



Seção Judiciária do Estado do Amazonas 3ª Vara Federal Cível da SJAM

PROCESSO: 1002469-44.2017.4.01.3200

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: WALLACE BYLL PINTO MONTEIRO

RÉU: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS, PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS

DECISÃO

Não se visualiza prevenção em relação ao processo relacionado pelo sistema; razão pela qual deve ser dado prosseguimento ao feito.

Trata-se de ação popular proposta por **WALLACE BYLL PINTO MONTEIRO** contra a **AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS** e a **PETROLEO BRASILEIRO SA - PETROBRAS**, objetivando que seja liminarmente declarada, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade formal da Lei n.13.365/2016, que alterou grande parte da engenharia institucional montada pela Lei n.12.351/2010, e sejam tornados nulos os 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, requerendo ainda que seja determinada a suspensão de todos os procedimentos previstos nos mesmos e, conseqüentemente a declaração de nulidade de todos os atos praticados decorrentes do ato administrativo eivado de inconstitucionalidade.

O requerente aduz 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*”.

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.

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.º 9.478/97, a Lei n.º 12.351/2010, a Lei n.º 13.365/2016, a Resolução ANP n.º 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.

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.

Descreve que a aprovação da Lei n.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.

Sustenta o autor 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 I, 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.

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*”.

Argumenta que houve violação ao princípio republicano (art.1º da CF) e o “*Leilão do Pré-Sal colocará em risco a segurança jurídica que tanto afirma querer preservar*”.

Acompanharam a inicial os documentos de ID n.3259946, 3259954, 3259978, 3259993, 3260001, 3260012 e 3260067.

Manifestação da ANP, acompanhada de documentos (ID n.3268592, 3268627, 3268636, 3268640, 3268642, 3268649, 3268653 e 3268674).

É o sucinto relatório. Decido.

Inicialmente destaca-se que será imediatamente analisado o pedido de tutela provisória ante a evidente urgência do caso, considerando a realização de leilão na data de 27/10/2017, o qual poderá acarretar - de acordo com as argumentações do autor - potenciais danos irreparáveis ao patrimônio público, bem como violação ao ordenamento jurídico. Destaca-se que a ocorrência de eventual conexão será apreciada após assegurado o contraditório, tendo em vista que a documentação apresentada pela parte requerida foi **produzida unilateralmente** pelo ente público peticionante.

Ademais, reconhece-se desde já a legitimidade passiva da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, tendo em vista que a mesma, por força da Lei n.9.487/97, tem por finalidade principal “*promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis (...)*”, assim como tem por obrigação fomentar a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, nos termos da política energética nacional prevista no Capítulo I da lei supramencionada.

Corroborando o acima exposto, identifica-se que os incisos do artigo supra citado descrevem como função da autarquia federal (ANP) as atividades de estocagem, comercialização e distribuição dos biocombustíveis, inclusive no pertinente às contratações dos agentes de mercado operadores dessas atividades, devem passar obrigatoriamente pelo crivo e fiscalização da ANP.

Portanto, considerando que a presente demanda versa sobre a alienação de cotas em campos petrolíferos do Pré-Sal, com valor econômico imensurável, identifica-se evidente interesse da ANP como órgão regulador da política energética nacional, uma vez que esse procedimento envolve, de forma direta, várias das suas atribuições legais.

Impoetnate gizar, desde logo, que a tutela provisória - como a pretendida pelo autor da ação popular - consiste em medida excepcional, não em regra, e, para seu deferimento, constituem condições indispensáveis a existência da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano (*periculum in mora*), para que se protejam aqueles bens ou direitos de modo a se garantir a produção de efeitos concretos do provimento jurisdicional principal.

Baseado neste norte, deve-se observar, como - mediante acuidade - obtempera **ANTONIO CARLOS CINTRA et alii** que:

"Assim, a garantia cautelar surge, como posta a serviço da ulterior atividade jurisdicional, que deverá restabelecer, definitivamente, a observância do direito: é destinada não tanto a fazer justiça, como a dar tempo a que a justiça seja feita." ("Teoria geral do processo." 11ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1995. p. 318)

De igual sentir, são do juriconsulto mineiro **HUMBERTO THEODORO JÚNIOR** essas palavras:

"O provimento judicial definitivo não pode ser ministrado instantaneamente. A composição do conflito de interesses, através do processo, só é atingida mediante a seqüência de vários atos essenciais que enseja a plena defesa dos interesses das partes e propicia ao julgador a formação de convencimento acerca da melhor solução da lide, extraído do contato com as partes e com os demais elementos do processo. (...) É indubitável, porém, que o transcurso do tempo exigido pela tramitação processual pode acarretar ou ensejar variações irremediáveis não só nas coisas como nas pessoas e relações jurídicas substanciais envolvidas no litígio, como, por exemplo, a deterioração, o desvio, a morte, a alienação, etc." (THEODORO JÚNIOR, Humberto. "Processo cautelar". 11ª edição, Livraria e Editora Universitária de Direito, São Paulo, pp. 39/40)

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 nº 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 é 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\$7,75 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.

Intimem-se, com urgência e através de Oficial de Justiça Plantonista, a Requerida ANP, por meio da PGF/AM, e a Petrobrás, por meio de representante legal no endereço indicado na exordial, para tomarem ciência e darem cumprimento a este *decisum*; sob pena dos Requeridos responderem solidariamente pelo pagamento de multa diária de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), nos termos do art. 77, §2º, do CPC/2015, sem prejuízo das demais sanções cíveis, político-administrativas e cabíveis.

Citem-se os requeridos, para que, querendo, **ofereçam contestação no prazo de 20 (vinte) dias, consoante art. 7º, inciso IV, da Lei n. 4.717/1965.**

Deverão os Requeridos, com fulcro no art. 7º, inciso I, “b”, da Lei da Ação Popular, fazer juntada de cópia do Edital completo da segunda rodada de licitações de partilha de produção objeto desta demanda, considerando que já foi apresentado nos autos o Edital referente à terceira rodada; bem como poderão proceder à juntada de demais documentos que entenderem pertinentes ao esclarecimento dos fatos.

Decorrido o prazo para contestação, intime-se o Ministério Público Federal, nos termos da mencionada lei.

Intime-se a parte autora para comprovar, no prazo de quinze dias, a quitação eleitoral (regularidade perante a Justiça Eleitoral), bem como para se manifestar sobre a alegação de conexão.

MANAUS, 26 de outubro de 2017.

JUIZ RICARDO A. DE SALES

Imprimir