contratado à Concessionária Prestadora do Serviço sem caracterizar desvio de finalidade? Exemplo, instituída uma PPP para realizar os serviços atinentes à iluminação pública, pode o Poder Executivo primeiramente desvincular os recursos da CIP para depois pagar a Concessionária que irá prestar o serviço?

Neste quesito, entendo que a presente Consulta encontra óbice no inciso III do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno. A prodigalidade circunstancial da indagação, que se serve até mesmo de um exemplo específico para veicular dúvida suscitada, caracteriza caso concreto, e não questionamento sobre matéria em tese.

Ainda que vencido esse óbice, o segundo quesito não encontra melhor sorte diante da exigência regimental de se referir a questionamento não respondido em consultas anteriores (art. 210-B, § 1º, V, Regimento Interno).

Conforme salientado pela Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência de forma percuciente, este Tribunal de Contas já se manifestou sobre o tema em diferentes oportunidades – citadas as Consultas 687868, 932748, 932439, 896391 e 718646 – tendo assentado o entendimento de que:

> Os valores arrecadados em decorrência da Contribuição de Iluminação Pública não podem ser destinados a despesas estranhas à iluminação pública, tendo em vista serem vinculados à finalidade certa e determinada pela própria Constituição da República.

Portanto, não conheço da Consulta no tocante ao segundo quesito, nos termos do art. 210-B, § 1º, II e III, do Regimento Interno deste Tribunal.

Finalmente, o terceiro quesito nos é apresentado nos seguintes termos:

> 3) Quando é comprovado o excesso de exação na cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), qual medida deve ser tomada pelo Executivo?

À primeira vista, o questionamento aparenta versar sobre matéria em tese, além de não se referir a questionamento respondido em consultas anteriores, o que atende parcialmente os critérios objetivos de admissibilidade inscritos na norma regimental (art. 210-B, § 1º, III e V, Regimento Interno).

Depreende-se tratar o questionamento sobre o excesso de exação, crime funcional, cuja conduta encontra-se tipificada no Código Penal brasileiro, no art 316, § 1º:

> Art. 316…
>
> (...)
>
> Excesso de exação
>
> § 1º Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza: (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990)
>
> Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

De acordo com jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça[1]:

> O tipo do art. 316, § 1º, do Código Penal incrimina a conduta de funcionário público que exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza.

Entretanto, o questionamento, nos termos em que formulado, é demasiadamente aberto, pois o consulente – ao fazer menção à conduta de "excesso de exação" ou à potencial medida a ser "tomada pelo Executivo" – não especifica qual a aspecto – financeiro, contábil, orçamentário, patrimonial ou operacional – cinge a sua dúvida, indo de encontro ao inciso IV do § 1º do art. 210-B da norma regimental, segundo o qual a consulta deve "conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada".

Sendo assim, também não conheço do terceiro quesito, nos termos do art. 210-B, § 1º, IV, do Regimento Interno deste Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

---

[1] STJ, HC 259971/PR, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, DJe 16/04/2013.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente,

Na exposição da primeira dúvida, os consulentes pediram aconselhamento, o qual evidentemente não se inclui entre as competências deste Tribunal.

Mais: os consulentes expuseram suas dúvidas em expediente no qual fizeram constar, entre outros esclarecimentos, o de que

> As dúvidas se referem à contratação de parceria público privada com o objetivo de modernizar, eficientizar, expandir, operar e manter a infraestrutura da rede municipal de Iluminação Pública em Municípios e a desvinculação de recursos provenientes da CIP. (Destaquei.)

A meu sentir, está configurado caso concreto, em relação a todas as dúvidas manifestadas.

Pelo exposto, divergindo em parte do entendimento do Conselheiro Relator, voto simplesmente pela não admissão da consulta, porque todas as dúvidas se prendem a caso concreto, o que contraria o inciso III do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, e porque, na exposição da primeira dúvida, pede-se aconselhamento estranho às competências deste Tribunal, o que contraria o inciso II do já citado dispositivo regimental.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com a divergência.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ E O CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Portanto, passo à análise do mérito do primeiro item da presente Consulta.

Mérito

Assim fora formulado o primeiro quesito da presente Consulta:

> 1) É aconselhável se fazer uma interpretação ampliativa da Constituição e da Lei Infraconstitucional, visando ampliar o alcance da palavra "custeio" para abranger modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação?

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Conforme relatado alhures, é consolidado o entendimento neste Tribunal de Contas que, diante de seu caráter vinculado, as receitas provenientes da CIP não podem ser destinadas a despesas estranhas ao custeio da iluminação pública – sendo matéria já respondida em consultas anteriores.

Por essa razão, inclusive, entendi por bem não conhecer do segundo quesito formulado na presente Consulta, invocando a referida norma regimental (art. 210-B, § 1º, V).

O quesito ora apreciado, diferentemente, não questiona o caráter vinculado das referidas receitas, mas, sim, requer desta Casa uma interpretação da dimensão e do alcance da palavra "custeio"; mais especificamente, se essa poderia abarcar despesas voltadas à "modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação".

Trata-se de controvérsia atual, cuja relevância é corroborada pelo reconhecimento de sua repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento preliminar do Recurso Extraordinário n. 666.404/SP, em que se assentou:

> ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CUSTEIO DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE. ARTIGO 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AFASTAMENTO NA ORIGEM. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à constitucionalidade da cobrança, por Municípios e Distrito Federal, de contribuição de iluminação pública visando satisfazer despesas com melhoramento e expansão da rede.

A decisão desafiada pelo RE 666.404 fora prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que entendeu inconstitucional lei do município de São José do Rio Preto, que destina parte das receitas advindas da CIP para "investimento em melhorias e ampliação da rede de iluminação pública" – finalidades que, segundo o TJSP, não estariam incluídas na definição de custeio contida no art. 149-A da Constituição da República.

Com efeito, entendeu o TJSP que à definição de custeio da iluminação pública estariam adstritas apenas as despesas com instalação e manutenção do serviço. O referido município, em contrapartida, nos autos do citado RE, insiste que a provisão do custeio inclui, além da instalação e manutenção, a melhoria e expansão do sistema.

O RE 666.404, figura, assim, como recurso paradigma do Tema 696: "Validade da destinação de recursos advindos da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública também ao melhoramento e à expansão da rede." – ainda pendente de deliberação definitiva pelo Supremo Tribunal Federal.

A pendência de julgamento definitivo pela Suprema Corte salienta a relevância da controvérsia; porém, não obsta, evidentemente, que esta Casa se posicione a respeito, diante da independência das instâncias.

Assim entendeu este Tribunal Pleno, que, nos autos da Denúncia n. 977526, sob a relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, decidiu, em consonância com o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, não configurar violação à norma constitucional ou legal, a

> utilização da COSIP para custear parceria público-privada que possa modernizar o sistema de iluminação pública com tecnologia que possa aprimorar outros serviços correlatos, desde que o foco do uso seja a iluminação pública.

No caso então em análise, tratava-se de um procedimento licitatório promovido pela Prefeitura de Contagem, objetivando a "concessão administrativa para a execução de obras e prestação de serviços relativos à modernização, otimização, eficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública."

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Naquela oportunidade, o voto relatado pelo Conselheiro Wanderley Ávila continha oportuna menção à Lei Complementar n. 196/05 do município de Contagem, que, no § 2º do art. 2º, estabelecera a amplitude do objeto "serviço de iluminação pública" a ser custeado pelo da seguinte forma:

> Art. 2º ...
>
> (....)
>
> §2º Os recursos recebidos pela Concessionária a título de contraprestação e aporte de recursos provenientes da arrecadação da CCSIP serão aplicados na forma prevista no contrato de concessão administrativa em investimentos, custeio e na operação dos serviços de iluminação pública, que compreendem:
>
> I - a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos;
>
> II - a instalação, a manutenção, a modernização, a eficientização e a expansão da rede de iluminação pública;
>
> III - as podas, supressões e manejo de espécimes arbóreos estabelecidos sob as redes de energia elétrica que estejam interferindo diretamente na iluminação pública;
>
> IV - demais atividades correlatas que visem à garantia do fornecimento de iluminação pública no Município.

O dispositivo ora transcrito claramente inclui "instalação, a manutenção, a modernização, a eficientização e a expansão da rede de iluminação pública" dentre os serviços de iluminação púglica a ser custeado pela CIP.

Desta forma, nos autos da referida Denúncia, bem como em outras oportunidades, este Tribunal deparou-se, ainda que de forma oblíqua, com legislações municipais que preveem serviços como a instalação, modernização expansão da rede elétrica, entendendo-os naturalmente incluídos na acepção da palavra custeio, na forma em que inscrita no art. 149-A, da Constituição da República.

À guisa de exemplo, cito a Representação n. 841824, de minha relatoria, aprovado pela Primeira Câmara na Sessão de 12/12/2017, em que se tratou, incidentalmente, do caráter vinculado da receita oriunda da CIP. Na oportunidade, tratou-se da Lei municipal n. 7.742/02, que instituiu a CIP em Poços de Caldas, nos seguintes termos:

> Art. 1º Fica instituída no Município de Poços de Caldas, a Contribuição de Iluminação Pública – CIP, previsto no artigo 149-A da Constituição Federal, destinada ao custeio dos serviços de iluminação pública prestados aos contribuintes nas vias, logradouros e demais bens públicos e à instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública.

Em seguida à transcrição desse dispositivo, no caso então em análise, o Colegiado reafirmou a irregularidade da destinação dos recursos da CIP a finalidade que não ali prevista, sob pena de ofensa ao art. 149-A da Constituição da República.

Ainda, nos autos da Representação de n. 986898, sob a relatoria do Conselheiro Hamilton Coelho, Sessão da Primeira Câmara de 30/04/2019, publicada no DOC de 27/06/2019, decidiu-se que os serviços de "expansão, revitalização e melhorias no sistema de iluminação pública" incluem-se nos devidos fins a que se destinam as receitas da CIP. Nestes termos:

> a receita de Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP (CIP) foi destinada a prestação de serviço de expansão, revitalização e melhorias no sistema de iluminação pública no município de Esmeraldas/MG, e também de execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva de pontos de iluminação pública de todas as vias públicas, praças e parques, incluindo fornecimento de materiais.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

(…)

No presente caso, restou demonstrado que os gastos efetuados pela Administração Pública com a receita da COSIP foram direcionados ao seu devido fim.

Ante o exposto, em que pese este Tribunal de Contas não haver, ainda, se manifestado em tese, diretamente, sobre o tema, entendo que já amadurecido o entendimento, no âmbito deste Colegiado, acerca da definição e do alcance da vinculação das receitas advindas da CIP – o suficiente para responder à primeira indagação no sentido de que o custeio do serviço de iluminação pública abrange, também, a modernização, melhoramento, otimização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, reconheço a legitimidade ativa dos consulentes – os Senhores César Augusto Lara Diniz, Henry Santos do Amaral, Nilson Martins da Conceição, Sandro Lúcio de Souza Coelho, Suzane Duarte Almada e Vagner José Alves – que perfazem 1/3 (um terço) dos Vereadores em exercício de mandato junto à Câmara Municipal de Santa Luzia; formulando Consulta perante este Tribunal nos seguintes termos:

> 1) É aconselhável se fazer uma interpretação ampliativa da Constituição e da Lei Infraconstitucional, visando ampliar o alcance da palavra "custeio" para abranger modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação?
>
> 2) Há a possibilidade de desvincular valores referentes a recursos provenientes da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), na instituição de Parceria Público Privada, antes do envio do valor contratado à Concessionária Prestadora do Serviço sem caracterizar desvio de finalidade? Exemplo, instituída uma PPP para realizar os serviços atinentes à iluminação pública, pode o Poder Executivo primeiramente desvincular os recursos da CIP para depois pagar a Concessionária que irá prestar o serviço?
>
> 3) Quando é comprovado o excesso de exação na cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), qual medida deve ser tomada pelo Executivo?

Em respeito aos requisitos objetivos de admissibilidade, em sede de preliminar, recebo parcialmente a consulta.

Não conheço da segunda indagação, tendo em vista tratar de caso concreto e de matéria respondida por este Tribunal em consultas anteriores (art.210-B, § 1º, V, do Regimento Interno). Não recebo a Consulta neste particular e determino a remessa, ao Consulente, das Consultas n. 687868, 932748, 932439, 896391 e 718646, que demonstram a consolidação da tese no âmbito deste Tribunal (art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno).

Não conheço, da mesma forma, da terceira indagação, posto que o questionamento, nos termos em que formulado, é demasiadamente aberto, pois o consulente – ao fazer menção à conduta de ou à potencial medida a ser "tomada pelo Executivo" diante da comprovação de "excesso de exação" – não indica precisamente qual a dúvida ou controvérsia sobre a qual requer posicionamento deste Tribunal, em violação ao art. 210-B, § 1º, IV, do Regimento Interno.

Conheço da primeira indagação – por versar sobre matéria em tese, conter indicação razoavelmente precisa da dúvida suscitada e tratar-se de questionamento não respondido em consultas anteriores; tudo em consonância com os incisos III a V do § 1º do art 210-B do Regimento Interno – para responder que que o custeio do serviço de iluminação pública, conforme definido no art. 149-A da Constituição da República, abrange, também, a modernização, melhoramento, otimização, eficientização, expansão, operação e manutenção da rede municipal de iluminação.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

É o parecer.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)