

Processo nº: 1.174.330
Natureza: Consulta
Relator: Conselheiro em exercício Licurgo Mourão
Consulente: Sr. Rogério César de Matos Avelar, prefeito do Município de Lagoa Santa
Autuação: 04/09/2024

Análise de Consulta

I – Relatório

Trata-se de consulta eletrônica subscrita pelo Sr. Rogério César de Matos Avelar, prefeito do Município de Lagoa Santa, por meio da qual faz o seguinte questionamento:

Possibilidade de pagar uma contraprestação pela arrecadação da Cosip para concessionárias de energia elétrica. (sic)

A título de esclarecimento, por meio do Ofício 610/2024/SEASJU/GABPR (peça 4), acrescentou o consulente:

A Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021, dispõe que a arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública feita na fatura de energia elétrica pelas distribuidoras de energia elétrica deve se dar de **forma não onerosa**, conforme art. 476.

Lado outro, as concessionárias de energia podem ter custos para realizar esse tipo de cobrança na fatura. Assim, conjugando a norma regulatória com o princípio da vedação ao enriquecimento ilícito, pairam dúvidas sobre a possibilidade do Poder Público realizar pagamento de valores para as concessionárias como contraprestação (taxa de administração/administrativa) pela cobrança da COSIP na fatura mensal de energia.

Foi emitido um parecer jurídico quanto ao assunto, entretanto, por ser uma matéria ainda muito controvertida, é importante que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais firme seu entendimento sobre a possibilidade ou não do pagamento, para garantir que os gestores públicos mineiros possam agir com maior segurança jurídica.

Distribuídos os autos, o Conselheiro Relator verificou o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, previstos nos incisos I a IV e VI do §1º do art. 157 da Resolução TC nº 24/2023 - Regimento Interno do TCEMG, e, para apuração do disposto no inciso V do referido § 1º do art. 157, regimental, ou seja, existência de prejulgados fixados pelo Tribunal sobre a questão formulada, os respectivos fundamentos e a legislação pertinente, determinou o encaminhamento da consulta à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (despacho numerado no SGAP – peça 7).

Em obediência ao §2º do art. 157 da Resolução nº 24/2023, deste Tribunal, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresentou relatório técnico acerca da demanda (peça 8), informando que este Tribunal de Contas não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos suscitados pelo consulente.

Ato contínuo, nos termos do art. 158 do Regimento Interno, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM para manifestação técnica acerca da matéria objeto da consulta, conforme despacho do Conselheiro Relator à peça 9.

Assim, passa-se a análise do questionamento.

II – Análise Técnica

O consulente indaga se “é possível que os municípios paguem às concessionárias de fornecimento de energia elétrica uma contraprestação financeira para que estas realizem a cobrança da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública COSIP) na fatura de energia elétrica” (sic) (peça 4).

Considerando-se a ausência de consulta de igual teor no âmbito deste Tribunal, conforme atestado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, cumpre remontar à legislação que trata da matéria, notadamente a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 e a Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021, dentre outras fontes.

Inicialmente, em atenção ao disposto art. 157, § 1º, inciso VI, da Resolução TC nº 24/2023, o consulente apresentou parecer jurídico (peça 3), subscrito pela Sra. Juliana Gonçalves Pontes, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, cuja conclusão foi a seguinte:

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.** (sic) (g. n.)

Acerca da legislação, tratando da matéria, cumpre transcrever o art. 149-A da CF/1988 e o art. 476 da Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021, citados pelo consulente em sede de parecer jurídico:

CF/1988:

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.

Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021

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.

§ 2º A compensação dos valores arrecadados da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública com os créditos devidos pelo poder público municipal para as unidades consumidoras da classe iluminação pública pode ser realizada pela distribuidora se houver autorização expressa na legislação municipal.

§ 3º O repasse dos valores da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública deve ocorrer até o décimo dia útil do mês subsequente ao de arrecadação, exceto se houver disposição diversa na legislação e demais atos normativos do poder municipal.

§ 4º A não observância dos §§ 2º e 3º implica cobrança de multa de 2%, atualização monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e juros de mora de 1% ao mês calculados pro rata die, exceto se houver disposição diversa na legislação e demais atos normativos do poder municipal. (g. n.)

Observa-se, portanto, que o art. 149-A, da CF/1988, permite que os municípios e o Distrito Federal instituam contribuição para o custeio e expansão do serviço de iluminação pública, com a possibilidade de sua cobrança na fatura de consumo de energia elétrica. Contudo, tal dispositivo constitucional é silente quanto à possibilidade de pagamento de contraprestação às concessionárias pela arrecadação da Cosip.

Já o art. 476, da Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021, estabelece que a cobrança da Cosip deve ser realizada pela distribuidora de energia elétrica nas condições definidas pela legislação municipal. No entanto, importante ressaltar que o § 1º do referido artigo determina que a arrecadação deve ser realizada de forma não onerosa ao Poder Público municipal. Dessa forma, o dispositivo deixa claro que a concessionária não deve exigir ou receber contraprestação financeira pelo serviço de arrecadação da Cosip.

Assim, com base no art. 149-A da CF/1988 e no art. 476, § 1º, da Resolução Aneel nº 1.000/2021, o pagamento de contraprestação financeira à concessionária pela cobrança da Cosip na fatura de energia elétrica não encontra respaldo jurídico.

O referido serviço de cobrança deve ser prestado sem ônus ao município, pois os custos envolvidos na arrecadação são absorvidos pela metodologia de custos operacionais regulatórios estabelecida nos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET. Desse modo, o equilíbrio financeiro da operação para essa atividade deverá ser mantido, sem a necessidade de pagamento direto por parte do Poder Público às concessionárias.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na deliberação da Consulta nº 00031/2022-8¹, concluiu que não se admite a cobrança de taxas administrativas pelas concessionárias de energia elétrica para a arrecadação da Cosip. Tal posicionamento se fundamenta na atribuição legal dessas empresas, quando assim estabelecido por legislação municipal ou distrital, de atuarem como responsáveis tributárias, estando obrigadas a efetuar a arrecadação da contribuição de forma não onerosa, sem repasse de custos adicionais. Veja-se:

¹ Consulta nº 00031/2022-8 (Processo: 02417/2022-8) – TCEES – Plenário. Relator: Cons. Sebastião Ranna de Macedo. Data da Sessão: 10/11/2022.

CONSULTA – COSIP - PAGAMENTO DE TARIFAS ÀS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA – REVOGAÇÃO DO PARECER EM CONSULTA TC 033/2021-9 – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DE ARRECADAÇÃO DA COSIP PARA OUTROS CUSTEIOS.

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, facultase 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); (g. n.)

Nesse sentido, também, a seguinte orientação constante da Cartilha – Iluminação Pública – Cosip – Diretrizes para Contratação e Custeio (2023)², elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que traz recomendações para que a arrecadação do tributo ocorra sem impor qualquer encargo oneroso ao município:

Responsabilidade Tributária

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**. (g. n.)

Para finalizar a exposição, ainda sobre o tema, no Mandado de Segurança Coletivo nº 1052154-94.2020.4.01.3400³, a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee buscou o reconhecimento judicial da abusividade da Resolução nº 888/2020 da Aneel, particularmente em relação à exigência de arrecadação gratuita da Cosip. A referida associação questiona a obrigação imposta às distribuidoras de energia, alegando que ela representa um ônus indevido.

Em decisão de primeira instância, a segurança pleiteada foi denegada, com base na fundamentação apresentada pelo Ministério Público Federal. Na ocasião, concluiu-se que a Aneel possui competência para regulamentar a arrecadação gratuita da Cosip, afirmando-se que a norma em questão não é ilegal nesse aspecto. Veja-se excertos da decisão⁴:

Cuida-se de mandado de segurança impetrado pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADÉE contra ato atribuído ao Diretor-Geral da Agência Nacional de

² Disponível em:

https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Cartilha_COSIP__1_.pdf. Acesso no dia 31/10/2024.

³ Processo nº 1052154-94.2020.4.01.3400, atualmente em fase de apelação, tramita na Seção Judiciária do Distrito Federal – JFDF, sob jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1.

⁴ Sentença Tipo “A” (Resolução CJF 535/2006) proferida em 07/01/2021, pelo Juiz Federal Eduardo Rocha Penteado da 14ª Vara Federal do DF.

Energia Elétrica - ANEEL, objetivando o reconhecimento da ilegitimidade e abusividade da imposição às associadas da impetrante: i) da exigência de prestar o serviço de arrecadação da COSIP (serviço acessório ao contrato de concessão) de forma gratuita aos Municípios; (...)

Quanto ao mérito, adoto como razões de decidir excertos da fundamentação exarada no parecer ministerial, que, com clareza solar, analisou o âmago desta demanda, conforme segue: (...)

A controvérsia dos autos cinge-se à possibilidade de a ANEEL impor às concessionárias de energia elétrica a atividade de arrecadação de COSIP, como obrigação decorrente dos contratos de concessão de energia elétrica, independentemente de remuneração. Argumenta a ABRADEE que tal imposição, sem que haja liberdade de contratação entre Municípios e concessionárias, é ilegal, eis que indevidamente pautado no art. 9, §§1º e 2º, da Resolução Normativa REN nº 888, de 30 de junho de 2020, que alterou a Resolução Normativa REN nº 414, de 9 de setembro de 2010, normas que, a seu juízo, padeceriam de ilegalidade.

A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP está prevista na Constituição Federal, no artigo 149-A, in verbis:

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

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.

Certo que, como ressalta a ANEEL, a instituição e cobrança do mencionado tributo não pode ser explorada economicamente, ou contratada segundo as regras da livre iniciativa, pois a matéria não é regida por normas de direito privado e sim por normas de direito público. (...)

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.** - Grifos no texto original (...)

Portanto, é forçoso concluir que a ANEEL não está legislando em afronta aos artigos 22, inciso I e 24, inciso I, da Constituição Federal, ao estabelecer tais regras, com base no seu poder regulamentar, sobre a forma de arrecadação (cobrança) da COSIP.

Ademais, a regulação desse ponto, da forma como realizada, é benéfica aos consumidores de energia, pois, caso o tema fosse posto à livre discussão e negociação contratual entre concessionárias de energias e Municípios, não se teria limitação alguma do valor da remuneração a ser devida às distribuidoras, certo que algumas chegaram a cobrar 10% sobre o montante COSIP arrecadado, para efetuar a cobrança, o que poria em grave risco o usuário do serviço.

Noutros termos, o mandado de segurança coletivo impetrado pela Abradee visou questionar ato do Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, o qual permitiu que as distribuidoras de energia elétrica arrecadassem a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - Cosip e repassassem os valores aos municípios sem a cobrança de taxas adicionais pelo serviço. A Associação buscou a declaração de ilegalidade da Resolução Normativa Aneel nº 888/2020 que regulamenta essa prática, de modo a

possibilitar que as distribuidoras contratassem livremente o serviço de arrecadação com os municípios, estabelecendo um sobrepreço.

A sentença relacionada ao caso teve seus efeitos suspensos, em decorrência da concessão de efeito suspensivo ativo à apelação nº 1003013-87.2021.4.01.0000. Essa suspensão também abrangeu, dentre outras, a obrigação imposta pela citada Resolução Normativa Aneel nº 888/2020, que incluía a arrecadação da Cosip sem custos adicionais.

Entretanto, é importante ressaltar que a Resolução Normativa Aneel nº 888/2020 não está mais em vigor, tendo sido revogada pela Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021. Muito embora aquele processo permaneça suspenso, os procedimentos de arrecadação estabelecidos no art. 476, §1º, da nova resolução, garantem que não haja onerosidade na arrecadação da taxa de iluminação pública pela concessionária.

Assim, por todo o exposto, entende-se que as distribuidoras de energia elétrica não podem cobrar pela arrecadação da taxa de iluminação pública, tendo em vista que as empresas do setor devem observar a regulação econômica estabelecida pela Aneel.

Nessa esteira, com fundamento no art. 149-A da CF/1988 e no art. 476, § 1º, da Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021, o pagamento de contraprestação financeira à concessionária pela cobrança da Cosip, na fatura de energia elétrica, não encontra respaldo legal. Esse serviço deve ser prestado de forma não onerosa ao município, pois os custos envolvidos na arrecadação são absorvidos pela metodologia de custos operacionais regulatórios estabelecida nos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET.

Ressalta-se que o equilíbrio financeiro da operação para essa atividade deverá ser mantido sem a necessidade de pagamento direto por parte do Poder Público.

III – Conclusão

Diante do exposto, em resposta ao questionamento formulado pela consultante, esta Unidade Técnica assim se manifesta:

Com base no art. 149-A da CF/1988 e no art. 476, § 1º, da Resolução Normativa Aneel nº 1.000/2021, o pagamento de contraprestação financeira à concessionária pela cobrança da Cosip, na fatura de energia elétrica, não encontra respaldo legal, na medida em que o serviço de cobrança deve ser prestado de forma não onerosa ao município, pois os custos envolvidos na arrecadação são absorvidos pela metodologia de custos operacionais regulatórios estabelecida nos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET.

Dessa forma, o equilíbrio financeiro da operação para essa atividade deverá ser mantido sem a necessidade de pagamento direto por parte do Poder Público.

Belo Horizonte, 06 de novembro de 2024.

Joaquim Antônio de Moura
Analista de Controle Externo
Matrícula: 3218-0