

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CABIMENTO DE EXECUÇÃO REGRESSIVA PELA ELETROBRAS CONTRA A UNIÃO DECORRENTE DO PAGAMENTO INTEGRAL DAS DIFERENÇAS DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO SOBRE O CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. CÓDIGO CIVIL, CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, LEI 4.156/1962, DECRETO-LEI 200/1967 E LEI 6.404/1976. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA E PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

MANIFESTAÇÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto pelas CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S/A - ELETROBRAS, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, assim ementado:

RECURSO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DO CPC/1973. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N° 2. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 1.036, DO CPC/2015. IMPOSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO REGRESSIVA DA ELETROBRÁS CONTRA A UNIÃO EM RAZÃO DAS CONDENAÇÕES À DEVOLUÇÃO DAS DIFERENÇAS DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO SOBRE O CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA SUBSIDIÁRIA DA UNIÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 4°, § 3°, DA LEI N° 4.156/62.

1. O presente recurso foi interposto na vigência do CPC/1973, o que atrai a incidência do Enunciado Administrativo N° 2: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

2. Ausente o prequestionamento do disposto no art. 11 da Medida Provisória n. 2.180/2001-35; e nos arts. 2°, 128, 460, 583 e 586, do CPC/1973; não devendo o recurso especial ser conhecido quanto aos pontos. Incidência da Súmula n. 282/STF: É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

3. A Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS foi criada pela UNIÃO em 1961, na forma de sociedade de economia mista, como holding do setor elétrico, com o objetivo específico previsto no art. 2° da Lei n. 3.890-A/61 de construir e operar usinas geradoras/produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica. A idéia era superar a crise gerada pela desproporção entre a demanda e a oferta de energia no país, ou seja, atuar em um setor estratégico para o desenvolvimento nacional.

4. Nesse contexto, o empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica instituído pela Lei n. 4.156/62 foi uma forma de se verter

recursos para a ELETROBRÁS intervir no setor de energia elétrica subscrevendo ações, tomando obrigações e financiando as demais empresas atuantes no setor das quais o Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal) fosse acionista.

5. De relevo que: a) o emprego dos recursos provenientes da arrecadação do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica não o foi em exclusivo benefício da empresa, mas sim na construção e realização de uma política pública estratégica e de âmbito nacional no campo energético formulada pela própria UNIÃO; b) a criação da sociedade de economia mista se fez com destaque do patrimônio do ente criador conferindo-lhe autonomia para realizar uma missão específica de política pública tida por prioritária; e c) nem a lei e nem os recursos representativos da controvérsia julgados por este Superior Tribunal de Justiça (REsp. n. 1.003.955 - RS e REsp. n. 1.028.592 - RS, Primeira Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, julgados em 12.08.2009) trouxeram a definição de quotas de responsabilidade da dívida, situação base para a aplicação do art. 283, do CC/2002 e do art. 80 do CPC/1973.

6. Nessa linha, somente é legítima uma interpretação do art. 4º, § 3º, da Lei nº 4.156/62 que permita a incursão no patrimônio do ente criador em caso de insuficiência do patrimônio da criatura, já que garantidor dessa atividade. Resta assim, configurada a situação de responsabilidade solidária subsidiária da UNIÃO pelos valores a serem devolvidos na sistemática do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica.

7. Desse modo, firma-se para efeito de recurso repetitivo a tese de que: Não há direito de regresso portanto não é cabível a execução regressiva proposta pela ELETROBRÁS contra a UNIÃO em razão da condenação das mesmas ao pagamento das diferenças na devolução do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica ao PARTICULAR CONTRIBUINTE da exação.

8. Recurso especial da FAZENDA NACIONAL parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. Acórdão submetido ao regime do art. 1.036 do CPC/2015 conjuntamente com o acórdão proferido no REsp. n. 1.583.323/PR. (Doc. 3, p. 161-162)

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos (Doc. 4, p. 15-26).

Nas razões do apelo extremo, a parte recorrente sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 5º, XXXVI e LV, da Constituição Federal (Doc. 4, p. 31-43). Em relação à repercussão geral, alega que a questão é relevante sob o ponto de vista (i) econômico, porquanto abrange o direito de regresso da ELETROBRAS em desfavor da União, em razão de incontáveis ações judiciais (...) que discutem a devolução de correção monetária incidente sobre o empréstimo compulsório de energia elétrica (...) já que os inúmeros títulos executivos judiciais determinam a condenação conjunta da ELETROBRAS e da União, de forma solidária; (ii) político, uma vez que diz respeito à natureza e finalidades próprias do instituto do empréstimo compulsório e à correta implementação da política pública nacional e estratégica de financiamento e expansão do setor energético; e (iii) jurídico, pois há efetiva necessidade de observância da garantia da coisa julgada e do princípio constitucional da segurança jurídica, sem falar na importância de manter uníssonas as orientações jurisprudenciais em torno da responsabilidade solidária da União para a devolução do empréstimo compulsório (...) como imperativo para proteção da confiança e expectativas legítimas dos jurisdicionados.

Quanto ao mérito, argumenta que a questão aqui colocada não se confunde com aquela debatida no Tema 489 da Repercussão Geral, pelo que o julgamento da causa não depende de prévia análise da adequada aplicação das normas infraconstitucionais. Argui ter o Superior Tribunal de Justiça incorrido em ofensa direta à coisa julgada, prevista no art. 5º, XXXVI, da CF/1988, na medida em que os títulos passados em julgado que ensejaram as execuções regressivas cujos recursos especiais foram submetidos ao rito dos recursos repetitivos, bem como as demais execuções regressivas até então sobrestadas, efetivamente reconheceram a existência de responsabilidade de natureza solidária não subsidiária da União, sem qualquer restrição ou ressalva.

Aduz, ainda, a existência de jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, apontando a existência de responsabilidade solidária - não subsidiária - da União quanto à devolução do empréstimo compulsório, dando-se o caso de reconhecer que os acórdãos recorridos, ao suscitarem novo instituto da responsabilidade solidária subsidiária - sem precedentes no Tribunal - viola direito fundamental da ELETROBRAS à segurança jurídica, à proteção da confiança e também ao contraditório e ampla defesa.

Em contrarrazões, a UNIÃO pugna pelo não conhecimento do recurso extraordinário, ante a incidência dos óbices das Súmulas 282, 284 e 356 do STF e a ausência de ofensa direta à Constituição. Caso conhecido, pede o desprovimento do recurso (Doc. 4, p. 56-63).

O Vice-Presidente do Tribunal a quo admitiu o recurso extraordinário como representativo da controvérsia, nos seguintes termos:

Compulsando os autos, verifica-se que a sociedade recorrente se insurge contra acórdão que, no julgamento de recurso especial representativo de controvérsia, fixou a tese de que não é cabível a execução regressiva proposta pela ELETROBRÁS contra a UNIÃO em razão da condenação das mesmas ao pagamento das diferenças na devolução do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica ao PARTICULAR CONTRIBUINTE da exação.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do AI n. 810.097 RG/SC, decidiu que a questão referente à responsabilidade solidária da União pelo pagamento de correção monetária integral referente a crédito oriundo de devolução de empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica não possui repercussão geral, tratando-se de matéria restrita ao âmbito infraconstitucional (Tema 489/STF), o que afasta, em princípio, o seu exame em sede de recurso extraordinário.

Ocorre que, por meio de ofício encaminhado a todos os tribunais, o Supremo Tribunal Federal recomendou que, nos feitos representativos de controvérsia, ainda que se vislumbre questão infraconstitucional, o recurso extraordinário seja admitido de forma a permitir o pronunciamento da Suprema Corte sobre a existência, ou não, de matéria constitucional no caso e, eventualmente, de repercussão geral.

Assim, diante da relevância da matéria debatida e considerando que o aresto recorrido foi proferido sob o rito dos arts. 1.036 e seguintes do Código de Processo Civil, entende-se ser o caso de remessa do apelo extremo ao Pretório Excelso, na qualidade de representativo de controvérsia. (Doc. 4, p. 70)

É o relatório. Passo a me manifestar.

Ab initio, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: cabimento de execução regressiva pela Eletrobras contra a União Federal, ante a satisfação integral das diferenças na devolução de empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica ao particular contribuinte da exação, com fundamento na responsabilidade solidária reconhecida em decisão transitada em julgado.

Importa observar que o presente recurso foi indicado como representativo da controvérsia pelo Tribunal de origem, nos termos do artigo 1.036 do Código de Processo Civil, inserindo-se no contexto da regra prevista do artigo 326-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, incluído pela Emenda Regimental 54/2020, in verbis:

Art. 326-A. Os recursos indicados como representativos de controvérsia constitucional pelas instâncias de origem e os feitos julgados no Superior Tribunal de Justiça sob a sistemática de recursos repetitivos serão registrados previamente ao Presidente, que poderá afetar o tema diretamente ao Plenário Virtual, na forma do art. 323 do regimento interno, distribuindo-se o feito por sorteio, em caso de reconhecimento da repercussão geral, a um dos ministros que tenham se manifestado nesse sentido.

A temática em análise revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a multiplicidade de recursos sobre essa específica questão jurídica. Desse modo, entendo ser indispensável atribuir racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, a fim de assegurar o relevante papel deste Supremo Tribunal como Corte Constitucional e prevenir tanto o recebimento de novos recursos extraordinários como a proliferação desnecessária de múltiplas decisões sobre idêntica controvérsia.

No mérito, verifico que a questão relativa à característica da responsabilidade solidária e à impossibilidade de execução regressiva da Eletrobras contra a União - decorrente do pagamento integral ao credor das diferenças de empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica a que ambas foram condenadas em solidariedade - foi decidida pelo Superior Tribunal de Justiça mediante a interpretação da legislação infraconstitucional aplicável e do alcance de seus próprios precedentes proferidos em regime de recurso especial repetitivo, não havendo questão constitucional a ser submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal. Por oportuno, transcrevo trecho do voto condutor do acórdão recorrido:

Com efeito, reza o art. 4º, § 3º, da Lei nº 4.156/62 que a UNIÃO é responsável solidária, juntamente com a ELETROBRÁS, perante o credor pelos valores da devolução do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica, a saber:

Lei nº 4.156/62

Art. 4º Até 30 de junho de 1965, o consumidor de energia elétrica tomará obrigações da ELETROBRÁS, resgatáveis em 10 (dez) anos, a juros de 12% (doze por cento) ao ano, correspondentes a 20% (vinte por cento) do valor de suas contas. A partir de 1º de julho de 1965, e até o exercício de 1968, inclusive, o valor da tomada de tais obrigações será equivalente ao que fôr devido a título de imposto único sôbre energia elétrica. (...)

(...)

§ 3º É assegurada a responsabilidade solidária da União, em qualquer hipótese, pelo valor nominal dos títulos de que trata este artigo.

Diante do contexto histórico e legislativo apresentado, o caso não é e nem pode ser de aplicação pura e simples do art. 285, do CC/2002 (art. 915, do CC/1916), que define a hipótese de ser a dívida exclusiva de apenas um dos devedores solidários. Isto porque o emprego realizado pela ELETROBRÁS dos recursos provenientes da arrecadação do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica não o foi em exclusivo benefício da empresa, mas sim na construção e realização de uma política pública estratégica e de âmbito nacional no campo energético formulada pela própria UNIÃO (além do fato de ser a UNIÃO seu acionista controlador). Dada essa amplitude, impossível imaginar que não haja aí também interesse próprio da UNIÃO que se confunde com o interesse público e de toda a sociedade.

Da mesma forma, o caso não se amolda ao disposto no art. 283, do CC/2002 e no art. 80 do CPC/1973. Pois o fato de a lei estabelecer ser a UNIÃO devedora solidária com a ELETROBRÁS não implica necessariamente que metade do valor do débito referente à devolução do empréstimo compulsório seja dela. Dito de outra forma, nem a lei e nem os recursos representativos da controvérsia julgados por este Superior Tribunal de Justiça (REsp. n. 1.003.955 - RS e REsp. n. 1.028.592 - RS, Primeira Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, julgados em 12.08.2009) trouxeram a definição de quotas de responsabilidade da dívida, situação base para a aplicação do art. 283, do CC/2002.

Efetivamente, a responsabilidade da UNIÃO deve ser buscada na própria lei do empréstimo, a partir de uma interpretação sistemática do conjunto normativo e histórico envolvido na elaboração do mencionado art. 4º, § 3º, da Lei nº 4.156/62.

Assim, em se tratando sociedade de economia mista organizada sob a forma de sociedade anônima, atualmente à luz do Decreto-lei nº 200 e da Lei das S/A (Lei nº 6.404/76), com capital constituído de recursos públicos e privados, criada a ELETROBRÁS para realizar atividade própria da UNIÃO, seu ente criador, que poderia realizar tais atividades diretamente (ver antigo art. 153, da CF/1946 e atual art. 21, XII, b, da CF/1988), é de se presumir que esse destaque de parte sua (da UNIÃO) deve arcar com todas as atividades e encargos decorrentes de sua finalidade própria e específica, dada sua autonomia, somente sendo legítima uma interpretação que permita a incursão no patrimônio do ente criador em caso de insuficiência do patrimônio da criatura, já que garantidor dessa atividade. Resta assim, configurada a situação de responsabilidade solidária subsidiária da UNIÃO pelos valores a serem devolvidos na sistemática do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica, devendo assim ser interpretada a letra do art. 4º, § 3º, da Lei nº 4.156/62.

Como o caso é de responsabilidade solidária subsidiária, inexistente o direito de regresso da ELETROBRÁS contra a UNIÃO, pois esta somente é garantidora, perante o credor, nas situações de insuficiência patrimonial da empresa principal devedora. A expressão em qualquer hipótese contida no dispositivo legal (art. 4º, § 3º, da Lei nº 4.156/62) existe apenas para permitir ao consumidor/contribuinte/credor optar por acionar diretamente a UNIÃO e, nesse último caso, esta é que terá direito de regresso contra a ELETROBRÁS ou benefício de ordem, se houver patrimônio

suficiente, já que originalmente destacado da UNIÃO justamente com a finalidade de realizar a política no setor de energia.

Desse modo, sugiro a seguinte tese para efeito de recurso representativo da controvérsia: Não há direito de regresso, portanto não é cabível a execução regressiva proposta pela ELETROBRÁS contra a UNIÃO em razão da condenação das mesmas ao pagamento das diferenças na devolução do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica ao PARTICULAR CONTRIBUINTE da exação. (Doc. 3, p. 172-174, grifei)

Ademais, no julgamento dos embargos de declaração, a 1ª Seção do Tribunal a quo assentou a inexistência de superação dos precedentes anteriores e limitou o alcance da tese firmada pelo acórdão recorrido àqueles casos em que o título transitado em julgado não foi expresso na fixação da quota devida por cada réu, in verbis:

Sabe-se que há inúmeros julgados que simplesmente repetiram o que foi decidido nos precedentes repetitivos REsp nº 1.003.955/RS e REsp nº 1.028.592/RS e que estão em fase de execução. Contudo, como já afirmado na decisão em questão de ordem de e-STJ fls. 666/669, os repetitivos paradigmas (REsp nº 1.003.955/RS e REsp nº 1.028.592/RS) nada disseram a respeito do percentual que cabe à ELETROBRÁS e à FAZENDA NACIONAL na devolução do empréstimo compulsório. Tal o que foi aqui decidido, a saber:

Sendo assim, em ambos os casos houve coisa julgada a condenar a ELETROBRÁS conjuntamente com a FAZENDA NACIONAL à devolução das diferenças do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica.

Ocorre que em nenhum dos casos conhecidos há discriminação na condenação dos valores que deveriam ser suportados por cada qual na execução, até porque os repetitivos paradigmas dessas condenações não adentram nesse tema que é justamente o que será aqui dirimido.

Desse modo, é irrelevante para o deslinde da causa a alegação de ofensa à coisa julgada levantada pela ELETROBRÁS, sendo desnecessário admitir outros repetitivos sobre o tema (...)

(...)

Por esta razão, por precaução e em respeito à força argumentativa própria dos repetitivos, ACOELHO PARCIALMENTE a questão de ordem proposta para registrar que os repetitivos que agora serão julgados têm sua aplicabilidade restrita aos feitos onde a coisa julgada formadora do título executivo não delimitou expressamente qual o percentual que cabe à ELETROBRÁS e à FAZENDA NACIONAL na devolução do empréstimo compulsório, consoante a situação fática dos repetitivos afetados.

(...)

Nessa toada, registre-se que o repetitivo ora embargado se aplica também e especialmente a todos os processos onde já houve condenação a dívida solidária e comum, mas sem discriminação expressa nos títulos executivos do que cabia a cada qual (ELETROBRÁS e UNIÃO). Aqui também rejeitados os aclaratórios.

(...)

Com efeito, se já foi afirmado que os repetitivos REsp nº 1.003.955/RS e REsp nº 1.028.592/RS não versaram sobre o tema, a distinção em relação ao caso presente está aí, não havendo porque discutir a suposta superação dos repetitivos mais antigos já que abordam temas diversos. (Doc. 4, p. 21-24, grifei)

Assim, concluir diversamente do acórdão recorrido - quanto à necessidade de observância da responsabilidade solidária da União em ação regressiva proposta pela Eletrobras, com divisão por igual dos valores pagos ao credor contribuinte, bem como o alcance da coisa julgada no processo de conhecimento, demandaria a interpretação da legislação infraconstitucional (Código Civil, Código de Processo Civil, Lei 4.156/1962, Decreto-Lei 200/1967 e Lei 6.404/1976), o que se revela inviável em sede de recurso extraordinário.

Acresça-se que o julgamento do recurso especial repetitivo (Tema 963/STJ), impugnado pelo presente recurso extraordinário, está incluído em uma conjuntura de contencioso infraconstitucional, conforme assentado previamente por esta Corte no Tema 489 da Repercussão Geral. Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo de Instrumento 810.097, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/2011, decidiu que a discussão sobre a responsabilidade da União no tocante à restituição do empréstimo compulsório incidente sobre o consumo de energia elétrica é matéria desprovida de questão constitucional, aplicando-lhe os efeitos da ausência de repercussão geral. O acórdão foi assim ementado:

EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS SOBRE O CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEI N. 4.156/62. RESTITUIÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO. MATÉRIA RESTRITA AO ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL.

Outrossim, a jurisprudência desta Suprema Corte é assente no sentido de que a afronta aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal, quando depende, para ser reconhecida como tal, da análise de normas infraconstitucionais, não configura ofensa direta ou frontal à Constituição da República. Ressalte-se que esta Corte, ao examinar o ARE 748.371-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1º/8/2013, Tema 660, reafirmou esse entendimento, em julgado assim ementado:

Alegação de cerceamento do direito de defesa. Tema relativo à suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal. Julgamento da causa dependente de prévia análise da adequada aplicação das normas infraconstitucionais. Rejeição da repercussão geral.

Destarte, para fins da repercussão geral, proponho a seguinte tese:

É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa ao cabimento de execução regressiva pela Eletrobras contra a União Federal, com fundamento na satisfação integral de dívida solidária reconhecida em título executivo transitado em julgado, decorrente da devolução de empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica.

Ex positis, nos termos do artigo 1.035 do Código de Processo Civil de 2015 e artigo 324. § 2º. do Regimento Interno do Supremo Tribunal

2019 e o artigo 104, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL da matéria com a aplicação dos efeitos da AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL da questão suscitada e submeto o tema à apreciação dos demais Ministros da Corte.

Brasília, 28 de outubro de 2021.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

Documento assinado digitalmente