



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3137 - DF (2022/0200470-5)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIAO
INTERES. : MUNICIPIO DE GALINHOS
ADVOGADOS : FERDINANDO PARAGUAY RIBEIRO COUTINHO - DF049248
TAIGUARA FERNANDES DE SOUSA - DF047823
JOSÉ WALDOMIRO RIBEIRO COUTINHO NETO - DF050315

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS – ANP contra acórdão da 5ª Turma do TRF da 1ª Região que, ao dar provimento à apelação do Município de Galinhos (RN), antecipou os efeitos do aresto, dando-lhe pronta executividade.

Os fundamentos do acórdão (fls. 177-180):

Quanto ao mérito, cabível mencionar, em linhas gerais, a legislação que rege os chamados *royalties* do petróleo, orientada pela Constituição Federal, a qual, no § 1º de seu art.20, assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou compensação financeira por essa exploração.

Por sua vez, a Lei 9.478/97 dispõe que os contratos de concessão para a exploração e produção de petróleo ou gás natural deverão dispor sobre participações governamentais, dentre as quais se incluem os *royalties*, a serem distribuídos na forma do disposto em seu art. 49, inciso II, alínea "b" (em sua redação original, tendo em vista a cautelar deferida pela eminente Ministra Carmen Lúcia nos autos da ADI 4.917, suspendendo os efeitos das alterações promovidas pela Lei 12.734/2012):

[...]

Insta salientar, por outro lado, que os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei 9.478/97, dentre elas os *royalties*, são definidos pelo Decreto nº 2.705/98, cujos arts. 15 e 17 assim dispõem:

[...]

A controvérsia posta nos autos, como visto, versa sobre a suposta ilegalidade da norma regulamentadora, que, segundo a parte autora, ora recorrente, teria modificado a base de cálculo do valor dos *royalties*, de percentual sobre a produção na plataforma continental para percentual

sobre a produção do campo marítimo, reduzindo os valores que lhe são devidos.

Em que pesem os fundamentos deduzidos na sentença monocrática, a pretensão recursal merece prosperar.

É que o Decreto nº 2.705/98, ao regulamentar a Lei 9.478/97, claramente limitou a base de cálculo do valor devido a título de *royalties* pela exploração de petróleo e/ou gás natural, determinando sua incidência sobre a produção do campo marítimo, critério mais prejudicial àquele previsto na lei regulamentada, que previu, conforme já sublinhado, a incidência da compensação financeira sobre a produção na plataforma continental.

É evidente, pois, a violação ao art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Dessa forma, deve ser acolhida a pretensão recursal do Município de Galinhos/RN, julgando-se procedente o pedido inicial, a fim de lhe reconhecer o direito ao cálculo dos *royalties* sem a limitação do Decreto nº 2.705/98, a partir da repartição igualitária da produção da plataforma continental, inclusive do valor retroativo, observado o prazo prescricional.

[...]

Com essas considerações, dou provimento à remessa oficial e ao recurso de apelação interposto pelo Município suplicante, para declarar a ilegitimidade passiva ad causam da União Federal e reformar a sentença recorrida e, por conseguinte, julgar procedentes os pedidos formulados na inicial, declarando o direito do autor ao cálculo dos *royalties* sem a limitação do Decreto nº 2.705/98, inclusive do valor retroativo, excluídos aqueles alcançados pela prescrição quinquenal, cujo montante haverá de ser apurado em regular liquidação do julgado, tudo acrescido de atualização monetária e juros de mora, segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, conforme orientação jurisprudencial consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal (RE 870.947/SE - Repercussão Geral, Tema 810) e do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.495.144/RS, Tema 905).

Antecipo, ainda, os efeitos da tutela recursal, a fim de que os valores futuros sejam pagos sem a limitação do Decreto nº 2.705/98, devendo a parcela retroativa ser objeto de futuro cumprimento de sentença.

Nas razões da suspensão, a agência reguladora aduz que a (fl. 4):

[...] tutela afastou a aplicação do artigo 17 do Decreto nº 2.705/1998 e, por isto, estabeleceu critérios equivocados para a distribuição e cálculo dos *royalties* do petróleo e do gás natural pelo chamado critério de confrontação, que geram grave lesão à ordem administrativa.

A requerente promove uma análise da legislação de regência para explicar a correção do critério de apuração dos *royalties* à luz do Decreto n. 2.705/1998 e consignar que (fl. 16):

[...] o processo de cálculo para distribuição de *royalties*, para além dos critérios abstratos definidos em lei e regulamento, abrange questões que transcendem o campo de conhecimento específico do Direito. E a ingerência neste procedimento, sem a devida cautela, gera risco de grave lesão à ordem administrativa, ao modificar, *ad hoc*, um

procedimento com regras técnicas predeterminadas e que gera efeitos simultâneos e sistêmicos sobre diversos atores – públicos e privados.

Argumenta ainda que "administrativa e matematicamente é impossível calcular os *royalties* para o Município em conformidade com a decisão do TRF-1" (fl. 16), e que "não é legítima a atuação do Poder Judiciário para substituir o critério de cálculo escolhido pelo Poder Legislativo e regulamentado pelo Poder Executivo, considerando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes" (fl.18).

Acresce argumentos quanto à prejudicialidade da forma de cálculo estabelecida no acórdão, pois o benefício concedido ao Município de Galinhos (RN) causa impacto aos demais municípios beneficiados, pois, "Em outros termos, a distribuição de *royalties* é feita por rateio e a inclusão de um Município impacta negativamente aos valores recebidos pelos demais participantes, já que é único o montante a ser repartido" (fl. 20).

Requer, por fim, a suspensão dos efeitos da tutela concedida no acórdão.

Impugnação às fls. 186-214.

É, no essencial, o relatório. Decido.

De início, há se reconhecer a competência do STJ para análise da presente suspensão, visto que a questão em debate limita-se em aferir se o art. 17 do Decreto n. 2.705/1998 extrapolou os limites do poder regulatório, criando base de cálculo do *royalties* diversa da prevista na Lei n. 9.478/97.

A propósito:

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, os atos regulamentares, quando extrapolam o disposto na lei regulamentadora, sujeitam-se ao controle de legalidade, e não de constitucionalidade. (RE 1251765 AgR, relator Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, publicado em 16/11/2020.)

1. Situa-se no âmbito da legalidade, e não da constitucionalidade, a discussão que envolve eventual extrapolação pela norma regulamentadora em face de comando legal regulamentado. Precedentes. (RE 936557 AgR, relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, publicado em 19/12/2016.)

Do mesmo modo, há legitimidade da agência reguladora, pois, além de figurar no polo passivo da ação originária, pode-se facilmente inferir que a questão jurídica em debate permeia a esfera do poder regulador da requerente, sustentando-se, essencialmente, a exorbitância deste poder.

No mérito, a legislação de regência do tema da suspensão de liminar e de sentença e da suspensão de segurança (Leis n. 8.437/1992 e 12.016/2009) prevê, como requisito autorizador à concessão da medida de contracautela, que a decisão *a quo* cause

grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

A suspensão dos efeitos da decisão judicial é, portanto, providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada gravidade a um daqueles valores tutelados.

A suspensão de segurança é medida que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar no mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de segurança é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca-se evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

A excepcionalidade prevista na legislação de regência está presente nos autos, porquanto incontestável que o julgado atacado promove, de forma absolutamente abrupta, a reformulação da base de cálculo dos *royalties*, relativo a sistemática que se encontra em vigor desde sua edição, 4/8/1998, há mais de 24 anos, afetando de forma indireta a economia e a ordem públicas dos municípios que, beneficiados junto com a municipalidade de Galinhos, participam do rateio dos *royalties*.

É pertinente que o entendimento firmado pelo TRF da 1ª Região quanto à extrapolação do poder regulamentar seja submetido à eventual análise das cortes superiores, dado o impacto e relevância da questão posta e o presumível efeito multiplicador encabeçado pelos diversos municípios pelo Brasil afora partícipes da divisão dos *royalties*, ora porque alguns se beneficiariam com a declaração de ilegalidade do citado art. 17 do Decreto n. 2.705/98, ora porque outros insistirão na manutenção da fórmula prevista no decreto.

Com efeito, a teor de precedentes dos Tribunais Superiores, "o chamado 'efeito multiplicador', que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido de suspensão" (SS 3470 AgR, relator Ministro Cezar Peluso (Presidente), Tribunal Pleno, publicado em 4/4/2011).

A título de reforço:

III - Efeito multiplicador reconhecido, tendo em conta a probabilidade de que a decisão impugnada estimule o ajuizamento de novas ações com o mesmo objeto, e lesão à economia pública demonstrada pela

irrepetibilidade dos proventos eventualmente pagos, considerando a natureza alimentícia do benefício de pensão por morte. (AgRg na SLS n. 1.988/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, DJe de 23/3/2015.)

Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão dos efeitos do acordão do TRF da 1ª Região na apelação/remessa necessária n. 1007029-74.2018.4.01.3400 até o seu trânsito em julgado.

Comunique-se com urgência.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 06 de julho de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Presidente