



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg nos EDcl nos EDcl no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.215.890 - RJ
(2009/0124028-9)**

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
AGRAVANTE : **MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL E OUTRO**
ADVOGADO : **MANOLO RODRIGUEZ DEL OLMO**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE ARAQUARI**
PROCURADOR : **ROGER PUCCINI DA COSTA E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE GARUVA**
PROCURADOR : **OTÁVIO MOREIRA DA SILVA NETO E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**
PROCURADOR : **LUIZ VICENTE SANCHES LOPES E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE JOINVILLE**
PROCURADOR : **SIMONE TASCHEK E OUTRO(S)**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANÁLISE DO MÉRITO DO RECURSO ESPECIAL NOS AUTOS DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE. ARTS. 544, § 3º, DO CPC E 34, VII, E 254, I, DO RISTJ. VIOLAÇÃO DE LEI FEDERAL NÃO CONFIGURADA. DEVIDA APLICAÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. COMPATIBILIDADE COM A SÚMULA 7/STJ. MATÉRIA UNICAMENTE DE DIREITO. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO PROBATÓRIA. FATO INCIDENTE À HIPÓTESE NORMATIVA. TEORIA DA SUBSTANCIAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. "Nos termos dos artigos 544, § 3º, do Código de Processo Civil, 34, inciso VII, e 254, inciso I, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, é permitido ao Ministro Relator, nos autos de agravo de instrumento interposto com fundamento do artigo 544 do Código de Processo Civil, julgar monocraticamente o mérito do recurso especial, sem que haja a necessidade ou obrigatoriedade de se converter o agravo de instrumento em recurso especial" (AgRg no Ag 1.289.616/SP).
2. Não há falar em nulidade do *decisum* por ausência de fundamentação, tendo em vista a devida aplicação do comando normativo contido nos dispositivos federais que esteiam o apelo especial pelo Tribunal de origem.
3. A norma estatuída no art. 330, I, do CPC, que autoriza o julgamento antecipado da lide, não encontra incompatibilidade, na sua essência, com a Súmula 7/STJ.
4. Incidindo a hipótese normativa sobre um fato (fato jurídico), resta ao Poder Judiciário verificar a procedência da demanda posta à sua tutela. No julgamento antecipado da lide o seu mérito é examinado sem que, para tanto, seja necessária a produção de prova em audiência. Ou seja, a matéria entendida como unicamente de direito a permitir o julgamento do mérito da questão é aquela que dispensa a produção probatória. Isso não implica, necessariamente, restar a causa despida de qualquer análise de fatos levados à tutela jurisdicional.
5. O Processo Civil Brasileiro adota a Teoria da Substanciação da Causa de Pedir, de forma que não há resumir a "matéria unicamente de direito" da lide ao puro exame da norma jurídica.
6. *In casu*, a definição do conceito de linha de costa a ensejar a determinação dos municípios beneficiados pelos *royalties* demanda, inevitavelmente, a análise do conjunto fático-probatório, procedimento defeso a teor da Súmula 7/STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 15 de fevereiro de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg nos EDcl nos EDcl no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 1.215.890 - RJ
(2009/0124028-9)**

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
AGRAVANTE : **MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL E OUTRO**
ADVOGADO : **MANOLO RODRIGUEZ DEL OLMO**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE ARAQUARI**
PROCURADOR : **ROGER PUCCINI DA COSTA E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE GARUVA**
PROCURADOR : **OTÁVIO MOREIRA DA SILVA NETO E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**
PROCURADOR : **LUIZ VICENTE SANCHES LOPES E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE JOINVILLE**
PROCURADOR : **SIMONE TASCHEK E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Trata-se de agravo regimental interposto pelo **MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL E OUTRO** contra decisão proferida às fls. 1.075/1.083e, que negou provimento ao agravo de instrumento.

Sustentam os agravantes ausência de análise dos dispositivos federais apontados como violados, bem como indevido julgamento do mérito do recurso extremo pela via do agravo de instrumento, já que este recurso "se presta a reformar a decisão *a quo* em que foram julgados somente os requisitos de admissibilidade do recurso especial" (fl. 1.090e).

Aduzem, ademais, inaplicabilidade da Súmula 7/STJ a considerar o julgamento antecipado da lide, de forma que inexistiu dilação probatória a justificar o revolvimento fático-probatório.

Requerem, assim, a anulação da decisão por ausência de fundamentação e, subsidiariamente, a sua reforma para o fim de se prover o agravo de instrumento e determinar a subida dos autos (fls. 1.088/1092e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg nos EDcl nos EDcl no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 1.215.890 - RJ
(2009/0124028-9)**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRADO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRADO DE INSTRUMENTO. ANÁLISE DO MÉRITO DO RECURSO ESPECIAL NOS AUTOS DO AGRADO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE. ARTS. 544, § 3º, DO CPC E 34, VII, E 254, I, DO RISTJ. VIOLAÇÃO DE LEI FEDERAL NÃO CONFIGURADA. DEVIDA APLICAÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. COMPATIBILIDADE COM A SÚMULA 7/STJ. MATÉRIA UNICAMENTE DE DIREITO. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO PROBATÓRIA. FATO INCIDENTE À HIPÓTESE NORMATIVA. TEORIA DA SUBSTANCIAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR. AGRADO NÃO PROVIDO.

1. "Nos termos dos artigos 544, § 3º, do Código de Processo Civil, 34, inciso VII, e 254, inciso I, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, é permitido ao Ministro Relator, nos autos de agravo de instrumento interposto com fundamento do artigo 544 do Código de Processo Civil, julgar monocraticamente o mérito do recurso especial, sem que haja a necessidade ou obrigatoriedade de se converter o agravo de instrumento em recurso especial" (AgRg no Ag 1.289.616/SP).

2. Não há falar em nulidade do *decisum* por ausência de fundamentação, tendo em vista a devida aplicação do comando normativo contido nos dispositivos federais que estejam o apelo especial pelo Tribunal de origem.

3. A norma estatuída no art. 330, I, do CPC, que autoriza o julgamento antecipado da lide, não encontra incompatibilidade, na sua essência, com a Súmula 7/STJ.

4. Incidindo a hipótese normativa sobre um fato (fato jurídico), resta ao Poder Judiciário verificar a procedência da demanda posta à sua tutela. No julgamento antecipado da lide o seu mérito é examinado sem que, para tanto, seja necessária a produção de prova em audiência. Ou seja, a matéria entendida como unicamente de direito a permitir o julgamento do mérito da questão é aquela que dispensa a produção probatória. Isso não implica, necessariamente, restar a causa despida de qualquer análise de fatos levados à tutela jurisdicional.

5. O Processo Civil Brasileiro adota a Teoria da Substanciação da Causa de Pedir, de forma que não há resumir a "matéria unicamente de direito" da lide ao puro exame da norma jurídica.

6. *In casu*, a definição do conceito de linha de costa a ensejar a determinação dos municípios beneficiados pelos *royalties* demanda, inevitavelmente, a análise do conjunto fático-probatório, procedimento defeso a teor da Súmula 7/STJ.

7. Agravo regimental não provido.

VOTO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA (Relator):

Conforme relatado, sustentam os agravantes ausência de análise dos dispositivos federais apontados como violados, bem como indevido julgamento do mérito do recurso extremo pela via do agravo de instrumento, já que este recurso "se presta a reformar a decisão *a quo* em que foram julgados somente os requisitos de admissibilidade do recurso especial" (fl. 1.090e).

Aduzem, ademais, inaplicabilidade da Súmula 7/STJ a considerar o julgamento antecipado da lide, de forma que inexistiu dilação probatória a justificar o revolvimento fático-probatório.

Requerem, assim, a anulação da decisão por ausência de fundamentação e, subsidiariamente, a sua reforma para o fim de se prover o agravo de instrumento e determinar a subida dos autos (fls. 1.088/1092e).

De início, "Nos termos dos artigos 544, § 3º, do Código de Processo Civil, 34, inciso VII, e 254, inciso I, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, é permitido ao Ministro Relator, nos autos de agravo de instrumento interposto com fundamento do artigo 544 do Código de Processo Civil, julgar monocraticamente o mérito do recurso especial, sem que haja a necessidade ou obrigatoriedade de se converter o agravo de instrumento em recurso especial" (AgRg no Ag 1.289.616/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 21/10/10). Nesse sentido: AgRg no Ag 703.528/RS, Rel. Min. NILSON NAVES, Sexta Turma, DJ 25/6/07).

Por outro lado, verifica-se a devida fundamentação pela decisão agravada acerca da não vulneração dos dispositivos federais que esteiam o apelo especial, dada a devida aplicação do comando normativo nelas contido pelo Tribunal de origem, não havendo falar em nulidade do *decisum* a ensejar a sua cassação.

Ademais, a norma estatuída no art. 330, I, do CPC, que autoriza o julgamento antecipado da lide não encontra incompatibilidade, na sua essência, com a Súmula 7/STJ.

Explica-se: incidindo a hipótese normativa sobre um fato (fato jurídico), resta ao Poder Judiciário verificar a procedência da demanda posta à sua tutela. No julgamento antecipado da lide, o seu mérito é examinado sem que, para tanto, seja necessária a produção de prova em audiência. Isto é, a matéria entendida como unicamente de direito a permitir o julgamento do mérito da questão é aquela que dispensa a produção probatória. Isso não implica, necessariamente, restar a causa despida de qualquer análise de fatos levados à tutela jurisdicional. Até porque, adotando o Processo Civil Brasileiro a Teoria da Substanciação da Causa de Pedir, não há resumir a "matéria unicamente de direito" da lide ao puro exame da norma jurídica.

In casu, a definição do conceito de linha de costa a ensejar a determinação dos municípios beneficiados pelos *royalties* demanda, inevitavelmente, a análise do conjunto fático-probatório, procedimento defeso a teor da Súmula 7/STJ.

Assim, a decisão agravada não merece reparo, devendo ser mantida pelos seus



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

próprios fundamentos, *litteris* (fls. 1.075/1.083e):

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL E OUTRO contra decisão que inadmitiu recurso especial de acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região assim ementado (fl. 71e):

ADMINISTRATIVO. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES. PORTARIA 29/2002. MAIS TRÊS MUNICÍPIOS BENEFICIADOS. INCLUSÃO NA ZONA DE INFLUÊNCIA DA MONOBÓIA. ANP. ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. METODOLOGIA CONTESTADA. PODER DISCRICIONÁRIO. ART. 49 DA LEI 9.478/97.

Não há qualquer ilegalidade na nova interpretação dada pela ANP à Portaria 29/2002 a qual determina o repasse dos royalties a mais três Municípios, originariamente, não integrantes da zona de influência da monobóia do Município de São Francisco do Sul-SC, num total de cinco Municípios afetados, ante o poder discricionário conferido pelo art. 49 da Lei 9.478/97 à Autarquia Federal.

Conforme entendimento da ANP, além dos Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá, os Municípios de Garuva, Joinville e Araquari, todos do Estado de Santa Catarina, pertencem a zona de influência da monobóia de São Francisco do Sul, destinada ao embarque e desembarque de petróleo e gás natural, devendo, por este motivo, todos eles serem creditados, mensalmente, mediante repasse de royalties;

Embora os Municípios tenham recebido os royalties em percentual diverso do que determina a Portaria 29/2002, agiram todos de boa-fé, posto que não compartilharam da formulação do critério de repasse da verba, o qual foi revisto pela ANP, unilateralmente, circunstância esta que impõe não haja desconto para fins de restituição.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 124/131e).

No recurso especial (fls. 274/295e), fundado no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, os recorrentes sustentam ofensa aos arts.: (a) 49, II, *d*, da Lei 9.478/97 e 15, § 3º, do Decreto 2.705/98 e 3º do Decreto 93.189/86, diante da mudança de critério para definição dos Municípios beneficiados pelos royalties, o que implicou a participação dos requeridos; (b) 2º da Lei 9.784/99, em face da interpretação retroativa prejudicial sem que lhes fossem assegurado o exercício prévio do contraditório e da ampla defesa; (c) 927 do CC, diante da não imputação da responsabilidade à Agência Nacional do Petróleo – ANP, ainda que tenha sido praticado ato ilícito; (d) 508 c.c. 188 do CPC, diante do conhecimento da apelação intempestiva da ANP.

Requerem, assim, inclusive com antecipação de tutela, a reforma do aresto para que seja restaurada a sentença.

O Tribunal de origem inadmitiu o recurso especial com fundamento na intempestividade.

O recorrente impugnou os fundamentos da decisão agravada.

Decido.

Para melhor deslinde da questão, cumpre citar os termos do aresto impugnado (fls. 56/69e):

O Município de BALNEÁRIO BARRA DO SUL e o Município de ITAPOÁ, unidades da Federação, integrantes do Estado de Santa Catarina, ajuizaram a presente ação ordinária em face da Agência Nacional do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Petróleo – ANP, Autarquia Federal responsável pela distribuição dos *royalties* de petróleo gerados pelo desembarque de óleo bruto e gás natural na monobóia da Petrobrás S/A, situada na plataforma continental em São Francisco do Sul / SC, tendo em vista a revisão feita pela ANP, no final do ano de 2002, nos critérios de distribuição dos *royalties* da mencionada monobóia, ao editar o ato administrativo (Portaria ANP nº 29/02) que retirou uma parte substancial dos *royalties* mensais que recebiam os Municípios autores, em favor dos três outros municípios que vieram a integrar a *lide* depois do ajuizamento desta ação, quais sejam: Garuva, Joinville e Araquari.

Objetivam, em síntese, os Municípios de BALNEÁRIO BARRA DO SUL e ITAPOÁ reverter o ato administrativo que modificou o critério de repasse dos *royalties*, restabelecendo a situação anterior, bem como requerem a condenação da ANP na correspondente indenização pelas retenções e pelos repasses das verbas que lhes seriam devidas, mas que foram creditadas em favor dos Municípios de Garuva, Joinville e Araquari.

Colhe-se dos autos que os *royalties* eram, antes da revisão feita pela ANP, repassados nos percentuais de 40% ao Município produtor - São Francisco do Sul, 30% ao Município de Itapoá e 30% ao Município de Balneário Barra do Sul, estes dois últimos considerados únicos integrantes da Zona de Influência da aludida monobóia de desembarque de petróleo e gás natural operada pela Petrobrás S/A, instalada em mar aberto há aproximadamente 10 Km da linha de costa da Ilha de São Francisco do Sul.

Com a mudança na distribuição dos *royalties*, a partir da nova interpretação dada à Portaria ANP nº 29 de 22 de janeiro de 2002 pela Agência Nacional do Petróleo, ampliaram-se os municípios componentes da referida Zona de Influência, passando a integrá-la, além dos Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul, os Municípios de Garuva, Araquari e Joinville.

Com efeito, a distribuição dos *royalties* passou a ser feita no percentual de 12% para cada um dos cinco Municípios, ficando inalterada a situação do Município da monobóia, i.e, São Francisco do Sul, cujo percentual de 40% manteve-se incólume.

Entretanto, o repasse, com o redimensionamento aqui discutido, somente foi realizado a partir da competência de outubro de 2002, com efeitos financeiros retroativos a janeiro 2002, quando, inclusive, iniciou-se a dedução do que os Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul haviam recebido em desacordo com a norma regulamentar, desde janeiro de 2002, fato que determinou a supressão do percentual de 50% ($12\% \div 2$) do que deveriam receber mês a mês, até a efetiva restituição aos três outros Municípios, tudo de acordo com a determinação regulamentar questionada.

Os autores sustentaram, então, que perderam duas vezes: uma, diante da nova divisão dos *royalties* com os novos participantes que passaram a integrar a zona de influência; e, duas, porque desse novo e menor percentual, estaria havendo retenção de 50%, a título de desconto, para ressarcir aqueles três Municípios.

Neste contexto, até a competência de setembro de 2002, os Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul recebiam 30% dos *royalties* pagos à zona de influência da citada monobóia, em sua configuração original, e, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

partir de outubro de 2002, repentinamente, o percentual ficou reduzido para 6%, percentual este que perduraria até que consumada a restituição integral do que seria devido, quando, então, os Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul seriam creditados, mês a mês, de 12% da produção.

No período de dezembro de 2002 a setembro de 2003, os Municípios autores dizem ter sofrido, cada, um prejuízo na ordem de R\$ 2.275.748,50, valor este equivalente à diferença entre o que efetivamente receberam a título de repasse (R\$ 626.670,80) e o que deveriam ter recebido (R\$ 2.902.419,30).

Argumentaram os autores que a ANP estaria confundindo o município que apresenta limite geográfico pela linha de costa, com município que possui apenas limites geográficos. Os autores sustentam que têm, com exclusividade, limite geográfico pela linha de costa com o Município da monobóia.

Os Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá preconizaram, ainda, que o pagamento de royalties é determinado pelo limite geográfico da linha de costa, motivo pelo qual os Municípios de Garuva, Joinville e Araquari não integrariam a zona de influência da monobóia de São Francisco do Sul, pois que têm limite geográfico, mas não pela linha de costa.

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi deferido, em parte, no dia 03/10/2003 (fls. 83/84), tão somente para sustar a dedução (50% = 12% - 6%) incidente sobre os royalties repassados aos Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá, i.e, manteve-se apenas o rateio efetivado pela Portaria ANP nº 29/2002, ou seja, 12% para cada um dos considerados integrantes da zona de influência, paralisando-se, como dito, a devolução do que estava sendo restituído.

Desta decisão interlocutória agravou a ANP, tendo a Relatora do processo neste Tribunal, a Desembargadora Federal, Dra. Vera Lúcia Lima, no dia 15/12/2003, indeferido o pedido de efeito suspensivo requerido no Agravo de Instrumento nº 2003.02.01.016014-8 (fls. 755/761). O mesmo entendimento foi adotado pela referida Relatora nos Agravos de Instrumento nº 2003.02.01.017522-0 e 2003.02.01.017703-3, interpostos, respectivamente, pelos Municípios de Garuva e Joinville (fls. 758/761 e 762/765).

Sobreveio a sentença, tendo o MM. Juízo Federal da 15ª Vara do Rio de Janeiro deferido a antecipação dos efeitos da tutela, com maior amplitude em comparação à anterior (fls. 83/84 – ver folha 08 deste voto – terceiro parágrafo), determinando que a ANP creditasse os royalties da monobóia de São Francisco do Sul na proporção de 30% para cada um dos Municípios autores, bem como condenou a Autarquia Federal a ressarcir os valores indevidamente repassados aos novos integrantes da monobóia.

Da decisão, que recebeu as apelações apenas no efeito devolutivo, agravou a ANP, sobrevindo a decisão deste Relator, no mês de dezembro de 2005, no sentido de se atribuir efeito suspensivo à decisão impugnada até o julgamento final da apelação, assegurando, apenas, a distribuição dos royalties na forma estabelecida na Portaria nº 29/2002, com a interpretação dada pela ANP.

Neste instante, faço um breve histórico legislativo, mostrando a evolução e o tratamento dado à questão pela Agência Nacional do Petróleo. Os royalties correspondem a 10% da produção de petróleo e do gás natural (*caput* art. 47 da Lei nº 9.478/97), sendo que a ANP pode reduzir esta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

alíquota até 5% (§ 1º do art. 47 da Lei nº 9.478/97). A legislação prevê formas diferentes de distribuição à União e aos Estados e Municípios, no atinente à parcela de 5% e à parcela que exceder este percentual, até o limite de 5%, alcançando limite de 10%, como já mencionado.

São beneficiários da parcela de 5% os estados e municípios onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem as instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás natural.

No respeitante à parcela que exceder a 5% da produção, esta é devida também aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Sobre esta parcela está direcionado o pedido formulado pelos Municípios de Itapoá e Balneário Barra do Sul.

Conforme dispõe o art. 49, II, d da Lei nº 9.478/97, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, serão distribuídos aos municípios afetados 7,5% da parcela que exceder a 5% da produção, na forma e critérios estabelecidos pela ANP.

(...)

Para regulamentar o dispositivo legal acima, a ANP, inicialmente, editou a Portaria nº 158, de 29 de outubro de 1998, estabelecendo os critérios de distribuição do percentual de 7,5% sobre a parcela do valor dos royalties que excedessem a 5% da produção do petróleo ou gás natural de cada campo de prospecção, em favor dos municípios afetados pela operações de embarque e desembarque.

Considerou-se, num primeiro momento, como município afetado, tanto aquele onde se localiza a instalação de embarque e desembarque, quanto o pertencente à zona de influência.

A Portaria 158/98 estabeleceu a forma de distribuição dos royalties aos municípios afetados, sendo 60% para o município da instalação e embarque e desembarque e 40% para os municípios pertencentes à aludida zona de influência.

Na plataforma continental correspondente ao Município de São Francisco do Sul existe uma monobóia própria para amarração de embarcações, destinada ao embarque e desembarque de petróleo e gás natural, inexistindo, ao tempo da Portaria 158/98, municípios abrangidos pela zona de influência, visto que nenhum estava situado num raio circundante de 10 Km da monobóia instalada a 11 Km da costa, tendo como referência o Município de São Francisco do Sul, que recebia, integralmente, ao tempo da vigência da Portaria 158/98, o percentual de 7,5%.

Posteriormente, a Portaria nº 195/99 disciplinou que seriam considerados municípios pertencentes à zona de influência aqueles municípios litorâneos cuja linha de costa se situasse num raio de 10 Km da instalação de embarque e desembarque.

A Portaria nº 29/2002 modificou, mais uma vez, o conceito de município afetado, dispondo, em seu art. 2º, § 4º, inciso II que fazem parte da zona de influência os municípios litorâneos que apresentem limites geográficos pela linha de costa com o município onde se encontrasse instalada a monobóia ou cuja linha de costa se situasse num raio circundante de 10 Km da instalação.

De acordo com a primeira interpretação dada à Portaria 29/2002 pela ANP, apenas os Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá integravam a zona de influência, pois foi considerada como linha de costa, a linha que margeia o Município de São Francisco do Sul, ou seja, aquela que está direcionada para o mar aberto – uma linha imaginária que passa pelo litoral



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da costa pela parte externa do Município da monobóia.

Por este motivo apenas os Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá integravam a zona de influência, vez que têm limites geográficos pela linha de costa com o Município de São Francisco do Sul.

Em outubro de 2002 a ANP verificou que os Municípios de Araquari, Garuva e Joinville, por serem municípios litorâneos e limítrofes a São Francisco do Sul, com territórios às margens da Baía da Babitonga, também se enquadravam na zona de influência com a monobóia instalada na plataforma continental de São Francisco do Sul, exatamente, como definido pelo inciso I do § 4º do art. 2º da Portaria 29/2002, uma vez que apresentam limites geográficos pela linha de costa com o Município onde se localiza a monobóia.

Ou seja, a Portaria nº 29/2002 incluiu na zona de influência também os municípios cuja linha de costa se situasse num raio circundante a 10 Km da monobóia. A norma regulamentar inseriu, assim, na zona de influência, aqueles municípios litorâneos que apresentavam limites geográficos pela linha de costa com o município onde se localizavam instalações, como se constata, a seguir:

Portaria 29/2002.

Art. 2º o percentual de 7,5% (sete e meio por cento) previsto no artigo anterior será distribuído a cada Município onde se localizar a instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, juntamente com os Municípios pertencentes à zona de influência da instalação, na razão direta dos volumes de petróleo e gás natural, expressos em volume de petróleo equivalente, movimentados na respectiva instalação.

(...)

§ 2º. Para os efeitos deste artigo, consideram-se instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de petróleo e gás natural, as monobóias, os quadros de bóias múltiplas, os quadros âncoras, os píeres de atracação e os cais acostáveis destinados ao embarque e desembarque de petróleo ou gás natural.

(...)

§ 4º. Para feitos deste artigo pertencem à zona de influência de uma instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural:

I – Os Municípios litorâneos que apresentarem limites geográficos pela linha de costa com os Municípios onde se localizarem monobóias, os quadros de bóias múltiplas, os quadros âncoras, os píeres de atracação e os cais acostáveis destinados ao embarque e desembarque de petróleo ou gás natural ou cuja linha de costa situe-se num raio circundante de 10 Km (dez quilômetros) das referidas instalações, excluídos os Municípios onde se localizarem tais instalações;

Vale destacar que, pelos mapas juntados aos presentes autos (fls. 457 e 461), o Município de São Francisco do Sul tem um território bastante diferenciado, pois a maior parte dele é composta por uma ilha, estendo-se ao continente em dois blocos, daí fazer divisa com os cinco municípios já especificados, que integram, inequivocamente, a zona de influência da instalação marítima de embarque e desembarque de petróleo e gás natural localizada no Município de São Francisco do Sul.

Infere-se do desenho ilustrativo feito a seguir, como a ANP tracejou nas duas ocasiões a “Linha de Costa”, alterando, substancialmente, a interpretação da Portaria nº 29/2002, com conseqüências importantes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

relativamente ao repasse dos royalties, como segue:

Percebe-se que a ANP modificou o critério adotado, ao perceber que o correto seria traçar a linha de costa, não pela parte externa do Município de São Francisco do Sul, porque este, de fato, constitui uma ilha. A linha de costa passaria, agora, pela Baía da Babitonga contornando Município da monobóia internamente.

Outrossim, faz-se oportuno repetir que, em se tratando de lavra em plataforma continental, cabe a ANP estabelecer a forma e os critérios de distribuição de royalties, *ex vi* do art. 49, II, “d” da Lei nº 9.478/97, definindo quais os municípios afetados pelas referidas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Logo, não há ilegalidade a nova interpretação dada pela ANP à Portaria nº 29/2002, a qual determina o repasse dos royalties a mais três municípios, originariamente, não integrantes da zona de influência da monobóia do Município de São Francisco do Sul, num total de cinco Municípios, ante o poder discricionário conferido pelo art. 49 da Lei nº 9.478/97, bem como em virtude do poder de autotutela sedimentado no enunciado da Súmula nº 473 do STF, o qual possibilita que a Administração realize a revogação e revisão de seus próprios atos.

Há, todavia, uma questão bastante delicada, qual seja: a nova interpretação dada pela ANP à Portaria nº 29/2002 ocorreu meses depois de iniciada a vigência da norma regulamentar, tendo a Autarquia Federal determinado aos Municípios de Itapoá e Balneário Barra do Sul, a partir de outubro 2002, a restituição do que receberam a maior, no período de janeiro a setembro de 2002, para compensar os Municípios de Garuva, Joinville e Araquari, pelo que a eles não foi repassado.

Penso que a melhor solução é determinar que cessem, de imediato, quaisquer restituições já iniciadas, posto que os desacertos provenientes do incorreto pagamento da verba, decorreu de interpretação unilateral do Poder Público, sem qualquer participação dos entes municipais, não sendo razoável que as populações dos Municípios litigantes sejam penalizadas, com um corte significativo nos créditos recebidos a título de repasse de royalties, com impacto na receita mensal e incertezas acerca dos planejamentos públicos a serem realizados pelas municipalidades.

Embora os Municípios tenham recebido os royalties em percentual diverso do que determina a Portaria nº 29/2002, agiram todos de boa-fé, posto que não compartilharam da formulação do critério de repasse da verba, o qual foi revisto pela ANP, unilateralmente, circunstância esta que impõe não haja desconto para fins de restituição.

No atinente à indenização imputada a Agência Nacional do Petróleo, à título de responsabilidade civil, penso que não se pode imputar responsabilidade civil subsidiária à ANP, responsabilizando-a por uma dívida que, na origem, caberia a terceiro pagar, sendo importante, ainda, ressaltar que a ANP está no exercício de uma atividade regulamentar.

Assim, não se deve imputar a responsabilidade civil à ANP porque, ainda que objetiva, ela difere da responsabilidade política e administrativa dos órgãos da Administração Pública. A responsabilidade civil objetiva está ligada a ato tangível de agente específico com nexos causal e dano demonstrado.

Deve-se prestigiar muito as agências reguladoras pois estas, querendo ou não, foram um dos maiores avanços conquistados nos últimos tempos, do ponto de vista da democracia. As agências reguladoras, de certa forma e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

necessariamente, foram instituídas a partir de 1988, com uma função nobre relativa ao desenvolvimento econômico, à higidez do comportamento das nações na globalização da economia, à resposta que se teve que dar no campo da privatização – que foi certo – e a vários outros aspectos.

A responsabilidade civil só se compadece com a diminuição patrimonial, com a lesão patrimonial, e não o acréscimo patrimonial produzido. E não há absolutamente qualquer tipo de lesão direta ao patrimônio de qualquer das partes, a legitimar a condenação de uma autarquia, que nem patrimônio, bens corpóreos ou incorpóreos tem, para arcar com indenizações, pois não configurado qualquer ato que constitua um dos fatores de fonte de direito, quais sejam: o contrato, o ato ilícito, a declaração unilateral de vontade e fatos que tipificam a lei.

A responsabilidade civil está baseada no ato ilícito, não com a concepção rígida do Código Civil do início do século, mas na acepção do Código Civil de 2002.

A responsabilidade civil, independente da natureza que a caracteriza (objetiva ou subjetiva), não se compadece se não for oriunda de um ato gerador do direito daquele que alega a existência de responsabilidade. Não havendo lesão, ilícito, contrato não cumprido, declaração unilateral de vontade não observada, mas ato discricionário de regulação dessa questão atinente à distribuição dos royalties - ato administrativo que regula a atividade econômica -, não há responsabilidade civil.

A Agência, ademais, não tem receita própria e age dentro dos parâmetros da lei, presumindo-se, desta forma, a sua boa-fé e o interesse público, não devendo por este motivo ser condenada a restituição dos valores incorretamente pagos a título de royalties.

Ante o exposto, dou parcial provimento às apelações dos Municípios de Garuva, Joinville e Itapoá, bem como ao recurso da ANP à remessa, para, reformando a r. sentença, manter a nova interpretação dada pela Autarquia Federal à Portaria nº 29/2002, legitimando a determinação regulamentar, no sentido de impor aos Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá o dever de restituir os repasses que lhes foram creditados, somente até a presente data, relativo aos meses de janeiro a setembro de 2002, isentando a ANP, por sua vez, de restituir os royalties já pagos. Julgo prejudicados os recursos interpostos pelos Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá.

Constatada a sucumbência recíproca, incide o *caput* do art. 21 do CPC, devendo as despesas processuais, assim como os honorários, serem proporcionalmente distribuídos entre os contendores.

Quanto ao art. 508 c.c. 188 do CPC, o aresto declaratório consignou (fl. 126e):

No que concerne à tempestividade da apelação da ANP, suscitadas pelos Municípios de BALNEÁRIO BARRA DO SUL e ITAPOÁ, sem qualquer razão os embargantes, pois a intimação da sentença que decidiu os embargos de declaração ocorreu, no dia 10/06/05 (fls. 1.028/1.029), conforme, inclusive, certidão passada à fl. 1030, e a apelação correspondente foi protocolada um dia antes do prazo fatal, ou seja, no dia 11/07/2005.

Verifica-se, portanto, que o Tribunal *a quo*, pronunciando-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar o *decisum*, entendeu pela legalidade dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atos praticados pela ANP na extensão dos royalties aos Municípios requeridos, de forma que não há falar em ofensa aos dispositivos apontados nas razões recursais.

Ademais, a desconstituição do julgado não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório para se determinar quais municípios devem ser beneficiados pelo royalties, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado ao Superior Tribunal de Justiça, a teor da Súmula 7/STJ.

Ante o exposto, **acolho** os embargos para, reconhecendo o **erro material**, atestar a tempestividade do apelo especial e, com fundamento no art. 254, I, do RISTJ, **negar provimento** ao agravo de instrumento.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0124028-9

AgRg nos EDcl nos EDcl no
Ag 1.215.890 / RJ

Número Origem: 200351010222193

EM MESA

JULGADO: 15/02/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL E OUTRO
ADVOGADO : MANOLO RODRIGUEZ DEL OLMO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE ARAQUARI
PROCURADOR : ROGER PUCCINI DA COSTA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE GARUVA
PROCURADOR : OTÁVIO MOREIRA DA SILVA NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROCURADOR : LUIZ VICENTE SANCHES LOPES E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE JOINVILLE
PROCURADOR : SIMONE TASCHEK E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO BARRA DO SUL E OUTRO
ADVOGADO : MANOLO RODRIGUEZ DEL OLMO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE ARAQUARI
PROCURADOR : ROGER PUCCINI DA COSTA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE GARUVA
PROCURADOR : OTÁVIO MOREIRA DA SILVA NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROCURADOR : LUIZ VICENTE SANCHES LOPES E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE JOINVILLE
PROCURADOR : SIMONE TASCHEK E OUTRO(S)

CERTIDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 15 de fevereiro de 2011

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária