De: Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
Para: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

Processo Administrativo nº: 8049/2024

Lagoa Santa, 02 de setembro de 2024.

PARECER JURÍDICO

Trata-se de análise acerca da legalidade de inclusão de uma cobrança administrativa (contraprestação) a ser repassada à CEMIG Distribuição S/A para que realize a arrecadação da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) na fatura de energia elétrica, por meio de um instrumento que deverá ser formalizado com este Ente Municipal.

Diante disso, vieram os autos para análise jurídica.

1) ANÁLISE

1.1) DA ARRECADAÇÃO NÃO ONEROSA

O art. 149-A da Constituição da República permite aos Municípios e ao Distrito Federal a instituição e cobrança da contribuição para custeio, expansão e melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento de logradouros públicos:

> "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. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)*
>
> Parágrafo único. **É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica**."

No âmbito municipal, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP), desde 2002, já estava prevista no ordenamento jurídico (Lei nº 2.138/2002) e atualmente é disciplinada pela Lei Municipal nº 4.960/2022.

Da mesma forma que o dispositivo constitucional, a Lei Municipal traz a

Avenida Acadêmico Nilo Figueiredo, 2500, Santos Dumont,
Lagoa Santa MG, Fone: 3688-1300

JULIANA GONCALVES PONTES
Assinado de forma digital por JULIANA GONCALVES PONTES
Dados: 2024.09.03 11:07:00 -03'00'

possibilidade de incluir na fatura de energia elétrica a cobrança da COSIP e, ainda regulamenta a forma da cobrança e repasse ao Poder Público Municipal.

Seguindo as normativas federais, o art. 19 da Lei prevê que a arrecadação da COSIP na fatura pela concessionária será não onerosa:

> "Art. 19. **A arrecadação da COSIP será realizada pela distribuidora de energia elétrica de forma não onerosa, com os custos tratados pela metodologia de custos operacionais regulatórios**, definida nos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET, ou outra metodologia adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL."

A Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021, já tratava sobre a não onerosidade da arrecadação feita pelas distribuidoras de energia elétrica:

> "Art. 476. A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, instituída pela legislação do poder municipal, deve ser cobrada pela distribuidora nas faturas de energia elétrica nas condições estabelecidas nessa legislação e demais atos normativos desses poderes.
>
> § 1º **A arrecadação disposta no caput deve ser realizada pela distribuidora de forma não onerosa ao poder público municipal**, com os custos tratados pela metodologia de custos operacionais regulatórios definida nos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET."

Vale ressaltar, que Tribunal de Contas do Espírito Santo, na Consulta nº 00031/2022-8, entendeu pela impossibilidade de cobrança de qualquer taxa administrativa pelas concessionárias de energia, sob o fundamento de serem legalmente enquadradas como responsáveis tributárias (se previsto na legislação municipal ou distrital), possuindo o dever legal de realizar a cobrança não onerosa:

> "(...) **Não é possível o pagamento de tarifas às concessionárias de energia elétrica para a arrecadação da COSIP, uma vez que por expressa previsão do artigo 149-A, da Constituição Federal, faculta-se aos Municípios e ao Distrito Federal, mediante formalização por lei municipal/distrital, designá-las como responsáveis tributários**, na forma do artigo 121, parágrafo único, inciso II, do Código Tributário Nacional, passando as mesmas a terem o dever legal de recolherem o tributo, em face do Princípio da Legalidade (artigo 37, da Constituição Federal); (...)".

O tema também foi enfrentado na Manifestação Técnica Conjunta subscrita, pelo Procurador da Fazenda Municipal e pelo Auditor Fiscal da Receita Municipal (fls. 05/08), na qual entenderam pela impossibilidade de remunerar a CEMIG pela cobrança da contribuição

Avenida Acadêmico Nilo Figueiredo, 2500, Santos Dumont,
Lagoa Santa MG, Fone: 3688-1300

JULIANA GONCALVES PONTES
Assinado de forma digital por JULIANA GONCALVES PONTES
Dados: 2024.09.03 11:07:45 -03'00'

na conta de energia elétrica:

> "(...) Neste ponto, entendemos que trata-se de uma questão de cunho político/administrativa/financeira, mas, de de toda forma, alertamos que a propositura da CEMIG, vai na contramão do que está previsto na resolução da Aneel nº 1000/2021:
>
> Art. 476. A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, instituída pela legislação do poder municipal, deve ser cobrada pela distribuidora nas faturas de energia elétrica nas condições estabelecidas nessa legislação e demais atos normativos desses poderes.
>
> § 1º A arrecadação disposta no caput deve ser realizada pela distribuidora de forma não onerosa ao poder público municipal, com os custos tratados pela metodologia de custos operacionais regulatórios definida nos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET.
>
> **Assim, caso o Município faça uma opção diferente do que está na Resolução da Aneel, entendemos que os Gestores, poderão ficar sujeitos a futuros questionamentos por parte dos Órgãos de Controle Externo, isto porque tal opção, poderia configurar em tese, um possível dano ao erário público, pois estaríamos pagando valores acima do que foi estabelecido pela Agência Reguladora do setor, salvo existência de justificativa plausível**.
>
> Ademais, mister ressalvar que à luz do material carreado nos e-mails, com as referidas solicitações, inexiste ou pelo menos não é do nosso conhecimento, estudo técnico, que comprove ou fundamente a aplicação de parâmetro remuneratório, diverso do que hoje consta da resolução da Aneel.(...)"

Na Cartilha – Iluminação Pública – COSIP – Orientações para Contratação e Custeio do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas[1] (2023) há orientações para que a arrecadação da COSIP se dê sem ônus aos municípios:

> "(...) A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, instituída pela legislação do poder municipal, deve ser cobrada pela distribuidora nas faturas de energia elétrica nas condições estabelecidas nessa legislação e demais atos normativos desses poderes.
>
> Para isso, **deverá ser celebrado convênio específico entre o município e a prestadora do serviço de iluminação pública, o qual estabelecerá as obrigações do município e da empresa em relação à arrecadação, sem qualquer encargo oneroso ao município**. (...)"

Ainda, no Mandado de Segurança Coletivo nº 1052154-94.2020.4.01.3400 (em fase de apelação) impetrado pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica –

[1] Disponível em https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Cartilha_COSIP__1_.pdf Acesso em 12 de agosto de 2024.

Avenida Acadêmico Nilo Figueiredo, 2500, Santos Dumont,
Lagoa Santa MG, Fone: 3688-1300

JULIANA GONCALVES PONTES
Assinado de forma digital por JULIANA GONCALVES PONTES
Dados: 2024.09.03 11:08:01 -03'00'

ABRADEE que possui, dentre os objetos, o reconhecimento da abusividade da revogada Resolução nº 888/2020 da ANEEL quanto à obrigação de arrecadar a COSIP de forma gratuita, o r. Juiz Federal, incorporando a fundamentação apresentada pelo Ministério Público Federal, denegou a segurança e entendeu, sob esse aspecto, que a ANEEL pode tratar sobre a arrecadação gratuita da COSIP, ou seja, que a norma reguladora não é ilegal:

> "(...) A previsão constitucional acima afasta, a nosso sentir, a pecha de ilegalidade na atuação da ANEEL.
>
> Com efeito, se a Constituição faculta a conduta de cobrança da COSIP nas faturas de consumo de energia elétrica, parece correto concluir que a atividade de cobrança seria decorrência natural ou vinculada da exploração do serviço de distribuição de energia elétrica. **E, se a própria Constituição facultou ao poder público que assim procedesse, a regulamentação do tema, posteriormente, pela agência reguladora, parece tão somente cumprir a orientação do legislador constituinte, como solução possível para operacionalização da necessidade pública de cobrança da COSIP**. (...)
> Nesse contexto, como a exploração do serviço público de distribuição de energia elétrica é uma função de utilidade pública prioritária, e **a ANEEL tem o poder de regular tal serviço, acertada foi a resolução retro em reafirmar a forma de cobrança da COSIP, pois não se trata de atividade acessória de cobrança, que reclame remuneração segregada (a ser livremente contratada entre o Município e a distribuidora de energia), mas sim de uma obrigação que lhe fora estabelecida constitucionalmente e para qual existe remuneração, conforme parâmetros estabelecidos pelo próprio poder público**.
>
> Acrescente-se ainda que, nos termos da Resolução Normativa n. 888/2020, como bem destacou a ANEEL na petição de Agravo de Instrumento,
>
> **os custos de arrecadação da COSIP na fatura energia terão tratamento semelhante aos demais tributos, ou seja, reconhecidos pela metodologia de Custos Operacionais, Submódulos 2.2 e 2.2-A do PRORET. Trata-se de uma escolha eminentemente técnica, dentro da competência da ANEEL, e que mantém o equilíbrio econômico-financeiro da concessão de distribuição de energia elétrica, sem onerar indevidamente a prestação do serviço de iluminação pública**.
>
> As normas impugnadas, nesse sentido, buscam ajustar a realidade para que a regulação tenha aderência a constituição e a lei e garanta o equilíbrio entre os agentes em benefício da sociedade. Por isso é falacioso o argumento da Impetrante no sentido de que estão sendo retirados R$ 281.000.000,00 da arrecadação das distribuidoras, e que 60% seriam restituídos aos consumidores em modicidade tarifária. Está nítido que as distribuidoras estão, com sua proposta, tirando do consumidor com as duas mãos e devolvendo com uma, pois cobrar do município é cobrar, em última análise, do contribuinte da COSIP, vale dizer, os consumidores de energia elétrica. (...)"

Avenida Acadêmico Nilo Figueiredo, 2500, Santos Dumont,
Lagoa Santa MG, Fone: 3688-1300

JULIANA GONCALVES PONTES
Assinado de forma digital por JULIANA GONCALVES PONTES
Dados: 2024.09.03 11:08:20 -03'00'

Destaca-se que a sentença teve seus efeitos suspensos no processo para concessão de efeito suspensivo ativo à apelação nº 1003013-87.2021.4.01.0000, que também suspendeu as obrigações da Resolução Normativa nº 888/2020 (arrecadação gratuita, limite de 1% para revisão da tarifa e impedimento de compensação de valores).

Ocorre que a REN 888/2020 não está mais vigente, pois foi revogada pela REN nº 1.000/2021. Isto é, a execução da sentença está suspensa, mas a forma de arrecadação desta última resolução está vigente, imperando a impossibilidade de onerosidade na arrecadação pela concessionária.

1.2 – DA ARRECADAÇÃO ONEROSA

Mesmo diante do dispositivo municipal e da normativa da Agência Reguladora, as concessionárias de energia defendem ter custos para realizar a arrecadação da COSIP na fatura de energia elétrica e, por isso, atrairia a necessidade do Ente Público pagar uma contraprestação pelos serviços.

O tema ainda é bastante controvertido, pois, em um primeiro momento tem-se como fundamento para a contraprestação o *princípio da vedação ao enriquecimento ilícito* e, noutro a possibilidade constitucional de cobrar a COSIP na fatura de energia elétrica, como disposto no item anterior.

Importante mencionar que, no Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 500535-06.2021.8.02.0000, o Tribunal de Justiça de Alagoas entendeu que a cobrança da COSIP na fatura de energia elétrica sem a contraprestação é desproporcional e gera ônus para a concessionária e por consequência para os contribuintes:

> "(...) No caso em apreço, entendo que a obrigação acessória e não remunerada imputada à concessionária de energia elétrica, pelo Município de Junqueiro, é desproporcional, pois demanda a disponibilização de todo um aparato por parte da aludida pessoa jurídica de direito privado para fins de cálculo, cobrança, arrecadação e repasse da exação em favor do ente federado.
>
> 59 Em meu sentir, a determinação de que a concessionária exerça todas essas atividades sem uma devida contraprestação, além de ter a possibilidade de impactar negativamente o contrato de concessão de energia elétrica com a União, é desproporcional, pois onera de forma demasiada empresa submetida ao regime jurídico de direito privado e com finalidade lucrativa.
> 60 Com efeito, entendo que a medida não é adequada ao fim pretendido,

Avenida Acadêmico Nilo Figueiredo, 2500, Santos Dumont,
Lagoa Santa MG, Fone: 3688-1300

JULIANA GONCALVES PONTES
Assinado de forma digital por JULIANA GONCALVES PONTES
Dados: 2024.09.03 11:08:44 -03'00'

> pois, conforme já mencionado, a imposição da prestação de um serviço público por particular de forma gratuita e até mesmo sem um procedimento administrativo para a "delegação" desse serviço afronta o disposto no art. 175 da Constituição Federal e art. 238 da Constituição do Estado de Alagoas. 61 A medida também não é necessária, pois existem meios menos gravosos à concessionária e até mesmo ao contrato de concessão de energia elétrica firmado com a União qual seja, a realização de convênio ou contrato, como, aliás, já vinha sendo feito pelo Município.
>
> 62 **Por fim, entendo que o bônus do repasse total da atividade de cálculo, cobrança, arrecadação e repasse da exação em favor do Município, de forma gratuita, pode, em verdade, implicar em um ônus maior não só para a concessionária como também para os contribuintes e até mesmo para União, pois, como dito, a concessionária precisará afetar parte de seus funcionários e sistemas para a operacionalização dessa determinação, desequilibrando o contrato de concessão de energia firmado com a União e eventualmente precarizando até mesmo a efetiva prestação dos serviços de disponibilização de energia elétrica**. (...)”

Da mesma forma, o Tribunal de Justiça de São Paulo, nas ações ns. 1031380-83.2016.8.26.0577 e 1000343-90.2016.8.26.0301, também entendeu pelo recebimento de uma contraprestação quando a COSIP é cobrada na fatura de energia elétrica.

Nesse contexto, demonstra-se que o assunto possui entendimentos distintos e desafia um pronunciamento definitivo, para garantir segurança aos gestores, sobre a possibilidade ou não do pagamento de uma cobrança administrativa em decorrência do serviço de cobrança realizado pela CEMIG.

2) CONCLUSÃO

Com base nas razões apresentadas, frente ao disposto na legislação municipal, na resolução da ANEEL e nos entendimentos jurisprudenciais, incluindo o posicionamento do Tribunal de Contas do Espírito Santo, por se tratar de um assunto ainda muito discutível, entende-se, neste primeiro momento, pela impossibilidade de pagar uma cobrança administrativa/contraprestação pelo serviço à CEMIG.

É meu entendimento, *sub censura*.

JULIANA GONCALVES PONTES

Assinado de forma digital por JULIANA GONCALVES PONTES
Dados: 2024.09.03 11:09:03 -03'00'

Juliana Gonçalves Pontes
Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos
OAB/MG 107.245

Avenida Acadêmico Nilo Figueiredo, 2500, Santos Dumont,
Lagoa Santa MG, Fone: 3688-1300