

SLAT nº 0044683-67.2017.4.01.0000

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de execução de liminar formulado pela AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP, irresignada com a decisão proferida nos autos do Processo nº 1002469-44.2017.4.01.3200, em curso na 3ª Vara da Seção Judiciária do Amazonas, narrando, para tanto, o seguinte:

“02. Trata-se de ação popular proposta por Wallace Byll Pinto Monteiro em face da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e de outro, inclusive com requerimento de liminar, para que seja determinada a suspensão da 2ª e 3ª Rodadas de Licitações de Partilha de Produção, que está prevista para o dia 27 de outubro de 2017, a partir de 9h, na cidade do Rio de Janeiro.

03. O autor popular sustenta que, em 23 de agosto de 2017, foi publicado o Edital da Segunda Rodada de Licitações de Partilha de Produção; bem como publicado o Edital da Terceira Rodada de Licitações de Partilha de Produção — cujo objeto é a “OUTORGA DOS CONTRATOS DE PARTILHA DE PRODUÇÃO PARA ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL”.

04. Alega que essas licitações ocorrerão no dia 27 de outubro de 2017, com previsão de assinatura do contrato de partilha de produção em dezembro de 2017.

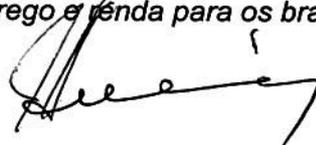
05. Aponta que o Edital define as normas que deverão ser obedecidas por todas as interessadas em participar da 3ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção e foi elaborado de acordo com as disposições pertinentes, dentre as quais a Lei n. 9.478/97, a Lei n. 12.351/2010, a Lei n. 13.365/2016, a Resolução ANP n. 24/2013, a Resolução CNPE n.º 9/2017, o Decreto n.º 9.041/2017, Resolução CNPE n.º 7/2017, Resolução CNPE n.º 13/2017, as quais devem ser consultadas e observadas.

06. Assevera que a Lei n. 13.365/2016 promoveu uma radical alteração na Lei n. 12.351/2010, na medida em que retira, da Petrobrás, a atuação como operadora única dos campos do pré-sal, com uma participação de pelo menos 30%, além de deixar de ser a única empresa responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção.

07. Descreve que a aprovação da Lei n.º 13.365/2016, que trouxe uma radical alteração no campo material e procedimental, não respeitou o processo legislativo regular, ocorrendo a violação direta à Constituição, em razão do vício de iniciativa.

08. Sustenta, ainda, a violação ao princípio da separação de Poderes (art. 2º), não observância das competências privativas do Presidente da República e dos Ministros de Estado (art. 84, incisos 1, II e III, c/c o art. 87 da CF) e a violação a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF), quando do processo legislativo que culminou na Lei n. 13.365/2016.

09. Afirma que a “realização de leilões com base nos editais combatidos por esta ação implica séria lesão ao patrimônio público tanto por perda de receita tributária, como por decisão governamental de abdicar de explorar suas reservas de petróleo para desenvolvimento da indústria nacional e geração de emprego e renda para os brasileiros”.



10. Argumenta, finalmente, que houve violação ao princípio republicano (art. P da CF) e o "Leilão do Pré-Sal colocará em risco a segurança jurídica que tanto afirma querer preservar".

11. O juízo a quo considerou presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, exigidos para o deferimento da liminar.

12. Irresignada, porém respeitando a decisão do juízo de 1 instância, a ANP vem a essa Presidência do TRF da 1 Região requerer suspensão da execução da liminar, ante o manifesto interesse público, e o risco de gravíssima lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem econômica e ordem administrativa". (fls. 05/07)

Alega a existência de grave dano ao erário, destacando:

"01. De partida, cumpre assinalar os valores envolvidos nas Rodadas de Partilha de Produção:

A) R\$ 10.545.000,00 (dez milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil reais) em Taxa de Participação (considerando a 2 e a 3 Rodadas);

B) R\$ 6.800.000.000,00 (seis bilhões e oitocentos milhões de reais) em Bônus de Assinatura e cerca de R\$ 24.700.000.000,00 (vinte e quatro bilhões e setecentos milhões de reais) de Royalties futuros.

C) R\$ 456.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta e seis milhões de reais) no Programa Exploratório Mínimo — PEM (considerando a 2a e 3a Rodadas), a que se obrigam as empresas contratadas;

D) Cerca de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais) em excedente em óleo da União, durante a vigência dos contratos.

E) R\$ 907.000,000 (novecentos e sete mil reais) com a organização da sessão pública prevista para o dia 27 de outubro de 2017. Neste valor, inclui-se: locação e adequação de espaço em hotel e toda a infraestrutura necessária ao processamento das ofertas, locação de equipamentos de informática, ou une, tradução simultânea, além de hospedagem e alimentação do corpo técnico e da Comissão Especial de Licitação". (fls. 03/04)

Esse o seu pleito:

"87. Diante de todo exposto, tendo em foco a manifesta e iminente grave lesão à ordem pública sob os aspectos econômico-financeiro e administrativo, caso seja mantida a liminar, pede a ANP:

a. Liminarmente, seja deferido EFEITO SUSPENSIVO AO PEDIDO, em caráter de MÁXIMA URGÊNCIA, com fundamento no art. 4.º, §72, da Lei 8.437/92, ordenando-se imediata suspensão da execução da liminar deferida pelo juízo a quo, para que seja autorizada a realização da sessão pública do dia 27 de outubro de 2017

b. Seja deferido, em caráter definitivo, o pedido de suspensão da execução da liminar deferida em primeira instância, para o fito de sustar todos os efeitos da liminar impugnada, com vigência até o trânsito em julgado da sentença, nos termos do art. 42, § 1 e 9º-Q, da Lei n.2 8.437/92.

88. Requer, outrossim, oportuna intimação das partes e comunicação ao juízo a quo. Termos em que pede deferimento". (fl. 33)

Delibero:

Fundamentando a decisão questionada, foi destacado pelo seu prolator:

"De fato, a preocupação externada pelo requerente, no que concerne à preservação do patrimônio público em risco de ser alienado a partir de atos que seriam eivados de ilicitudes (conforme defende o Autor popular) tem

as medidas de tutela provisória um instrumento de garantia de um resultado útil para o provimento final do processo

Portanto, provimentos provisórios como o requerido pelo Autor aplicam-se a este caso, na medida em que se constata que o curso regular do processo de conhecimento, há o risco que venha a resultar em grave prejuízo o simples fato de aguardar-se o fim do longo rito processual comum, em todas as suas fases, mesmo diante do regular impulso oficial, que é quase sempre insuficiente para abreviar o andamento do processo.

Trata-se, assim, de decisão tomada in status assertionis, constituindo-se em medida provisória, passível de revisão ou cassação a qualquer instante, e que se subordina à garantia da eficácia do provimento final. Destina-se, portanto, principalmente, na imperiosa necessidade de estabilidade ou equilíbrio na situação de fato, entre as partes, ante a ameaça à eficiência da prestação jurisdicional.

Neste momento de exame urgente e superficial, característicos das tutelas provisórias, entendo cabível e necessária a concessão de decisão liminar em sede da presente ação popular, consoante disposto no art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/65 e da fundamentação a seguir exposta.

A parte Requerente argumenta que o art. 61, §1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal atribui ao Presidente da República a competência privativa para deflagrar o processo legislativo quando se trata da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, inciso VI.

Destaca que o art. 84, inciso VI, da CF, por sua vez, estabelece a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa, criação ou extinção de órgãos públicos e a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

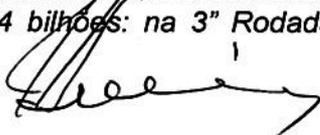
Descreve-se, então que, ante a análise dos dispositivos constitucionais que tratam da iniciativa privativa de projetos de lei pelo Presidente da República e da disciplina por decreto de matérias afetas à organização e funcionamento da administração pública federal (art. 61, § 1º, e art. 84, inciso VI, ambos da CF), é possível constatar que estes objetivam preservar a autonomia do Poder Executivo no que concerne à sua organização e funcionamento.

Assevera que não cabe aos Deputados Federais e Senadores deflagrarem o processo legislativo, referente à Lei n. 13.365/2016, sem comprometer fortemente a independência e harmonia dos Poderes de que trata o art. 2º da CF.

Afirma que a Lei nº 13.365, de 2016, originada de projeto de lei de iniciativa parlamentar (PLS 131, de 2015, de autoria do Senador José Serra) não pode ser considerada formalmente constitucional ao propor significativas alterações no marco regulatório instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, que, por seu turno, se originou de projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República.

Aponto que esse aparente vício constitucional macula o processo legislativo da lei de 2016 que promoveu drásticas alterações na Lei nº 12.351, de 2010, no que concerne ao regime de partilha de produção em áreas do pré-sal e às competências dos órgãos e entidades públicos envolvidos.

Observa-se patente a verossimilhança das teses autorais que afirma, em relação aos bônus de assinatura, ser perceptível a distorção de valores e o rebaixamento dos valores apresentados nos editais (o total do bônus de assinatura para as quatro áreas a serem licitadas na 2ª Rodada do Pré-Sal é de apenas R\$ 3.4 bilhões; na 3ª Rodada, esse bônus é de R\$ 4.35



bilhões), o que apresentaria risco de danos fabulosos em detrimento no patrimônio público.

O Autor popular, no exercício de um dos mais importantes instrumentos de cidadania, ressaltou que os bônus de assinatura das 2ª e 3ª Rodadas do Pré-Sal totalizam apenas R\$57,75 bilhões, o que representa pouco mais da metade do bônus da licitação de Libra (fruto da '1ª rodada' de licitações), que foi de R\$ 15 bilhões: aduzindo que não há qualquer justificativa plausível para que os valores sejam tão baixos e tão lesivos ao patrimônio público. Essas informações são importantes para formação do convencimento do Juízo, principalmente porque suscitam a gravidade dessa alienação do patrimônio público de bilhões de reais, com base em atos aparentemente eivados de graves vícios numéricos e jurídicos.

Diante do exposto, observo que, a priori, há plausibilidade das argumentações expostas pelo Requerente, devendo-se, por isso, assegurar a eficácia do provimento final, visando a espancar qualquer possibilidade de ocorrência de danos ao patrimônio público — principalmente em face dos valores envolvidos; destacando-se que o periculum in mora resta evidente diante da realização de leilão na data de 27/10/2017.

Outrossim, sendo devidamente resguardado o estado das coisas atuais com determinação para que os requeridos suspendam o prosseguimento dos processos licitatórios, verifica-se que é desnecessário. no presente momento, a declaração, uma vez que a análise pormenorizada do mérito será realizada após a fase de dilação probatória.

Ante o exposto. defiro o pedido liminar no sentido de determinar que os Requeridos procedam

à suspensão de todos os procedimentos licitatórios referentes aos Editais da Segunda e Terceira rodadas

de licitações de partilha de produção, publicados pela Agência Nacional de Petróleo. Gás Natural e

Biocombustíveis — ANP, em 23 de Agosto de 2017. (fls. 70/71)

Obtempera, contudo, a requerente, em abono do seu pleito:

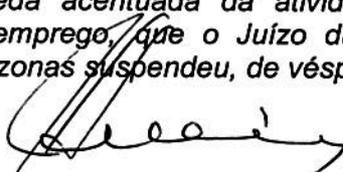
47. Inicialmente, expomos um pequeno panorama do potencial das Bacias Sedimentares brasileiras, onde são encontradas acumulações de petróleo, da evolução dos investimentos na área de petróleo e gás, para, em seguida, demonstrar os gravíssimos danos à ordem pública sob o aspecto administrativo.

48. O Brasil possui 306 blocos que se encontram atualmente da fase de exploração, que perfazem uma área de 228.176,117 km². A área total de blocos em exploração no mar é de 68.919,63 km², divididos em 113 blocos marítimos. Em terra, a área total de blocos em exploração é de 159.256,485 km², divididos em 193 blocos terrestres.

49. Segundo o Balanço Energético Nacional 2016 (ano base 2015), publicado pela Empresa de Planejamento Energético (EPE), os setores de petróleo e derivados e de gás natural, correspondem respectivamente, a 37,3% e 13,7% da oferta interna de energia do país.

50. Ainda, estimativas da Confederação Nacional de Indústria (CNI) indicam que os segmentos de extração de petróleo e gás natural e derivados de petróleo e biocombustíveis correspondem, respectivamente a 4,7% e 6,2% do PIB industrial brasileiro.

51. É nesse cenário, e após quatro anos sem Rodadas de Licitação no país, com a queda acentuada da atividade exploratória no Brasil e aumento do desemprego, que o Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas suspendeu, de véspera, a realização das Rodadas



de Licitações de Partilha da Produção, previstas para o dia 27 de outubro de 2017.

52. Note-se que a 2a e a 3a rodadas de partilha de produção, prevista para acontecer nesse dia, é de tamanha importância para o Estado que foram qualificados, por meio dos Decretos n° 8.893/16 e n° 9174/17 respectivamente, como projetos de prioridade nacional, na forma da Lei n 13.334/2016.

53. Nesse sentido, a liminar tem efeitos desastrosos. Primeiro, atinge a consecução dos objetivos das Rodadas de Licitação de Partilha da Produção, fixados nos seguintes termos:

(1) ampliar as reservas e a produção brasileira de petróleo e gás natural com a respectiva geração de riqueza para a sociedade daí decorrente;

(2) ampliar o conhecimento sobre o polígono do pré-sal; e

(3) propiciar o aproveitamento racional dos recursos energéticos.

54. Espera-se promover a demanda por bens e serviços locais, a geração de empregos e a distribuição de renda, bens deveras importante para o Estado nesse momento. Tais objetivos estão, como já assinalado, em perfeita consonância com o disposto no artigo 170, caput e alíneas da CRFB/88. Essas expectativas serão frustradas, acaso não suspensa a liminar deferida.

55. Segundo, a liminar atrasa ainda mais as atividades de exploração, ou seja, pesquisas no campo da geologia e geofísica necessárias e das quais depende eventual produção de petróleo. É através das atividades de exploração que são identificadas acumulações de petróleo ou gás natural que, se comerciais, passam a serem produzidos.

Suspensa as Rodadas de Licitação da Partilha da Produção, não há previsão de retomada e, conseqüentemente, não se sabe quando os próximos Contratos serão assinados e quando serão iniciadas as atividades exploratórias nos blocos, o que retarda novas descobertas de petróleo e gás natural. Em última análise, retarda-se a ampliação das reservas totais brasileiras, coloca-se em risco o aumento do volume de produção ou, no mínimo, a manutenção do nível de produção de petróleo e gás natural.

56. Além disso, a não retomada das atividades exploratórias impede a criação de milhares de empregos diretos e indiretos. Como se sabe, a indústria petrolífera é famosa produtora de mão de obra qualificada.

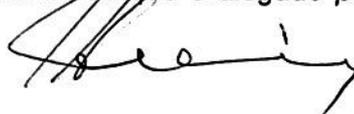
57. Conseqüentemente, a liminar que suspende as Rodadas de Licitação impede a efetivação de políticas públicas, que visam dar suporte ao crescimento do país, ampliando o fornecimento de energia.

58. Terceiro, a liminar causa danos à imagem do país no exterior, pois traz insegurança jurídica aos investidores que se propõem a investir não só na indústria do petróleo e gás natural, como em outras áreas, afastando o capital externo e, conseqüentemente, interrompendo os investimentos em tecnologia, infraestrutura (portos, ferrovia, estradas, etc.).

59. A grave ofensa à ordem pública sob o aspecto administrativo está evidenciada no desrespeito às competências legais outorgadas ao órgão regulador do setor petróleo.

60. Cabe à ANP, por determinação constitucional e legal, a realização das rodadas de licitações para contratação de empresas petrolíferas, bem como fixar os critérios do edital de licitação, em função de sua competência e discricionariedade técnica.

61. Desconsiderando as colocações acima, o Poder Judiciário causará dano ainda maior do que o alegado pelo autor. O Poder Judiciário estará



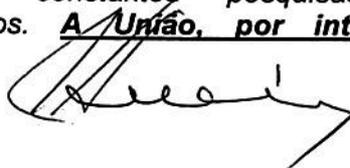
imiscuindo-se em decisões do governo, cuja finalidade é a efetivação de políticas públicas e o suporte ao desenvolvimento e crescimento econômico do país, substituindo-se à Administração em suas decisões políticas, in casu, o planejamento energético e estratégico para o desenvolvimento do Brasil.

62. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se inúmeras vezes. Por todos, cito trecho do voto do Ministro Eros Grau, no julgamento da ADI n° 3273/DF, que julgou constitucional o §3º do art. 26; os incisos I e III do art. 28, o § único do art. 43, o § único do art. 51, e art. 60, todos da Lei n° 9.478/97. Confira-se:

“É que nas democracias, estruturadas também — mas não exclusivamente — sobre o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes, cabe ao Judiciário controlar a constitucionalidade dos atos e procedimentos do Executivo, na implementação de suas políticas públicas. Incumbe-lhe rechaçar a implementação de opções políticas, pelo Executivo, que não sejam plenamente adequadas ao todo orgânico que a Constituição é. não compete ao Poder Judiciário, substituir essas opções por outras, quando não afrontem, como ocorre no caso presente, a Constituição. Esta Corte está a serviço da Constituição, para afirmar a sua força normativa, não se prestando a fazer praça de verdades proclamadas por quantos se atribuem, sem que tenham recebido mandato popular para tanto, a faculdade de, com ar de certeza, proclamá-las.” (grifei)

63. Não foi outro o entendimento da Suprema Corte, Analisando o requerimento da ANP, na **Suspensão de Liminar n°176, cujo objeto era a suspensão da decisão judicial proferida pelo Juiz Federal da 9 Vara Federal do Distrito Federal, na ação popular n° 2006.34.00.035825-0, que havia suspenso a 8ª Rodada de Licitações. Na oportunidade, a Ministra Ellen Grace entendeu, em suma, que: (a) a decisão que suspendia a licitação impedia a efetivação de políticas públicas pela Administração, que visavam dar suporte ao desenvolvimento e crescimento econômico do país, cuja matriz energética está baseada também no petróleo e no gás natural; (b) a ANP tem a competência para estabelecer os critérios para as rodadas de licitações, critérios estes que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, e sobre os quais não cabe ao Judiciário interferir; (c) a decisão colocava em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, criando insegurança jurídica. Os fundamentos da decisão encaixam-se com perfeição para o indeferimento do pedido liminar na presente ação. Confira-se a ementa da suspensão citada:**

No presente caso, encontra-se devidamente demonstrada a GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM ADMINISTRATIVA, porque a decisão em tela impede a efetivação pela Administração de políticas públicas que visam a dar suporte material ao desenvolvimento e crescimento econômico do país, tendo em vista a nossa matriz energética, baseada no petróleo e no gás natural. Nosso país luta há décadas para se tornar independente em relação à produção de petróleo e, principalmente, de gás natural, objeto frequente de todos os noticiários nacionais. O tempo é implacável com os países que relegam o planejamento estratégico a um plano inferior, certo que estamos a discutir questões relativas a materiais fósseis, que demandam constantes pesquisas, prospecções e altos investimentos. A União, por intermédio de seus órgãos



competentes, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, estabeleceu critérios, que julgou os melhores, para alcançar as metas de produção de petróleo e gás natural necessárias à sustentação do nosso modelo de crescimento a médio e longo prazos, critérios que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, no qual está a interferir a decisão ora impugnada. Anoto, ainda, que a determinação prescrita na decisão ora atacada atinge o planejamento estratégico do país em relação à nossa matriz energética, o que certamente coloca em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, que estão a deslocar vultosas somas de dinheiro com o objetivo de suprir as imensas lacunas de um setor altamente tecnológico que demanda maquinário de última geração e pessoal especializado, de que não dispomos em escala suficiente, e que apresenta alto risco para o investimento. Não se pode olvidar, ademais, que o capital sempre migra para os países onde estão as melhores oportunidades de investimentos e que lhe oferecem maior segurança, sobretudo jurídica. Entendo que a decisão judicial impugnada impõe à Administração, mesmo que indiretamente, a modificação de um modelo de licitação de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural, fruto da experiência obtida nas rodadas anteriores, o que, em princípio, desvirtua a atuação normativa e reguladora da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Também é inequívoco a ocorrência de GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA, consubstanciada no fato de que a decisão proferida na ação popular em apreço, ao impedir o prosseguimento dos leilões de blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural prejudica a constante necessidade de reposição das reservas nacionais, as quais são fruto de um processo de longo prazo, que chega a durar mais de dez anos entre a realização da licitação de um bloco e o efetivo início da produção de uma bacia que porventura venha a ser descoberta.** Assim, os prejuízos à ordem econômica de nosso país dificilmente se reverterão ao final da tramitação desse processo, motivo que, por si só, legitima a suspensão imediata da decisão proferida pelo Juízo da 94 Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. 8. Ante o exposto, **defiro o pedido de suspensão da execução da decisão proferida pelo Juízo da 94 Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da Ação Popular n 2006.34.00.035825-0. Comunique-se, com urgência. Publique-se.** Brasília, 20 de julho de 2007. Ministra Ellen Gracie Presidente (SL 176, Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) ELLEN GRACE, julgado em 20/07/2007, publicado em DJ 03/08/2007 PP-00026) (grifei)

64. Nota-se que a Ministra assentou o entendimento de que há grave lesão à ordem administrativa e à economia pública caso alguma liminar suspenda a Rodada de Licitações promovida pela ANP.

65. Com as devidas vênias, a decisão ora atacada apresenta-se como uma das mais danosas já proferidas em prejuízo à competência legalmente atribuída à ANP, pois coloca em questionamento a capacidade desta Agência em regular a indústria de petróleo num momento em que é extremamente necessário o reconhecimento da importância do seu papel, ante o futuro promissor do país, que, projeta-se, ocupará posição de destaque entre os maiores produtores de petróleo do mundo, com a

*continuidade da exploração e produção no contexto geológico do pré-sal".
(fls. 18/26)*

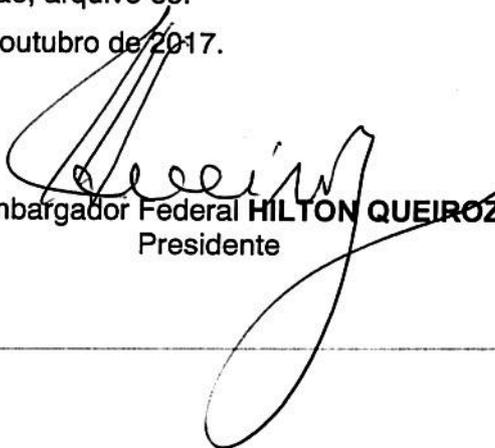
Razão assiste a requerente quando destaca a grava lesão à ordem e a economia públicas, decorrente da decisão cuja suspensão postula, considerando-se não apenas os valores envolvidos, de que necessita o País para o equilíbrio de suas contas, como também por usurpação, em via transversa, de competência própria do Poder Executivo na condução das políticas relativas aos interesses nacionais, uma vez que lhe cabe a administração superior do País, funções essas que a Constituição não reserva ao Poder Judiciário.

Isto estabelecido, presentes os requisitos do art. 4º, §§ 1º e 7º, da Lei 8.437/92, defiro a liminar nos termos e na extensão solicitadas pela requerente.

Comunicações necessárias.

Ocorrida a preclusão, archive-se.

Brasília-DF, 27 de outubro de 2017.


Desembargador Federal **HILTON QUEIROZ**
Presidente