



Número: **5000825-58.2020.4.03.6135**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal de Caraguatatuba**

Última distribuição : **11/09/2020**

Valor da causa: **R\$ 198.750,00**

Assuntos: **Agências/órgãos de regulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE ILHABELA (AUTOR)			
AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS (REU)			
FUNDACAO INSTIT BRAS DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA IBGE (REU)			
MUNICIPIO DE CARAGUATATUBA (REU)			
MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO (REU)			
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14138 8252	28/10/2021 22:30	Sentença	Sentença

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) Nº 5000825-58.2020.4.03.6135 / 1ª Vara Federal de Caraguatatuba

AUTOR: MUNICIPIO DE ILHABELA

REU: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS, FUNDAÇÃO INSTIT BRAS DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE, MUNICIPIO DE CARAGUATATUBA, MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO

JUIZ FEDERAL: GUSTAVO CATUNDA MENDES

S E N T E N Ç A

I – RELATÓRIO

Trata-se de **ação declaratória de nulidade com pedido de tutela de urgência proposta pelo MUNICÍPIO DE ILHABELA** em face da **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP, INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE e MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO**, tendo o **MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA** sido incluído no pólo passivo em



emenda à inicial, em que o autor busca um provimento jurisdicional que declare a **nulidade do Processo nº 48610.202752/2020-11**, assim como de qualquer outro procedimento correlato, em andamento atualmente, que resulte na **alteração dos critérios de partilha de ROYALTIES entre os municípios de São Sebastião, Ilhabela e Caraguatatuba** a partir da criação de nova linha geodésica ortogonal e paralela por ato do IBGE, em síntese, sob alegação de **suposta violação do devido processo legal, contraditório e ampla defesa na esfera administrativa**.

Sustenta o autor que recebeu comunicação encaminhada pela ANP (Ofício nº 480/2020/SPG/ANP-RJ-e, que cria a **nova linha geodésica paralela e ortogonal entre os municípios de Caraguatatuba/SP e São Sebastião/SP, alterando-se os limites dos territórios marítimos de tais entes para efeito da distribuição dos royalties do petróleo**, e que, à ANP, por consequência, caberia a **aplicação dos novos critérios estipulados pelo IBGE para efeitos de partilha de royalties**.

O referido ofício da ANP teria aberto prazo de até 30 (trinta) dias corridos do recebimento do documento para manifestação deste ente municipal, todavia ao buscar o **acesso ao processo administrativo e aos documentos que subsidiaram as “decisões” do IBGE e da ANP** (notadamente o Laudo Pericial produzido pela empresa ENGEO e encaminhado ao IBGE), o que lhe teria sido negado pelo Ofício nº 758/2020/SPG/ANP-RJ (ID 38515182).

Em pedido de antecipação de tutela, requereu o deferimento da **tutela provisória de urgência** para que **suspenda o Processo nº 48610.202752/2020-11, assim como de qualquer outro procedimento que resulte na alteração dos critérios de partilha de “royalties” entre os municípios de São Sebastião/SP, Ilhabela/SP e Caraguatatuba/SP a partir da criação de nova linha geodésica ortogonal e paralela por ato do IBGE, até que seja assegurado ao Município de Ilhabela/SP o acesso à íntegra de todos os documentos pertinentes ao caso e oportunizados os direitos processuais previstos na Lei nº 9.784/99**.

Foi proferida decisão inicial que **deferiu em parte a tutela de urgência**, ante a presença dos **requisitos legais do fumus boni iuris e do periculum in mora**, tão somente para fins de **“determinar que a parte autora tenha ACESSO À ÍNTEGRA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS nº 0001726.00000466/2019-76 e nº 48610.202752/2020-11-ANP e Ofício nº 1549/2019 da Prefeitura de São Sebastião/SP, devendo para esse fim a autoridade administrativa intimar novamente o Município de Ilhabela/SP, por meio oficial, REABRINDO O PRAZO NOVAMENTE DE TRINTA DIAS corridos para MANIFESTAÇÃO com vista integral dos processos administrativos.”**.

Como importante ressalva, se assegurou na decisão preliminar a **“devida análise e conclusão regular do processo administrativo em que a parte autora pleiteia a sua inclusão na divisão dos “royalties” do petróleo”**, tendo inclusive constado do dispositivo que **“esta decisão não implica em qualquer consideração sobre o mérito do aludido processo, cumprindo à autoridade administrativa aferir quanto à presença ou não dos requisitos**



legais necessários à inclusão do autor na distribuição ou não dos 'royalties' em sede administrativa. "

Ainda, houve devida aferição quanto ao risco de irreversibilidade dos efeitos da tutela (CPC, art. 300, § 3º), na medida em que a decisão "não repercute na disponibilidade imediata de valores em favor do autor," tendo, em caráter cautelar, tão somente salvaguardado o direito de acesso à íntegra dos processos administrativos e documentos relacionados, como oportuna intimação do autor Município de Ilhabela-SP para manifestação no processo administrativo.

Ao depois, diante das informações constantes dos autos relativas à interposição de recursos hierárquicos perante a esfera administrativa por parte do autor MUNICÍPIO DE ILHABELA, em relação aos processos administrativos perante o IBGE (Ofício GP n. 106/2021) e a ANP (Ofício n. 107/2021), este Juízo Federal determinou, por medida de prudência e cautela e sobretudo pelo fato de a matéria controvertida envolver disponibilidade ou não de recursos de royalties que serão incorporados ao patrimônio público, a atribuição de EFEITO SUSPENSIVO AOS RECURSOS HIERÁRQUICOS interpostos nos processos administrativos nº 0001726-000004660/2019-76 e 48610.202752/2020-11.

Na sequência, em acolhimento aos embargos de declaração opostos pelos réus Município de São Sebastião e ANP, houve decisão com ordem de DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos em discussão judicial, com respectiva obrigação-de-fazer de ser informado nos autos sobre referidos depósitos periódicos, para devida instrução processual.

Verifica-se que os autos se encontram devidamente instruídos e as partes bem representadas, tendo-se por superada a fase postulatória e de produção probatória, com plena observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a todas as partes e órgãos foram oportunizadas manifestações nos autos, apresentação de documentos técnicos, inclusive com exercício do interesse recursal perante o Eg. TRF da 3ª Região.

É, em síntese, o relatório. Fundamento e decido.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – PRELIMINARMENTE



A) LITISCONSÓRCIO PASSIVO – REGULAR CITAÇÃO VÁLIDA

As partes se encontram citadas, intimadas e bem representadas, tendo exercido o contraditório e ampla defesa, bem como dilação probatória a fim da devida instrução deste feito.

Registre-se que houve a regular citação válida dos réus da presente ação AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP, INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE e MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, bem como do MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA, que em sua respectiva contestação consignou ao final que “não resistirá à pretensão deduzida perante esse r. juízo” (fl. 702 – ID 42755985), estando afastadas quaisquer suscitações de nulidade ou cerceamento de defesa em relação às partes deste processo judicial.

B) FASE PROBATÓRIA CONCLUÍDA

Por oportuno, cumpre registrar que, intimadas as partes para especificação de eventuais outras provas que pretendessem produzir, justificadamente (*vide* ID 52174759, de 24/04/2021 – “*Expedição eletrônica 26/04/2021 - Prazo: 15 dias*”), houve manifestação do IBGE sobre “*oitiva da equipe técnica da Diretoria de Geociências... caso o juízo entenda pertinente*” (ID 53195237, de 10/05/2021), e pelo autor MUNICÍPIO DE ILHABELA de que “*não pretende produzir outras provas além das constantes dos autos, dado o caráter eminentemente documental de demonstração dos fatos que constituem o objeto da lide*” (ID 54484597, de 27/05/2021). As demais partes quedaram-se inertes, conforme certidões de decurso de prazo, dando ensejo à preclusão temporal.

Por conseguinte, ante os elementos de prova documental já produzidos a partir do exercício do contraditório e da ampla defesa, sopesadas a necessidade e utilidade e tratando-se da matéria debatida eminentemente técnica e de direito (CPC, art. 355, inciso I), este Juízo deu por encerrada a produção probatória, seguindo-se à intimação das partes para alegações finais por escrito em 15 (quinze) dias (CPC, art. 364, § 2º), conforme inclusive requerido pelo autor, vindo na sequência os autos conclusos para sentença.



II.2 – MÉRITO

II.2.1 – ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE PARTILHA DE ROYALTIES – CRIAÇÃO DA NOVA LINHA GEODÉSICA (IBGE) – REQUISITOS LEGAIS – INTERESSE PÚBLICO – TUTELAS DE URGÊNCIA

Nos termos do **pedido** formulado na petição inicial, através da **presente ação** em que se pretende “*em definitivo, a declaração de nulidade do Processo nº 48610.202752/2020-11, assim como de qualquer outro procedimento correlato, em andamento atualmente, que resulte na alteração dos critérios de partilha de royalties entre os municípios de São Sebastião, Ilhabela e Caraguatatuba a partir da criação de nova linha geodésica ortogonal e paralela por ato do IBGE, por violação do devido processo legal, contraditório e ampla defesa*”.

Segundo **manifestação** do autor Município de Ilhabela e documentos técnicos juntados aos autos, conforme **NOTA TÉCNICA 001/DGC/IBGE - 28/janeiro/2021**, que: “*negou as justificativas técnicas apresentadas por esta municipalidade, para manutenção dos moldes anteriores em relação às linhas geodésicas paralelas e ortogonal entre os Municípios litorâneos (Fl. 706 – ID 48077773 –)*, **a partir de MARÇO/2021 passaram a ser implementadas as modificações de repasses orçamentários aos Municípios de Ilhabela, São Sebastião e Caraguatatuba, decorrentes da revisão da partilha dos royalties originária da reformulação da linha geodésica ortogonal e paralela por ato do IBGE.**

Em sede de tutela de urgência, ponderou este Juízo no sentido de que “*eventual irregularidade na conclusão do processo administrativo, e sem qualquer apreciação aprofundada dos pedidos de vista dos autos formulados pela parte autora, imprimindo-se movimentação à revelia deste, poderá produzir em tese nulidade insanável o que colide com o princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), da eficiência (art. 37, caput, CF), além dos prazos previstos pela Lei nº 9.784/99, que regulam o processo administrativo*”.



Segundo assinalado por este Juízo Federal no curso da tramitação processual, “a negação de acesso ao procedimento administrativo agride o devido processo legal, com as garantias do contraditório e da ampla defesa, direitos fundamentais de jaez constitucional (CF/1988, Art. 5º, incisos LIV e LV).”

Ainda, destaca-se quanto à necessidade de devida apreciação dos interesses controversos perante a Administração Pública, em respeito à ampla defesa e contraditório (CF, art. 5º, inciso LV), bem como à instância administrativa para apreciação e deliberação dos requerimentos e recursos em sede administrativa, nos termos da Lei n. 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal).

Por tais razões, nos termos das decisões proferidas nos autos, em **plena observância à Lei n. 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal)**, na medida em que se encontrava presente “justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução”, houve **ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS** interpostos pelo autor Município de Ilhabela perante a Agência Nacional do Petróleo – ANP e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE:

“Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.”

Isto porque, nos termos da Lei n. 9.784/1999, art. 2º, diante das particularidades de ordem técnica do caso em concreto, a atribuição de efeito suspensivo aos recursos hierárquicos atendia, dentre outros, aos “princípios da razoabilidade, ampla defesa, contraditório e interesse público”, visto que, em “atendimento do INTERESSE PÚBLICO”:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:



I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do INTERESSE PÚBLICO;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (Grifo nosso).

Conforme **ponderado por este Juízo Federal**, no presente caso, em que se envolve **questões de ordem técnica**, inclusive com **laudo pericial, nota técnica e documentos emitidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP e Instituto Brasileiro de Geografia e**



Estatística – IBGE, a “execução” imediata da nova partilha dos *royalties* poderia surtir **EFEITOS IRREVERSÍVEIS**, na medida em que **o AUMENTO DE DISPONIBILIDADE DE VERBAS às Municipalidades envolvidas certamente teria como efeito prático imediato a alocação e aplicação dos recursos recebidos**, trazendo **grave e nocivo comprometimento à eventual reversibilidade da medida**, em caso de decisão diversa em sede administrativa ou judicial, sobretudo considerando o **ELEVADO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO das alterações na partilha dos ROYALTIES** em tela, conforme **imagens exemplificativas** acostadas aos autos relativas à “*revisão das linhas geodésicas que definem a Costa dos Municípios de São Sebastião e Ilhabela*”.

Segundo **contestação do Município de São Sebastião** e **impugnação ao valor da causa**: “a título exemplificativo, **no ano de 2019**, **fixou-se na Lei Orçamentária Anual de Ilhabela (LOA-2019) o valor estimado de R\$ 646 milhões de reais a título de royalties**”, informação que traduz a **relevância da matéria** posta em discussão e os **potenciais impactos orçamentários da pretensa redefinição na partilha dos royalties do petróleo no Litoral Norte do Estado de São Paulo**, que afeta diretamente o **interesse público da população regional e socioeconômico dos entes federativos Municipais envolvidos**.

Na sequência, tornou-se imperativa a **ordem de DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos valores controvertidos** envolvendo a **distribuição dos ROYALTIES de petróleo e PARTICIPAÇÃO ESPECIAL** (Lei n. 9.478/1997, arts. 45 e 50), com respectiva **obrigação-de-fazer** de ser informado nos autos sobre referidos depósitos periódicos pela **Agência Nacional do Petróleo – ANP**, conforme constou das **DECISÕES** que acolheram os embargos de declaração do **Município de São Sebastião** (ID 52174759, de 24/04/2021) e da ANP (ID 52710888, de 03/05/2021).

Conforme constou da **fundamentação da ordem de depósito judicial**, as **finanças públicas** de ambas as Municipalidades e suas comunidades restariam sensivelmente afetadas com o **ingresso ou eventual necessidade de reversão de vultosos valores de redistribuição de royalties de petróleo (vide Tabela, Certidão e Demonstrativos – ID 52144260 e ss.)**, em **debate administrativo e judicial**, sendo **remota a possibilidade de se reaver valores que sejam incorporados aos orçamentos Municipais** e destinados às **necessidades e urgências locais imediatas**, sobretudo em tempos de pandemia (COVID19) e de emergência de saúde pública

Em razão de **recursos de agravo de instrumento** interpostos pelo **MUNICÍPIO DE ILHABELA** (AI nº 5009317-77.2021.4.03.0000) e pelo **MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO** (AI nº 5008386-74.2021.4.03.0000), pelo Eg. Tribunal Regional Federal da 3a Região foram proferidas **decisões**, em síntese, pela **manutenção da ordem vigente de DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos**, ou seja, no sentido de que “*deve ser mantida a determinação*



quanto ao DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos", visto se tratar da "melhor solução a ser adotada neste momento":

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5009317-77.2021.4.03.0000

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. MARLI FERREIRA

AGRAVANTE: MUNICIPIO DE ILHABELA

AGRAVADO: MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO

D E C I S Ã O

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MUNICÍPIO DE ILHABELA contra decisão que, procedimento comum, deferiu a tutela de urgência para determinar o depósito judicial dos valores referentes à redistribuição dos royalties do petróleo. (...)

Pondera que a distribuição dos royalties para São Sebastião ou o depósito em juízo são equiparados, uma vez que produzem exatamente o mesmo efeito de privar Ilhabela dos recursos e afetar seu orçamento e vida econômica e social.

Anota que, conforme informações prestadas pela Secretaria de Gestão Financeira, as quais ainda serão complementadas por informações das outras Secretarias no prazo de que dispõe a municipalidade, o qual só vence em 30.04.21, o impacto orçamentário é estimado em R\$281.300.000,00. (...)

DECIDO (...) é importante ressaltar que a determinação quanto ao depósito dos valores discutidos, é a meu ver, a melhor solução a ser adotada neste momento.

Da leitura do feito originário, constata-se que a redistribuição das parcelas de royalties do petróleo foi analisada pelos órgãos técnicos (IBGE e ANP) e, conquanto a aqui agravante, anteriormente tenha sustentado que, na esfera administrativa, não foi oportunizado o exercício da ampla defesa e do contraditório, tanto os documentos juntados no feito originário como a decisão judicial que determinou o acesso à íntegra dos processos administrativos e à reabertura de prazo, afastaram quaisquer nulidades e vícios.

(...)



Assim, ***persiste a ordem quanto ao depósito judicial dos valores discutidos.*** (...)

No entanto, diante de nova ordem proferida pelo magistrado singular, ***deve ser mantida a determinação quanto ao depósito judicial dos valores controvertidos.***

São Paulo, 3 de maio de 2021. (ID 52936975 – Grifo nosso).

...

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5008386-74.2021.4.03.0000

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. MARLI FERREIRA

AGRAVANTE: MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO

Advogado do(a) AGRAVANTE: YURI NELSON CARDOSO DE BARROS - SP450016

AGRAVADO: MUNICIPIO DE ILHABELA

D E C I S Ã O

Trata-se de ***agravo de instrumento interposto pelo MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO*** (...)

Na esfera judicial, o magistrado singular, analisando novo pedido da Prefeitura de Ilhabela, ***diante da existência de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação*** decorrente da execução (requisitos previsto no artigo 61, da Lei n. 9.784/1999), ***deferiu a tutela de urgência para atribuir efeito suspensivo ao recurso hierárquico interposto na esfera administrativa.***

Quanto ao pedido da agravante, como já dito, ***não vislumbro a presença do perigo de dano imediato, visto que posteriormente, o magistrado singular determinou que os valores referentes aos royalties fossem depositados em juízo.*** (...)

São Paulo, 27 de abril de 2021. (ID 52970002).



E, de fato, conforme **bem pontuado e reiterado** durante as **fases postulatória e probatória**, como **corolário do princípio da separação dos Poderes da República** (CF, art. 2º), impõe-se a **observância à independência e autonomia da esfera administrativa** na condução de seus processos.

Todavia, **sem adentrar à questão do mérito administrativo, compete ao Poder Judiciário apreciar eventual suscitação de abuso de poder ou violação à lei** (CF, art. 5º, XXXV), **decorrentes de desrespeito ao contraditório e à ampla defesa**, como se sustenta no presente caso a partir da **petição inicial**.

II.2.2 - PROCESSOS ADMINISTRATIVOS (IBGE E ANP) – MÉRITO ADMINISTRATIVO E LIMITES DA JURISDIÇÃO – OBSERVÂNCIA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – CONTROLE DE LEGALIDADE

Apesar dos relevantes fundamentos trazidos pelo autor **Município de Ilhabela** sua **pretensão NÃO deve prosperar**. Isto porque, apesar das **sérias alegações do autor Município de Ilhabela** no sentido de que teria sido **preterido em seus direitos nos processos administrativos perante a ANP e IBGE**, a partir das **informações prestadas nos autos e marcos temporais demonstrados**, em que se evidencia as **intimações ao Município de Ilhabela para sua efetiva ampla defesa e contraditório em sede administrativa, não prevalece a alegação de desrespeito ao contraditório e de cerceamento à ampla defesa na seara administrativa**

E o **atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa em sede administrativa** restou consignado nos **v. acórdãos que negaram provimento ao Agravo de Instrumento nº 5027867-57.2020.4.03.0000 da ANP e Agravo de Instrumento nº 5008386-74.2021.4.03.0000 do Município de São Sebastião** ao em face de decisão destes autos:

Agravo de Instrumento nº 5027867-57.2020.4.03.0000 (ANP) :

“E M E N T A



AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO COMUM. APLICAÇÃO DA TEORIA DA SITUAÇÃO FÁTICA CONSOLIDADA.

1. No feito originário a questão quanto à formação de litisconsórcio foi resolvida, conforme a pretensão da agravante.

2. Quanto à alegação de observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo, conquanto o agravante tenha trazido aos autos elementos comprobatórios quanto à legitimidade do ato administrativo, é certo que tanto a novo fornecimento da íntegra dos processos administrativos quanto à reabertura do prazo de 30 dias para manifestação na esfera administrativa já ocorreram.

3. Assim, aplicável a teoria da situação fática consolidada pelo decurso do tempo, que não merece ser desconstituída. Precedentes do C. STJ.

4. Agravo de instrumento desprovido.

VOTO

(...) Além disso, quanto à alegação de observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo, conquanto o agravante tenha trazido aos autos elementos comprobatórios quanto à legitimidade do ato administrativo, é certo que tanto a novo fornecimento da íntegra dos processos administrativos quanto à reabertura do prazo de 30 dias para manifestação na esfera administrativa já ocorreram.

Atente-se que, inclusive, a manifestação do Município de Ilhabela já foi analisada e desprovida, na esfera administrativa, aguardando-se, neste momento, o julgamento de recurso hierárquico protocolizado.

Desse modo, indica o bom senso a manutenção do julgado, pela consolidação e irreversibilidade da situação objeto do pedido.

Trata-se de situação fática consolidada pelo decurso do tempo, que não merece ser desconstituída."



Agravo de Instrumento nº 5008386-74.2021.4.03.0000 (MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO):

-

“(…) a análise dos documentos acostados ao feito originário comprove que a Prefeitura de Ilhabela foi notificada das decisões administrativas, desde 05/2020, não havendo, a princípio, violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, na esfera administrativa (…)”

Neste momento processual de **cognição exauriente**, ainda se afigura oportuna a transcrição do seguinte teor constante das **alegações finais do IBGE**:

“Tanto a Nota Técnica nº 001/DGC/2021, que respondeu a primeira contestação do município de Ilhabela, quanto Nota Técnica nº 024/DGC/2021 que respondeu ao Recurso Hierárquico interposto pelo Município de Ilhabela constante do Ofício GP nº 106/2021 do Gabinete da Prefeitura de Ilhabela, reiteraram a posição da nota técnica original do IBGE (Nota Técnica nº 001/DGC/2020). Essa é a decisão administrativa final do IBGE.

Logo, o pedido de nulidade é improcedente porque a parte autora fez uso das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, não obstante, o resultado tenha sido a manutenção de uma decisão administrativa que não lhe agrade, embora beneficie outros Municípios do litoral norte do Estado de São Paulo.

Em conclusão, o mérito administrativo não é objeto da ação proposta pelo Município de Ilhabela e deverá permanecer fora do escrutínio judicial, consoante as normas jurídicas contidas nos artigos 141, 319, IV, 322, 324, 492 e 1013, § 3º, II do CPC. (…)”

Nesse mesmo sentido, constou das **alegações finais da ANP**:



“No caso em discussão, com a revisão das linhas geodésicas que definem a Costa dos Municípios de São Sebastião e Ilhabela pelo IBGE e a consequente atualização do PMC pela ANP, houve alteração na distribuição de royalties como demonstrado nos autos (ID 52705442 e seguintes).

Logo, o pedido de nulidade é improcedente porque a parte autora fez uso das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, não obstante, o resultado tenha sido a manutenção de uma decisão administrativa que não lhe agrade, embora beneficie outros Municípios do litoral norte do Estado de São Paulo. (...).

Pelo **conjunto probatório** acostado aos autos, resta **evidente a irrisignação do autor Município de Ilhabela à aplicação dos novos critérios de distribuição e partilha dos royalties no Litoral Norte de São Paulo.**

Contudo, tal **inconformismo fora submetido ao grau recursal administrativo, com decisão de forma desfavorável à pretensão do autor, sem que tenha se comprovado qualquer mácula aos princípios da ampla defesa e do contraditório na tramitação dos processos administrativos**, o que na verdade constitui a **causa de pedir** da presente ação judicial.

Conforme inclusive consignado em **sede de cognição sumária, não cumpre ao Poder Judiciário se imiscuir, causar embaraço, se intrometer ou tumultuar a análise de questões de mérito e ordem técnica na esfera administrativa**, contanto que **observados os primados da Constituição Federal e os preceitos legais, em controle de legalidade e observados os limites da jurisdição.**

Todavia, na medida em que **satisfatoriamente comprovada a intimação do Município de Ilhabela para exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa em sede administrativa**, apesar de ter optado em se socorrer de estudos técnicos mediante extrapolação de prazos, **não se vislumbra qualquer ocorrência de cerceamento de defesa nos processos administrativos em tela.**

E, apesar da **provocação do Poder Judiciário pelo autor Município de Ilhabela**, uma vez verificado o **atendimento ao contraditório e à ampla defesa nos processos**



administrativos, inclusive com comprovada extrapolação de prazo pelo autor, impõe-se o respeito à decisão do mérito em processo administrativo, sobretudo em observância ao princípio da Separação dos Poderes Executivo e Judiciário da República (CF, art. 2º).

Outrossim, preservada a autoridade da Administração Pública Federal e sem adentrar ao mérito das decisões administrativas (IBGE e ANP), ao deliberar, de forma técnica, objetiva e impessoal, sobre os novos critérios de distribuição dos royalties do Litoral Norte de São Paulo, mas ad argumentandum tantum (somente para argumentar), pelos elementos dos autos e a partir das regras de experiência, se afigura de fato desproporcional que o Município de Ilhabela detenha percentuais de 100% sobre determinados campos de exploração que se encontram sob os limites litorâneos e além-mar tanto do Municípios de Ilhabela quanto de outros Municípios do Litoral Norte de São Paulo (ex. Bacalhau; Lapa; Noroeste, Nordeste Sudoeste e Sul de Sapinhoá), em evidente e nocivo prejuízo dos demais Municípios envolvidos, sendo que a partir das decisões do IBGE e ANP os royalties passaram a ser distribuídos de maneira mais equilibrada e equitativa entre os Municípios que ocupam o mesmo litoral do Estado de São Paulo.

Com efeito, o contexto dos anteriores e novos “percentuais médios de confrontação” (PMC ANTERIOR e PMC ATUALIZADO), que demonstram relevante equalização na distribuição dos royalties de petróleo, visto que redimensionam, em boa parte dos campos de produção (vide Campos Bacalhau, Lapa, Noroeste de Sapinhoa, Sudoeste de Sapinhoa e Sul de Sapinhoa), de 100% para 50% em favor de Ilhabela, e de 0% para 50% em favor de São Sebastião, cifras que traduzem importâncias que podem saltar o pagamento da ordem de R\$ 7,8 milhões para R\$ 22,3 milhões mensais, tal como ocorreu em favor do Município de São Sebastião de fevereiro para março/2021, após a implementação da redistribuição dos royalties objeto dos autos (*vide Tabela e documentos anexos*).

Outrossim, apesar de o Município de Ilhabela constituir sede de ente federativo, bem como possuir área insular considerável, não se afigura proporcional nem razoável que detenha parcela significativamente superior nem integral na partilha de royalties que os demais Municípios que compõem o Litoral Norte de São Paulo, inclusive São Sebastião:

Conforme consta em recente publicação eletrônica do site G1:

Arrecadação em royalties em 2020 por cidade:

Ilhabela: R\$ 444 milhões



Caraguatatuba: R\$ 125 milhões

São Sebastião: R\$ 121 milhões

Ubatuba: R\$ 45 milhões

(Fonte: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2020/12/06/sao-sebastiao-pede-redistribuicao-dos-royalties-do-petroleo-nova-partilha-pode-impactar-ilha>> - Acesso em 11/04/2021).

Pelo fato de Município de Ilhabela possuir perímetro litorâneo quase que equivalente à costa litorânea de São Sebastião (cerca de 90 km), não se apresenta plausível a concentração, em favor do autor Município de Ilhabela, de parcela tão desproporcional relativa aos royalties de petróleo em comparação aos demais Municípios que ocupam as áreas circunvizinhas e também com faixa litorânea sob a rota de acesso dos 7 (sete) campos de exploração de petróleo em questão, quais sejam: “MEXILHÃO, LAPA, NOROESTE DE SAPINHOÁ, NORDESTE DE SAPINHOÁ, SAPINHOÁ, SUDOESTE DE SAPINHOÁ E SUL DE SAPINHOÁ”.

Com efeito, nota-se que, tanto através das planilhas e tabelas disponíveis a partir dos dados recentes do IBGE e ANP (vide Tabela e documentos anexos), quanto das informações disponíveis na imprensa, a aplicação dos novos critérios de distribuição dos royalties de petróleo no Litoral Norte de São Paulo, em verdade, tende a atender a uma distribuição mais equitativa e proporcional entre os Municípios envolvidos:

Como isso impacta o orçamento das cidades

Foram identificados sete campos de produção em litígio entre as cidades: Mexilhão, Lapa, Noroeste de Sapinhoá, Nordeste de Sapinhoá, Sapinhoá, Sudoeste de Sapinhoá e Sul de Sapinhoá. Dentre esses, estão quatro em que São Sebastião não era contemplada na partilha.

No caso do campo de Lapa, Ilhabela é a única que recebe royalties pela produção e passaria a dividir igualmente com São Sebastião. A mesma partilha seria feita com



o campo sul de Sapinhoá e Sapinhoá - deixando de ser a única a receber no estado de São Paulo. No caso de Mexilhão, com a nova divisão Ilhabela passaria da fatia de 15% para 8,6%.

Royalties reforçam orçamento de Ilhabela

Hoje, Ilhabela é a maior detentora de royalties do litoral norte. Este ano, a previsão é de que sejam repassados R\$ 444 milhões à cidade em royalties. São Sebastião ficou com uma fatia de R\$ 121 milhões.

Ilhabela viu o orçamento ter um 'boom' depois do início da produção de Sapinhoá, em 2013. De acordo com os dados da prefeitura, em 2013 o orçamento anual do município era de R\$ 168,4 milhões - o repasse dos royalties correspondia a 36%, totalizando R\$ 61,7 milhões.

Apesar de mais enxuto este ano por causa da queda de 30% na produção, impactada pelo coronavírus, o valor cresceu sete vezes. Em 2019, a cidade chegou a receber R\$ 738 milhões. O valor corresponde a maior fatia do orçamento da cidade que este ano, antes da pandemia, estava estimado em R\$ 1 bilhão.

(Fonte: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2020/12/06/sao-sebastiao-pede-redistribuicao-dos-royalties-do-petroleo-nova-partilha-pode-imp>> - Acesso em 11/04/2021).

Por conseguinte, uma vez submetida a **questão controvertida à esfera administrativa**, com desenvolvimento de **estudos, pareceres, notas técnicas, laudos e conclusões técnicas a respeito da matéria** posta, respeitados o **contraditório e a ampla defesa**, impõe-se a **observância à causa de pedir e os pedidos para afastar a pretensão da parte autora de nulidade dos processos administrativos, sob alegação de cerceamento de defesa**, visto que **ausentes quaisquer violações ao contraditório e à ampla defesa em sede administrativa**.

Em definitivo, e após **análise do conjunto probatório** dos autos e **manifestações das partes e documentos**, inclusive de **órgãos técnicos, conclui-se que o auto Município de Ilhabela não se desincumbiu de seu ônus probatório de comprovar efetivo desrespeito ao contraditório ou cerceamento de sua defesa em sede administrativa (CPC, art. 374, inciso I)**, tendo, de fato, manifestado sua **oposição aos novos critério estabelecidos pelo IBGE e ANP para a distribuição dos royalties de petróleo na região**, o que, ante os **estudos técnicos e**



critérios desenvolvidos na esfera administrativa, deve ser doravante cumprido em sua integralidade.

Por derradeiro, cumpre afastar o pleito formulado pelo **Município de Ilhabela** em sede de alegações finais, “*para que se **determine aos réus IBGE e ANP que procedam ao julgamento dos recursos hierárquicos** interpostos pelo autor no bojo dos procedimentos administrativos nº 0001726.00000466/2019-76 (IBGE) e nº 48610.202752/2020-11 (ANP)*”, visto que extrapola os limites objetivos da presente ação, devendo ser observado o princípio da adstrição ou congruência, que vincula a sentença aos pedidos da petição inicial, em que não foi deduzida tal pretensão, pelo contrário, se pediu justamente pela “nulidade do Processo nº 48610.202752/2020-11, assim como de qualquer outro procedimento correlato, em andamento atualmente, que resulte na alteração dos critérios de partilha de royalties entre os municípios de São Sebastião, Ilhabela e Caraguatatuba a partir da criação de nova linha geodésica ortogonal e paralela por ato do IBGE, por violação do devido processo legal, contraditório e ampla defesa” (ID 38515154 – Fl. 20).

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES os pedidos do autor MUNICÍPIO DE ILHABELA**, resolvendo o mérito da presente ação, nos termos do CPC, art. 487, inciso I, com a manutenção da alteração dos critérios de partilha de “royalties” pela Agência Nacional do Petróleo - ANP entre os Municípios de São Sebastião/SP, Ilhabela/SP e Caraguatatuba/SP, a partir da criação de nova linha geodésica ortogonal e paralela e sua interpretação por ato do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Considerados os fundamentos que motivaram a ordem de DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos relativos à distribuição dos **ROYALTIES** de petróleo e **PARTICIPAÇÃO ESPECIAL** (Lei n. 9.478/1997, arts. 45 e 50), sopesado o interesse público e o elevado risco de irreversibilidade dos vultosos valores de redistribuição de royalties de petróleo (*v.g. Julho/2021: R\$ 15.922.208,82 (Royalties de concessão) e R\$ 1.233.195,88 (Royalties de partilha de produção) – cf. ID 58384052 (ANP), de 25/07/2021 e 1o Trimestre/2021: R\$ 51.683.994,31 (Participação Especial) - cf. ID 54856001 (ANP e Tabela, Certidão e Demonstrativos – ID 52144260 e ss)*), bem como em razão das decisões do Eg. TRF3 proferidas nos recursos de agravo de instrumento interpostos tanto pelo **MUNICÍPIO DE ILHABELA** (AI nº 5009317-77.2021.4.03.0000) quanto pelo **MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO** (AI nº 5008386-74.2021.4.03.0000), todas pela manutenção da ordem de DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos, ou seja, no sentido de que “deve ser mantida a determinação



quanto ao DEPÓSITO JUDICIAL dos valores controvertidos", MANTENHO A ORDEM À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP DE DEPÓSITO JUDICIAL DOS VALORES CONTROVERTIDOS objeto destes autos, bem como OBRIGAÇÃO-DE-FAZER de a ANP informado nos autos sobre referidos depósitos periódicos, sob os devidos ônus processuais e penais dos responsáveis por eventual descumprimento à ordem judicial, até o trânsito em julgado da presente sentença, ou eventual deliberação diversa em grau recursal.

Tendo em vista que o ato processual de citação válida “torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor” (CPC, art. 240), os efeitos desta sentença e tutelas de urgência deferidas devem retroagir até a data da CITAÇÃO, inclusive para efeitos da redistribuição dos valores controvertidos, que deverão ser objeto de cumprimento de sentença e de acerto retroativo pela ANP relativo à distribuição dos ROYALTIES de petróleo e PARTICIPAÇÃO ESPECIAL (Lei n. 9.478/1997, arts. 45 e 50), conforme novos critérios estabelecidos pelo IBGE e ANP para a distribuição dos royalties de petróleo na região, a partir de descontos em relação aos pagamentos vindouros/futuros de direito dos Municípios envolvidos.

Diante da inércia e contumácia do autor perante a ordem judicial de que “retifique o autor MUNICÍPIO DE ILHABELA o valor atribuído à causa, que, em definitivo, deve refletir o benefício econômico almejado a partir da presente ação, a partir da pretensa anulação da nova partilha dos royalties de petróleo (CPC, art. 291), e que não se confunde com o valor do contrato com empresa para realização de estudos e (fl. 87 e 100 – ID 39705875), conforme constou da emenda à inicial” (vide decisão ID 48585608, de 09/04/2021), nos termos do CPC, art. 292, § 3º, ARBITRO O VALOR DA CAUSA em R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), que atende ao parâmetro da média mensal dos valores controvertidos objeto dos presentes autos, conforme dados técnicos da ANP juntados aos autos. Anote a Secretaria com retificação da autuação.

Condeno a parte autora MUNICÍPIO DE ILHABELA ao pagamento de honorários de advogado, de forma igualitária e “pro rata” (rateado) em favor dos réus MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, ANP E IBGE, visto que foram quem ofertou oposição ao pedido inicial, na importância equivalente a 10% (dez por cento) do valor arbitrado nesta sentença à presente causa, conforme os critérios do CPC, art. 85, §§ 2º e 3º, atualizado até a data do efetivo pagamento observados os parâmetros do Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Ciência a todas as partes acerca do teor do parecer do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (ID 58452560, de 26/07/2021), sobretudo no que se refere ao item 2, quanto “as informações sobre eventual procedimento envolvendo a DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS VALORES DE ROYALTIES do petróleo no Litoral Norte de São Paulo”, com detalhamento



dos INQUÉRITOS CIVIS “*visando fiscalizar a aplicação e apurar supostas irregularidades na destinação de valores de royalties do petróleo*” nos Municípios do Litoral Norte de São Paulo, e sua remessa ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, em Ilhabela e São Sebastião, sob as razões expostas.

Comunique-se o teor da presente sentença à Eminente Presidência do Eg. TRF3, para instrução dos autos n. 5008092-22.2021.4.03.0000 (Pedido de Suspensão de Liminar), com as homenagens deste Juízo Federal.

Ainda, comunique-se à Eminente Relatora, Desembargadora Federal Marli Ferreira, para instrução do Agravo de Instrumento n. 5027867-57.2020.4.03.0000 (ANP) e do Agravo de Instrumento n. 5008386-74.2021.4.03.0000 (Município de São Sebastião), com as homenagens deste Juízo Federal.

Vide imagens, tabelas e documentos técnicos ANEXOS, que passam a integrar a presente sentença.

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

GUSTAVO CATUNDA MENDES

JUIZ FEDERAL

CARAGUATATUBA, 28 de outubro de 2021.

