

# Superior Tribunal de Justiça

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.452.798 - RJ (2014/0106452-0)**

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**R.P./ACÓRDÃO** : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**  
**RECORRENTE** : MUNICIPIO DE JAPERI  
**ADVOGADO** : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
**RECORRENTE** : MUNICÍPIO DE PIRAI  
**ADVOGADO** : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
**RECORRENTE** : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
**RECORRENTE** : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
**ADVOGADOS** : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
**RECORRIDO** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
**ADVOGADO** : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
**RECORRIDO** : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
**REPR. POR** : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

## **EMENTA**

ADMINISTRATIVO. *ROYALTIES* DE PETRÓLEO. MUNICÍPIOS. INSTALAÇÕES DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE GÁS NATURAL. *CITY GATES*. LEI N. 12.734/2012. EFICÁCIA RETROATIVA. INEXISTÊNCIA.

1. O Superior Tribunal de Justiça, sob a égide da Lei n. 9.478/1997, consolidara o posicionamento de que "o direito à percepção de *royalties* pelos municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural está vinculado (limitado) à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei estendido a recompensa às demais etapas da cadeia econômica, entre elas a distribuição do produto já processado (*city gates*)" (AgRg no REsp 1361795/CE, Rel. Ministro OLINDO MENEZES, DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015).

2. O dispositivo legal que, de forma indubitável, cria direito novo não encerra natureza apenas interpretativa.

3. Hipótese em que a nova redação dada pela Lei n. 12.734/2012 aos arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, da Lei n. 9.478/1997 – de modo a considerar os pontos de entrega de gás canalizado como instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de *royalties* aos municípios afetados por tais produções – implicou alterações que não possuem caráter meramente interpretativo a ensejar eficácia retroativa ao novo preceito, mormente porque adotar tal interpretação acarretaria o desfazimento da orientação jurisprudencial até então firmada no seio do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário.

4. Recurso especial desprovido.

**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, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Gurgel de Faria (voto-vista) os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (voto-vista), Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (Presidente).

Brasília, 19 de abril de 2018 (Data do julgamento).



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0106452-0

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.452.798 / RJ**

Números Origem: 00041014320024025101 200251010041017 200251010081371 200251010081374  
200602010009022 200602010009174 200602010018370 377044  
41014320024025101

PAUTA: 04/04/2017

JULGADO: 04/04/2017

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAI  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Licenças - Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo

**CERTIDÃO**

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0106452-0      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.452.798 / RJ**

Números Origem: 00041014320024025101 200251010041017 200251010081371 200251010081374  
200602010009022 200602010009174 200602010018370 377044  
41014320024025101

PAUTA: 04/05/2017

JULGADO: 04/05/2017

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAI  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Licenças - Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo

**CERTIDÃO**

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

"Retirado de Pauta por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.452.798 - RJ (2014/0106452-0)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAÍ  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

## RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto pelos MUNICÍPIOS DE JAPERI, PIRAÍ, BARRA MANSA E VOLTA REDONDA, com fundamento na alínea *a* do art. 105, III da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2a. Região, assim ementado:

*ADMINISTRATIVO - ANP - INTERPRETAÇÃO DA LEI 9.478/97 - CITY GATES - ROYALTIES DO PETRÓLEO. Nada existe de irregular ou ilegal no critério fixado pela Agência Nacional do Petróleo que, escorado em dados técnicos não considera os denominados city gates como estações de embarque e desembarque de gás natural. Não há no caso, coleta direta na região produtora. Desprovidos os apelos dos Municípios de Piraí Japeri, Barra Mansa e Volta Redonda, e a remessa necessária (fls. 911).*

2. Nas razões de seu Apelo Nobre, os recorrentes apontam, preliminarmente, violação do art. 535, I e II do CPC/73, por entenderem que o acórdão recorrido não se manifestou sobre questões relevantes ao deslinde da controvérsia, a despeito da oposição dos Embargos de Declaração. No mérito, alegam ofensa aos arts. 45, II, e 49 da Lei 9.478/97; 19, parág. único do Decreto 1/91; 7o. da Lei 7.990/89, regulamentada pelo Decreto 1/91, e Lei 9.478/97, regulamentada pelo Decreto 2.705/98. Sustentam, em síntese, que

# *Superior Tribunal de Justiça*

fazem jus ao recebimento dos *royalties*, tendo em vista a existência de instalações terrestres de embarque e desembarque de petróleo e gás natural em seus territórios.

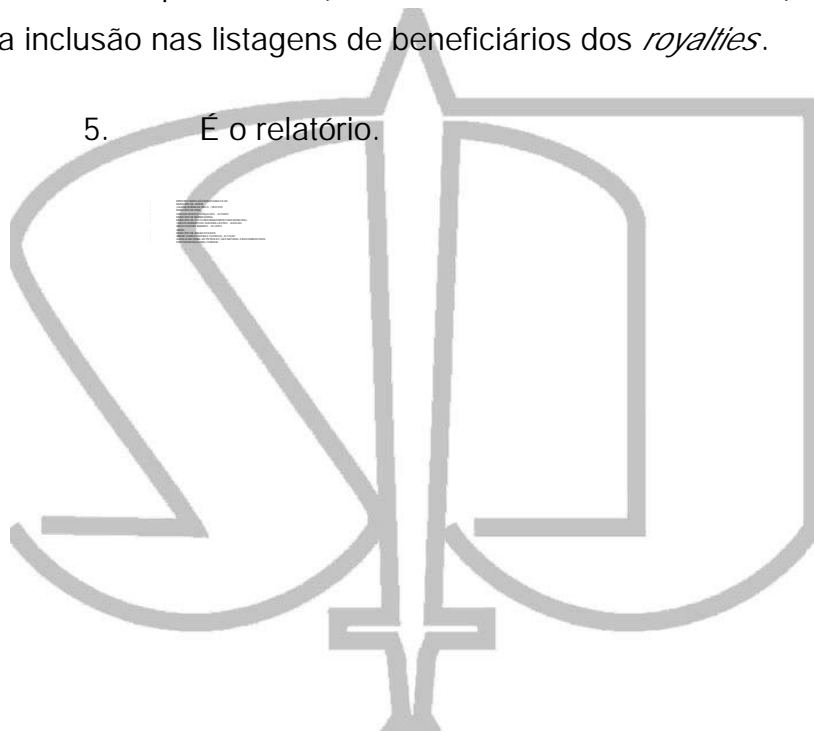
3. Apresentadas as contrarrazões (fls. 1.098/1.108), o Recurso Especial foi admitido na origem (fls. 1.121/1.122).

4. Os MUNICÍPIOS DE JAPERI e de PIRAÍ, apresentaram pedido de tutela provisória (fls. 1.150/1.186 e 1.189/1.255), requerendo a imediata inclusão nas listagens de beneficiários dos *royalties*.

5. É o relatório.

||  
||  
||  
||

||  
||  
||  
||



# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.452.798 - RJ (2014/0106452-0)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAÍ  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

## VOTO VENCIDO

*ADMINISTRATIVO. ANP. MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO AFETADOS POR CITY GATE. ENTREGA DE GÁS NATURAL PRODUZIDO NO PAÍS. INSTALAÇÕES CONSIDERADAS COMO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DO RECURSO NATURAL, PARA FINS DE PAGAMENTO DE ROYALTIES. PRECEDENTE: RESP 1.592.995/SE, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. RECURSO ESPECIAL DOS MUNICÍPIOS PROVIDO.*

1. A 1a. Turma do STJ, ao julgar o REsp. 1.592.995/SE, revendo posicionamento anterior desta Corte, passou a entender que os Municípios que possuem em seu território um ponto de entrega de gás ou city gate, como no presente caso, devem ser contemplados com a distribuição dos royalties.

2. Recurso Especial dos MUNICÍPIOS DE JAPERI, PIRAÍ, BARRA MANSA E VOLTA REDONDA provido.

1. A pretensão recursal merece prosperar.

2. A 1a. Turma do STJ, ao julgar o REsp. 1.592.995/SE, de minha relatoria, revendo posicionamento anterior desta Corte, passou a entender que os Municípios que possuem em seu território um ponto de

# Superior Tribunal de Justiça

entrega de gás ou *city gate* devem ser contemplados com a distribuição dos *royalties*. Confira-se a ementa do julgado:

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. MUNICÍPIO AFETADO POR CITY GATE. PONTO DE ENTREGA DE GÁS NATURAL PRODUZIDO NO PAÍS. INSTALAÇÕES CONSIDERADAS COMO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DO RECURSO NATURAL, PARA FINS DE PAGAMENTO DE ROYALTIES. RETIFICAÇÃO CONCEITUAL INCORPORADA À LEI 9.478/97 PELA LEI 12.734/2012. NORMA DE EFEITOS APENAS INTERPRETATIVOS. RETROATIVIDADE. AGRAVO INTERNO DA ANP DESPROVIDO.*

1. *O Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que somente os Municípios que participam diretamente da atividade de extração de petróleo e gás natural fazem jus à percepção de royalties, não cabendo tal remuneração àqueles Municípios que participam apenas da distribuição do recurso natural já processado. Precedentes: AgRg no REsp. 1.361.795/CE, Rel. Min. OLINDO MENEZES, DJe 11.11.2015; AgRg no REsp. 1.309.631/PE, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 5.5.2014; esta conclusão não pode ser aplicada ao presente caso, dada a particularidade constante do julgamento no TRF 5a. Região.*

2. *O Tribunal Regional do Nordeste, julgando a Apelação do Município Sergipano, ora Agravado, por determinação desta Corte Superior, afirmou expressamente (fls. 2.754) que nele se encravam instalações de city gate, razão pela qual não é o caso de se aplicar, no julgamento deste RESP, a vedação cognitiva de que trata a Súmula 7/STJ. Aliás, neste caso, a alegada ausência de city gate em Rosário do Catete/SE contradiz a ação da própria ANP, ora Agravante, porquanto, essa mesma Agência Reguladora já reconheceu o direito do dito Município ao recebimento dos royalties, o que vem ocorrendo desde junho de 2013 (fls. 2.717), sendo ato constitutivo de surpresa para essa Municipalidade a súbita cessação dessa fonte de receita, o que impacta duramente e mesmo desorganiza o orçamento e as finanças da Entidade.*

3. *Em que pese à referência da Agravante à suposta descaracterização do Município-autor como sede de instalação de city gate, pela análise pericial, a conclusão em sentido contrário deriva do reconhecimento da condição de beneficiário do Recorrente pela própria ANP que, no exercício do seu poder-dever de regulamentação, editou a Resolução de Diretoria 624/2013, conferindo ao Município de Rosário do Catete/SE o direito aos royalties, efetivando seu pagamento desde junho de 2013 (documentos de fls. 2.694/2.749). Informação constante*



# Superior Tribunal de Justiça

também do acórdão de fls. 2.751/2.764.

4. A Constituição da República de 1988 assegurou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o pagamento de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou de uma compensação financeira em razão dessa exploração, os chamados royalties. Não se tratando de disposição autoaplicável, a distribuição das referidas compensações financeiras é regulamentada pela legislação federal infraconstitucional.

5. Hodiernamente, a matéria é regida pela Lei 9.478/97, com as alterações imprimidas pela Lei 12.734/2012, que nos art. 48, § 3o. e 49, § 7o. expressamente incluiu os Municípios afetados por instalações de pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País para fins de pagamento de royalties.

6. A inovação legal tem por escopo a maior e melhor repartição dos recursos provenientes do petróleo e do gás natural produzidos no País, visando a compensar, de modo mais abrangente, os Municípios inegavelmente afetados ao longo de toda cadeia de exploração.

7. Os city gates nada mais são que os pontos de acesso do gás natural a uma cidade ou grande cliente. Como o gás natural é mantido sobre uma pressão consideravelmente elevada, antes da sua utilização é necessário reduzir a pressão. Esta regulação é feita no city gate, um conjunto de equipamentos e válvulas que é exatamente o ponto de entrega ou de transferência do gás, representando instalações edificadas no território municipal que intrinsecamente trazem efeitos ambientais inquestionáveis e permanente risco à segurança da área e da população nela habitante.

8. Dest'arte, constatando-se que o Município-recorrente, de fato, possui em seu território um ponto de entrega de gás ou city gate, sendo efetivamente afetado por uma das etapas da exploração do recurso natural, deve ser contemplado com a correspondente compensação financeira prevista na Lei 9.478/97, com as alterações imprimidas pela Lei 12.734/2012.

9. De acordo com a classificação feita pelo douto Professor MIGUEL REALE, as normas interpretativas representam uma categoria de grande alcance, especialmente quando se entra em uma época de fluxo incessante de legislação que demanda que o próprio legislador determine melhor o seu conteúdo. Quando tal fato se verifica,

# Superior Tribunal de Justiça

*diz-se que há interpretação autêntica. Segundo ele, interpretação autêntica é aquela que se opera através de outra lei (Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 137).*

10. *A Suprema Corte manifestou entendimento pela constitucionalidade da elaboração de normas interpretativas, com efeitos retroativos, ressaltando que o Poder Legislativo, nessas ocasiões, não necessariamente atua em substituição ou mediante usurpação de competência do Poder Judiciário, desde que seja mantido o respeito aos limites constitucionalmente previstos, relativos à lei penal, à anterioridade da lei tributária, e à segurança jurídica no domínio das relações sociais (ADI MC 605/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 5.3.1993).*

11. *Esta Corte Superior de Justiça, debruçando-se sobre o tema, já admitiu a possibilidade de atribuir-se efeitos retroativos à Lei Interpretativa, ressaltando o seu caráter absolutamente excepcional, quando não modifique ou limite o sentido ou o alcance da norma anterior (REsp. 742.743/SP, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJ 6.6.2005).*

12. *O conteúdo dos arts. 48, § 3o. e 49, § 7o. da Lei 9.478/97, com a redação dada pela Lei 12.734/2012, não inova no mundo jurídico, apenas esclarecendo a caracterização dos city gates como instalações de embarque e desembarque, as quais configuram serem devidos os royalties, alinhando com a definição internacional dada a esses pontos de entrega, bem como pela própria ANP, extraídos de seu Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural e da Resolução de Diretoria 624/2013.*

13. *Agravo Interno da ANP desprovido (AgInt no REsp. 1.592.995/SE, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 15.6.2016).*

3. Na espécie, o Tribunal de origem entendeu que os denominados *city gates* não se caracterizam como estações de embarque e desembarque de gás natural, pois não realizam coleta na região produtora (fls. 909), motivo pelo qual concluiu que os Municípios ora recorrentes não faziam jus à percepção dos *royalties*.

4. Vê-se, portanto, que o acórdão recorrido está em dissonância com o entendimento jurisprudencial da 1a. Turma desta Corte, a qual entende que os *city gates* se caracterizam como estações de embarque e

# Superior Tribunal de Justiça

desembarque de gás natural.

5. Diante dessas considerações, dá-se provimento ao Recurso Especial dos MUNICÍPIOS DE JAPERI, PIRAÍ, BARRA MANSA E VOLTA REDONDA, todos do Estado do Rio de Janeiro, para reconhecer o direito ao recebimento dos *royalties*, nos termos da fundamentação supra. Ônus da sucumbência invertidos.

6. Julgam-se prejudicados os pedidos de tutela provisória. É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0106452-0      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.452.798 / RJ**

Números Origem: 00041014320024025101 200251010041017 200251010081371 200251010081374  
200602010009022 200602010009174 200602010018370 377044  
41014320024025101

PAUTA: 19/09/2017

JULGADO: 19/09/2017

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAI  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Licenças - Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr. JOÃO MAURÍCIO FERREIRA MACIEL, pela parte RECORRENTE: MUNICIPIO DE JAPERI e a Dra. INDIRA QUARESMA, pela parte RECORRIDA: AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS.

**CERTIDÃO**

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator dando provimento aos recursos especiais, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Gurgel de Faria. Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio

# *Superior Tribunal de Justiça*

Kukina e Regina Helena Costa (Presidente).



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.452.798 - RJ (2014/0106452-0)**

**VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:**

Após o bem-lançado voto do em. Relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em que proveu o recurso especial para, reformando o acórdão recorrido, julgar procedente o pedido formulado nesta ação, pedi vista dos autos e agora submeto o feito a julgamento.

Os autos dão conta de que os Municípios de Piráí, Japeri, Barra Mansa e Volta Redonda, ora recorrentes, propuseram ação cautelar contra a União e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP visando continuar a receber *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e gás natural, nos percentuais anteriormente estabelecidos, "tendo em vista a equivocada interpretação da ANP quanto ao conceito legal de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural para efeito do recebimento dos royalties a que fizeram jus os autores por mais de uma década" (e-STJ fl. 884).

A discussão travada na origem pautou-se por identificar se as estações de entrega de gás natural localizadas nos territórios dos Municípios/autores, ora recorrentes, chamadas de *city gates*, enquadram-se no conceito de instalações de embarque e desembarque do produto para fins de percepção dos *royalties*. Os recorrentes afirmam que sim, enquanto a ANP, a partir de 2001, passou a adotar entendimento contrário (e-STJ fl. 716).

No primeiro grau de jurisdição, foi prolatada sentença de improcedência do pedido, com a revogação da liminar dantes deferida, ao fundamento de que

as estações situadas nos Municípios em tela, denominadas de "city Gates", onde apenas se transfere o produto dos gasodutos da Petrobrás para a rede de distribuição da Companhia Estadual de Gás do Estado do Rio de Janeiro (CEG) e nas quais os equipamentos existentes limitam-se, fundamentalmente, a medidores de gás e válvulas redutoras de pressão, não se enquadram no conceito legal de instalação de embarque e desembarque de petróleo ou gás natural para efeito da percepção dos royalties (de até 5% da produção) (e-STJ fl. 887).

Esse *decisum* foi mantido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em aresto assim ementado (e-STJ fl. 911):

ADMINISTRATIVO - ANP - INTERPRETAÇÃO DA LEI Nº 9.478/97 - CITY GATES - ROYALTIES DO PETRÓLEO. Nada existe de irregular ou ilegal no critério fixado pela Agência Nacional do Petróleo que, escorado em dados técnicos, não considera os denominados "city gates" como estações de embarque e desembarque de gás natural. Não há no caso, coleta direta na região produtora. Desprovidos os apelos dos Municípios de Piráí, Japeri, Barra Mansa e Volta Redonda, e a remessa necessária.

Entendeu-se que a instalação de *city gates* (postos onde o gás é entregue pelas transportadoras à concessionária estadual distribuidora de gás canalizado) não enseja o recebimento de *royalties* porque essas estações não se caracterizam como instalações terrestres de embarque e desembarque de gás natural, visto que não têm a função de coletar a

# Superior Tribunal de Justiça

produção do petróleo ou do gás natural e transferi-los para fora da região produtora (e-STJ fl. 903).

No apelo nobre, os recorrentes aduziram afronta ao disposto no art. 535, I e II, do CPC/1973 e aos arts. 45, II, 49 da Lei n. 9.478/1997, art. 19, parágrafo único, do Decreto n. 01/1991 e 7º da Lei n. 7.990/1989.

Sustentam, no mérito, que "possuem, em seus territórios, instalações (gasodutos) que recebem o gás natural extraído nos campos produtores, funcionando como estações de redução de Pressão e medição desse gás natural".

Em seu voto, o eminente Ministro Relator prestigiou precedente desta Primeira Turma, no qual se entendeu que as alterações trazidas à Lei n. 9.478/1997 pela Lei 12.734/2012 – que nos arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, expressamente incluiu os Municípios afetados por instalações de pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País para fins de pagamento de *royalties* – possuíam efeito meramente interpretativo.

Eis a ementa daquele julgado:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. MUNICÍPIO AFETADO POR CITY GATE. PONTO DE ENTREGA DE GÁS NATURAL PRODUZIDO NO PAÍS. INSTALAÇÕES CONSIDERADAS COMO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DO RECURSO NATURAL, PARA FINS DE PAGAMENTO DE ROYALTIES. RETIFICAÇÃO CONCEITUAL INCORPORADA À LEI 9.478/97 PELA LEI 12.734/2012. NORMA DE EFEITOS APENAS INTERPRETATIVOS. RETROATIVIDADE. AGRAVO INTERNO DA ANP DESPROVIDO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que somente os Municípios que participam diretamente da atividade de extração de petróleo e gás natural fazem jus à percepção de royalties, não cabendo tal remuneração àqueles Municípios que participam apenas da distribuição do recurso natural já processado. Precedentes: AgRg no REsp. 1.361.795/CE, Rel. Min. OLINDO MENEZES, DJe 11.11.2015; AgRg no REsp. 1.309.631/PE, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 5.5.2014; esta conclusão não pode ser aplicada ao presente caso, dada a particularidade constante do julgamento no TRF 5a. Região.

2. O Tribunal Regional do Nordeste, julgando a Apelação do Município Sergipano, ora Agravado, por determinação desta Corte Superior, afirmou expressamente (fls. 2.754) que nele se encravam instalações de city gate, razão pela qual não é o caso de se aplicar, no julgamento deste RESP, a vedação cognitiva de que trata a Súmula 7/STJ. Aliás, neste caso, a alegada ausência de city gate em Rosário do Catete/SE contradiz a ação da própria ANP, ora Agravante, porquanto, essa mesma Agência Reguladora já reconheceu o direito do dito Município ao recebimento dos royalties, o que vem ocorrendo deste junho de 2013 (fls. 2.717), sendo ato constitutivo de surpresa para essa Municipalidade a súbita cessação dessa fonte de receita, o que impacta duramente e mesmo desorganiza o orçamento e as finanças da Entidade.

3. Em que pese à referência da Agravante à suposta descaracterização do Município-autor como sede de instalação de city gate, pela análise pericial, a conclusão em sentido contrário deriva do reconhecimento da condição de beneficiário do Recorrente pela própria ANP que, no exercício do seu poder-dever de regulamentação, editou a Resolução de Diretoria 624/2013, conferindo ao Município de Rosário do Catete/SE o direito aos royalties, efetivando seu pagamento desde junho de 2013 (documentos de fls. 2.694/2.749). Informação constante também do acórdão de fls. 2.751/2.764.

4. A Constituição da República de 1988 assegurou aos Estados, ao Distrito

# Superior Tribunal de Justiça

Federal e aos Municípios o pagamento de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou de uma compensação financeira em razão dessa exploração, os chamados royalties. Não se tratando de disposição autoaplicável, a distribuição das referidas compensações financeiras é regulamentada pela legislação federal infraconstitucional.

5. Hodiernamente, a matéria é regida pela Lei 9.478/97, com as alterações imprimidas pela Lei 12.734/2012, que nos art. 48, § 3º. e 49, § 7º. expressamente incluiu os Municípios afetados por instalações de pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País para fins de pagamento de royalties.

6. A inovação legal tem por escopo a maior e melhor repartição dos recursos provenientes do petróleo e do gás natural produzidos no País, visando a compensar, de modo mais abrangente, os Municípios inegavelmente afetados ao longo de toda cadeia de exploração.

7. Os city gates nada mais são que os pontos de acesso do gás natural a uma cidade ou grande cliente. Como o gás natural é mantido sobre uma pressão consideravelmente elevada, antes da sua utilização é necessário reduzir a pressão. Esta regulagem é feita no city gate, um conjunto de equipamentos e válvulas que é exatamente o ponto de entrega ou de transferência do gás, representando instalações edificadas no território municipal que intrinsecamente trazem efeitos ambientais inquestionáveis e permanente risco à segurança da área e da população nela habitante.

8. Dest'arte, constatando-se que o Município-recorrente, de fato, possui em seu território um ponto de entrega de gás ou city gate, sendo efetivamente afetado por uma das etapas da exploração do recurso natural, deve ser contemplado com a correspondente compensação financeira prevista na Lei 9.478/97, com as alterações imprimidas pela Lei 12.734/2012.

9. De acordo com a classificação feita pelo douto Professor MIGUEL REALE, as normas interpretativas representam uma categoria de grande alcance, especialmente quando se entra em uma época de fluxo incessante de legislação que demanda que o próprio legislador determine melhor o seu conteúdo. Quando tal fato se verifica, diz-se que há interpretação autêntica. Segundo ele, interpretação autêntica é aquela que se opera através de outra lei (Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 137).

10. A Suprema Corte manifestou entendimento pela constitucionalidade da elaboração de normas interpretativas, com efeitos retroativos, ressaltando que o Poder Legislativo, nessas ocasiões, não necessariamente atua em substituição ou mediante usurpação de competência do Poder Judiciário, desde que seja mantido o respeito aos limites constitucionalmente previstos, relativos à lei penal, à anterioridade da lei tributária, e à segurança jurídica no domínio das relações sociais (ADI MC 605/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 5.3.1993).

11. Esta Corte Superior de Justiça, debruçando-se sobre o tema, já admitiu a possibilidade de atribuir-se efeitos retroativos à Lei Interpretativa, ressaltando o seu caráter absolutamente excepcional, quando não modifique ou limite o sentido ou o alcance da norma anterior (REsp. 742.743/SP, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJ 6.6.2005).

12. O conteúdo dos arts. 48, § 3º. e 49, § 7º. da Lei 9.478/97, com a redação dada pela Lei 12.734/2012, não inova no mundo jurídico, apenas esclarecendo a caracterização dos city gates como instalações de embarque e desembarque, as quais configuram serem devidos os royalties, alinhando com a definição internacional dada a esses pontos de entrega, bem como pela própria ANP, extraídos de seu Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural e da Resolução de Diretoria 624/2013.

13. Agravo Interno da ANP desprovido (AgInt no REsp. 1.592.995/SE, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 15.6.2016).

A despeito da orientação firmada no julgado supratranscrito, solicitei vista dos autos para melhor apreciar o tema, mormente porque o Superior Tribunal de Justiça, apreciando a questão *sub examine* sob os auspícios da norma anterior, consolidara o



# Superior Tribunal de Justiça

posicionamento de que "o direito à percepção de royalties pelos municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural está vinculado (limitado) à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei estendido a recompensa às demais etapas da cadeia econômica, entre elas a distribuição do produto já processado (*city gates*)" (AgRg no REsp 1361795/CE, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015).

Nesse sentido, cito, ainda, os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIO NO EMBARQUE E DESEMBARQUE. CITY GATE. PAGAMENTO DE ROYALTIES. NÃO CABIMENTO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA. SÚMULA 83/STJ.

1. O Tribunal a quo examinou expressamente a questão suscitada - sobre a representação processual do município - de forma objetiva e suficiente, embora contrária à pretensão do recorrente, não havendo falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. Ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ têm afirmado que o direito à percepção de royalties está ligado diretamente à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei beneficiado os municípios em que há simples passagem de equipamentos associados ao processo de distribuição (REsp 1.169.806/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8.10.2010; REsp 1.119.643/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29.4.2010; REsp 1.115.194/PE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 13.6.2011).

3. Seja pela alínea "a" ou alínea "c" do permissivo constitucional, o apelo não merece conhecimento, nesse ponto, por força do enunciado da Súmula 83/STJ, in verbis: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1362051/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/04/2014, DJe 15/04/2014)

RECURSO ESPECIAL. ROYALTIES. MUNICÍPIO COM INSTALAÇÕES DESTINADAS À DISTRIBUIÇÃO E NÃO AO EMBARQUE E DESEMBARQUE DE GÁS NATURAL. A teor do que já decidiram a Primeira e Segunda Turmas do Superior Tribunal de Justiça, "o direito ao recebimento de royalties por parte de 'Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural' (art. 27, III da Lei 2.004/53, na redação dada pela Lei 7.990/89), está vinculado à atividade de exploração do petróleo ou do gás natural, razão pela qual as 'instalações' a que se refere a Lei são as inseridas na cadeia extrativa, não se estendendo às que se destinam a distribuir o produto já processado" (REsp nº 1.115.194, PE, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ de 13.06.2011). Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 1310525/RN, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 22/05/2013)

Ressalto que essa interpretação se manteve mesmo após a edição da norma legal modificadora, como demonstra o aresto abaixo, em que ficou vencido o em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ROYALTIES. MUNICÍPIO COM EQUIPAMENTOS DESTINADOS AO EMBARQUE E DESEMBARQUE DE GÁS NATURAL/PETRÓLEO. LEI N. 9.478/1997 E LEI N. 12.734/2012. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DEVIDA TÃO SOMENTE ÀS ÁREAS PRODUTORAS/EXTRATIVISTAS. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO, DIVERGINDO-SE DO RELATOR.

# Superior Tribunal de Justiça

(REsp 1337014/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 29/05/2014)

O novo diploma legal citado no precedente a que se referiu o Relator foi editado com o escopo de modificar a Lei n. 9.478/1997, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, entre outras providências.

Nesse desiderato, imprimiu nova redação aos arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, da Lei n. 9.478/1997, que passaram a estatuir o seguinte, *in verbis*:

Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) 70% (setenta por cento) aos Estados onde ocorrer a produção;
- b) 20% (vinte por cento) aos Municípios onde ocorrer a produção; e
- c) 10% (dez por cento) aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:

- a) 20% (vinte por cento) para os Estados confrontantes;
- b) 17% (dezesete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei no 7.525, de 22 de julho de 1986;
- c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

d) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

(...).

**§ 3º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea “c” dos incisos I e II. (grifos acrescidos).**

Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) cinquenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados onde ocorrer a produção;
- b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção;

# Superior Tribunal de Justiça

c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

(...).

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;

c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

(...).

§ 7º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea “c” dos incisos I e II. (Grifos acrescidos).

Debruçando-me, de forma mais detida, sobre a questão, considero que, em verdade, o novo diploma legal não possui caráter meramente interpretativo.

Esta Corte de Justiça, na busca por definir a feição interpretativa da norma legal, ao apreciar alteração normativa em matéria tributária (LC n. 118/2005), entendeu que, a despeito de a lei nova definir-se como interpretativa, o dispositivo legal que, de forma indubitável, cria direito novo não encerra natureza apenas interpretativa.

A esse respeito, cito extrato da ementa do REsp 1002932/SP, (Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/11/2009, DJe 18/12/2009), em que o tema foi apresentado com respaldo em abalizado expoente doutrinário:

**"Denominam-se leis interpretativas as que têm por objeto determinar, em caso de dúvida, o sentido das leis existentes, sem introduzir disposições novas.** {nota: A questão da caracterização da lei interpretativa tem sido objeto de não pequenas divergências, na doutrina. **Há a corrente que exige uma declaração expressa do próprio legislador (ou do órgão de que emana a norma interpretativa), afirmando ter a lei (ou a norma jurídica, que não se apresente como lei) caráter interpretativo.** Tal é o entendimento da AFFOLTER (Das intertemporale Recht, vol. 22, System des deutschen bürgerlichen Uebergangsrechts, 1903, pág. 185), julgando necessária uma Auslegungsklausel, ao qual GABBA, que cita, nesse sentido, decisão de tribunal de Parma, (...) Compreensão também de VESCOVI (Intorno alla misura dello stipendio dovuto alle maestre insegnanti nelle scuole elementari maschili, in Giurisprudenza italiana, 1904, I, I, cols. 1191, 1204) e a que adere DUGUIT, para quem nunca se deve presumir ter a lei caráter interpretativo - "os tribunais não podem reconhecer esse caráter a uma disposição legal, senão nos casos em que o legislador lho atribua expressamente" (Traité de droit constitutionnel, 3a ed., vol. 2o, 1928, pág. 280). Com o mesmo ponto de vista, o jurista pátrio PAULO DE LACERDA concede, entretanto, que seria exagero exigir que a declaração seja inserida no corpo da própria lei não vendo motivo para desprezá-la se lançada no preâmbulo, ou feita noutra lei.

**Encarada a questão, do ponto de vista da lei interpretativa por determinação legal, outra indagação, que se apresenta, é saber se, manifestada a explícita declaração do legislador, dando caráter interpretativo, à lei, esta se deve reputar, por isso, interpretativa, sem possibilidade de análise, por ver se reúne requisitos intrínsecos, autorizando uma tal consideração.**

(...) ... SAVIGNY coloca a questão nos seus precisos termos, ensinando: "trata-se unicamente de saber se o legislador fez, ou quis fazer uma lei interpretativa, e, não, se na opinião do juiz essa interpretação está conforme com a verdade" (System des heutigen romischen Rechts, vol. 8o, 1849, pág. 513). Mas, não é possível dar coerência a coisas, que são de si incoerentes, não se consegue conciliar o que é inconciliável. E, desde que a chamada interpretação autêntica é realmente incompatível com o conceito, com os requisitos da verdadeira interpretação (v., supra, a nota 55 ao n° 67), não admira que se procurem torcer as conseqüências inevitáveis, fatais de tese forçada, evitando-se-lhes os perigos. Compreende-se, pois, que muitos autores não aceitem o rigor dos efeitos da imprópria interpretação. Há quem, como GABBA (Teoria della retroattività delle leggi, 3a ed., vol. 1o, 1891, pág. 29), que invoca MAILHER DE CHASSAT (Traité de la rétroactivité des lois, vol. 1o, 1845, págs. 131 e 154), sendo seguido por LANDUCCI (Trattato storico-teorico-pratico di diritto civile francese ed italiano, versione ampliata del Corso di diritto civile francese, secondo il metodo dello Zachariae, di Aubry e Rau, vol. 1o e único, 1900, pág. 675) e DEGNI (L'interpretazione della legge, 2a ed., 1909, pág. 101), entenda que **é de distinguir quando uma lei é declarada interpretativa, mas encerra, ao lado de artigos que apenas esclarecem, outros introduzido novidade, ou modificando dispositivos da lei interpretada.** PAULO DE LACERDA (loc. cit.) reconhece ao juiz competência para verificar se a lei é, na verdade, interpretativa, mas somente quando ela própria afirmar que o é. LANDUCCI (nota 7 à pág. 674 do vol. cit.) é de prudência manifesta: "Se o legislador declarou interpretativa uma lei, deve-se, certo, negar tal caráter somente em casos extremos, quando seja absurdo ligá-la com a lei interpretada, quando nem mesmo se possa considerar a mais errada interpretação imaginável. A lei interpretativa, pois, permanece tal, ainda que errônea, mas, se de modo insuperável, que suplante a mais aguda conciliação, contrastar com a lei interpretada, desmente a própria declaração legislativa." Ademais, a doutrina do tema é pacífica no sentido de que: "Pouco importa que o legislador, para cobrir o atentado ao direito, que comete, dê à sua lei o caráter interpretativo. É um ato de hipocrisia, que não pode cobrir uma violação flagrante do direito" (Traité de droit constitutionnel, 3ª ed., vol. 2º, 1928, págs. 274-275)." (Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho, in A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Vol. I, 3a ed., págs. 294 a 296). (Grifos acrescidos).

Essa foi também a exegese acolhida no Supremo Tribunal Federal, como demonstra o precedente abaixo transcrito:

DIREITO TRIBUTÁRIO – LEI INTERPRETATIVA – APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 118/2005 – DESCABIMENTO – VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA VACATIO LEGIS – APLICAÇÃO DO PRAZO REDUZIDO PARA REPETIÇÃO OU COMPENSAÇÃO DE INDÉBITOS AOS PROCESSOS AJUIZADOS A PARTIR DE 9 DE JUNHO DE 2005. Quando do advento da LC 118/05, estava consolidada a orientação da Primeira Seção do STJ no sentido de que, para os tributos sujeitos a lançamento por homologação, o prazo para repetição ou compensação de indébito era de 10 anos contados do seu fato gerador, tendo em conta a aplicação combinada dos arts. 150, § 4º, 156, VII, e 168, I, do CTN. A LC 118/05, embora tenha se auto-proclamado interpretativa, implicou inovação normativa, tendo reduzido o prazo de 10 anos contados do fato gerador para 5 anos contados do pagamento indevido. Lei supostamente interpretativa que, em verdade, inova no mundo jurídico deve ser considerada como lei nova. Inocorrência de violação à autonomia e independência dos Poderes, porquanto a lei expressamente interpretativa também se submete, como qualquer outra, ao controle judicial quanto à sua natureza, validade e aplicação. A aplicação retroativa de novo e reduzido prazo para a repetição ou compensação de indébito tributário estipulado por lei nova, fulminando, de imediato, pretensões deduzidas tempestivamente à luz do prazo então aplicável, bem como a aplicação imediata às pretensões pendentes de

# Superior Tribunal de Justiça

ajuizamento quando da publicação da lei, sem resguardo de nenhuma regra de transição, implicam ofensa ao princípio da segurança jurídica em seus conteúdos de proteção da confiança e de garantia do acesso à Justiça. Afastando-se as aplicações inconstitucionais e resguardando-se, no mais, a eficácia da norma, permite-se a aplicação do prazo reduzido relativamente às ações ajuizadas após a *vacatio legis*, conforme entendimento consolidado por esta Corte no enunciado 445 da Súmula do Tribunal. O prazo de *vacatio legis* de 120 dias permitiu aos contribuintes não apenas que tomassem ciência do novo prazo, mas também que ajuizassem as ações necessárias à tutela dos seus direitos. Inaplicabilidade do art. 2.028 do Código Civil, pois, não havendo lacuna na LC 118/08, que pretendeu a aplicação do novo prazo na maior extensão possível, descabida sua aplicação por analogia. Além disso, não se trata de lei geral, tampouco impede iniciativa legislativa em contrário. Reconhecida a inconstitucionalidade art. 4º, segunda parte, da LC 118/05, considerando-se válida a aplicação do novo prazo de 5 anos tão-somente às ações ajuizadas após o decurso da *vacatio legis* de 120 dias, ou seja, a partir de 9 de junho de 2005. Aplicação do art. 543-B, § 3º, do CPC aos recursos sobrestados. Recurso extraordinário desprovido. (RE 566621, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 04/08/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 10-10-2011 PUBLIC 11-10-2011 EMENT VOL-02605-02 PP-00273 RTJ VOL-00223-01 PP-00540)

No caso, a norma jurídica que reconheceu que os pontos de entrega de gás canalizado às concessionárias serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de *royalties* aos Municípios afetados por tais produções (arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, da Lei n. 9.478/1997, na redação da Lei n. 12.734/2012), a meu sentir, não contém caráter meramente interpretativo que enseje, por consequência, eficácia retroativa ao novo preceito, mormente porque tal interpretação significa demover a orientação jurisprudencial até então firmada no seio do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário, como visto acima.

Convém ainda assinalar, como *obiter dictum*, que a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n. 12.734/2012 está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal na ADI 4.917, da relatoria da em. Ministra Cármen Lúcia, em cuja ação foi proferida decisão liminar suspendendo a eficácia de diversos dispositivos daquela norma, entre eles, os arts. 48, II e 49, II, da Lei n. 9.478/1997, na redação da Lei n. 12.734/2012.

Entendeu a em. Ministra Relatora da ADI que a "alteração legislativa promovida, a aquinhoar Estados e Municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas, com participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural ou com valores compensatórios, mostra-se dissonante da norma constitucional apontada como paradigma" (ADI 4917 MC, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 18/03/2013, publicado em DJe 21/03/2013).

Ora, considerando que os arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, do mesmo diploma fazem remissão a um dos incisos cuja eficácia se acha suspensa (inciso II dos arts. 48 e 49), penso que, também por esse motivo, tais preceitos não podem servir de fundamento para o acolhimento da pretensão recursal.

Desse modo, apesar de ter acompanhado o insigne relator quando do julgamento do AgInt no REsp 1.592.995/SE, observo agora, após um estudo mais detido acerca da matéria, que há de ser prestigiado o entendimento sedimentado nesta Corte nos

# *Superior Tribunal de Justiça*

inúmeros precedentes mencionados, não devendo ser acolhida a exegese no sentido de que a Lei n. 12.734/2012 seria meramente interpretativa.

Diante de todas essas considerações, renovando as vênias ao em. Ministro relator, NEGO PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0106452-0      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.452.798 / RJ**

Números Origem: 00041014320024025101 200251010041017 200251010081371 200251010081374  
200602010009022 200602010009174 200602010018370 377044  
41014320024025101

PAUTA: 19/09/2017

JULGADO: 30/11/2017

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOEL ALMEIDA BELO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAI  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Licenças - Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista divergente do Sr. Ministro Gurgel de Faria negando provimento ao recurso especial, pediu vista o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Aguardam os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (Presidente).

# Superior Tribunal de Justiça

## RECURSO ESPECIAL Nº 1.452.798 - RJ (2014/0106452-0)

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**RECORRENTE** : MUNICIPIO DE JAPERI  
**ADVOGADO** : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
**RECORRENTE** : MUNICÍPIO DE PIRAÍ  
**ADVOGADO** : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
**RECORRENTE** : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
**RECORRENTE** : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
**ADVOGADOS** : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
**RECORRIDO** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
**ADVOGADO** : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
**RECORRIDO** : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
**REPR. POR** : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

### EMENTA

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MUNICÍPIOS QUE DISPÕEM DE PONTOS DE ENTREGA DE GÁS NATURAL (CITY GATES). PAGAMENTO DE ROYALTIES. IMPOSSIBILIDADE. LEI N. 12.734/2012 QUE NÃO PODE SER CONSIDERADA MERAMENTE INTERPRETATIVA. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DEVIDA TÃO SOMENTE ÀS ÁREAS PRODUTORAS/EXTRATIVISTAS. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO, ACOMPANHANDO A DIVERGÊNCIA INAUGURADA PELO SENHOR MINISTRO GURGEL DE FARIA, COM A DEVIDA VENIA DO RELATOR, SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO.**

### VOTO-VISTA

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES:** Trata-se de recurso especial de relatoria do senhor Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, interposto pelo Município de Japeri/RJ e outros, com arrimo na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão oriundo do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, cuja ementa está consignada nos seguintes termos (fl. 911):

ADMINISTRATIVO - ANP - INTERPRETAÇÃO DA LEI 9.478/97 - CITY GATES - ROYALTIES DO PETRÓLEO.

Nada existe de irregular ou ilegal no critério fixado pela Agência Nacional do Petróleo que, escorado em dados técnicos não considera os denominados city gates como estações de embarque e desembarque de gás natural. Não há no caso, coleta direta na região produtora.

Desprovidos os apelos dos Municípios de Piraí Japeri, Barra Mansa e Volta Redonda, e a remessa necessária (fls. 911).

Os recorrentes alegam, em sede preliminar, violação do art. 535 CPC/1973, ao



# Superior Tribunal de Justiça

argumento de que o acórdão recorrido não emitiu juízo de valor sobre os arts. 7º da Lei n. 7.990/1989 (regulamentado pelo Decreto n. 1/1991), 49 da Lei n. 9.478/1997 (regulamentada pelo Decreto n. 2.705/1998), art. 19, parágrafo único, do Decreto n. 1/1991 e 2º da Portaria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ainda que tenham sido opostos embargos de declaração objetivando o saneamento das omissões.

No mérito, afirmam que a Corte de origem contrariou os arts. 45, II, e 49 da Lei 9.478/97, 19, parágrafo único do Decreto n. 1/1991, 7º da Lei n. 7.990/1989 (regulamentada pelo Decreto n. 1/1991), e a Lei 9.478/97 (regulamentada pelo Decreto 2.705/98). Nesse sentido, argumentam, em síntese, que "[...] as instalações existentes nas Municipalidades Recorrentes continuam incluídas na definição de estações coletoras, na medida em que são utilizados para reduzir a pressão e medir o gás que recebem dos campos produtores, ou seja, 'medem e tratam os fluidos produzidos' [...]" (fl. 1.017).

Com contrarrazões (fls. 1.98-1.108).

O recurso especial foi admitido pelo Tribunal *a quo* (fls. 1.121-1.122).

O senhor relator entendeu por bem dar provimento ao recurso especial, com o fundamento de que a Primeira Turma, no julgamento do Resp 1.592.995/SE, reviu seu anterior posicionamento e passou a entender que os Municípios que disponham de ponto de entrega de gás, cognominado *city gate*, fazem jus ao recebimento de *royalties*. Confira-se:

A 1a. Turma do STJ, ao julgar o REsp. 1.592.995/SE, de minha relatoria, revendo posicionamento anterior desta Corte, passou a entender que os Municípios que possuem em seu território um ponto de entrega de gás ou *city gate* devem ser contemplados com a distribuição dos *royalties*. Confira-se a ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. MUNICÍPIO AFETADO POR CITY GATE. PONTO DE ENTREGA DE GÁS NATURAL PRODUZIDO NO PAÍS. INSTALAÇÕES CONSIDERADAS COMO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DO RECURSO NATURAL, PARA FINS DE PAGAMENTO DE ROYALTIES. RETIFICAÇÃO CONCEITUAL INCORPORADA À LEI 9.478/97 PELA LEI 12.734/2012. NORMA DE EFEITOS APENAS INTERPRETATIVOS. RETROATIVIDADE. AGRAVO INTERNO DA ANP DESPROVIDO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que somente os Municípios que participam diretamente da atividade de extração de petróleo e gás natural fazem jus à percepção de royalties, não cabendo tal remuneração àqueles Municípios que participam apenas da distribuição

do recurso natural já processado. Precedentes: AgRg no REsp. 1.361.795/CE, Rel. Min. OLINDO MENEZES, DJe 11.11.2015; AgRg no REsp. 1.309.631/PE, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 5.5.2014; esta conclusão não pode ser aplicada ao presente caso, dada a particularidade constante do julgamento no TRF 5a. Região.

2. O Tribunal Regional do Nordeste, julgando a Apelação do Município Sergipano, ora Agravado, por determinação desta Corte Superior, afirmou expressamente (fls. 2.754) que nele se encravam instalações de city gate, razão pela qual não é o caso de se aplicar, no julgamento deste RESP, a vedação cognitiva de que trata a Súmula 7/STJ. Aliás, neste caso, a alegada ausência de city gate em Rosário do Catete/SE contradiz a ação da própria ANP, ora Agravante, porquanto, essa mesma Agência Reguladora já reconhecera o direito do dito Município ao recebimento dos royalties, o que vem ocorrendo deste junho de 2013 (fls. 2.717), sendo ato constitutivo de surpresa para essa Municipalidade a súbita cessação dessa fonte de receita, o que impacta duramente e mesmo desorganiza o orçamento e as finanças da Entidade.

3. Em que pese à referência da Agravante à suposta descaracterização do Município-autor como sede de instalação de city gate, pela análise pericial, a conclusão em sentido contrário deriva do reconhecimento da condição de beneficiário do Recorrente pela própria ANP que, no exercício do seu poder-dever de regulamentação, editou a Resolução de Diretoria 624/2013, conferindo ao Município de Rosário do Catete/SE o direito aos royalties, efetivando seu pagamento desde junho de 2013 (documentos de fls. 2.694/2.749). Informação constante também do acórdão de fls. 2.751/2.764.

4. A Constituição da República de 1988 assegurou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o pagamento de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou de uma compensação financeira em razão dessa exploração, os chamados royalties. Não se tratando de disposição autoaplicável, a distribuição das referidas compensações financeiras é regulamentada pela legislação federal infraconstitucional.

5. Hodiernamente, a matéria é regida pela Lei 9.478/97, com as alterações imprimidas pela Lei 12.734/2012, que nos art. 48, § 3o. e 49, § 7o. expressamente incluiu os Municípios afetados por instalações de pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País para fins de pagamento de royalties.

6. A inovação legal tem por escopo a maior e melhor repartição dos recursos provenientes do petróleo e do gás natural produzidos no País, visando a compensar, de modo mais abrangente, os Municípios inegavelmente afetados ao longo de toda cadeia de exploração.

7. Os city gates nada mais são que os pontos de acesso do gás natural a uma cidade ou grande cliente. Como o gás natural é mantido sobre uma pressão consideravelmente elevada, antes da sua utilização é necessário reduzir a pressão. Esta regulação é feita no city gate, um conjunto de equipamentos e válvulas que é exatamente o ponto de entrega ou de transferência do gás, representando instalações edificadas no território municipal que intrinsecamente trazem efeitos ambientais inquestionáveis e permanente risco à segurança da área e da população nela habitante.

8 Dest'arte, constatando-se que o Município-recorrente, de fato, possui em seu território um ponto de entrega de gás ou city gate, sendo

efetivamente afetado por uma das etapas da exploração do recurso natural, deve ser contemplado com a correspondente compensação financeira prevista na Lei 9.478/97, com as alterações imprimidas pela Lei 12.734/2012.

9. De acordo com a classificação feita pelo douto Professor MIGUEL REALE, as normas interpretativas representam uma categoria de grande alcance, especialmente quando se entra em uma época de fluxo incessante de legislação que demanda que o próprio legislador determine melhor o seu conteúdo. Quando tal fato se verifica, diz-se que há interpretação autêntica. Segundo ele, interpretação autêntica é aquela que se opera através de outra lei (Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 137).

10. A Suprema Corte manifestou entendimento pela constitucionalidade da elaboração de normas interpretativas, com efeitos retroativos, ressaltando que o Poder Legislativo, nessas ocasiões, não necessariamente atua em substituição ou mediante usurpação de competência do Poder Judiciário, desde que seja mantido o respeito aos limites constitucionalmente previstos, relativos à lei penal, à anterioridade da lei tributária, e à segurança jurídica no domínio das relações sociais (ADI MC 605/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 5.3.1993).

11. Esta Corte Superior de Justiça, debruçando-se sobre o tema, já admitiu a possibilidade de atribuir-se efeitos retroativos à Lei Interpretativa, ressaltando o seu caráter absolutamente excepcional, quando não modifique ou limite o sentido ou o alcance da norma anterior (REsp. 742.743/SP, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJ 6.6.2005).

12. O conteúdo dos arts. 48, § 3o. e 49, § 7o. da Lei 9.478/97, com a redação dada pela Lei 12.734/2012, não inova no mundo jurídico, apenas esclarecendo a caracterização dos *city gates* como instalações de embarque e desembarque, as quais configuram serem devidos os *royalties*, alinhando com a definição internacional dada a esses pontos de entrega, bem como pela própria ANP, extraídos de seu Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural e da Resolução de Diretoria 624/2013.

13. *Agravo Interno da ANP desprovido* (AgInt no REsp. 1.592.995/SE, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 15.6.2016).

3. Na espécie, o Tribunal de origem entendeu que os denominados *city gates* não se caracterizam como estações de embarque e desembarque de gás natural, pois não realizam coleta na região produtora (fls. 909), motivo pelo qual concluiu que os Municípios ora recorrentes não faziam jus à percepção dos *royalties*.

4. Vê-se, portanto, que o acórdão recorrido está em dissonância com o entendimento jurisprudencial da 1a. Turma desta Corte, a qual entende que os *city gates* se caracterizam como estações de embarque e desembarque de gás natural.

5. Diante dessas considerações, dá-se provimento ao Recurso Especial dos MUNICÍPIOS DE JAPERI, PIRAÍ, BARRA MANSA E VOLTA REDONDA para reconhecer o direito ao recebimento dos *royalties*, nos termos da fundamentação supra. Ônus da sucumbência invertidos.

Na sequência, pediu vista antecipada o senhor Ministro Gurgel de Faria.

O senhor Ministro Gurgel de Faria apresentou seu voto-vista no sentido de negar

# Superior Tribunal de Justiça

providimento ao recurso especial dos Municípios, divergindo do senhor relator. Para tanto, Sua Excelência assentou o que segue: **(i)** ainda na vigência da norma anterior, o STJ assentara o entendimento de que o direito ao recebimento de *royalties* pelos Municípios nos quais se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural está limitado à efetiva atividade de extração do recurso natural, pois a lei não estendeu a recompensa às demais etapas da cadeia econômica, como, *v. g.*, a distribuição do produto já processado (*city gate*); **(ii)** mesmo após a edição da Lei n. 12.734/2012, norma legal modificadora, a interpretação jurisprudencial no âmbito do STJ se manteve a mesma; **(iii)** o novel diploma em questão, mencionado pelo senhor relator, trouxe novas regras concernentes à distribuição dos *royalties* e da participação especial devidos em razão da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Diante disso, a Lei n. 12.734/2012 alterou a redação dos arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, da Lei n. 9.478/1997; **(iv)** a Lei n. 12.734/2012 não ostenta caráter meramente interpretativo, razão pela qual é inviável sua aplicação de forma retroativa; e **(v)** no bojo da ADI 4.917, está sendo questionada a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n. 12.734/2012, tendo a senhora Ministra Carmém Lúcia, relatora do processo em testilha, suspenso a eficácia de dispositivos legais, dentre eles os arts. 48, II e 49, II, da Lei n. 9.478/1997, com redação conferida pela Lei n. 12.734/2012.

Faz-se pertinente a transcrição de parte do bem fundamentado voto do senhor Ministro Gurgel de Faria:

A despeito da orientação firmada no julgado supratranscrito, solicitei vista dos autos para melhor apreciar o tema, mormente porque o Superior Tribunal de Justiça, apreciando a questão *sub examine* sob os auspícios da norma anterior, consolidara o posicionamento de que "o direito à percepção de *royalties* pelos municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural está vinculado (limitado) à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei estendido a recompensa às demais etapas da cadeia econômica, entre elas a distribuição do produto já processado (*city gates*)" (AgRg no REsp 1361795/CE, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015).

Nesse sentido, cito, ainda, os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIO NO EMBARQUE E DESEMBARQUE. CITY GATE. PAGAMENTO DE ROYALTIES. NÃO CABIMENTO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA. SÚMULA 83/STJ.

1. O Tribunal a quo examinou expressamente a questão suscitada - sobre

a representação processual do município - de forma objetiva e suficiente, embora contrária à pretensão do recorrente, não havendo falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. Ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ têm afirmado que o direito à percepção de royalties está ligado diretamente à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei beneficiado os municípios em que há simples passagem de equipamentos associados ao processo de distribuição (REsp 1.169.806/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8.10.2010; REsp 1.119.643/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29.4.2010; REsp 1.115.194/PE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 13.6.2011).

3. Seja pela alínea "a" ou alínea "c" do permissivo constitucional, o apelo não merece conhecimento, nesse ponto, por força do enunciado da Súmula 83/STJ, in verbis: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1362051/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/04/2014, DJe 15/04/2014)

RECURSO ESPECIAL. ROYALTIES. MUNICÍPIO COM INSTALAÇÕES DESTINADAS À DISTRIBUIÇÃO E NÃO AO EMBARQUE E DESEMBARQUE DE GÁS NATURAL. A teor do que já decidiram a Primeira e Segunda Turmas do Superior Tribunal de Justiça, "o direito ao recebimento de royalties por parte de 'Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural' (art. 27, III da Lei 2.004/53, na redação dada pela Lei 7.990/89), está vinculado à atividade de exploração do petróleo ou do gás natural, razão pela qual as 'instalações' a que se refere a Lei são as inseridas na cadeia extrativa, não se estendendo às que se destinam a distribuir o produto já processado" (REsp nº 1.115.194, PE, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ de 13.06.2011). Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 1310525/RN, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 22/05/2013)

Ressalto que essa interpretação se manteve mesmo após a edição da norma legal modificadora, como demonstra o aresto abaixo, em que ficou vencido o em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ROYALTIES. MUNICÍPIO COM EQUIPAMENTOS DESTINADOS AO EMBARQUE E DESEMBARQUE DE GÁS NATURAL/PETRÓLEO. LEI N. 9.478/1997 E LEI N. 12.734/2012. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DEVIDA TÃO SOMENTE ÀS ÁREAS PRODUTORAS/EXTRATIVISTAS. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO, DIVERGINDO-SE DO RELATOR.

(REsp 1337014/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 29/05/2014)

O novo diploma legal citado no precedente a que se referiu o Relator foi editado com o escopo de modificar a Lei n. 9.478/1997, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, entre outras providências.

# Superior Tribunal de Justiça

Nesse desiderato, imprimiu nova redação aos arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, da Lei n. 9.478/1997, que passaram a estatuir o seguinte, *in verbis*:

Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) 70% (setenta por cento) aos Estados onde ocorrer a produção;
- b) 20% (vinte por cento) aos Municípios onde ocorrer a produção; e
- c) 10% (dez por cento) aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:

- a) 20% (vinte por cento) para os Estados confrontantes;
- b) 17% (dezessete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei no 7.525, de 22 de julho de 1986;
- c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- d) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

(...).

**§ 3º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea “c” dos incisos I e II. (grifos acrescidos).**

Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) cinquenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados onde ocorrer a produção;
- b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção;
- c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

(...).

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

- a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;
- c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

(...).

**§ 7º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural**

**produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea “c” dos incisos I e II.** (Grifos acrescidos).

Debruçando-me, de forma mais detida, sobre a questão, considero que, em verdade, o novo diploma legal não possui caráter meramente interpretativo.

Esta Corte de Justiça, na busca por definir a feição interpretativa da norma legal, ao apreciar alteração normativa em matéria tributária (LC n. 118/2005), entendeu que, a despeito de a lei nova definir-se como interpretativa, o dispositivo legal que, de forma indubitável, cria direito novo não encerra natureza apenas interpretativa.

A esse respeito, cito extrato da ementa do REsp 1002932/SP, (Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/11/2009, DJe 18/12/2009), em que o tema foi apresentado com respaldo em abalizado expoente doutrinário:

**"Denominam-se leis interpretativas as que têm por objeto determinar, em caso de dúvida, o sentido das leis existentes, sem introduzir disposições novas.** {nota: A questão da caracterização da lei interpretativa tem sido objeto de não pequenas divergências, na doutrina. **Há a corrente que exige uma declaração expressa do próprio legislador (ou do órgão de que emana a norma interpretativa), afirmando ter a lei (ou a norma jurídica, que não se apresente como lei) caráter interpretativo.** Tal é o entendimento da AFFOLTER (Das intertemporale Recht, vol. 22, System des deutschen bürgerlichen Uebergangsrechts, 1903, pág. 185), julgando necessária uma Auslegungsklausel, ao qual GABBA, que cita, nesse sentido, decisão de tribunal de Parma, (...) Compreensão também de VESCOVI (Intorno alla misura dello stipendio dovuto alle maestre insegnanti nelle scuole elementari maschili, in Giurisprudenza italiana, 1904, I, I, cols. 1191, 1204) e a que adere DUGUIT, para quem nunca se deve presumir ter a lei caráter interpretativo - "os tribunais não podem reconhecer esse caráter a uma disposição legal, senão nos casos em que o legislador lho atribua expressamente" (Traité de droit constitutionnel, 3a ed., vol. 2o, 1928, pág. 280). Com o mesmo ponto de vista, o jurista pátrio PAULO DE LACERDA concede, entretanto, que seria exagero exigir que a declaração seja inserida no corpo da própria lei não vendo motivo para desprezá-la se lançada no preâmbulo, ou feita noutra lei.

**Encarada a questão, do ponto de vista da lei interpretativa por determinação legal, outra indagação, que se apresenta, é saber se, manifestada a explícita declaração do legislador, dando caráter interpretativo, à lei, esta se deve reputar, por isso, interpretativa, sem possibilidade de análise, por ver se reúne requisitos intrínsecos, autorizando uma tal consideração.**

(...) ... SAVIGNY coloca a questão nos seus precisos termos, ensinando: "trata-se unicamente de saber se o legislador fez, ou quis fazer uma lei interpretativa, e, não, se na opinião do juiz essa interpretação está conforme com a verdade" (System des heutigen romischen Rechts, vol. 8o, 1849, pág. 513). Mas, não é possível dar coerência a coisas, que são de si incoerentes, não se consegue conciliar o que é inconciliável. E, desde que a chamada interpretação autêntica é realmente incompatível com o conceito, com os requisitos da verdadeira interpretação (v., supra, a nota 55 ao nº 67), não admira que se procurem torcer as conseqüências inevitáveis, fatais de tese forçada, evitando-se-lhes os perigos. Compreende-se, pois, que muitos autores não aceitem o rigor dos efeitos

da imprópria interpretação. Há quem, como GABBA (Teoria della retroattività delle leggi, 3a ed., vol. 1o, 1891, pág. 29), que invoca MAILHER DE CHASSAT (Traité de la rétroactivité des lois, vol. 1o, 1845, págs. 131 e 154), sendo seguido por LANDUCCI (Trattato storico-teorico-pratico di diritto civile francese ed italiano, versione ampliata del Corso di diritto civile francese, secondo il metodo dello Zachariae, di Aubry e Rau, vol. 1o e único, 1900, pág. 675) e DEGNI (L'interpretazione della legge, 2a ed., 1909, pág. 101), entenda que **é de distinguir quando uma lei é declarada interpretativa, mas encerra, ao lado de artigos que apenas esclarecem, outros introduzido novidade, ou modificando dispositivos da lei interpretada.** PAULO DE LACERDA (loc. cit.) reconhece ao juiz competência para verificar se a lei é, na verdade, interpretativa, mas somente quando ela própria afirmar que o é. LANDUCCI (nota 7 à pág. 674 do vol. cit.) é de prudência manifesta: "Se o legislador declarou interpretativa uma lei, deve-se, certo, negar tal caráter somente em casos extremos, quando seja absurdo ligá-la com a lei interpretada, quando nem mesmo se possa considerar a mais errada interpretação imaginável. A lei interpretativa, pois, permanece tal, ainda que errônea, mas, se de modo insuperável, que suplante a mais aguda conciliação, contrastar com a lei interpretada, desmente a própria declaração legislativa." Ademais, a doutrina do tema é pacífica no sentido de que: "Pouco importa que o legislador, para cobrir o atentado ao direito, que comete, dê à sua lei o caráter interpretativo. É um ato de hipocrisia, que não pode cobrir uma violação flagrante do direito" (Traité de droit constitutionnel, 3ª ed., vol. 2º, 1928, págs. 274-275)." (Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho, in A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Vol. I, 3a ed., págs. 294 a 296). (Grifos acrescidos).

Essa foi também a exegese acolhida no Supremo Tribunal Federal, como demonstra o precedente abaixo transcrito:

DIREITO TRIBUTÁRIO – LEI INTERPRETATIVA – APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 118/2005 – DESCABIMENTO – VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA VACATIO LEGIS – APLICAÇÃO DO PRAZO REDUZIDO PARA REPETIÇÃO OU COMPENSAÇÃO DE INDÉBITOS AOS PROCESSOS AJUIZADOS A PARTIR DE 9 DE JUNHO DE 2005. Quando do advento da LC 118/05, estava consolidada a orientação da Primeira Seção do STJ no sentido de que, para os tributos sujeitos a lançamento por homologação, o prazo para repetição ou compensação de indébito era de 10 anos contados do seu fato gerador, tendo em conta a aplicação combinada dos arts. 150, § 4º, 156, VII, e 168, I, do CTN. A LC 118/05, embora tenha se auto-proclamado interpretativa, implicou inovação normativa, tendo reduzido o prazo de 10 anos contados do fato gerador para 5 anos contados do pagamento indevido. Lei supostamente interpretativa que, em verdade, inova no mundo jurídico deve ser considerada como lei nova. Inocorrência de violação à autonomia e independência dos Poderes, porquanto a lei expressamente interpretativa também se submete, como qualquer outra, ao controle judicial quanto à sua natureza, validade e aplicação. A aplicação retroativa de novo e reduzido prazo para a repetição ou compensação de indébito tributário estipulado



por lei nova, fulminando, de imediato, pretensões deduzidas tempestivamente à luz do prazo então aplicável, bem como a aplicação imediata às pretensões pendentes de ajuizamento quando da publicação da lei, sem resguardo de nenhuma regra de transição, implicam ofensa ao princípio da segurança jurídica em seus conteúdos de proteção da confiança e de garantia do acesso à Justiça. Afastando-se as aplicações inconstitucionais e resguardando-se, no mais, a eficácia da norma, permite-se a aplicação do prazo reduzido relativamente às ações ajuizadas após a *vacatio legis*, conforme entendimento consolidado por esta Corte no enunciado 445 da Súmula do Tribunal. O prazo de *vacatio legis* de 120 dias permitiu aos contribuintes não apenas que tomassem ciência do novo prazo, mas também que ajuizassem as ações necessárias à tutela dos seus direitos. Inaplicabilidade do art. 2.028 do Código Civil, pois, não havendo lacuna na LC 118/08, que pretendeu a aplicação do novo prazo na maior extensão possível, descabida sua aplicação por analogia. Além disso, não se trata de lei geral, tampouco impede iniciativa legislativa em contrário. Reconhecida a inconstitucionalidade art. 4º, segunda parte, da LC 118/05, considerando-se válida a aplicação do novo prazo de 5 anos tão-somente às ações ajuizadas após o decurso da *vacatio legis* de 120 dias, ou seja, a partir de 9 de junho de 2005. Aplicação do art. 543-B, § 3º, do CPC aos recursos sobrestados. Recurso extraordinário desprovido. (RE 566621, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 04/08/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 10-10-2011 PUBLIC 11-10-2011 EMENT VOL-02605-02 PP-00273 RTJ VOL-00223-01 PP-00540)

No caso, a norma jurídica que reconheceu que os pontos de entrega de gás canalizado às concessionárias serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de *royalties* aos Municípios afetados por tais produções (arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, da Lei n. 9.478/1997, na redação da Lei n. 12.734/2012), a meu sentir, não contém caráter meramente interpretativo que enseje, por consequência, eficácia retroativa ao novo preceito, mormente porque tal interpretação significa demover a orientação jurisprudencial até então firmada no seio do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário, como visto acima.

Convém ainda assinalar, como *obiter dictum*, que a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n. 12.734/2012 está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal na ADI 4.917, da relatoria da em. Ministra Cármen Lúcia, em cuja ação foi proferida decisão liminar suspendendo a eficácia de diversos dispositivos daquela norma, entre eles, os arts. 48, II e 49, II, da Lei n. 9.478/1997, na redação da Lei n. 12.734/2012.

Entendeu a em. Ministra Relatora da ADI que a "alteração legislativa promovida, a aquinhoar Estados e Municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas, com participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural ou com valores compensatórios, mostra-se dissonante da norma constitucional apontada como paradigma" (ADI 4917 MC, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 18/03/2013, publicado em DJe 21/03/2013).

Ora, considerando que os arts. 48, § 3º, e 49, § 7º, do mesmo diploma fazem remissão a um dos incisos cuja eficácia se acha suspensa (inciso II dos arts. 48 e 49), penso que, também por esse motivo, tais preceitos não podem servir de fundamento para o acolhimento da pretensão recursal.

Desse modo, apesar de ter acompanhado o insigne relator quando do julgamento do AgInt no REsp 1.592.995/SE, observo agora, após um estudo mais detido acerca da matéria, que há de ser prestigiado o entendimento sedimentado nesta Corte nos

# Superior Tribunal de Justiça

inúmeros precedentes mencionados, não devendo ser acolhida a exegese no sentido de que a Lei n. 12.734/2012 seria meramente interpretativa.

Diante de todas essas considerações, renovando as vênias ao em. Ministro relator, NEGO PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

Solicitei vista dos autos.

É o relatório.

Após o estudo detido dos autos e das teses tão bem postas pelos meus pares, devo expor que me filio à divergência inaugurada pelo senhor Ministro Gurgel de Faria, com a devida *venia* do relator, senhor Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

A Lei n. 12.734/2012 alterou o § 3º do art. 47 e o § 7º do art. 49, ambos da Lei n. 9.748/1997, que passaram a ter a seguintes redação:

Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1o. do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios:

[...]

**§ 3º. Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea c dos incisos I e II.**

[...]

Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

[...]

**§ 7º. Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea c dos incisos I e II.**

É extreme de dúvida que as novas disposições legais passaram a prever o pagamento de *royalties* aos Municípios que disponham de pontos de entrega às concessionárias de gás natural. Todavia, no caso em tela, é mister se ater ao ditames da Lei n. 9.478/1997, já que ação cautelar preparatória foi ajuizada no ano de 2002.

Diante disso, merece destaque que o STJ, analisando o tema sob a égide da Lei n. 9.478/1997, sempre entendeu que "[...] o direito à percepção de royalties pelos municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou

# Superior Tribunal de Justiça

gás natural está vinculado (limitado) à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei estendido a recompensa às demais etapas da cadeia econômica, entre elas a distribuição do produto já processado (*city gates*)" (AgRg no REsp 1.361.795/CE, Relator desembargador convocado Olindo Menezes, Primeira Turma, DJe 11/11/2015).

Ainda nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIO NO EMBARQUE E DESEMBARQUE. CITY GATE. PAGAMENTO DE ROYALTIES. NÃO CABIMENTO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA. SÚMULA 83/STJ.

1. O Tribunal a quo examinou expressamente a questão suscitada - sobre a representação processual do município - de forma objetiva e suficiente, embora contrária à pretensão do recorrente, não havendo falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. Ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ têm afirmado que o direito à percepção de royalties está ligado diretamente à atividade de extração do recurso natural, não tendo a lei beneficiado os municípios em que há simples passagem de equipamentos associados ao processo de distribuição (REsp 1.169.806/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8.10.2010; REsp 1.119.643/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29.4.2010; REsp 1.115.194/PE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 13.6.2011).

3. Seja pela alínea "a" ou alínea "c" do permissivo constitucional, o apelo não merece conhecimento, nesse ponto, por força do enunciado da Súmula 83/STJ, in verbis: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.

4. Agravo Regimental não provido (AgRg no REsp 1.362.051/PE, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 15/4/2014).

RECURSO ESPECIAL. ROYALTIES. MUNICÍPIO COM INSTALAÇÕES DESTINADAS À DISTRIBUIÇÃO E NÃO AO EMBARQUE E DESEMBARQUE DE GÁS NATURAL. A teor do que já decidiram a Primeira e Segunda Turmas do Superior Tribunal de Justiça, "o direito ao recebimento de royalties por parte de 'Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural' (art. 27, III da Lei 2.004/53, na redação dada pela Lei 7.990/89), está vinculado à atividade de exploração do petróleo ou do gás natural, razão pela qual as 'instalações' a que se refere a Lei são as inseridas na cadeia extrativa, não se estendendo às que se destinam a distribuir o produto já processado" (REsp nº 1.115.194, PE, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ de 13.06.2011). Agravo regimental desprovido (AgRg no REsp 1.310.525/RN, Relator Ministro Ari Pargendler, Primeira Turma, DJe 22/5/2013).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. FINANCEIRO. ROYALTIES. RECEBIMENTO POR MUNICÍPIO COM INSTALAÇÕES DE DISTRIBUIÇÃO DO GÁS PROCESSADO (GASODUTO). IMPOSSIBILIDADE.

1. Firmou-se entendimento, em ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção, no sentido de que "o direito a recebimento de royalties por parte de 'Municípios onde se

localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural' (art. 27, III da Lei 2.004/53, na redação dada pela Lei 7.990/89), está vinculado à atividade de exploração do petróleo ou do gás natural, razão pela qual as 'instalações' a que se refere a Lei são as inseridas na cadeia extrativa, não se estendendo às que se destinam a distribuir o produto já processado" (REsp 1.115.194/PE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 13.6.2011).

2. No mesmo sentido: REsp 1344676/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8.5.2013; e AgRg no REsp 1310525/RN, Rel. Min. Ari Pargendler, Primeira Turma, DJe 22.5.2013.

3. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp 1.369.814/AL, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/10/2013).

Diante dessas ponderações, e à luz dos fundamentos que nortearam o bem lançado voto do senhor relator, a questão preponderante para o desate da questão controvertida é saber se a Lei n. 12.734/2012, ao estender o direito de perceber *royalties* aos Municípios que possuam os cognominados *city gates*, pode ser considerada meramente interpretativa e, por isso mesmo, pode ter aplicação retroativa no tempo.

Não se desconhece que o ordenamento pátrio prevê a possibilidade de a lei interpretativa retroagir:

A jurisprudência do STF é elucidativa quanto ao ponto em discussão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA DE CARÁTER INTERPRETATIVO - LEIS INTERPRETATIVAS - A QUESTÃO DA INTERPRETAÇÃO DE LEIS DE CONVERSÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA - PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE - CARÁTER RELATIVO - LEIS INTERPRETATIVAS E APLICAÇÃO RETROATIVA - REITERAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE MATÉRIA APRECIADA E REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - AUSÊNCIA DO "PERICULUM IN MORA" - INDEFERIMENTO DA CAUTELAR.

- É plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica.

- As leis interpretativas - desde que reconhecida a sua existência em nosso sistema de direito positivo - não traduzem usurpação das atribuições institucionais do Judiciário e, em consequência, não ofendem o postulado fundamental da divisão funcional do poder.

- Mesmo as leis interpretativas expõem-se ao exame e à interpretação dos juizes e tribunais. Não se revelam, assim, espécies normativas imunes ao controle jurisdicional. - A questão da interpretação de leis de conversão por medida provisória editada pelo Presidente da República.

- O princípio da irretroatividade somente condiciona a atividade jurídica do Estado nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, em ordem a inibir a ação do Poder Público eventualmente configuradora de restrição gravosa (a) ao "status

libertatis" da pessoa (CF, art. 5. XL), (b) ao "status subjectionais" do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, "a") e (c) à segurança jurídica no domínio das relações sociais (CF, art. 5., XXXVI). - Na medida em que a retroprojeção normativa da lei não gere e nem produza os gravames referidos, nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo.

- As leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. O sistema jurídico-constitucional brasileiro, contudo, não assentou, como postulado absoluto, incondicional e inderrogável, o princípio da irretroatividade. - A questão da retroatividade das leis interpretativas (ADI 605 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 5/03/1993)

Todavia, tal análise deve empreendida com a máxima cautela, haja vista os possíveis efeitos de se aplicar a nova lei de forma retroativa.

Tudo indica que a Lei n. 12.734/2012 criou direito novo, não podendo ser aplicada retroativamente. Isso porque, sob a égide da Lei n. 9.478/1997, os *royalties* eram devidos àqueles municípios em que havia algum impacto em razão das operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, quando a lavra ocorresse em terra, lagos, rios, ilhas ou plataforma continental. Como se sabe, não havia previsão de pagamento àqueles municípios que dispunham de equipamentos e instalações destinados à execução de serviços locais de distribuição de gás canalizado. **Portanto, a nova lei criou direito novo, ao passar a contemplar com royalties os municípios que não integram a cadeia produtora/extrativista, mas que apenas servem de ponto de distribuição de gás natural.**

Ora, é evidente que novel lei não foi editada sob o viés de aclarar o diploma antigo. De sua redação, não se depreende tal desiderato. Deveras, o que se tem é a inauguração de direito novo; extensão do pagamento de *royalties* aos municípios que contam com *city gate*.

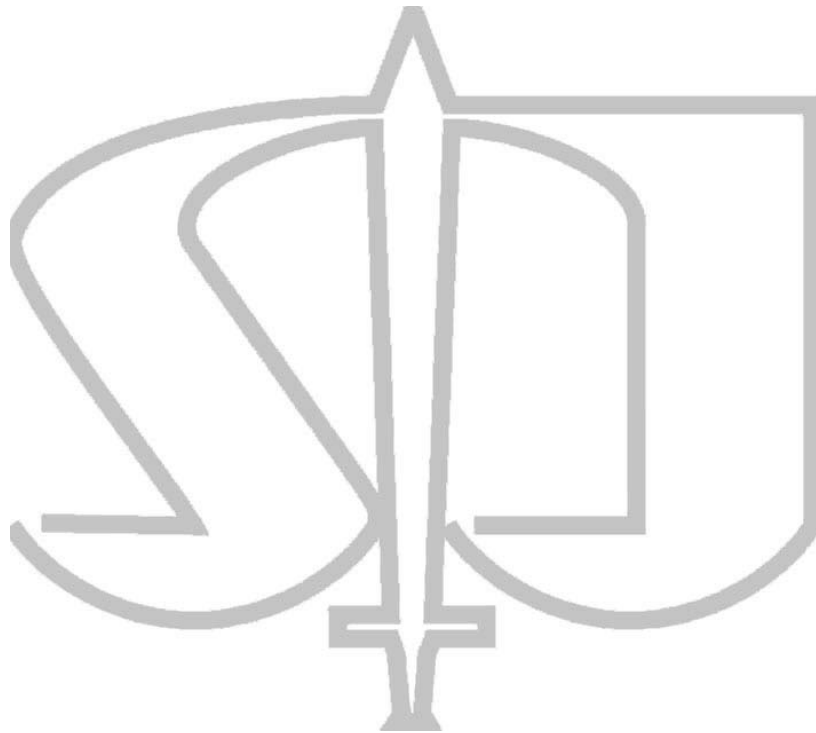
Ruma para o mesmo norte a doutrina pátria sobre o tema:

O inc. I alude às chamadas leis interpretativas que, em qualquer caso, assumindo expressamente esse caráter, podem ser aplicadas a atos ou fatos pretéritos, mas excluindo-se a aplicação de penalidades à infração dos dispositivos interpretados. As leis interpretativas exibem um traço bem peculiar, na medida em que não visam à criação de novas regras de conduta para a sociedade, circunscrevendo seus objetivos ao esclarecimento de dúvidas levantadas pelos termos da linguagem da lei interpretada. Encaradas sob esse ângulo, despem-se da natureza inovadora que acompanha a atividade legislativa, retrotraindo ao início da vigência da lei interpretada, explicando com fórmulas elucidativas sua mensagem antes obscura (DE CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. edição 2012. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 94)

# *Superior Tribunal de Justiça*

Isso posto, acompanho a divergência inaugurada pelo senhor Ministro Gurgel de Faria e **nego provimento** ao recurso especial, rogando vênia ao relator, senhor Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0106452-0

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.452.798 / RJ**

Números Origem: 00041014320024025101 200251010041017 200251010081371 200251010081374  
200602010009022 200602010009174 200602010018370 377044  
41014320024025101

PAUTA: 19/04/2018

JULGADO: 19/04/2018

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

**Relator para Acórdão**

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DE JAPERI  
ADVOGADO : JULIANA BORBA DE MELO - PE021095  
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PIRAI  
ADVOGADO : VINÍCIUS PEIXOTO GONÇALVES - RJ150081  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE BARRA MANSA  
RECORRENTE : MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA/PREFEITURA MUNICIPAL  
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO - RJ020283  
DIEGO OLIVEIRA BARBATI - RJ145873  
RECORRIDO : UNIÃO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
ADVOGADO : ANDRÉ GOMES PEREIRA E OUTRO(S) - RJ116487  
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Licenças - Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Gurgel de Faria (voto-vista) os Srs. Ministros Benedito

# *Superior Tribunal de Justiça*

Gonçalves (voto-vista), Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (Presidente).

