



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1955655 - RS (2021/0259224-5)

**RELATORA** : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
**RECORRENTE** : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL  
**RECORRENTE** : IPACOL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA  
**ADVOGADOS** : LEANDRO JOSE CAON - RS052820  
VINÍCCIUS ANDRÉ MORONI - RS098274  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : RIO GRANDE ENERGIA S/A  
**ADVOGADOS** : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM - SP076921  
ANDRESA CUNHA DE FARIA - SP311931  
LEONARDO ROBERTO RIGHETI - SP366106  
HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - PR082756

### EMENTA

**Ementa.** Direito administrativo e processual civil. Recurso especial afetado ao rito dos repetitivos. Tema 1.148. Conta de desenvolvimento energético - CDE. Discussão em Juízo. Legitimidade passiva. UNIÃO. ANEEL. Fornecedora de energia elétrica.

#### **I. Caso em exame**

1. Tema 1.148: recursos especiais (REsp ns. 1.955.655 e 1.956.946) afetados como representativos de controvérsia relativa à legitimidade passiva em processo judicial no qual o consumidor pede a declaração da inexigibilidade e a repetição de quota da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, criado pelo art. 13 da Lei n. 10.438/2002.

#### **II. Questão em discussão**

2. Legitimidade passiva da concessionária de energia elétrica, da União e da ANEEL para as demandas em que se discute a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE.

#### **III. Razões de decidir**

3. O poder concedente e a agência reguladora são ilegítimas para figurar no polo passivo de causas movidas pelo consumidor discutindo tarifa praticada pela concessionário, permissionário ou autorizado a prestar o serviço público, ainda que tendo como causa de pedir suposta ilegalidade ou irregularidade praticada ou tolerada pelo Poder Público. Reafirmação da jurisprudência do STJ.

4. A UNIÃO (poder concedente) e a ANEEL (agência reguladora) não são legítimas para figurar no polo passivo das demandas em que o consumidor discute tarifas cobradas pela fornecedora de energia elétrica.

5. As quotas anuais da CDE são devidas pelas fornecedoras de energia elétrica ao fundo setorial, administrado pela CCEE. As fornecedoras de energia elétrica têm autorização para repassar o custo aos seus consumidores.

6. A discussão esgota-se na tarifa aplicada ao consumidor. Logo, não há

legitimidade passiva dos entes públicos.

#### **IV. Dispositivo e tese**

7. Conhecido em parte o recurso especial da UNIÃO e, nesta parte, provido, para reconhecer a ilegitimidade passiva da recorrente.

8. Conhecido em parte o recurso da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e, nesta parte, desprovido.

9. Conhecido em parte o recurso especial da IPACOL e, nesta parte, provido, para reconhecer a legitimidade passiva da RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE e condená-la, solidariamente com a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, nos termos da decisão recorrida.

*Tese de julgamento:* "As demandas em que o consumidor final discute parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE devem ser movidas contra a prestadora de serviços de energia elétrica, sendo ilegítimas para a causa a União e a ANEEL, ainda que a causa de pedir seja a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público".

---

*Dispositivos relevantes citados:* art. 13, § 1º, I, da Lei n. 10.438/2002.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, Tema Repetitivo 76, REsp n. 1.068.944, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/2/2009; REsp n. 1.752.945/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/9/2018; AgRg no AREsp 230.329/MS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 6/10/2015; AgRg no AREsp 515.808/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/6/2015; AgRg no REsp 1.384.034/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/3/2016; AgRg no REsp 1.389.427/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/11/2013.

### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial da UNIÃO e, nesta parte, dar-lhe provimento, para reconhecer a ilegitimidade passiva da recorrente; conhecer parcialmente do recurso da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e, nesta parte, negar-lhe provimento; e conhecer parcialmente do recurso especial da IPACOL e, nesta parte, dar-lhe provimento, para reconhecer a legitimidade passiva da RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE e condená-la, solidariamente com a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese, no tema repetitivo 1148:

As demandas em que o consumidor final discute parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE devem ser movidas contra a prestadora de serviços de energia elétrica, sendo ilegítimas para a causa a União e a ANEEL, ainda que a causa de pedir seja a legalidade dos regulamentos expedidos pelo

Poder Público.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 12 de março de 2025.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
Relatora



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1955655 - RS (2021/0259224-5)

**RELATORA** : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
**RECORRENTE** : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL  
**RECORRENTE** : IPACOL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA  
**ADVOGADOS** : LEANDRO JOSE CAON - RS052820  
VINÍCCIUS ANDRÉ MORONI - RS098274  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : RIO GRANDE ENERGIA S/A  
**ADVOGADOS** : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM - SP076921  
ANDRESA CUNHA DE FARIA - SP311931  
LEONARDO ROBERTO RIGHETI - SP366106  
HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - PR082756

### EMENTA

*Ementa.* Direito administrativo e processual civil. Recurso especial afetado ao rito dos repetitivos. Tema 1.148. Conta de desenvolvimento energético - CDE. Discussão em Juízo. Legitimidade passiva. UNIÃO. ANEEL. Fornecedora de energia elétrica.

#### **I. Caso em exame**

1. Tema 1.148: recursos especiais (REsp ns. 1.955.655 e 1.956.946) afetados como representativos de controvérsia relativa à legitimidade passiva em processo judicial no qual o consumidor pede a declaração da inexigibilidade e a repetição de quota da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, criado pelo art. 13 da Lei n. 10.438/2002.

#### **II. Questão em discussão**

2. Legitimidade passiva da concessionária de energia elétrica, da União e da ANEEL para as demandas em que se discute a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE.

#### **III. Razões de decidir**

3. O poder concedente e a agência reguladora são ilegítimas para figurar no polo passivo de causas movidas pelo consumidor discutindo tarifa praticada pela concessionário, permissionário ou autorizado a prestar o serviço público, ainda que tendo como causa de pedir suposta ilegalidade ou irregularidade praticada ou tolerada pelo Poder Público. Reafirmação da jurisprudência do STJ.

4. A UNIÃO (poder concedente) e a ANEEL (agência reguladora) não são legítimas para figurar no polo passivo das demandas em que o consumidor discute tarifas cobradas pela fornecedora de energia elétrica.

5. As quotas anuais da CDE são devidas pelas fornecedoras de energia elétrica ao fundo setorial, administrado pela CCEE. As fornecedoras de energia elétrica têm autorização para repassar o custo aos seus consumidores.

6. A discussão esgota-se na tarifa aplicada ao consumidor. Logo, não há legitimidade passiva dos entes públicos.

#### **IV. Dispositivo e tese**

7. Conhecido em parte o recurso especial da UNIÃO e, nesta parte, provido, para reconhecer a ilegitimidade passiva da recorrente.

8. Conhecido em parte o recurso da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e, nesta parte, desprovido.

9. Conhecido em parte o recurso especial da IPACOL e, nesta parte, provido, para reconhecer a legitimidade passiva da RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE e condená-la, solidariamente com a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, nos termos da decisão recorrida.

*Tese de julgamento:* "As demandas em que o consumidor final discute parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE devem ser movidas contra a prestadora de serviços de energia elétrica, sendo ilegítimas para a causa a União e a ANEEL, ainda que a causa de pedir seja a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público".

---

*Dispositivos relevantes citados:* art. 13, § 1º, I, da Lei n. 10.438/2002.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, Tema Repetitivo 76, REsp n. 1.068.944, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/2/2009; REsp n. 1.752.945/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/9/2018; AgRg no AREsp 230.329/MS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 6/10/2015; AgRg no AREsp 515.808/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/6/2015; AgRg no REsp 1.384.034/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/3/2016; AgRg no REsp 1.389.427/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/11/2013.

### **RELATÓRIO**

IPACOL MÁQUINAS AGRÍCOLAS LTDA propôs ação pelo procedimento comum em face da UNIÃO, da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e da RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE. Argumentou que a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE teria passado a assumir objetivos diversos daqueles originalmente estabelecimentos. pela Lei n. 10.438/2002, especialmente a partir do ano de 2015. Aduziu que os novos contornos da CDE revelariam inconstitucional alargamento do alcance desse encargo tarifário, em afronta ao art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal. Pediu a) a declaração de inexigibilidade da quota Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, atuais e as decorrentes das suas homologações anuais, sobre as faturas de uso do sistema de distribuição de energia elétrica da unidade consumidora da autora; b) a determinação de que se procede ao recálculo das contas de energia elétrica; c) a condenação das rés a devolver os valores pagos a maior em relação a quota CDE, com os devidos acréscimos legais, desde o ano de 2015.

Sobreveio sentença de parcial procedência. Entendeu-se que, dentre as finalidades introduzidas pelos Decretos n. 7.945/2013, 8.203/2014, 8.221/2014 e 8.272/2014, cinco não encontram respaldo na legislação de regência (fls. 929-949):

1) neutralizar a exposição contratual involuntária das concessionárias de distribuição no mercado de curto prazo, decorrente da compra frustrada no leilão de energia proveniente de empreendimentos existentes realizado em dezembro de 2013"; 2) cobrir os custos relativos à exposição involuntária das concessionárias de distribuição no mercado de curto prazo; 3) cobrir os custos adicionais das concessionárias de distribuição relativos ao despacho de usinas termelétricas vinculadas a Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado - CCEAR, na modalidade por disponibilidade de energia elétrica; 4) cobrir os custos relativos à Conta no Ambiente de Contratação Regulada- CONTA-ACR, de que trata o art. 1º do Decreto nº 8.221, de 1º de abril de 2014; 5) cobrir os custos com a realização de obras no sistema de distribuição de energia elétrica definidas pela Autoridade Pública Olímpica - APO, para atendimento aos requisitos determinados pelo Comitê Olímpico Internacional- COI, com fundamento no art. 12, caput, da Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009".

Em consequência, ordenou-se o recálculo da quota e condenou-se à devolução do valor pago a maior.

Em apelação, foi reconhecida a ilegitimidade passiva da concessionária de energia elétrica, visto que seria responsável simplesmente pela arrecadação da tarifa (fls. 1302-1320):

ADMINISTRATIVO. ENERGIA ELÉTRICA. BANDEIRAS TARIFÁRIAS. CDE. UNIÃO. ANEEL. LEGITIMIDADE PASSIVA. CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO. LEI N.º 10.438/2002. COMPENSAÇÃO DE VALORES PAGOS A MAIOR. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. IPCA-E. 1. Com relação ao Adicional de Bandeiras Tarifárias, já se consolidou, no âmbito jurisprudencial, que nas ações em que se discute a legalidade de valores cobrados de usuários dos serviços de fornecimento de energia elétrica, é parte legítima passiva, exclusivamente, a concessionária do serviço público. 2. A Conta de Desenvolvimento Energético - CDE foi criada pela Lei n.º 10.438/2002 que, em seu artigo 13, estabeleceu os objetivos a serem promovidos pelos da CDE e os parâmetros para o cálculo das quotas anuais, na redação dada pela Lei nº 12.783/2013. 3.. A União possui legitimidade passiva no que tange à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), pois compete à ANEEL promover o cálculo da CDE, e à União regulamentar a conta e exigir o pagamento dos valores envolvidos. 4. Não há vedação legal à utilização da modalidade de "subsídio cruzado" nas contas de energia elétrica. 5. Eventuais delegações legislativas, mesmo em se tratando de competência regulatória, encontram limites nos direitos e garantias fundamentais. Em se tratando de encargos que afetem o direito de propriedade, mister a presença de autorização legal expressa. 6. A ANEEL deverá recalcular, para efeito de determinação da tarifa de energia elétrica devida pela autora, a cota da conta de desenvolvimento energético, em decorrência da exclusão dos custos declarados ilegais por exorbitarem o poder regulamentar, com a compensação dos valores de tarifas pagos à maior pela autora com futuros encargos decorrentes do consumo de energia elétrica. 7. Reconhecida a inconstitucionalidade da TR e não havendo modulação dos efeitos, fica estabelecida a aplicação do IPCA-E para o cálculo da atualização monetária.

A UNIÃO e a ANEEL opuseram embargos de declaração, desprovidos (fls. 1364-1370).

A UNIÃO, a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e a IPACOL MÁQUINAS AGRÍCOLAS LTDA. interpuseram recursos especiais, admitidos na origem.

A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL interpôs recurso especial com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal (fls. 1377-1424). Arguiu a violação ao art. 1022, II e ao art. 371, combinados com o art. 489, § 1º, e incisos, do CPC, visto que não teriam sido enfrentados argumentos capazes de, em tese, infirmar a conclusão do julgado. Alegou a violação a vários dos artigos que tratam da CDE (art. 11 da Lei n. 9648/1998; art. 12 e art. 13, § 1º e 2º, da Lei n. 10.438/2002; art. 9º da Lei n. 10.762/2003; art. 28 §§ 1º e 2º, art. 32, art. 43 § 3º e art. 45 do Decreto n. 4.541/2002; art. 1º, § 2º e art. 13, incisos III e IV, e § 6º da Lei n. 12.783/2013, art. 41 e § 3º do Decreto n. 4.541/02, art. 17 e art. 18 da Lei n. 12.783/2013 e art. 2º, inciso XVI, da Lei n. 9.427/1996). Pediu o provimento do recurso, para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente o pedido.

IPACOL MÁQUINAS AGRÍCOLAS LTDA. interpôs recurso especial com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal (fls. 1427-1446). Alegou que, ao excluir da lide a concessionária de energia, a decisão violou o § 5º do artigo 13 da Lei n. 10.438/2002. Alegou "a ausência de referibilidade entre as finalidades instituídas pelo Decreto nº 7.945/2013". Aduziu que houve violação à "Lei nº 10.438/02, notadamente o § 1º do art. 13 que determina compulsoriamente que haja repasse pela União para custeio da referida Conta de Desenvolvimento Energético". Sustentou que as custas processuais e os honorários advocatícios foram arbitrados em violação ao art. 86 do CPC, visto que foi vitoriosa na maior parte de seus pedidos. Pediu o provimento do recurso especial, para julgar integralmente procedente o pedido e para majorar os honorários de sucumbência.

A UNIÃO interpôs recurso especial com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal (fls. 1475-1492). Arguiu a nulidade do acórdão por violação ao art. 1.022, II, do CPC, visto que não teriam sido enfrentadas alegações relevantes, nem mesmo no julgamento dos embargos de declaração. Argumentou que não possui legitimidade passiva, pois a competência para estabelecer tarifas de energia elétrica, incluindo a CDE, é da ANEEL, conforme o artigo 3º, XI, da Lei n. 9.427/1996 e o artigo 13, §2º, da Lei n. 10.438/2002. Alegou violação aos arts. 17 e 485, VI, do CPC, e do art. 6º, §1º, da Lei n. 8.987/1995, além dos incisos IV, VII e VIII do artigo 13 da Lei n. 10.438/2002, argumentando que os decretos que trataram da destinação da CDE são conforme a lei. Pediu o provimento do recurso especial, para julgar improcedente o pedido.

IPACOL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA. ofereceu resposta aos recursos (fls. 1523-1532). Sustentou que a UNIÃO é legítima para figurar no polo passivo, uma vez que cabe a ela regulamentar a CDE e exigir o pagamento dos respectivos valores. Sustentou que as tarifas

cobradas não têm amparo na lei. Pediu o desprovimento dos recursos especiais da UNIÃO e da ANEEL.

RIO GRANDE ENERGIA S. A. - RGE ofereceu resposta ao recurso especial da autora (fls. 1586-1590). Argumentou que não tem legitimidade para a causa, visto que não tem o domínio da cobrança, na medida em que as quotas anuais são transferidas ao consumidor incorporadas à TUST e à TUSD, na forma da política definida pela ANEEL. Alegou que as cobranças estão de acordo com o legalmente estabelecido. Pediu o desprovimento do recurso especial da parte autora.

A UNIÃO ofereceu resposta ao recurso especial da autora (fls. 1659-1703). Argumentou que a jurisprudência quanto à ilegitimidade passiva da UNIÃO é consolidada. Arguiu a falta de fundamentação do recurso especial, na forma da Súmula 284 do STF. No mérito, alegou que não é legítima para a causa e que as finalidades nas quais os valores da CDE são investidos estão em conformidade com a lei. Pediu o desprovimento do recurso especial da parte autora.

Sobreveio decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça para afetar este e outro recurso especial (REsp ns. 1.955.655 e 1.956.946), como representativos da controvérsia objeto do Tema 1.148. A controvérsia foi assim redefinida: "Legitimidade passiva da concessionária de energia elétrica, da União e da ANEEL para as demandas em que se discute sobre a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE".

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo reconhecimento da legitimidade passiva da UNIÃO, da ANEEL e da concessionária de serviços de energia elétrica (fls. 1929-1939).

É o relatório.

## VOTO

A questão controversa afetada ao rito dos recursos repetitivos é a definição da legitimidade passiva para as demandas em que se discute a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE.

Foram inicialmente afetados os REsp ns. 1.959.623, 1.960.255/RS e REsp 1.964.456, como representativos da controvérsia repetitiva tema 1.148, com a seguinte delimitação: 1) Legitimidade passiva da concessionária de energia elétrica ao lado da Aneel e da União para as demandas em que se discute sobre a legalidade dos regulamentos expedidos pelo

Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE. 2) Mérito atinente à legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE.

Sobreveio decisão de desafetação dos recursos inicialmente afetados e de afetação dos recursos especiais REsp ns. 1.955.655 e 1.956.946.

A controvérsia foi limitada ao primeiro ponto - legitimidade passiva.

### **Controvérsia repetitiva**

A controvérsia repetitiva foi assim delimitada:

Legitimidade passiva da concessionária de energia elétrica, da União e da ANEEL para as demandas em que se discute a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE.

A legitimidade depende de uma "relação entre o sujeito e a causa", que reside na "relevância que o resultado desta possa produzir sobre sua esfera de interesse" (DINAMARCO; Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 326). Legitimidade e interesse estão umbilicalmente ligados: "a legitimidade" é a "individualização do interesse", é a "pertinência subjetiva" em face do interesse. "É legítimo para causa quem tem interesse ou quem está autorizado pelo ordenamento jurídico a atuar em seu benefício" (MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: RT, 2017. p. 392).

Como relação entre o sujeito e a causa, a legitimidade passiva deve ser aferida com base no direito material em disputa. Neste caso, a controvérsia gira em torno das quotas anuais devidas à Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, previstas no art. 13, § 1º, I, da Lei n. 10.438/2002:

Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE visando ao desenvolvimento energético dos Estados, além dos seguintes objetivos:

[...]

§ 1º Os recursos da CDE serão provenientes:

I - das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição ou cobrado diretamente dos consumidores pela CCEE, conforme regulamento da Aneel;

O direito material em disputa é sobre o valor do adicional tarifário cobrado do consumidor pela prestadora do serviço de energia elétrica.

Em casos semelhantes, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça definiu que a causa é pertinente apenas ao prestador e ao consumidor do serviço público. Assim, apenas a prestadora do serviço público é legítima para figurar no polo passivo de processos movidos pelo consumidor discutindo o valor da tarifa. O ente público concedente e eventual entidade autárquica são consideradas ilegítimas para figurar no polo passivo, ou mesmo atuar como assistentes, ainda que tenham atuado na definição da tarifa.

No âmbito dos serviços de telefonia, o entendimento foi plasmado na Súmula 506 do STJ:

A Anatel não é parte legítima nas demandas entre a concessionária e o usuário de telefonia decorrentes de relação contratual.

Essa súmula tem raízes no tema repetitivo 76 (REsp n. 1.068.944, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/2/2009).

Naquele julgamento, entendeu-se que são “distintas e juridicamente autônomas” a “relação jurídica estabelecida entre concessionário e usuário, decorrente do contrato entre eles firmado” e a “relação jurídica decorrente do contrato de concessão”. Acrescentou-se que “a legitimidade ou não das normas estabelecidas” pelo poder concedente ou pela agência reguladora “constitui mero fundamento da demanda, e não seu objeto”. Por isso, a agência reguladora foi reputada ilegítima para figurar na lide.

Acrescentou-se que o ato de delegação do serviço público e o contrato entre delegatário e consumidor são “distintos mas entre si relacionados por elo de derivação”. Afirmou-se, no entanto, que “a demanda diz respeito apenas à relação derivada (entre concessionária e usuário), e não à originária” (ato de delegação do serviço público). Por discutir a relação derivada, nem sequer a assistência simples da agência reguladora seria possível.

Transcreve os fundamentos do voto do relator:

2. Para adequada compreensão do tema, algumas premissas básicas devem ser recordadas. Em primeiro lugar, é preciso ter presente a circunstância de que o litisconsorte não é terceiro na relação processual, e sim parte, "e parte principal, tanto quanto o outro" (DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 333, nota 2). Litisconsórcio, portanto, nada mais é do que "o fenômeno jurídico da pluralidade de partes na relação processual" (FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.265). Por isso mesmo se afirma que a existência ou não de litisconsórcio, inclusive o necessário, é, no fundo, uma questão envolvendo "legitimidade para agir" (LIEBMAN, Enrico Tulio. Manual de Direito Processual Civil, vol. I, 2ª ed., Forense, tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco, p. 107) e que para poder ser litisconsorte, é indispensável, antes de mais nada, que a pessoa tenha legitimidade para ser parte. A propósito, ensina didaticamente Pontes de

Miranda:

"Na posição jurídica processual de partes pode haver uma pluralidade de pessoas, de modo que à cumulação subjetiva corresponde litisconsórcio. (...) Quando se trata de saber se cabe, ou não, litisconsórcio, nada mais se discute sobre a legitimidade da parte, porque, sem essa, não pode haver litisconsórcio: a pessoa não poderia ser legitimada como parte, mesmo para a propositura isolada de ação. Quem não pode entrar na porta, por faltar-lhe ingresso, não pode entrar indo com outrem. Assim, antes de responder a questões como 'Podem A e B ser litisconsortes?' 'Podem B e C ser citados, como litisconsortes, na ação em que é parte A?', é preciso que se responda a outras questões, que são anteriores: 'Pode A ser parte?' 'Pode B ser parte?', 'Pode C ser parte?'. Se B não poderia, sozinho, propor a ação, ou ser citado para ação, também não pode ingressar em juízo como litisconsorte, nem ser puxado à lide" (MIRANDA, Pontes de. Comentários ao Código de Processo Civil, Tomo II, Rio de Janeiro, Forense, 1973, p. 9)

Partindo dessa premissa, cumpre definir quem pode, legitimamente, figurar como parte numa relação processual. Em nosso sistema, ressalvada a hipótese de legitimação extraordinária do substituto processual (que depende de autorização de lei - CPC, art. 6º), a legitimação para a causa, nos demais casos (= ordinariamente), se estabelece a partir da relação de direito material objeto do litígio. "Parte legítima para a causa", ensina Athos Gusmão Carneiro, "é quem figura na relação de direito processual como titular, em tese, da relação de direito material nela deduzida, ou, vistas as coisas sob outro ângulo, como titular dos interesses em lide, ou, ainda, como substituto processual" (CARNEIRO, Athos Gusmão. Intervenção de Terceiros, 14ª ed., São Paulo, Saraiva, p. 41). No mesmo sentido:

"Partes legítimas são as pessoas a quem a lei outorga a qualidade para estar em juízo na defesa de direitos e interesses, seja propondo a demanda, seja para que em relação a elas a demanda seja proposta (legitimidade ativa ou passiva). Ordinariamente, têm essa qualidade apenas os sujeitos da relação material em litígio (os cônjuges para a ação de separação judicial, os contratantes para a de anulação do contrato, etc.)" (DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pp. 247).

Chega-se, portanto, à primeira conclusão básica: para legitimar-se como litisconsorte (= como parte) é indispensável, salvo nos casos em que a lei expressamente o autorize, que a pessoa figure, pelo menos em tese, como parte na relação jurídica (ou, se for o caso, em uma das relações jurídicas) de direito material objeto do litígio. Quem não tem vínculo com a relação de direito material afirmada na inicial não é parte legítima, já que não é e nem pode ser beneficiada ou prejudicada em seu patrimônio jurídico pelo resultado da demanda.

3. Atendido a esse primeiro requisito, caberia, em seqüência, investigar em que casos as partes, assim legitimadas, estão obrigadas a litisconsorciar-se, ou seja, em que casos há litisconsórcio obrigatório (= necessário). O litisconsórcio, quando cabível, é, em regra, facultativo, isto é, depende da vontade dos próprios interessados em litisconsorciar-se. A obrigatoriedade de sua formação se dá exclusivamente nas hipóteses do art. 47 do CPC, acima transcrito. Sobre o tema, eis o que diz a doutrina:

"A necessidade do litisconsórcio é ditada no art. 47, caput, que indica as duas situações conducentes a ela. Na árdua tarefa de decifrar

as palavras confusas desse dispositivo, chega-se à conclusão de que o litisconsórcio será necessário quando for unitário e também quando assim a lei o determinar. Fora dessas hipóteses, é facultativo. A facultatividade constitui regra geral, porque corresponde ao princípio da liberdade das partes, não sendo lícito impor sua implantação quando a lei não a exige (Const., art. 5º, inc. II; supra, n. 89), e porque a necessidade importa restrição ao direito de ação, também constitucionalmente assegurado. Nos casos de litisconsórcio necessário, o sujeito só poderá agir em associação com outro ou em face de dois ou vários, também em conjunto. Por isso é que se diz que a necessidade se resolve em uma legitimidade necessariamente conjunta (Liebman); e o caráter excepcional do litisconsórcio necessário deve conduzir a evitar interpretações que atribuam arbitrariamente a necessidade a casos não estritamente cobertos pela duas hipóteses do art. 47 do Código de Processo Civil. O litisconsórcio só será necessário (a) quando a causa versar um objeto incindível, conforme disposição genérica contida no art. 47 do Código de Processo Civil ou (b) quando assim a lei o estabelecer de modo específico, embora o objeto não seja incindível" (DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pp. 352-353).

"O conceito de litisconsórcio necessário, como se sabe mas nunca é demais repisar, não se confunde com o de litisconsórcio unitário; nem é este, tampouco, uma particular espécie daquele. Litisconsórcio unitário e litisconsórcio necessário são dois fenômenos distintos, quanto ao ponto-de-vista em que se coloca a problemática referente a cada um deles: lá, trata-se do julgamento homogêneo que deve ser dispensado àqueles que estão no processo como litisconsortes; aqui, da exigência de que no processo estejam certas pessoas coligadas na condição de autores ou de réus. Ambos, porém, são expressões de uma só idéia, qual seja, a inadmissibilidade de cindir determinada relação jurídica, pretendendo inutilmente ditar uma solução endereçada a certa pessoa, sem ditar a mesma solução com vistas a outra. Seria insuficiente exigir que, em certos casos, o julgamento fosse homogêneo e coerente entre os co-litigantes, permitindo embora que a causa se processasse sem a presença de todos eles: por outro lado, nesses casos, 'não teria sentido obrigar diversos sujeitos a estar em juízo juntos', se não fosse para com isso garantir-se o tratamento unitário dos seus interesses. (...) A mesma idéia de 'direito indivisível', ou de 'relação jurídica incindível', que tem servido para distinguir as situações conducentes ao litisconsórcio necessário, o mesmo critério prático que exclui a admissibilidade de julgados conflitantes, todos esses pontos de referência devem servir, em princípio, como critério para determinar também a necessidade do litisconsórcio (v. supra, n. 20): afinal, se absurdo há em conceber uma sentença que julgue procedente quanto ao réu varão e improcedente quanto à mulher a ação de nulidade de casamento proposta pelo Ministério Público, o mesmo absurdo haverá também no julgamento de semelhante demanda perante um dos cônjuges apenas, sem que o outro seja parte no processo (como averbar no registro civil a nulidade, sem que um deles, o que não foi parte, esteja sujeito à autoridade do julgado? como opor o cônjuge, em caso de sentença julgando a ação improcedente, a coisa julgada produzida em seu favor, quando pode o outro, perfeitamente, voltar a sustentar a nulidade do matrimônio?). (...) A regra fundamental é hoje a seguinte, contida no art. 47, caput, do Código de Processo Civil: 'há litisconsórcio necessário, quando ... o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes'. Ora, entre as palavras omitidas na transcrição acima está a referência à natureza da relação jurídica litigiosa, como ponto de apoio para aferir-se a exigência de decisão homogênea para todos os litisconsortes; se a relação posta em juízo for incindível, então não se admitirão julgamentos discrepantes e, por força da regra geral contida no art. 47, também necessário será o litisconsórcio. Depois, se observarmos que a indispensável uniformidade da decisão constitui expressão da unitariedade deste, poderemos substituir a parte final do dispositivo transcrito, passando a lê-lo da seguinte maneira: 'há litisconsórcio necessário, quando ele for unitário'. Segundo a regra fundamental, o litisconsórcio será necessário sempre que unitário. Dito isso, percebe o

leitor que se repropõem integralmente, com referência à necessidade decorrente do disposto no art. 47 do Código de Processo Civil, todas aquelas questões já estudadas no trato da unitariedade e relativas aos casos em que ela ocorre (cfr., supra, n. 20). Têm pertinência, aqui também, as investigações em torno da natureza da relação jurídica como critério que conduzirá, pela via indireta do art. 47, à necessidade do litisconsórcio; quanto a isso, pode-se dizer, da mesma forma como no trato da unitariedade foi dito, que a necessidade se dará quando a relação jurídica controvertida for incidível" (DINAMARCO, Cândido Rangel. Litisconsórcio: um estudo sobre o litisconsórcio comum, unitário, necessário, facultativo: doutrina e jurisprudência, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984, pp. 112, 113, 116 e 117).

"Diz-se que há litisconsórcio unitário quando o provimento jurisdicional tem que regular de modo uniforme a situação jurídica dos litisconsortes, não se admitindo, para eles, julgamentos diversos. O julgamento terá de ser o mesmo para todos os litisconsortes. O litisconsórcio unitário é a unidade da pluralidade: vários são considerados um; o litisconsórcio unitário não é o que parece ser, pois várias pessoas são tratadas no processo como se fosse apenas uma. Para que assim se caracterize o litisconsórcio, dependerá ele da natureza da relação jurídica controvertida no processo: haverá unitariedade quando o mérito do processo envolver uma relação jurídica incidível. É imprescindível perceber que são dois os pressupostos para a caracterização da unitariedade, que devem ser investigados nesta ordem: a) os litisconsortes discutem uma única relação jurídica; b) essa relação jurídica é indivisível" (DIDIER JR., Freddie. Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento, Salvador: JusPODIVM, 2006, p. 266).

A segunda conclusão a que se chega é, destarte, a seguinte: para que as partes sejam obrigadas a litisconsorciar-se (= para haver litisconsórcio necessário), é indispensável, salvo nos casos em que a lei imponha, que os litisconsortes sejam partes de uma peculiar relação de direito material posta como objeto litigioso: uma relação de direito material única e incidível, o que determina, como imperativo lógico necessário, um julgamento uniforme para todos.

4. Ora, no caso em exame, ninguém contesta que a relação de direito material posta em juízo é, exclusivamente, a que se estabeleceu, por força de um vínculo contratual, entre a concessionária e o usuário do serviço de telefonia. A ANATEL não faz parte nem do contrato e nem, portanto, da relação jurídica dele decorrente. Assim, a ANATEL, porque não ostenta sequer a condição para se legitimar como parte, não pode ser litisconsorte, nem facultativo e muito menos necessário. Aliás, na petição inicial, nada é pedido em relação a ela, nenhuma pretensão é deduzida contra ela. A sentença, conseqüentemente, não a beneficiará e nem a prejudicará.

Não merece guarida, à toda evidência, a tese sustentada pela recorrente, segundo a qual a condição litisconsorte necessária decorre da competência (= poder) normativa ou reguladora dos serviços de telefonia e, especialmente, da estrutura tarifária correspondente. Para que essa afirmação pudesse ser verdadeira seria indispensável afirmar que o exercício do poder normativo ou controlador ou de polícia ou de concedente de serviços públicos, pelos entes estatais, transforma tais entes em partes em todas as relações de direito material estabelecidas pelos destinatários das normas por eles editadas, ou pelas entidades por eles fiscalizadas ou pelas empresas titulares de concessões ou autorizações por eles expedidas. Pensar assim significaria dizer, absurdamente, que as entidades estatais seriam partes nas relações jurídicas de direito material estabelecidas, por exemplo, entre concessionárias de serviços concedidos (v.g., energia elétrica) e seus usuários, entre instituições financeiras e seus clientes, entre instituições seguradoras e seus segurados, e assim por diante. O poder

normativo ou regulador ou de polícia não determina, nem pode determinar, tal espécie de vinculação jurídica, razão pela qual não se pode imaginar possível a presença daqueles entes estatais como litisconsortes (sequer facultativos, quanto mais necessários) em demandas sobre tais relações jurídicas. A jurisprudência do STJ é pródiga em afastar tal espécie de litisconsórcio, como se pode perceber dos seguintes e ilustrativos precedentes: (...) AgRg no Ag 121.388/RS, 4ª T., Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 24.03.1997; AgRg no Ag 85.207/RJ, 3ª. T., Min. Waldemar Zveiter, DJ 18.03.1996); AgRg no Ag 88.028/RS, 3ª. T., Min. Waldemar Zveiter, DJ 11.03.1996.

5. O litisconsórcio necessário, ademais, supõe, conforme se viu, que a relação de direito material seja única e incindível. No que se refere especificamente ao regime de concessão de serviços públicos de telefonia, ninguém nega que a relação jurídica estabelecida entre concessionário e usuário, decorrente do contrato entre eles firmado (sem a participação da ANATEL), não se confunde com a relação jurídica decorrente do contrato de concessão (estabelecido entre ANATEL e concessionária, sem a participação do usuário). São relações jurídicas distintas e juridicamente autônomas. Seria absurdo supor tratar-se de relação jurídica única e incindível. Se tal fosse verdadeiro, ter-se-ia que admitir essa unicidade e incindibilidade também em relação a todos os demais usuários, a significar que qualquer demanda de qualquer usuário contra a concessionária produziria efeitos, desde logo e diretamente, em relação a todos os usuários e ao próprio contrato de concessão, o que determinaria desde logo um litisconsórcio necessário universal, envolvendo a todos. O argumento, como se percebe, prova demais, porque leva ao absurdo.

Inexistindo unicidade e incindibilidade da relação jurídica litigiosa, não se faz presente o pressuposto básico e indispensável ao litisconsórcio passivo necessário previsto no art. 47 (segunda espécie) do CPC.

6. Aliás, a tese da recorrente não chega ao ponto afirmar tal unicidade e nem sequer sustenta que a sentença de procedência nesta demanda produzirá efeitos prejudiciais diretos contra o patrimônio jurídico da ANATEL. O que se diz é que ela pode produzir efeitos reflexos, já que fará juízo a respeito da legitimidade de um dos elementos componentes da estrutura tarifária por ela estabelecida normativamente. Não há como supor essa relação de causa e efeito, até porque a legitimidade ou não das normas estabelecidas pela ANATEL, a sua observância ou não pela concessionária, constitui mero fundamento da demanda, e não seu objeto. Os fundamentos, como se sabe, não tem efeito vinculante e não fazem coisa julgada, nem para as partes e muito menos para terceiro (CPC, art. 469, I e II).

O que se poderia dizer, talvez com mais razão, é que os efeitos reflexos da sentença em face da ANATEL decorreriam, não por causa do seu poder normativo ou controlador e sim em virtude da sua condição de órgão concedente do serviço público de telefonia. Realmente, não se pode negar a existência de relação entre o contrato de concessão (cujas partes são o concedente e a concessionária) e o contrato de utilização dos serviços (firmado entre concessionária e usuário). Embora autônomos, são contratos derivados um do outro: o segundo só existe porque o primeiro existe. É o que também ocorre, por exemplo, entre o contrato de locação (entre locador e locatário) e o de sub-locação (entre locatário e sub-locatário) ou o de empreitada (entre empreitante e empreiteiro) e o de sub-empreitada (entre empreiteiro e sub-empreiteiro). São contratos distintos mas entre si relacionados por elo

de derivação. Assim, eventual demanda sobre o contrato principal pode ter reflexos sobre o contrato derivado. Demanda entre locador e locatário e entre empreitante e empreiteiro a respeito da validade do contrato de locação ou de empreitada pode gerar reflexos sobre a situação jurídica do sub-locador e do sub-empreiteiro. Isso não confere a eles, todavia, a qualidade de litisconsortes necessários, já que a demanda não diz a relação jurídica de que eles sejam partes. O que existe, nesse caso, é um manifesto interesse jurídico de um terceiro (sub-locatário ou sub-empreiteiro) de que uma das partes (locatário ou empreiteiro) seja o vencedor da demanda. Isso os legitima, não como litisconsortes, mas sim como assistentes.

Com efeito, estabelecem os artigos 50 (assistência simples) e 54 (assistência litisconsorcial) do CPC:

[...]

Explicitando os conceitos, eis a doutrina:

"A assistência diz-se simples ou adesiva quando o assistente intervém para discutir a relação jurídica do assistido, mas o faz porque a sua situação jurídica é dependente e conexa com aquela deduzida em juízo, de tal sorte que a decisão final refletirá em sua posição jurídica. Encontra-se na posição de assistente simples o subempreiteiro na ação em que o empreiteiro discute sobre a validade da empreitada. A assistência diz-se litisconsorcial quando o assistente intervém para discutir a relação jurídica deduzida nos autos e que também lhe pertence. Trata-se de relação subjetivamente plúrima, que pertence também ao assistente, não obstante tenha o assistido dado início à ação. Nessas hipóteses, o assistente, em verdade, acopla-se ao processo, para defender direito próprio, diversamente do que o faz o assistente simples. Assim, v.g., o sócio que adere à pretensão de outro na dissolução da sociedade; o acionista que ingressa na ação em que um grupo pede a anulação da assembléia geral ordinária; o condômino que intervém em prol do outro condômino da coisa na ação possessória; o adquirente da coisa litigiosa que atua ao lado do alienante na ação em que outrem se afirma dono da coisa. Todos esses casos são de assistência litisconsorcial" (FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pp. 278-279)

"A assistência é, em si, a ajuda que uma pessoa presta a uma das partes principais do processo, com vista a melhorar suas condições para obter a tutela jurisdicional. Na disciplina das intervenções de terceiros, chama-se assistência o ingresso voluntário de um terceiro no processo, com a finalidade de ajudar uma das partes. Segundo dispõe o art. 50 do Código de Processo Civil, pode intervir no processo o terceiro com interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma das partes. O interesse que legitima a assistência é sempre representado pelos reflexos jurídicos que os resultados do processo possam projetar sobre a esfera de direitos do terceiro. Esses possíveis reflexos ocorrem quando o terceiro se mostra titular de algum direito ou obrigação cuja existência ou inexistência depende do julgamento da causa pendente, ou vice-versa. Exemplo claro de terceiro titular de obrigação dependente daquela que está sob julgamento é o da causa pendente entre o credor e o devedor, para condenação deste a pagar o valor da obrigação. O fiador é legitimado a intervir em defesa do réu-afiançado, com o objetivo de pleitear uma sentença que negue a existência da obrigação principal - a qual é pressuposto necessário de sua obrigação acessória, porque a existência desta depende da existência da obrigação principal. (...) É de prejudicialidade a relação entre a situação jurídica do terceiro e os direitos e obrigações versados na causa pendente. Ao afirmar ou negar o direito do autor, de algum modo o juiz estará colocando premissas para a afirmação ou negação do direito ou obrigação do terceiro - e daí o interesse deste em ingressar. Ingressa em auxílio de uma parte, mas não por altruísmo - e sim para prevenir-se contra declarações que no futuro possam influir em sua própria esfera de direitos. Como sempre, se ele não intervier restar-lhe-á intacta a possibilidade de defender seus próprios interesses depois, seja exercendo o direito de ação ou defendendo-se; e sempre sem o vínculo

da coisa julgada, que não se estende a quem não haja sido parte no processo (art. 472). Mas, intervindo, procura evitar o precedente desfavorável" (DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pp. 387-388)

"Na assistência, ocorre o ingresso de um terceiro em processo alheio - embora venha a assistência disciplinada fora do capítulo atinente à intervenção de terceiros - com vistas a melhorar o resultado a ser dado nesse litígio, tendo em vista a parte a que passa a assistir, seja porque tenha interesse próprio (art. 50), ou, seja porque o seu próprio direito possa ser afetado (art. 54). O Código de Processo Civil prevê duas modalidades de assistência: a simples, disciplinada a partir do art. 50 (arts. 50 e parágrafo único; 51, 52, 53 e 55), e a litisconsorcial, regulamentada no art. 54, e também ao art. 55, pois este abrange as duas espécies. Os aspectos configuradores da fisionomia do instituto da assistência simples são: a) não é o assistente parte, tal como o são autor e réu, pois a lide não é respeitante ao seu direito, apesar de a lei o denominar de parte não-principal (art. 52); b) deve sempre o assistente ter interesse jurídico para poder ingressar no litígio (art. 50). O objetivo da assistência simples é agregar-se o assistente a uma das partes, colimando que a sentença seja favorável à parte à qual auxilie. Portanto, o assistente, para intervir no processo, desde logo deverá evidenciar a dimensão concreta do interesse que justifique sua intervenção (arts. 50 e 51), salvo quando esta já esteja claramente definida em lei (Lei 8.245/91, art. 59, § 2º, que repete, neste particular, o que já constava da revogada Lei 6.649/79, art. 35, parágrafo único). Já na assistência litisconsorcial existe uma pretensão material do assistente sobre o objeto material do processo, mas não pretensão processual pelo assistente deduzida, senão que foi deduzida pelo assistido, mas que, por isso mesmo, está em juízo, e também a ele, assistente, diz respeito (tal como se ele a houvesse deduzido). Esta conceituação deve ser desdobrada, para melhor entendimento. O assistente litisconsorcial, diz a lei (art. 54), tem relação jurídica (= conflito de interesses) com o adversário do assistido, da mesma forma que tem, esse mesmo conflito, o próprio assistido" (ALVIM, Arruda. Manual de Direito Processual Civil, vol. 2, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, pp. 119-121)

"Na assistência simples, o terceiro ingressa no feito afirmando-se titular de relação jurídica conexa àquela que está sendo discutida. O interesse jurídico do terceiro reflete-se na circunstância de manter este, com o assistido, relação jurídica que poderá ser afetada a depender do julgamento da causa. Como diz Genacéia Alberton: o assistente simples visa à vitória do assistido, tendo em vista o reflexo que a decisão possa ter em relação jurídica existente entre eles. Fundamental perceber que, no processo, não se discute relação jurídica da qual faça parte este terceiro, bem como não tem ele qualquer vínculo jurídico com o adversário do assistido. O terceiro intervém para ser parte auxiliar - sujeito parcial mas que, em razão de o objeto litigioso do processo não lhe dizer respeito diretamente, fica submetido à vontade do assistido. Bom exemplo é o do sublocatário, em demanda de despejo contra o locatário, pois o direito dele depende da preservação de direito de outrem; seu interesse jurídico é mediato e aparentemente altruísta, pois, para proteger o seu patrimônio, tem de ajudar na defesa do alheio" (DIDIER JR., Freddie. Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento, Salvador: JusPODIVM, 2006, p. 296).

A intervenção por assistência é uma forma de intervenção espontânea, e que ocorre não por via de 'ação' mas sim por inserção do terceiro na relação processual pendente. (...) O terceiro, ao intervir no processo na qualidade de assistente, não formula pedido algum em prol de direito seu. Torna-se sujeito do processo, mas não se torna parte. O assistente insere-se na relação processual com a finalidade ostensiva de coadjuvar a uma das partes, de ajudar ao assistido, pois o assistente tem interesseem que a sentença venha a ser favorável ao litigante a quem assiste. (...) Não é qualquer interesse que autoriza um terceiro a intervir no processo em favor de uma das partes, mas sim apenas o interesse jurídico. O interesse, v.g., meramente afetivo, ou meramente econômico, não faculta a assistência. Em face do inter-relacionamento,

da maior ou menor interdependência das relações jurídicas, freqüentemente a sentença proferida na causa entre A e B poderá refletir-se em relação jurídica entre A e o terceiro C, quer favorecendo a posição jurídica do terceiro, quer prejudicando-o juridicamente. Assim, procedente a ação de despejo e operada a resolução do pacto de locação entre A e B, a sentença importa também na resolução das sublocações. Ao sublocatário assiste, pois, a faculdade de intervir no processo assistindo o locatário réu, já que a própria vigência do contrato de sublocação poderá ser afetada pelo teor da sentença. Vamos supor, outrossim, o caso do proprietário de moradia urbana. O dono do terreno vizinho pretende neste construir alto edifício, que poderá prejudicar a vista, a insolação, a privacidade do morador da casa. A Prefeitura nega a permissão de construção, invocando infringência a posturas, e surge o conflito judicial. O proprietário da casa tem manifesto interesse, até econômico, na não-construção do edifício, e a doutrina e a jurisprudência têm entendido que tal interesse é também jurídico, autorizando assim seu ingresso no processo como assistente do Município. É jurídico o interesse no clássico exemplo do tabelião que requer ser admitido como assistente do réu em ação proposta para anular, para defeito formal, a escritura pública que redigiu. Se procedente a demanda, surgirá, em tese, em favor do interessado na validade da escritura, pretensão indenizatória contra o notário" (CARNEIRO, Athos Gusmão. *Intervenção de terceiros*, São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 151-153).

7. Bem se vê, dessas ilustrativas passagens doutrinárias, que a intervenção da ANATEL, na presente demanda, poderia ser admitida, na melhor das hipóteses, na condição de assistente simples, ou seja, de alguém que tem interesse jurídico na vitória de uma das partes, já que a sua derrota pode lhe ser prejudicial. Fica certamente afastada a condição de assistente litisconsorcial, eis que, para isso, seria indispensável, segundo o art. 54 do CPC, que estivesse sendo questionada na demanda uma relação jurídica entre o assistente e o adversário do assistido (no caso, deveria ser uma relação jurídica entre a ANATEL e o próprio usuário, o que não existe).

Todavia, nem mesmo a condição de assistente simples pode aqui ser admitida: a demanda diz respeito apenas à relação derivada (entre concessionária e usuário), e não à originária (contrato de concessão), da qual deriva. Se a demanda tivesse por objeto a legitimidade da relação originária poder-se-ia admitir que a procedência do pedido afeta, reflexamente, a relação dela derivada. O contrário, todavia, não se verifica: a nulidade do contrato derivado não afeta o contrato originário. Os exemplos citados pela doutrina esclarecem isso: a sentença que declarada a nulidade do contrato de empreitada tem reflexos sobre o de subempreitada; o inverso, todavia, não é verdadeiro. O mesmo ocorre com o contrato de locação, cuja nulidade afeta a sublocação, mas o inverso não é verdadeiro.

É justamente por isso, aliás, que a jurisprudência mais recente de ambas as Turmas da 1ª Seção tem negado, em hipóteses análogas, a existência de interesse jurídico da ANATEL para intervir como assistente simples das concessionárias. Nesse sentido: (...) REsp 904.534/RS, Min. Humberto Martins, 2ª T., DJ 01.03.2007; REsp 809.504/RS, Min. Castro Meira, 2ª T., DJ 07.08.2006; REsp 795448/RS, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ 08.06.2006; REsp 796031/RS, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ 29.05.2006; REsp 788806/MS, 2ª T., Min. Castro Meira, DJ 30.03.2006.

8. De qualquer modo, ainda que se admitisse a legitimação da ANATEL para intervir no processo na condição de assistente simples, seria importante atentar para as substanciais diferenças entre o litisconsorte

necessário e assistente, notadamente pelas conseqüências que trazem para a presente demanda e para as demais centenas de demandas semelhantes ajuizadas pelos usuários do serviço de telefonia. Assim, v.g., a assistência - simples ou litisconsorcial - é sempre voluntária, não podendo ser imposta nem mesmo a pedido do assistido e pode ocorrer em qualquer fase do processo ("... o assistente recebe o processo no estado em que se encontra" - CPC, art. 50, parágrafo único); já o litisconsórcio necessário deve ser formado obrigatoriamente, desde o início do processo, como condição de validade e de eficácia da própria sentença, o que significa que, não sendo requerido pelo autor, a conseqüência será a extinção do processo sem julgamento de mérito (CPC, art. 47 e parágrafo único). Portanto, a acolher-se a tese da recorrente cumpriria ao juiz (neste e nos demais processos) declarar a nulidade desde o início e determinar que o autor promova a citação da ANATEL, como prevê o art. 47 do CPC.

A mesma lógica foi observada para conflitos entre consumidores e fornecedores de energia elétrica. Cito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO PÚBLICO REGULADO. CONTRATO DE CONCESSÃO. ENERGIA ELÉTRICA. BANDEIRAS TARIFÁRIAS. ANEEL. SÚMULAS 5, 83 e 518/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação Ordinária proposta pela Solida Brasil Madeiras Ltda. contra a Aneel na qual se insurge a parte recorrente contra a política tarifária dos serviços concedidos de energia elétrica adotada pelo Governo Federal no ano de 2015, quando da criação das Bandeiras Tarifárias, como forma de combater a escassez das chuvas no período de referência.

2. O Tribunal a quo deu provimento à Apelação da Aneel para julgar improcedente a ação, prejudicada à Apelação da autora.

3. Aduz a parte recorrente que o acórdão do Tribunal de origem, ao extinguir a ação no tocante à Aneel e à União, não apreciou o debate envolvendo o Adicional de Bandeiras Tarifárias, argumentando presente a legitimidade passiva dos referidos entes públicos. A Aneel, segundo alega, "é o ente que editou a Resolução Normativa nº 547/2013 que culminou na obrigatoriedade da Recorrente ao recolhimento do Adicional de Bandeiras Tarifárias em total arrepio ao que prevêm as leis que regulamentam o setor elétrico, já exautivamente colacionado ao longo da presente demanda. Além do mais, é a Aneel quem mensalmente estabelece qual é a cor da bandeira que vigorará para o mês subsequente e, conseqüentemente, qual valor será pago pelas Recorrentes e os demais consumidores de energia elétrica país afora".

4. Afirma ainda: a) a Aneel, a Eletrobrás e a União seriam partes processuais legítimas em razão de serem beneficiárias do produto arrecadado com a contribuição e responsáveis pela eventual restituição dos valores cobrados; b) não poderia uma Resolução da Aneel majorar o importe da tarifa de energia; c) a atuação da concessionária é por sua conta e risco (art. 2º, II, da Lei 8.987/1995), não podendo repassar os custos da geração de energia através de fontes térmicas ao consumidor, devido a condições hidrológicas desfavoráveis; d) a criação do sistema de bandeiras tarifárias ofendeu o art. 70, §2º, da Lei 9.069/1995, que prevê o reajuste ou revisão dos preços públicos anualmente, realizando o repasses de custos de forma mensal; e) os Decretos 7.945/2013, 8.203/2014, 8.221/2014 e 8.272/2014 promoveram a ampliação e a inclusão de outras sete finalidades para a CDE, além das previstas nas Leis 10.438/2002, 10.762/2003, 12.783/2013 e 12.839/2013, violando o art. 175, III, da CF/1988, que requer lei para estabelecer a política tarifária dos serviços concedidos; f) como o Tesouro Nacional deixou de repassar os recursos de sua responsabilidade, atribuindo aos consumidores o pagamento da CDE, culminou nesse aumento abusivo de 1000% em 2015, 650% em 2016 e 400% em 2017.

5. Observa-se pela leitura do acórdão recorrido que o Tribunal a quo, além de reputar a Aneel parte ilegítima para figurar na demanda, também declarou a constitucionalidade e legalidade da política energética estabelecida pela legislação federal na matéria.
6. Não conheço do Recurso Especial em relação aos argumentos de inconstitucionalidade de atos normativos editados para regulamentar a política energética nacional, sob pena de afronta à competência fixada pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal.
7. Preliminarmente, é importante ressaltar que a **CELESC, como destinatária dos valores das tarifas cobradas pelo serviço de fornecimento de energia elétrica, deveria figurar na relação jurídica processual, pois a pretensão constante na petição inicial abrange a suspensão da cobrança e devolução de valores que entende a parte recorrente serem indevidos, utilizando-se como causa de pedir a inconstitucionalidade e a ilegalidade de atos normativos expedidos pela União e pela Aneel (resoluções e decretos).**
8. Consoante pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o conceito de tratado ou lei federal, previsto no art. 105, inciso III, "a", da Constituição da República, deve ser considerado em seu sentido estrito, não compreendendo Súmulas de Tribunais, nem atos administrativos normativos (Súmula 518/STJ - "Não é cabível recurso especial fundado em alegada violação de enunciado de súmula"). Desse modo, impõe-se o não conhecimento do Recurso Especial quanto à alegação de ofensa a dispositivos de Resolução Normativa expedida pela Aneel. A propósito: AgInt no REsp 1.694.666/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/5/2018; AgInt no REsp 1.679.808/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 16/3/2018.
9. Verifico, ainda, que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual **a Aneel e a União não são partes legítimas para figurar no polo passivo de demanda que questiona as quantias cobradas a título de energia elétrica, nem mesmo como assistente simples**, e, por consequência, a competência para julgamento da causa é da Justiça Estadual. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". Na mesma linha: AgRg no AREsp 230.329/MS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/10/2015; AgRg no AREsp 515.808/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/6/2015; AgRg no REsp 1.384.034/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 29/3/2016; AgRg no REsp 1.389.427/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 04/12/2013.
10. Ademais, há de se reputar legítima a atuação do Estado na regulação de serviços públicos concedidos aos particulares, como é o caso do fornecimento de energia elétrica.
11. A Lei 8.987/1995, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos, estabelece que "A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação" (art. 4º). O referido diploma normativo, ao afirmar que "Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato" (art. 6º), define serviço adequado no §1º como "o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas".
12. A natureza contratual da concessão de serviços públicos, cujos critérios de fixação do valor da tarifa e de quais elementos poderão ou não compor o valor do preço cobrado dos usuários, impede o conhecimento da matéria em Recurso Especial. Sob esse aspecto, avaliar a pretensão veiculada no Recurso Especial demanda a análise de cláusulas contratuais, ante o óbice erigido pela Súmula 5/STJ (a simples interpretação de cláusula contratual não enseja Recurso Especial). A propósito: AgInt no REsp 1.099.282/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 25/8/2017; AgRg no AgRg no REsp

1.435.691/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14/10/2016; AgRg no REsp 1.424.270/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 13/10/2014.

13. A política pública de Bandeiras Tarifárias (verde, amarela e vermelha) busca equalizar a oscilação dos custos da produção de energia elétrica, repassando para os usuários do serviço público o valor de tarifa proporcional aos custos dos serviços. A Lei 10.438/2002 é bastante clara quanto ao ponto, quando define já no seu art. 1º que "Os custos, inclusive de natureza operacional, tributária e administrativa, relativos à aquisição de energia elétrica (kWh) e à contratação de capacidade de geração ou potência (kW) pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE serão rateados entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo Sistema Elétrico Nacional Interligado, proporcionalmente ao consumo individual verificado, mediante adicional tarifário específico, segundo regulamentação a ser estabelecida pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel".

14. O mesmo diploma normativo ressalta a possibilidade da majoração das tarifas em periodicidade menor que a anual prevista no contrato administrativo (desde que aprovada pela Aneel - arts. 2º e 3º da Lei 9.427/1996), de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, quando afirma: "Art. 4º A Aneel procederá à recomposição tarifária extraordinária prevista no art. 28 da Medida Provisória no 2.198-5, de 24 de agosto de 2001, sem prejuízo do reajuste tarifário anual previsto nos contratos de concessão de serviços públicos de distribuição de energia elétrica".

15. Assim, parece razoável que, diante do quadro de escassez das chuvas em determinado período, para se evitar o "apagão elétrico" ocorrido em épocas anteriores, seja estabelecida uma política de preços das tarifas de energia de forma diferenciada para cobrir os custos adicionais pela utilização em maior grau das usinas termoeletricas, por exemplo, socializando os custos daí decorrentes com todos os usuários.

16. O STJ possui precedente firmado pela Primeira Seção que se amolda com perfeição ao caso: "Poderá o poder concedente, na forma do art. 11 da Lei n. 8.987/1995, prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas" (REsp 975.097/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Rel. p/ Acórdão Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 14.5.2010; EREsp 985.695/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 12/12/2014.

17. Comprovada a competência regulatória da Aneel para editar atos normativos que autorizem a revisão dos valores das tarifas cobradas pelas concessionárias de energia elétrica, bem como a razoabilidade da criação de Bandeiras Tarifárias de acordo com os custos variáveis do serviço de energia elétrica, repassando esses custos aos usuários do sistema, é forçoso concluir pelo não acolhimento da pretensão recursal.

18. Recurso Especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.

(REsp n. 1.752.945/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/9/2018)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. O SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO DE PROCESSOS EM FACE DE RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC) SE APLICA APENAS AOS TRIBUNAIS DE SEGUNDA INSTÂNCIA. TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. AGRAVO REGIMENTAL DA ANEEL DESPROVIDO.

1. A Corte Especial firmou entendimento de que o comando legal que determina a suspensão do julgamento de processos que aguardam decisão em recurso repetitivo, nos termos do art. 543-C do CPC, somente é dirigido aos Tribunais de segunda instância, e não abrange os recursos especiais já encaminhados ao STJ.

2. Conforme jurisprudência assente nesta Corte, **a ANEEL não é parte**

**legítima para figurar no polo passivo de demanda que questiona os valores cobrados a título de energia elétrica, nem mesmo como assistente simples** e, por consequência, a competência para julgamento da causa é da Justiça Estadual. 3. Precedentes: AgRg no REsp 1.381.481/RS, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 21.5.2015; AgRg no AREsp 515.808/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 17.6.2015; AgRg no REsp 1.381.333/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 31.3.2014; EDcl no AgRg no REsp 1.398.811/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 19.3.2014; AgRg no AREsp 434.720/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 25.2.2014; AgRg no AREsp 434.720/RS, Min. Og Fernandes, DJe 25.2.2014; AgRg no AREsp 418.218/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 16.12.2013; AgRg no REsp 1.384.036/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 22.10.2013. 4. Agravo Regimental da ANEEL desprovido. (AgRg no AREsp 230.329/MS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 6/10/2015).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. DISCUSSÃO SOBRE O VALOR DA TARIFA. ILEGITIMIDADE DA ANEEL PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA LIDE.

1. A jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento no sentido de que **não há interesse jurídico do ente regulador nas ações de restituição de indébito na qual litigam consumidor e concessionária de energia, em decorrência da majoração ilegal das tarifas, impossibilitando o deferimento da assistência simples**. Precedentes: AgRg no AREsp 566.884/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 24/04/2015; AgRg no REsp 1372361/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 20/05/2014, DJe 27/05/2014.

2. Conforme já decidido, "a Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de orientar que a determinação de suspensão dos processos que foram afetados com fundamento no art. 543-C do CPC, somente atinge os recursos em trâmite perante os Tribunais Estaduais e Regionais Federais, não se aplicando aos processos em curso nesta instância superior" (AgRg no REsp 1.346.831/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Filho, Primeira Turma, DJe 31/3/2015). 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 515.808/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/6/2015).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. DISCUSSÃO SOBRE O VALOR DA TARIFA. DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR, QUE NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. ART. 557 DO CPC. PEDIDO DE INTERVENÇÃO DA ANEEL, COMO ASSISTENTE. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Por força de autorização legal do art. 557 do CPC, constitui prerrogativa do Relator, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, negar seguimento a Recurso Especial em confronto com jurisprudência dominante desta Corte, tal como ocorre, in casu, em que há precedentes unânimes de ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ - competente para o julgamento do assunto - sobre a matéria.

II. A jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que **a ANEEL não detém legitimidade passiva, nas ações propostas por usuários, em face de concessionária de serviço público, em que se discute restituição de indébito, decorrente de suposta majoração ilegal de tarifas de energia elétrica**, e tampouco interesse jurídico, a justificar a sua admissão no feito, como assistente. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 436.756/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 5/11/2014; EDcl no AgRg no REsp 1.398.811/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/3/2014; AgRg no REsp 1.389.427/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 4/12/2013. III. Agravo Regimental

improvido. (AgRg no REsp 1.384.034/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/3/2016).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. MAJORAÇÃO INDEVIDA. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA- ANEEL. PEDIDO DE ASSISTÊNCIA. INTERESSE JURÍDICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

1. "Nos termos do art. 50 do CPC, a assistência pressupõe o interesse jurídico de terceiro, em processo no qual contendam duas ou mais pessoas, de que a sentença seja favorável a uma delas. Esta Corte já decidiu que não basta o interesse corporativo ou institucional para que a assistência seja admitida" (AgRg no REsp 1.167.563/RS, Rel. Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, julgado em 6/8/2013, DJe 18/10/2013).

2. Assim, o acórdão do Tribunal a quo está em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que a ANEEL não possui interesse jurídico nas ações de restituição de indébito na qual litigam consumidor e concessionária de energia, em decorrência da majoração ilegal das tarifas, o que impossibilita o deferimento da assistência simples. 3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.389.427/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/11/2013).

Essa jurisprudência foi formada em torno de tarifas estabelecidas ou autorizadas pelo poder concedente ou ente regulador. Tratava-se de disputas entre o consumidor e o concessionário, permissionário ou autorizado a prestar o serviço, tendo como causa de pedir suposta ilegalidade ou irregularidade praticada ou tolerada pelo Poder Público que resultava em uma tarifa maior.

Nos casos anteriores, mesmo reconhecendo que o ente concedente e a agência reguladora tiveram papel central na definição da tarifa combatida, ainda assim esta Corte reputou-os ilegítimos para figurar no polo passivo do processo judicial.

A conclusão é seguida para elementos que se incorporam à tarifa e para adicionais tarifários. Dentre os casos mencionados, tratavam do reajuste tarifário o AgRg no AREsp 230.329, o AgRg no AREsp 515.808, o AgRg no REsp 1.384.034 e o AgRg no REsp 1.389.427, ao passo que o adicional de Bandeiras Tarifárias era o objeto do REsp n. 1.752.945.

As mesmas razões de decidir são perfeitamente aplicáveis à questão controversa ora em análise. Neste caso, a causa de pedir é uma suposta ilegalidade de tarifa que cabe à prestadora do serviço público de transmissão ou distribuição de energia elétrica, mas cujo efeito financeiro é repassado ao consumidor final. Trata-se da quota anual para a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, criada pelo art. 13, § 1º, I, da Lei n. 10.438/2002. Tendo em vista esse fundamento, pede-se a repetição do suposto indébito e a redução dos pagamentos futuros.

A CDE, criada pelo art. 13 da Lei n. 10.438/2002, é um fundo público setorial que "subvenciona alguns agentes ou atividades econômicas do setor elétrico a partir de recursos do

Tesouro Nacional e dos consumidores de energia elétrica " (SILVA, R. M. Impactos dos Subsídios Custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 167). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 9 de setembro de 2024. p. 5).

Dentre as fontes de recursos da CDE, estão as quotas anuais "pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final". Trata-se, portanto, de uma dívida das concessionárias, permissionárias ou autorizadas a prestar serviços de distribuição ou de transmissão de energia elétrica ao consumidor final. As quotas anuais são pagas "mediante encargo tarifário" incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão (TUST) ou de distribuição (TUSD).

Ocorre que os custos das quotas anuais não são suportados pelas empresas do ramo de energia. Elas são autorizadas a repassá-los "às tarifas dos consumidores finais, conforme metodologia de cálculo a ser definida pela ANEEL", na forma do art. 10, § 3º, do Decreto n. 9.022/2017:

§ 3º As quotas anuais da CDE serão rateadas entre os agentes de transmissão e distribuição e repassadas às tarifas dos consumidores finais, conforme metodologia de cálculo a ser definida pela ANEEL, observados os critérios definidos no [art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002](#), e neste Decreto.

Nas concessões dos serviços públicos com tarifas reguladas, a transferência, a jusante, de novos encargos legais que onerem as concessionárias é uma ferramenta para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse sentido, prevê o art. 9º, § 3º, da Lei n. 8.987/1995:

Art. 9 A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

De fato, a transferência dos encargos na tarifa é usual nos serviços públicos concedidos, especialmente naqueles que se caracterizam por monopólio ou oligopólio, como é o caso do setor energético.

Portanto, as empresas de transmissão e distribuição são as devedoras das quotas anuais, mas repassam esse encargo ao último elo da cadeia: os consumidores finais.

Além dos fornecedores e dos consumidores, há outros três atores, cuja posição é

relevante para a compreensão do direito material envolvido na controvérsia: UNIÃO, ANEEL e CCEE.

O primeiro ator é a UNIÃO, poder concedente e dona do patrimônio da CDE.

Compete à UNIÃO explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, "b", da Constituição Federal).

O patrimônio da CDE é da UNIÃO. A legislação poderia ser mais clara sobre a titularidade do patrimônio da Conta, especialmente porque se trata de um fundo sob regime especial, cujos recursos não integram o Orçamento Geral União (OGU). No entanto, a UNIÃO é o poder concedente e, em última análise, a responsável pela eficiência e universalização desse serviço público. Portanto, o patrimônio da CDE é da UNIÃO.

Apesar de ser a dona da CDE, a UNIÃO tem um papel limitado na sua supervisão, a qual é descentralizada à ANEEL.

O segundo ator é a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, a encarregada de traçar diretrizes, aprovar o orçamento e fiscalizar a administradora da Conta.

A agência reguladora, "autarquia federal sob regime especial" (art. 1º da Lei n. 9.427/1999), tem atribuição, na forma do Decreto n. 9.022/2017, para aprovar o orçamento da CDE, fixar as quotas anuais (art. 10), fiscalizar a movimentação (art. 22) e receber a prestação de contas anual (art. 23, parágrafo único, III), além de estabelecer a destinação de recursos.

O terceiro ator é a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, encarregada da administração da conta. Até 2017, esse papel era da ELETROBRÁS. No entanto, o Decreto n. 9.022/2017 transferiu à CCEE a operação da CDE. Assim, a CCEE é responsável pela consolidação do orçamento anual (art. 9º), movimentação, gerenciamento, utilização, transferência de recursos e realização de pagamentos (art. 11).

A CCEE é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cuja criação foi autorizada pela UNIÃO, sob regulação e fiscalização da ANEEL (art. 4º da Lei n. 10.848/2004).

A CCEE não é proprietária dos recursos da CDE. O Decreto n. 9.022/2017 deixa claro que a CCEE não tem disponibilidade econômica ou jurídica sobre os recursos da Conta (art. 19), não deve obter vantagem ou prejuízo e não assume riscos além daqueles decorrentes da movimentação da Conta (art. 11), deve utilizar contas correntes específicas para sua movimentação (art. 17) e tem obrigação de prestar contas anuais à ANEEL (art. 23). A CCEE é remunerada por esses serviços, com recursos da própria CDE, conforme regulamentação da ANEEL (art. 4º, VIII).

A CCEE age, por delegação do Poder Concedente e sob a fiscalização da ANEEL,

como gestora da conta.

Portanto, a UNIÃO é a dona do patrimônio, a ANEEL a reguladora e a CCEE a gestora, em nome da UNIÃO, do patrimônio da CDE.

Esses três atores fazem parte da estrutura da própria CDE.

Os cinco atores envolvidos na disputa têm, em resumo, os seguintes papéis:

<b>Agente</b>	<b>Papel</b>
UNIÃO	Pessoa jurídica de direito público, poder concedente, proprietária do patrimônio da CDE, não exerce diretamente poderes de administração
ANEEL	Pessoa jurídica de direito público, autarquia federal, agência reguladora responsável pela definição dos valores das quotas e do destino da CDE, mas sem a gestão direta
CCEE	Pessoa jurídica de direito privado, gestora do patrimônio da CDE
Distribuidores transmissoras energia elétrica	ou de Devedoras da quota anual, mas que podem repassar o encargo na tarifa de transmissão e de distribuição
Consumidor final	Responsável pelo pagamento do encargo tarifário para fazer frente à quota anual, incorporado à tarifa de consumo de energia elétrica

Identificados os atores, é relevante identificar quem discute (autor da ação) e o que é discutido (causa de pedir).

As discussões judiciais que dão origem à presente controvérsia são movidas pelo consumidor final.

A causa de pedir é a ilegalidade de componentes da quota imposta às empresas do setor energético. Indiretamente, o consumidor discute o encargo das distribuidoras e transmissoras. Não há nenhuma discussão sobre o cálculo do repasse pela fornecedora. A afirmação é de que a quota da empresa deveria ser menor, por isso, o repasse ao consumidor deveria ser mais módico.

O autor é consumidor final e, como tal, tem legitimidade apenas para discutir a própria relação com a empresa de energia. Portanto, a procedência do pedido reduz a tarifa ao usuário final, mas não gera efeitos na quota anual devida pela prestadora do serviço.

Portanto, se "a legitimidade" é a "individualização do interesse" em causa, a "pertinência subjetiva" em face do interesse, é a prestadora do serviço de distribuição ou transmissão de energia elétrica, a qual tem o contrato com o consumidor final, quem tem essa

pertinência subjetiva.

Dessa forma, apenas a fornecedora de energia elétrica é legítima para figurar no polo passivo da demanda. Na forma da jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, UNIÃO e ANEEL não são legítimas para a causa, e não tem nem sequer a possibilidade de atuarem como assistentes.

### **Tese Repetitiva**

Proponho a fixação da seguinte tese:

"As demandas em que o consumidor final discute parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE devem ser movidas contra a prestadora de serviços de energia elétrica, sendo ilegítimas para a causa a União e a ANEEL, ainda que a causa de pedir seja a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público".

### **Modulação de efeitos**

O art. 927, § 3º, do CPC, dispõe que “pode haver modulação dos efeitos” da decisão na “alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos”, no “interesse social e no da segurança jurídica”.

A modulação dos efeitos da decisão possui natureza excepcional e deve ser realizada quando há mudança na orientação jurisprudencial consolidada.

Não há razão para modular o entendimento aqui definido. Como mencionado na fundamentação, a orientação do Superior Tribunal de Justiça já existe e está sendo reafirmada.

Assim, não é cabível a modulação dos efeitos desta decisão.

### **Caso concreto**

No caso concreto, foram interpostos recursos especiais pela autora, IPACOL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA., e pelas rés, UNIÃO e ANEEL.

A UNIÃO argumentou que o recurso da parte autora não pode ser conhecido, visto que, na forma da Súmula 83 do STJ, a decisão recorrida teria seguido jurisprudência da Corte quanto à ilegitimidade passiva da UNIÃO e que, na forma da Súmula 284 do STF, a petição recursal estaria deficientemente fundamentada.

Não incide o óbice da Súmula 83 do STJ, visto que a orientação quanto a legitimidade passiva está sendo reafirmada nesta oportunidade.

Tampouco se aplica o impedimento da Súmula 284 do STF, visto que a petição recursal permite a perfeita compreensão da impugnação.

A UNIÃO e a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL arguíram a violação ao art. 1.022, II e art. 371, combinado com art. 489, § 1º, e incisos do CPC, visto que não teriam sido enfrentados argumentos capazes de, em tese, infirmar a conclusão do julgado.

A UNIÃO afirmou que a tese da ilegitimidade passiva não foi devidamente apreciada. Esse argumento resta superado, tendo em vista o resultado deste julgamento.

Ambas afirmam que teses amparadas em dispositivos legais relativos às concessões de energia elétrica e às finalidades da CDE não foram levadas em conta. No entanto, o acórdão recorrido considerou a legislação de regência e ponderou as teses desenvolvidas em torno dela, apenas chegando a conclusão desfavorável às recorrentes.

Logo, a alegada invalidade não existe.

UNIÃO, ANEEL e IPACOL buscam discutir as destinações da CDE.

Neste ponto, os recursos não merecem conhecimento. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça entendeu que "o exame da questão demanda a apreciação de complexo material fático-probatório, o que impede a apreciação do tema em Recurso Especial". Esse foi o fundamento empregado para reduzir a delimitação da controvérsia repetitiva objeto do tema 1.148. Originalmente, além da questão da legitimidade passiva, fora afetada a definição do mérito, de acordo com a seguinte enunciação: "Mérito atinente à legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público a respeito de parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE". Seguindo esse entendimento, os recursos especiais não podem ser conhecidos quanto ao mérito da controvérsia, na forma da Súmula 7 do STJ.

O recurso da UNIÃO, no qual é sustentada sua ilegitimidade passiva, deve ser provido. O acórdão recorrido considerou a UNIÃO parte legítima para a causa, em dissonância com o entendimento adotado neste julgado.

O recurso da IPACOL, no qual busca o reconhecimento da legitimidade passiva da RGE, deve ser provido, para adequação ao entendimento aqui adotado.

Reconhecida a legitimidade passiva da RGE, deve ela ser condenada, solidariamente com a ANEEL, nos exatos termos da decisão recorrida.

A legitimidade passiva da ANEEL não é matéria devolvida nestes autos ao Superior Tribunal de Justiça. O recurso da agência reguladora não alcança esse ponto. O entendimento do STJ é no sentido de que, a despeito da redação do art. 485, § 3º, do CPC, se não há recurso, não se pode modificar decisão de instância anterior que expressamente decidiu sobre

a legitimidade de parte (EREsp n. 1.488.048, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Segunda Seção, julgado em 13/11/2024). Não se trata de matéria que possa ser conhecida de ofício em grau recursal. Muito embora o acórdão recorrido esteja, nesse ponto, em dissonância com o que se decidiu neste julgado, não cabe afastar a condenação da ANEEL.

A IPACOL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA. alegou que as custas processuais e os honorários advocatícios foram arbitrados em violação ao art. 86 do CPC, visto que foi vitoriosa na maior parte de seus pedidos.

As custas processuais e os honorários advocatícios foram divididas igualmente entre a autora e os vencidos, conforme acórdão recorrido:

Considerando a sucumbência recíproca, condeno a autora a suportar o valor equivalente a metade das custas processuais e ao pagamento de 50% dos honorários advocatícios, a serem divididos, em partes iguais, entre as três rés. Condeno as demandadas, solidariamente, ao ressarcimento de metade das custas adiantadas pela autora, bem como ao pagamento de 50% honorários advocatícios fixados, em favor do procurador da autora. Fixo os honorários advocatícios nos percentuais mínimos estabelecidos no art. 85, §3º, do CPC, a incidirem sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 4º, III do CPC (considerando a impossibilidade de mensuração dos valores devidos) e § 5º do mesmo dispositivo legal.

O critério de divisão não merece revisão em sede de recurso especial. Ainda que a parte autora tenha sido vitoriosa na maior parte dos pedidos, não se tem, no momento, notícia da dimensão econômica destes. Logo, não se tem como definir a sucumbência preponderante. Assim, o critério não viola o disposto no art. 86 do CPC.

Além disso, a "jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a revisão do quantitativo em que autor e réu decaíram do pedido, para fins de aferição de sucumbência recíproca ou mínima, implica reexame de matéria fático-probatória, incidindo a Súmula nº 7/STJ" (AgInt no AgInt no AREsp n. 2.626.785/TO, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 18/11/2024).

### **Conclusão**

Ante o exposto:

a) conheço em parte do recurso especial da UNIÃO e, nesta parte, dou-lhe provimento, para reconhecer a ilegitimidade passiva da recorrente;

b) conheço em parte do recurso da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e, nesta parte, nego-lhe provimento;

c) conheço em parte do recurso especial da IPACOL e, nesta parte, dou-lhe

provimento, para reconhecer a legitimidade passiva da RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE e condená-la, solidariamente com a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, nos termos da decisão recorrida.

Condeno a RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE a pagar com 1/4 das custas processuais e a ressarcir metade das custas processuais adiantadas pela parte autora, seguindo o critério do acórdão recorrido.

Condeno a RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE a pagar metade dos honorários advocatícios arbitrados em favor da parte autora.

Os honorários advocatícios em favor dos patronos dos réus foram estabelecidos em 1/3 para cada. Tendo em vista que, desta feita, a UNIÃO restou integralmente vencedora e a RGE predominantemente vencida, devem ser redistribuídas as proporções. Assim, a UNIÃO fará jus à metade e a RGE a 1/6 dos honorários advocatícios arbitrados em favor dos réus.

Majoro os honorários advocatícios aos quais foi condenada a ANEEL em favor da parte autora, em 10% do valor arbitrado, a teor do contido no § 11 do artigo 85 do Código de Processo Civil.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0259224-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.955.655 / RS

Número Origem: 50030792120184047113

PAUTA: 12/03/2025

JULGADO: 12/03/2025

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL

RECORRENTE : IPACOL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA

ADVOGADOS : LEANDRO JOSE CAON - RS052820  
VINÍCCIUS ANDRÉ MORONI - RS098274

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : RIO GRANDE ENERGIA S/A

ADVOGADO : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM - SP076921

ADVOGADOS : ANDRESA CUNHA DE FARIA - SP311931  
LEONARDO ROBERTO RIGHETI - SP366106  
HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - PR082756

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
Serviços - Concessão / Permissão / Autorização - Energia Elétrica

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr. HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR, pela parte RECORRIDA: RIO GRANDE ENERGIA S/A

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial da UNIÃO e, nesta parte, deu-lhe provimento, para reconhecer a ilegitimidade passiva da recorrente; conheceu parcialmente do recurso da AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL e, nesta parte, negou-lhe provimento; e conheceu parcialmente do recurso especial da IPACOL e, nesta parte, deu-lhe provimento, para reconhecer a legitimidade passiva da RIO GRANDE ENERGIA S/A - RGE e condená-la, solidariamente com a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese, no tema repetitivo 1148:

As demandas em que o consumidor final discute parcela dos objetivos e parâmetros de cálculo das quotas anuais da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE devem ser movidas contra a prestadora de serviços de energia elétrica, sendo ilegítimas para a causa a União e a ANEEL, ainda que a causa de pedir seja a legalidade dos regulamentos expedidos pelo Poder Público.

2021/0259224-5 - REsp 1.955.655

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0259224-5

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.955.655 / RS**

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.