



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3138 - DF (2022/0201972-7)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIAO
INTERES. : MUNICIPIO DE PERUIBE
ADVOGADOS : TAIGUARA FERNANDES DE SOUSA - PB019533
FERDINANDO PARAGUAY RIBEIRO COUTINHO - DF049248
JOSÉ WALDOMIRO RIBEIRO COUTINHO NETO - PB021505

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP contra duas decisões proferidas pelo Desembargador Federal Souza Prudente, do TRF da 1ª Região, nos autos dos Agravos de Instrumento n. 1012729-07.2022.4.01.0000 e 1014626-70.2022.4.01.0000, nas quais foram deferidas antecipações de tutela não obtidas no Juízo de primeiro grau em ações ordinárias (Processo n. 1018462-36.2022.4.01.3400 e 1024373-29.2022.4.01.3400, respectivamente).

Eis os fundamentos da tutela deferida no Agravo de Instrumento n. 1012729-07.2022.4.01.0000 (fls. 33-36):

Não obstante os fundamentos em que se amparou a decisão agravada, vejo presentes, na espécie, os pressupostos do art. 1.019, I, do CPC, a autorizar a concessão da almejada antecipação da tutela recursal. Na hipótese dos autos, como visto, a pretensão deduzida pelo suplicante consiste no seu enquadramento e recebimento de royalties, decorrentes da existência de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural de lavra marítima (FPSO), afinando-se, assim, com a orientação jurisprudencial já sedimentada no âmbito de nossos tribunais sobre a matéria, conforme se vê, dentre outros, dos seguintes julgados:

[...]

Com estas considerações, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal, para assegurar ao recorrente, em caráter provisório, o direito ao enquadramento do município autor como de beneficiário de royalties em razão da existência em seu território de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural de lavra marítima (FPSO), sem distinção de base de cálculo administrativa ou judicial, de acordo com os critérios originais previstos nos arts. 48 da Lei 9.478/97 c/c art. 7º da Lei 7.990/89 (parcela até 5%) e art. 49 da Lei 9.478/97 (parcela acima de 5%), devendo para esta última ser considerada toda produção de óleo

e gás natural produzida e movimentada nas instalações do Projeto Mexilhão (PMXL-1) existente no campo confrontante com o Município autor, especificamente o escoamento dos campos de Mexilhão, Sapinhoá, Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, efetuando o pagamento daí decorrentes, até o pronunciamento definitivo da Turma julgadora.

Por seu turno, citem-se os fundamentos de deferimento no Agravo de Instrumento n. 1014626-70.2022.4.01.0000 (fls. 42-43):

Na hipótese dos autos, como visto, a pretensão deduzida pelo suplicante consiste no seu enquadramento e recebimento de royalties, em virtude de integrar a Zona Principal de Produção dos campos de Mexilhão, Sapinhoá, Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, por ser Município confrontante com o campo de Mexilhão e diretamente afetado pelas operações realizadas pelo Projeto Mexilhão (PMXL-1), fazendo jus, portanto, à percepção de royalties, na forma dos atos normativos de regência, conforme orientação jurisprudencial já firmada no âmbito deste egrégio Tribunal sobre a matéria, *in verbis*:

[...]

Com estas considerações, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal, para assegurar ao recorrente, em caráter provisório, o enquadramento do Município de Peruíbe/SP no rol de beneficiários de royalties por Zona Principal de Produção dos campos de Mexilhão, Sapinhoá, Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, na condição de confrontante com o campo de Mexilhão e diretamente afetado pelas operações realizadas pelo Projeto Mexilhão (PMXL-1), o qual escoa produção de gás natural das FPSOs atuantes em toda a Bacia de Santos, tudo nos termos do art. 4º, § 1º da Lei 7.525/1986, e dos arts. 18, § 1º, I, e 20, § 2º, I, do Decreto 01/1991, até o pronunciamento definitivo da Turma julgadora.

Nas razões da suspensão, a agência reguladora aduz que (fls. 7-8):

[...] a decisão cuja suspensão ora se requer representa gravíssima lesão à ordem pública, sob o aspecto administrativo por ser de impossível concretização a determinação do acórdão objeto do presente pedido, inviabilizando a própria operacionalização da distribuição dos royalties do petróleo e do gás natural a todos os demais Municípios e Estados, em clara violação à chamada Lei do Petróleo, nº 9.478/1997 (art. 47 § 2º, art. 49, inciso II, alínea d, art. 48 da Lei nº 9.478/97 c/c art. 7º da Lei nº 7.990/89).

O efeito multiplicador também precisa ser evitado logo em seu nascedouro, considerando as chances de gerar um contra-ataque em outras ações pelos entes prejudicados e que outras Municipalidades pretendam se enquadrar tanto nesses critérios como em outros novos os quais representem elucubrações das petições iniciais.

A requerente promove uma análise dos diversos normativos que regem os cálculos dos valores devidos a título de *royalties* com a finalidade de subsidiar sua alegação de que o Município de Peruíbe (SP), ora interessado, subverte tais normas em interpretação ilegítima para se beneficiar, sem observar os critérios técnicos criados para enquadramento de cada ente favorecido no rateio.

Traz argumentação ainda quanto ao incorreto enquadramento do Campo Mexilhão com uma Instalação de Embarque e Desembarque – IED que estaria situada no território do município, sendo que (fls. 11-12 e 14):

A verdade, porém, é que não se trata de uma IED, mas sim uma plataforma. Trata-se de uma plataforma fixa de produção de gás natural e condensado de mesmo nome do campo — a Plataforma de Mexilhão, ou PMXL-1 — e seus gasodutos. A PMXL-1 está instalada a aproximadamente 145 quilômetros da costa de Caraguatatuba (SP), em profundidade de 172 metros. O gás natural e o condensado produzidos são escoados por meio de um gasoduto marítimo até a Unidade de Tratamento de Gás Monteiro Lobato (UTGCA). Assim, a maior confrontação do PMXL-1, de longe, é com Caraguatatuba/SP e neste Município também está instalada a IED, que é a UTGCA Monteiro Lobato.

[...]

As plataformas de petróleo, portanto, são instalações nas quais efetivamente ocorre a produção de petróleo e gás natural, contendo diversos tipos de instalações/sistemas necessários nas diversas etapas produtivas. Elas possuem diferenças técnicas e operacionais em relação às Instalações de Embarque e Desembarque de petróleo ou gás natural, razão pela qual o legislador não as elencou no rol das IED previstas em lei. A IED, por sua vez, escoar a produção vinda de uma plataforma. Logo, o PMXL-1 estaria numa etapa anterior da cadeia econômica, ainda produtiva.

Mesmo que, porventura, plataformas de petróleo estivessem previstas como IED, o legislador teria que criar metodologia para sua aplicação, visto que todas as plataformas estão localizadas no mar territorial, que é bem da União (art. 20. VI, da CF), não pertencendo ao território de nenhum Município. A legislação vigente não previu um critério de recebimento de *royalties* devido à confrontação de quaisquer IED com municípios.

[...]

É importante consignar que a decisão acima referenciada, por si só, já tem um potencial catastrófico para a distribuição dos royalties do petróleo sobre a distribuição da parcela dos royalties que excede a 5% da produção marítima pelo critério de instalação de embarque e desembarque. Isto porque se inaugurou novo critério para percepção da parcela, equiparando equipamentos diversos a instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Argumenta ainda quanto ao incorreto enquadramento do município na Zona de Produção Principal – ZPP do referido Campo Mexilhão (fls. 14-15):

Não bastando esta gravíssima lesão, houve um segundo critério revisto, por meio do enquadramento como Zona de Produção Principal (ZPP) na decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 1014626-70.2022.4.01.0000, em razão de Peruíbe ser confrontante com o Campo Mexilhão. A parcela de 5% para Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas é calculada com base na produção de petróleo e gás natural nos poços marítimos produtores. Ocorre que Campo Produtor é diferente de Poço Produtor!

É essa parcela que Peruíbe objetiva majorar nos autos acima, requerendo a sua inclusão na ZPP, dizendo ser produtor através dos poços contidos no Campo de Mexilhão assim como em referência a outros situados no Estado do Rio de Janeiro/RJ. No cálculo da parcela, primeiro chega-se a produção marítima do Estado para depois ratear entre as zonas. A ZPP leva 60% desse total. Em hipótese alguma, pode-se contabilizar a produção de poços situados na projeção do Estado do RJ.

De acordo com a legislação (art. 20, §1º, I, do Decreto n. 01/1991), para integrar a Zona Principal de Produção do seu Estado, o Município deve cumprir um dos seguintes requisitos: 1) Ser Confrontante com, pelo menos, um poço produtor marítimo; 2) ter, em seu em seu território três ou mais instalações industriais ou de apoio ativas que atendam aos requisitos da legislação aplicável. Peruíbe não atende a nenhum desses requisitos!

Os poços produtores do Campo de Mexilhão não são confrontantes com o Município de Peruíbe-SP que, por este motivo, não faz jus a parcela dos royalties que representa 5% da produção marítima destinada aos municípios integrantes da Zona de Produção Principal do Estado de São Paulo.

Para a definição das áreas geoeconômicas, o legislador conferiu ao IBGE a atribuição de traçar as "*linhas de projeção*", ortogonais e paralelas, conforme a Lei nº 7.525/86, artigo 9º. Peruíbe/SP não está nas linhas de projeção dos poços produtores situados no Campo de Mexilhão!

Acresce que a gravidade não é apenas em razão do enquadramento da municipalidade na referida ZPP, mas sua ampliação para produção relativa ao Estado do Rio de Janeiro, do qual não faz parte.

A propósito, consigna (fl. 18):

As decisões proferidas pelo Desembargador Souza Prudente determinaram, porém, que para o cálculo dos *royalties* devidos ao Autor deveriam ser considerados o escoamento dos campos de Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, que estão além da Projeção da divisa SP-RJ e não confrontam com o Município de Peruíbe e nem com o Estado de São Paulo (e mesmo que houvesse confrontação, o cálculo se limita ao Estado a que o Município é vinculado).

Aduz que, à luz das ilegalidades almejadas pelo município, as decisões proferidas conferem grave risco à ordem pública, pois mitiga todo o caráter técnico que permeia a distribuição dos valores devidos (fl. 21):

Constata-se, pois, que a ANP ao calcular os valores de royalties a serem distribuídos aos Municípios, o faz no exercício das prerrogativas que lhe foram atribuídas por Leis regularmente emanadas do Poder Legislativo. O poder regulatório consiste em uma missão fundamentalmente técnica, a partir de critérios inerentes a outras ciências que não o Direito, que a Lei traz para o mundo jurídico por necessidade de pacificação social. Como se vê, não se pode olvidar de que o processo de cálculo para distribuição de royalties abrange questões que transcendem ao campo de conhecimento específico do Direito, tendo inúmeras vertentes da área

econômica imbricadas de especificidades inerentes ao setor de petróleo. 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 predeterminadas, técnico e com efeitos sistêmicos sobre vários atores – públicos e privados.

Quanto a este ponto, convém lembrar que o procedimento distribuição dos royalties é feito, nos mesmos moldes, com observância do Decreto nº 2.705/1998 há mais de 20 anos!

Argumenta ainda que "administrativa e matematicamente é impossível calcular os *royalties* para o Município em conformidade com a decisão do TRF-1" (fl. 21), 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. 22).

Acresce argumentos quanto à prejudicialidade da forma de cálculo estabelecido no acórdão, pois o benefício concedido ao Município de Peruíbe (SP) causa impacto aos demais municípios beneficiados.

Requer, por fim, a suspensão dos efeitos da tutela concedida nas decisões.

Impugnação às fls. 239-284.

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 permeia análise de critérios de cálculo de *royalties* à luz do previsto, essencialmente, na Lei n. 9.478/97 ou outras normas de caráter infraconstitucional ou infralegal.

A propósito, confira-se precedente:

1. O Tribunal de origem solucionou a controvérsia com fundamento na legislação infraconstitucional (Leis 9.478/97 e 12.734/12) e no conjunto fático e probatório, o que não enseja a abertura da via extraordinária. Precedentes. (RE 1191687 AgR, relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, publicado em 23/3/2022.)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. ROYALTIES. INSTALAÇÃO MARÍTIMA E TERRESTRE DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. CITY GATE. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. APLICAÇÃO DE NOVA SUCUMBÊNCIA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (RE 766161 AgR, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, publicado em 23/3/2017.)

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.

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.

Entendo que a excepcionalidade prevista na legislação de regência está presente nos autos.

Na origem, infere-se que o Município de Peruíbe (SP), já beneficiário de *royalties* do petróleo, ajuizou duas ações com pedidos diversos, a teor do que destaca o Juízo de primeiro grau (fls. 109-110):

O cerne da questão gira em torno da inclusão do Município autor no rol de beneficiários de royalties de Petróleo cujos requisitos, segundo o município, teriam sido reconhecidos pela ANP e corroborados com informações da Petrobrás. Com isso, o Município teria direito ao recebimento ao percentual ora postulado.

Pois bem.

Na ação autuada sob o nº 1018462-36.2022.4.01.3400 busca-se:

- a) Determinar que a ANP inclua definitivamente o Município no rol de beneficiários de royalties em razão da existência em seu território de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural de lavra marítima (Projeto Mexilhão PMXL-1, o qual escoia o gás natural extraído e transferido pelas FPSO atuantes na Bacia de Santos), sem distinção de base de cálculo

administrativa ou judicial, de acordo com os critérios originais previstos nos arts. 48 da Lei 9.478/97 c/c art. 7º da Lei 7.990/89 (parcela até 5%) e art. 49 da Lei 9.478/97 (parcela acima de 5%), devendo para esta última ser considerada toda produção de óleo e gás natural produzida e movimentada nas instalações do Projeto Mexilhão (PMXL-1) existente no campo confrontante com o Município autor, especificamente o escoamento dos campos de Mexilhão, Sapinhoá, Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, conforme o disposto nas Leis 7.990/1989 e 9.478/1997;

Nesta ação, busca-se:

A) Determinar que a ANP inclua definitivamente o Município no rol de beneficiários de royalties por Zona Principal de Produção dos campos de Mexilhão, Sapinhoá, Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, por ser Município confrontante com o campo de Mexilhão e diretamente afetado pelas operações realizadas pelo Projeto Mexilhão (PMXL-1), o qual escoar produção de gás natural das FPSOs atuantes em toda a Bacia de Santos, especialmente, dos campos de Mexilhão, Sapinhoá, Tupi, Uruguá, Berbigão, Atapu, Mero e Búzios, tudo nos termos art. 4º, § 1º da Lei Federal n. 7.525/86 e do respectivo regulamentador, o Decreto Federal n. 01/91, mais precisamente seus artigos 18, §1, inciso I e 20, §2º, I;

Reconheço a conexão existente entre as ações, apesar de o objeto ser o mesmo (reconhecimento do Município autor como beneficiários dos Royalties), porém, há diferença em relação aos pedidos, eis que na primeira demanda 1018462-36.2022.4.01.3400, o pedido principal é a *"inclusão definitiva do Município no rol de beneficiários de royalties em razão da existência em seu território de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural de lavra marítima (Projeto Mexilhão PMXL-I"*, enquanto que nesta ação o pedido principal é a *"inclusão definitiva do Município no rol de beneficiários de royalties por Zona Principal de Produção dos campos de Mexilhão"*.

Porquanto pertinente, entendo que as razões lançadas na SLS n. 3.137/DF são também aplicáveis à hipótese dos autos, pois incontestável que o julgado atacado promove, de forma absolutamente abrupta, a reformulação da base de cálculo dos *royalties*, afetando de forma indireta a economia e a ordem públicas dos municípios que, beneficiados junto com a municipalidade de Peruíbe, participam do rateio dos *royalties*.

Do mesmo modo, dado o impacto e relevância da questão posta, mostra-se presumível o efeito multiplicador da decisão, encabeçado pelos diversos municípios partícipes da divisão dos *royalties*.

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 n. 3.470 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.)

Outrossim, dado o caráter técnico-legal que baseia o rateio dos *royalties*, pertinente que se prestigie, em hipóteses como a presente, o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, confirmam-se precedentes:

2. A interferência judicial ocorrida viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.), cuja necessidade foi constatada pelo Poder Público em benefício do interesse coletivo. (AgInt na SLS n. 2.282/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 27/11/2017.)

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. EXISTÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do col. Pretório Excelso, somente será cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

II - *In casu*, o pedido excepcional de suspensão foi deferido por se vislumbrar a grave lesão à ordem pública, em sua acepção administrativa, consubstanciada na precária prestação de serviço de transporte público pela agravante, cujo contrato de permissão, inclusive, foi extinto pelo Poder concedente em razão de sua declaração de caducidade. (AgRg na SLS 1.615/RJ, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 26/10/2012.)

Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão dos efeitos das decisões tutelares proferidas pelo Desembargador Federal Souza Prudente, do TRF da 1ª Região, nos autos dos Agravos de Instrumento n. 1012729-07.2022.4.01.0000 e 1014626-70.2022.4.01.0000 até o trânsito em julgado das ações originárias n. 1018462-36.2022.4.01.3400 e 1024373-29.2022.4.01.3400, respectivamente.

Comunique-se com urgência.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 06 de julho de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente