



STF nega liminar ao PSOL e mantém leilão de petróleo

18/10/2005

O leilão de blocos de petróleo terminará, normalmente, nesta quarta-feira (19/10). O PSOL não conseguiu suspender o processo de licitação, que começou nesta segunda-feira (17/10).

A decisão é da ministra Ellen Gracie, do Supremo Tribunal Federal, que negou liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. O partido tentava suspender o edital da 7ª Rodada de Licitações de blocos petrolíferos, promovida pela Agência Nacional de Petróleo.

Segundo Ellen Gracie, não há plausibilidade jurídica que ampare os argumentos do PSOL para a suspensão do edital de licitação. Ela afirma que o plenário da Corte já afastou a inconstitucionalidade dos pontos da Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) questionados pelo partido no julgamento das ADIs 3.273 e 3.366, feito em 16 de março deste ano.

A ação do PSOL inicialmente foi distribuída ao ministro Sepúlveda Pertence, mas como a ministra Ellen é relatora de ação semelhante (3.326), do Partido da Frente Liberal, a ação do PSOL foi redistribuída pela presidência do Supremo e as duas ações foram pensadas para análise da ministra Ellen.

Embora tenha arquivado o pedido quanto à suspensão do leilão dos blocos de petróleo, Ellen ressaltou em seu despacho que o mérito da ação do PSOL será analisado diretamente pelo plenário. Ela determinou ainda que a ação tenha tramitação separada daquela feita pelo PFL, por considerar que a ADI proposta pelo PSOL é mais abrangente e questiona pontos não contestados pelo PFL.

A ministra fixou o prazo de 10 dias para que a Presidência da República e o Congresso Nacional prestem informações. Em seguida, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República deverão se manifestar.

Leia a íntegra da decisão

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.596-7 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQUERENTE(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE — PSOL

ADVOGADO(A/S) : LUÍS ANTÔNIO CASTAGNA MAIA

REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

1. O Partido Socialismo e Liberdade – P-SOL argüi, por meio da presente ação direta, a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.478, de 06.08.97, que “*dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*”. Desse Diploma, alterado, recentemente, pela Lei 11.097, de 13.01.05, foram impugnados os arts. 8º, IV, V e VI, 19, 22, caput e §§ 1º e 2º, 25, 27, caput e par. único e 29, que possuem o seguinte teor:

“*Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:*

IV — elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

V — autorizar a prática das atividades de refinação, processamento, transporte, importação e exportação, na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação;



VI — estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei;

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

Art. 22. O acervo técnico constituído pelos dados e informações sobre as bacias sedimentares brasileiras é também considerado parte integrante dos recursos petrolíferos nacionais, cabendo à ANP sua coleta, manutenção e administração.

§ 1º A Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS transferirá para a ANP as informações e dados de que dispuser sobre as bacias sedimentares brasileiras, assim como sobre as atividades de pesquisa, exploração e produção de petróleo ou gás natural, desenvolvidas em função da exclusividade do exercício do monopólio até a publicação desta Lei.

§ 2º A ANP estabelecerá critérios para remuneração à PETROBRÁS pelos dados e informações referidos no parágrafo anterior e que venham a ser utilizados pelas partes interessadas, com fiel observância ao disposto no art. 117 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com as alterações procedidas pela Lei 9.457, de 5 de maio de 1997.

Art. 25. Somente poderão obter concessão para a exploração e produção de petróleo ou gás natural as empresas que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP.

Art. 27. Quando se tratar de campos que se estendam por blocos vizinhos, onde atuem concessionários distintos, deverão eles celebrar acordo para a individualização da produção.

Parágrafo único. Não chegando as partes a acordo, em prazo máximo fixado pela ANP, caberá a esta determinar, com base em laudo arbitral, como serão equitativamente apropriados os direitos e obrigações sobre os blocos, com base nos princípios gerais de Direito aplicáveis.

Art. 29. É permitida a transferência do contrato de concessão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo concessionário atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP, conforme o previsto no art. 25.

Parágrafo único. A transferência do contrato só poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização da ANP.”

2. Alega o requerente, em suma, que embora tenha o art. 22, XII, da Constituição Federal, estabelecido a competência privativa da União para a elaboração de leis que disponham sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, a lei impugnada “*efetivou absurdo processo de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo*”, consubstanciado, segundo afirma, na transferência, à Agência Nacional do Petróleo, “*de poder legislativo a ser exercido por meio de regulamentações, editais, resoluções e contratos*”. Ressalta que o poder constituinte derivado, por meio da EC 9/95, determinou, nos termos do art. 177, § 1º, da Carta Magna, a elaboração de lei ordinária que estabelecesse as condições para a contratação de empresas interessadas na realização das atividades descritas nos incisos I a IV do mesmo dispositivo. Afirma que o Diploma hostilizado, ao contrário, “*delega a íntegra da elaboração da política do petróleo [e] a venda de blocos [petrolíferos] por uma agência – autarquia alcunhada de ‘especial’ – sem que a própria lei defina em que consiste sua especialidade*”. O tema, conclui, “*depende de lei, e lei não é a delegação da própria função legislativa a uma autarquia*”.

Aduz que as competências da ANP descritas nos incisos IV, V e VI do art. 8º da Lei em exame, como a elaboração de editais, promoção de licitações para a concessão de exploração, celebração de contratos, autorização para refinação e estipulação de tarifas, dentre outras, representa a própria normatização das atividades relativas ao petróleo, podendo essa agência decidir, segundo sua exclusiva vontade – não afetada nem mesmo pelo Conselho Nacional de Política Energética, detentor de função meramente propositiva – “*qual o trecho do território nacional licitará; qual a extensão; qual a quantidade; quais as condições para a habilitação; qual o preço; qual o prazo; quais as exigências de proteção à economia nacional*”.

No tocante ao art. 19, que determina a promoção de audiências públicas, convocadas e dirigidas pela ANP, em momento anterior ao encaminhamento de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que afetem direito de agentes econômicos, consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, sustenta o autor violação ao princípio da separação dos Poderes, uma vez que a referida agência deixa de ser um órgão assessor para se sobrepor, na atividade legislativa, “*não só ao Congresso Nacional, como ao próprio Chefe do Poder Executivo*”.

Também, por uma indevida delegação legislativa, estaria eivado de inconstitucionalidade o art. 25 do Diploma em análise, que confere à ANP a prerrogativa de estabelecer os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos necessários à obtenção da concessão para a exploração e produção de petróleo e gás natural, num “*típico papel de legislador delegado à ANP pela lei em questão*”.

Quanto ao artigo 22, assevera que a transferência para a ANP dos estudos técnicos da Petrobrás sobre as bacias sedimentares brasileiras constitui verdadeira expropriação “*em absoluto desrespeito ao direito de propriedade, à necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro*”. Finalmente, no que toca ao art. 25 da Lei ora contestada, afirma que a possibilidade de transferência do contrato de concessão permite o direcionamento da licitação e o comprometimento de sua transparência, violando, assim, os princípios da moralidade e da impessoalidade insculpidos no *caput do art. 37 da Constituição Federal*.

3. Após noticiar a realização, de 17 a 19 de outubro, da sétima rodada de licitações para a outorga de contratos de concessão para a exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural em blocos, prevista em edital publicado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (fls. 64-406), salienta o requerente que serão leiloados 1.134 blocos em 34 setores de 14 bacias sedimentares brasileiras. Esse fato, segundo acredita, justificaria, pelo perigo na demora e pela possibilidade de iminente perecimento de direito, a imediata concessão monocrática de medida liminar que suspenda “*o efeito concreto da lei inconstitucional*”, ou seja, o referido edital de licitações, “*bem como todos os seus efeitos, inclusive as aberturas de propostas*”.

4. Distribuída originariamente a ação direta ao eminente Ministro Sepúlveda Pertence, suscitou S. Ex.^a prevenção (fl. 638) por já se encontrar, nesta Corte, a ADI 3.326, de minha relatoria, que impugna o art. 8º, *caput* e inc. XVI, da citada Lei 9.478/97 e o art. 1º, § 1º, II, da Lei 9.847/99, na redação dada pela Lei 11.097/05. Reconhecida, pela Presidência deste Tribunal, a prevenção indicada (fls. 640/642), a mim vieram os autos conclusos, em 17.10.05, após redistribuição e apensamento.

5. Encontrando-se em pleno andamento, no dia de hoje, os trabalhos de licitação dos blocos petrolíferos apontados no Edital da sétima rodada de licitações da ANP, de 16.08.05, impõe-se, nesse momento, o exame específico do pedido de concessão monocrática de cautelar para a suspensão do citado Edital e dos procedimentos nele previstos. E assim procedendo, cabe destacar ter sido instaurado, nesta Corte, por legítima iniciativa da agremiação partidária requerente, processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade de normas, no qual não se discute situações concretas e individuais, resultantes da aplicação do ato normativo impugnado, a serem dirimidas no âmbito dos processos subjetivos.

6. Este Supremo Tribunal Federal já apreciou pretensão em tudo semelhante a que ora se apresenta na ADI 1.597, por meio da qual o Partido dos Trabalhadores, o Partido Socialista Brasileiro e o Partido Democrático Trabalhista buscaram, a pretexto de se afastar a inconstitucionalidade da MP 1.481-48, de 15.04.97, a suspensão liminar do leilão destinado à privatização da Companhia Vale do Rio Doce, sociedade de economia mista incluída no Programa Nacional de Desestatização implementado pelo Governo Federal. Ao apreciar o pedido, o eminente relator, Ministro José Néri da Silveira, assim decidiu:

“A ação direta de inconstitucionalidade é processo objetivo, em que se decide sobre a constitucionalidade, ou não, de leis ou atos normativos, federais ou estaduais, em face da Lei Magna da República (CF, art. 102, I, a), em abstrato. Nela não se provê sobre situações concretas, subjetivas, eventualmente existentes, resultantes da aplicação das normas impugnadas. As situações subjetivas que se tenham constituído à sombra das regras, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, não de ser protegidas nas vias processuais adequadas, inclusive mediante o instrumento de cautelares a serem apreciadas nos juízos competentes.”

Embora a gravidade de efeitos jurídicos, em concreto, resultantes também da incidência das normas em causa, não compete ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, delas conhecer, para adotar eventual providência. Decerto, se a Corte suspender a vigência das disposições normativas que se têm como em conflito com a Constituição, ou vier, no julgamento definitivo, declarar sua invalidade, decorrerão conseqüências jurídicas de natureza desconstitutiva dos atos praticados ou das relações jurídicas compostas com invocação das regras inválidas. Não cabe, todavia, ao STF tomar conhecimento dessas situações ou efeitos jurídicos, em concreto, enquanto está a decidir acerca da constitucionalidade, ou não, em tese, da lei ou ato normativo que lhes sejam eventualmente pertinentes.

Assim sendo, não cabe conhecer da petição desta data em que se pede antecipação da liminar para sustar a realização de leilão destinado à privatização de sociedade de economia mista (CVRD), pelo fundamento alegado de estar sendo disciplinado por normas cuja arguição de inconstitucionalidade consta da presente ADIN nº 1597-4/600.”



7. No presente caso, da mesma forma, além da livre opção pela busca de um provimento em sede adequada para o exame da pretensão aqui exposta, o eventual reconhecimento de incompatibilidade dos dispositivos impugnados com a Constituição provocaria a nulidade dos atos praticados com base na legislação atacada, o que incluiria, certamente, os resultados da referida sétima rodada de licitações em curso.

8. Por outro lado, não vislumbro, igualmente, a satisfação do requisito da plausibilidade jurídica da tese apresentada, principalmente ante a circunstância da maioria dos argumentos trazidos na inicial já terem sido lançados pelo ilustre subscritor em sustentação oral, na defesa dos *amici curiae* Federação Única dos Petroleiros — FUP, Sindicato dos Petroleiros do Litoral Paulista – SINDIPETRO/LP e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Refinação, Destilação, Exploração e Produção de Petróleo nos Estados do Paraná e Santa Catarina – SINDIPETRO PR/SC, ocorrida no julgamento das ADIs 3.273 e 3.366, red. p/ o ac. Min. Eros Grau, finalizado em 16.03.05, no qual ficou inteiramente afastada a inconstitucionalidade de dispositivos do mesmo Diploma legal, todos intimamente relacionados aos que ora são impugnados.

9. Por todas essas razões, sendo manifestamente incabível a pretensão aqui analisada, **não conheço** do pedido de suspensão do Edital da ANP acima especificado.

10. Verifico que o objeto desta ação direta é mais abrangente do que o contido na ADI 3.326, na qual se encontram apensados, por decisão da Presidência, os presentes autos. Revelando-se necessário, portanto, um célere e regular processamento desta ação, e, sendo certa a relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, determino o desapensamento dos autos e a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/99.

11. À Secretaria, portanto, para que sejam solicitadas informações às autoridades requeridas, que deverão ser prestadas em 10 (dez) dias, abrindo-se, em seguida, vista sucessiva ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para manifestação no prazo de 5 (cinco) dias.

Publique-se.

Brasília, 18 de outubro de 2005.

Ministra Ellen Gracie

Relatora

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2005-out-18/stf_nega_liminar_psol_mantem_leilao_petroleo/