

**PROCESSO Nº: 0804974-23.2016.4.05.8500 - AÇÃO POPULAR**  
**AUTOR: VANDO SANTANA GOMES (e outro)**  
**ADVOGADO: RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA**  
**RÉU: PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS (e outro)**  
**3ª VARA FEDERAL - JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO DOS CAMPOS DE PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM ÁGUAS RASAS LOCALIZADOS NOS ESTADOS DE SERGIPE (CAIOBA, CAMORIM, DOURADO, GUARICEMA E TATUÍ) E CEARÁ (CURIMÁ, ESPADA, ATUM E XARÉU). LEGITIMIDADE DA ANP PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA DEMANDA, NOS TERMOS DA "LEI DO PETRÓLEO" (LEI Nº 9.478/1997). COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO, NOS TERMOS DO ART. 109, I, DA CF. INEXISTÊNCIA DE CONEXÃO ENTRE A PRESENTE DEMANDA E A AÇÃO POPULAR Nº 0804974-23.2016.4.05.8500. PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO QUE VIOLA FRONTALMENTE OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE. DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR REQUESTADA.

## DECISÃO

### **1. RELATÓRIO**

VANDO SANTANA GOMES e ALEALDO HILÁRIO DOS SANTOS, qualificados na exordial, ajuizaram a presente AÇÃO POPULAR em face da PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. e da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP, também qualificadas na petição inicial, argumentando o seguinte:

a) A primeira requerida vem efetuando a concessão dos campos de produção de petróleo e gás natural em campos terrestres localizados nos Estados de Sergipe (Siririzinho e Riachuelo) e Ceará (Fazenda Belém), Rio Grande do Norte (Riacho da Forquilha e Macau), Bahia (Buracica e Miranga) e Espírito Santo (Fazenda São Jorge/Cancã e Fazenda Cedro, Lagoa Parda e Gás - além de 6 concessões exploratórias) sem licitação, em flagrante afronta aos arts. 37, *caput* e inciso XXI, e 177, da CF; aos arts. 2º, *caput*, 3º, *caput* e §3º, 17, I e II, e 21, todos da Lei nº 8.666/93; aos arts. 4º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 9.491/97; e arts. 5º e 23 da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97). Esse fato foi divulgado pela própria Petrobrás, por meio da página eletrônica (<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevantevenda-de-campos-terrestres-informacoes-complementares>), e confirmado pela Gerência Executiva de Aquisições e Desinvestimentos da Petrobrás, em resposta aos questionamentos de uma das entidades representativas da categoria petroleira.

b) O ato de conceder os referidos bens sem licitação - e o da ANP de permitir essa venda - causa interferência direta na vida dos cidadãos sergipanos. Isso porque, por exemplo, a venda da

instalação denominada "TECARMO" envolve questões muito importantes em relação a emprego e renda que poderão não ser mantidos pela empresa adquirente; bem como prejudicar o meio ambiente, haja vista que o comprador pode não deter tecnologia suficiente para operar as plataformas em questão sem causar desastre ambiental.

c) Há, portanto, clara desobediência aos princípios constitucionais que servem de norte à Administração Pública, especialmente aos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, não sobrando alternativa além de buscar do Poder Judiciário a medida adequada a impedir o dano e o prejuízo iminente ao patrimônio público.

d) Por outro lado, configura-se também, além da imoralidade administrativa, vício de forma no ato guerreado. Isso porque não foram observadas as regras dos arts. 37, XXI, da CF; 3º, *caput* e §3º e 17, I e II, ambos da Lei nº 8.666/93; e 4º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 9.491/97.

e) Ocorre, ainda, desvio de finalidade, haja vista que o ato vem sendo praticado objetivando fim diverso daquele pretendido por lei e exigido pelo interesse público que ora se pretende resguardar.

f) Por todo o exposto, a concessão aqui examinada, sem licitação, encontra-se maculada de inconstitucionalidade material, razão pela qual deverá ser declarada nula de pleno direito.

Defenderam que estão presentes os pressupostos exigidos para a concessão de medida liminar, quais sejam: a) o *fumus boni iuris* restou fartamente demonstrado na exposição sobre o mérito da causa, e baseado em provas inequívocas, como visto acima; e b) o *periculum in mora*, pelo fato de o processo de concessão/cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção dos campos já identificados e suas instalações está em andamento e sob o mais completo sigilo e sem observância da lei, embora afete diretamente a vida dos cidadãos do Estado de Sergipe.

#### Requereram:

I - Conceda, *inaudita altera pars*, medida liminar, determinando aos 1º e 2º Réus que SUSPENDAM imediatamente procedimento de Concessão dos campos de produção de petróleo e gás natural em campos terrestres localizados nos Estados de Sergipe (Siririzinho e Riachuelo), Ceará (Fazenda Belém), Rio Grande do Norte (Riacho da Forquilha e Macau), Bahia (Buracica e Miranga) e Espírito Santo (Fazenda São Jorge/Cancã e Fazendo Cedro, Lagoa Parda e Gás - além de 6 concessões exploratórias) e instalações integradas a ambos os pólos, sob pena de multa diária, a ser fixada por V. Exa.,

II - Ordene a citação dos Réus, para, querendo, contestar a presente ação popular, sendo-lhes feita a advertência do conteúdo do Artigo 344 do NCPD.

III - Ordene a intimação do representante do Ministério Público, na forma do Artigo 7º, I, "a", da Lei nº 4.717/1965;

IV - Ao fim, julgue procedente a presente Ação Popular, para:

a) Declarar a nulidade do processo de venda/concessão/cessão de direitos dos ativos em questão, SEM LICITAÇÃO e determinar que os Réus se abstenham de efetuar qualquer venda/concessão sem a observância do que determinam os artigos inciso XXI do art. 37 da CF, o art. 23, 36 e 37 da Lei 9478/97, art. 2º, caput, art. 3º, caput e §3º e artigo 21, inc. I, todos da Lei 8.666/93 e do Art. 4º, §§ 3º e 4º da Lei 9.491/97, ou seja, sem a realização de prévio procedimento licitatório nos termos das normas em questão

b) condenar os requeridos e demais beneficiários dos atos ora impugnados na indenização dos prejuízos causados ao erário público, conforme se apurar em liquidação de sentença,

V - Condene os Réus em honorários advocatícios, na forma prevista no Art. 12 da Lei nº 4.717/1965."

Pleitearam ainda:

"VII.1.1 Protesta provar o alegado por todos os meios de provas em direito admitidos, em especial o depoimento pessoal dos representantes legais dos Réus, o que desde já se requer, pena de confesso, e o mais que houver para a busca da verdade."

Deram à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Acostaram documentos.

Em 28/10/2016, foi proferido despacho determinando a intimação das rés para se manifestarem sobre o pedido liminar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS se manifestou, em 03/11/2016, nos seguintes termos:

a) A cessão de seus direitos indivisos em concessões alusivas à atividade de exploração e produção ("E&P") se submete às regras da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97), com condições e requisitos estabelecidos no art. 23 da referida lei. Esse dispositivo, por sua vez, regulamenta o art. 177, §1º, da Constituição Federal. O citado art. 23 determina prévio procedimento licitatório para a concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural, que poderão ser exploradas, ainda, sob regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, tudo conforme legislação específica. O concessionário fica responsável pela exploração, por sua conta e risco e, em caso de êxito, terá o direito de produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco (art. 26). Segundo os arts. 32 e 33, ainda do aludido diploma infraconstitucional, os campos que se encontravam em efetiva produção na data de início de vigência daquele era de sua propriedade, garantindo-lhe também a permanência na exploração dos respectivos blocos pelo prazo de 3 anos, por meio de

investimentos próprios ou de financiamentos, e, obtendo-se êxito, também a continuidade da produção. Nessa seara, foi conferida maior liberdade à ANP, que pode lançar os Editais das Rodadas de Licitação e da elaboração dos Contratos de Concessão; e que deve aprovar os contratos de concessão.

b) Depois das mudanças constitucionais implementadas pela Emenda Constitucional nº 9/1995 no art. 177 da CF, foi flexibilizado o monopólio da União nas atividades da indústria petrolífera, possibilitando-se passar algumas atividades atinentes a ela para iniciativa privada. A Petrobrás, então, teve seu papel redefinido, pela "Lei do Petróleo", para se amoldar ao novo modelo de gestão, mais atuante num mercado competitivo. Em fase posterior, foram publicados outros regimes contratuais para o exercício das citadas explorações, quais sejam: a partilha de produção, objeto da Lei nº 12.351/2010; e a cessão onerosa, prevista na Lei nº 12.276/2010.

c) Na condição de sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, a Petrobrás deve sujeitar-se ao regime próprio das empresas privadas, exercendo suas atividades em ambiente de livre competição e em condições paritárias com as demais empresas do setor petrolíferos. Nessa linha, os arts. 63 e 64 da "Lei do Petróleo" conferiram à Petrobrás ampla liberdade de conformação empresarial, de forma que as sociedades pertencentes ao seu sistema empresarial não estariam obrigadas a conduzir procedimento licitatório nas operações de alienação de participações societárias ou ativos que possam ser considerados negócios ou unidades de negócios, por se tratar de atividades estratégicas, essenciais e inerentes ao desempenho do objeto social destas sociedades. Quanto às licitações e contratos, foi editado o Regulamento Simplificado da Petrobrás, com base também na Lei nº 9.478/1997.

d) Considerando-se todos os riscos envolvidos na atividade de exploração e produção de petróleo e todas as peculiaridades do projeto em tela, seria prejudicial a seus interesses a elaboração de uma minuta padrão de adesão ao contrato de compra e venda de ativos, antes do lançamento do projeto no mercado. Nesse cenário, a negociação da minuta de contrato seria o único meio eficaz de garantir a contratação nas melhores condições para a Petrobrás, pois a elaboração de uma minuta muito vantajosa para a companhia contratante afugentaria as melhores propostas.

e) O Supremo Tribunal Federal já decidiu pela inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93. A Lei do Petróleo, por sua vez, em seu art. 61, estabelece que as atividades da Petrobrás serão desenvolvidas em caráter de livre competição com outras empresas, em consonância com as condições de mercado. O art. 67 da mesma lei diz que "*os contratos celebrados pela PETROBRAS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.*" Nesse diapasão, foi instituída uma norma específica para as contratações da empresa em tela, o Regulamento do Procedimento Simplificado da Petrobrás, anexo ao Decreto nº 2.745/98 ("Regulamento"). Na Ação Cautelar nº 1.193-1/RJ, a Corte Suprema assegurou, em votação unânime, a aplicabilidade do aludido regulamento. A Advocacia Geral da União foi no mesmo caminho.

f) Contudo, nem o Regulamento do Procedimento Simplificado da Petrobrás é ideal para as suas contratações atinentes às operações de M & A. Em vista disso, delineou um procedimento, denominado "Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema PETROBRÁS" (a "Sistemática"), que consiste num processo competitivo semelhante à modalidade "Convite".

g) O procedimento de alienação dos ativos em tela prevê duas fases: a primeira, de consulta ao mercado; e a segunda, de processo competitivo semelhante ao Convite, considerando práticas internacionais e princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao caso. A adoção de tal procedimento está expressamente autorizada pelo item 3.3 do Regulamento do Procedimento Simplificado da Petrobrás, que possibilita ao gestor a escolha da modalidade licitatória adequada, considerando as características especiais da contratação e peculiaridades da atividade e do mercado de petróleo.

h) A alienação dos campos de E&P referidos na exordial, incluindo instalações relacionadas, agrupadas em dois pólos (cada pólo configurando uma unidade de venda) nos Estados de Sergipe, Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia e Espírito Santos vem obedecendo às normas estabelecidas na referida "Sistemática". Em 06/05/2016, a companhia contratou o banco "Itaú BBA S.A." para atuar como assessor financeiro do projeto. Foi, então, mapeado o universo de empresas potencialmente interessadas na transação, enviando-se o "Teaser" para 61 empresas. Todas elas demonstraram interesse em participar do projeto e assinaram o acordo de confidencialidade.

i) Por todo o exposto, não se configuram os requisitos legais exigidos para a concessão da medida liminar requestada pelos autores. Ressalte-se, ainda, que há o risco de *periculum in mora* reverso, haja vista as alienações em tela fazerem parte do Plano de Desinvestimentos da Petrobrás, medida essencial ao cumprimento do Plano Estratégico e o Plano de Negócios e Gestão 2017-2021, que visa à recuperação da companhia, bem como o reequilíbrio e a redução de seu endividamento.

Requeru o indeferimento do pleito liminar e a concessão do prazo de 40 (quarenta) dias para oferecimento de contestação, nos termos do art. 7º, IV, da Lei da Ação Popular; e colocação do processo em segredo de justiça, por conter documentos e informações protegidas por segredo empresarial, nos termos do art. 5º, LX, da CF; do art. 155 do CPC; e do art. 22 da Lei nº 12.524/2011.

Acostou documentos.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP apresentou sua manifestação em 07/11/2016, afirmando que não estão presentes os requisitos para a concessão do pleito liminar; e que, em relação à fazenda pública, a Lei nº 8.437/1992 determina não ser

cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.

Alegou não ter legitimidade para estar no pólo passivo desta demanda, pois não faz parte de suas atribuições legais (Lei nº 9.478/1997, art. 8º) regular ou fiscalizar assuntos concernentes à participação acionária de empresa subsidiária da Petrobrás; e a consequente incompetência da Justiça Federal para processar e julgar o feito.

Sobre o mérito, defendeu que a Lei nº 9.478/1997 exige, como cláusula obrigatória do contrato de concessão, a possibilidade de cessão de direitos pelo próprio cessionário, com aprovação prévia pela ANP; mas que, porém, não há nenhuma informação sobre o ingresso da Petrobrás com esse tipo de pleito.

Pugnou pelo indeferimento da antecipação de tutela requestada.

Acostou documentos.

Em 11/11/2016, os autores populares protocolaram petição, manifestando-se sobre os argumentos trazidos pelas rés e reiterando o pedido de tutela de urgência.

Foi determinada a remessa dos autos ao MPF para manifestação, em 08/11/2016.

O MPF se pronunciou no dia 21/11/2016, afirmando que juntará seu parecer sobre o mérito após as contestações das rés.

**É O RELATÓRIO. DECIDO.**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1. Questões preliminares:**

Em sede de questão preliminar, a ANP, em sua manifestação, arguiu sua ilegitimidade passiva para a causa e a consequente incompetência da Justiça Federal para processar e julgar o feito.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP foi instituída pela Lei nº 9.478/1997, mais conhecida por "Lei do Petróleo", adotando a forma de autarquia especial federal ligada ao Ministério de Minas e Energias (art. 7º, *caput*). A sua finalidade principal é "*promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis [...]*". Ou seja, pela própria redação do *caput* do dispositivo antecitado, qualquer assunto envolvendo as atividades econômicas nele citadas deve ser devidamente acompanhado pela ANP.

Não bastasse essa regra, os incisos colocados no referido dispositivo são suficientemente esclarecedores quanto à função da ANP no cenário da indústria petrolífera:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

[...]

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, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento; (Redação dada pela Lei nº 11.909, de 2009)

[...]

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato; (Redação dada pela Lei nº 11.909, de 2009)

[...]

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

[...]

XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;

XIV - articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE;

XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;

XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios; (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011)

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação; (Incluído pela Lei nº 11.097, de 2005)

[...]

XXI - registrar os contratos de transporte e de interconexão entre instalações de transporte, inclusive as procedentes do exterior, e os contratos de comercialização, celebrados entre os agentes de mercado; (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

[...]

XXIII - regular e fiscalizar o exercício da atividade de estocagem de gás natural, inclusive no que se refere ao direito de acesso de terceiros às instalações concedidas; (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

[...]

XXVI - autorizar a prática da atividade de comercialização de gás natural, dentro da esfera de competência da União; (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

[...]

XXVIII - articular-se com órgãos reguladores estaduais e ambientais, objetivando compatibilizar e uniformizar as normas aplicáveis à indústria e aos mercados de gás natural. (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

[...]"

Observa-se, no inciso I, que a aludida autarquia 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 em tela. Nos demais incisos, percebe-se que as atividades de estocagem, comercialização e distribuição do petróleo, gás natural e biocombustíveis, inclusive no que pertine às contratações dos agentes de mercado operadores dessas atividades, devem passar obrigatoriamente pelo crivo e fiscalização da ANP.

Por sua vez, as políticas nacionais relativas às fontes de energia terão por escopos, entre outros: "*preservar o interesse nacional*" (art. 1º, I); "*proteger o meio ambiente e promover a conservação da energia*" (art. 1º, IV); "*promover a livre concorrência*" (art. 1º, IX); "*atrair investimentos na produção de energia*" (art. 1º, X); "*ampliar a competitividade do País no mercado internacional*" (art. 1º, XI); "*garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional*" (art. 1º, XIII); "*promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis*" (art. 1º, XV); e "*atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis*" (art. 1º, XVI).

Dessa forma, soa insustentável para este juízo defender-se que a concessão de campos de exploração e produção petrolíferas não interessa à ANP como órgão regulador do setor, uma vez que esse procedimento envolve, de forma direta, várias das suas atribuições legais.

A legitimidade passiva da ANP para esta demanda é patente, portanto.

Como consequência lógica da primeira preliminar por ela aventada, a autarquia ré arguiu a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar o feito. Entretanto, sendo a ANP uma autarquia especial federal, de acordo com a própria lei de regência (Lei nº 9.478/1997), as ações contra ela ajuizadas serão de competência da Justiça Federal em razão de expresso comando constitucional (CF, art. 109, I).

Rejeito as questões preliminares suscitadas pela autarquia ré, por conseguinte. Passo a examinar

os requisitos para a concessão da suspensão liminar do ato ora impugnado, previsão contida no art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

## **1.2. Requisitos legais para a concessão de medida liminar em sede de ação popular e seu cotejo com o presente caso**

A concessão de medida liminar em ação popular exige a presença, como as antigas medidas liminares de natureza cautelar, do chamado "*fumus boni iuris*" e o "*periculum in mora*".

O *fumus boni iuris* consiste num interesse amparado pelo direito objetivo, do qual o impetrante se considera titular, apresentando elementos que, *prima facie*, possam demonstrar a plausibilidade de seu direito, isto é, a sua credibilidade, mediante uma ação de cognição sumária e superficial, realizada pelo juiz.

Neste esteio, o mencionando requisito específico da tutela liminar somente poderá ser afastado pelo julgador quando provado, veementemente e de plano, a improcedência do pleito de mérito.

No caso *sub examine*, os autores populares relatam que a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, às vistas da autarquia ré, - que deveria fiscalizar o comportamento da indústria petrolífera -, iniciou procedimento de concessão/cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de campos de produção de petróleo e gás natural em campos territoriais localizados nos Estados de Sergipe (Siririzinho e Riachuelo) e Ceará (Fazenda Belém), Rio Grande do Norte (Riacho da Forquilha e Macau), Bahia (Buracica e Miranga) e Espírito Santo (Fazenda São Jorge/Cancã e Fazenda Cedro, Lagoa Parda e Gás - além de 6 concessões exploratórias) e instalações integradas a ambos os polos, à margem da lei.

A conduta foi noticiada pela própria Petrobrás, por via dos Comunicados e Fatos Relevantes divulgados ao Mercado no dia 04/03/2016. Os demandantes entendem que a postura das rés viola os seguintes princípios constitucionais aplicados à Administração Pública:

a) Legalidade, por ignorar as disposições do art. 37, *caput* e inc. XXI, e art. 177, ambos da CF; art. 2º, *caput*, art. 3º, *caput* e §3º, art. 17, I e II, art. 21, I, todos da Lei nº 8.666/93; e art. 4ª, §§ 3º e 4º, da Lei nº 9.491/97. Todos esses dispositivos contemplam a realização de processo licitatório para o qual seja dada ampla publicidade precedida de avaliação prévia, visando à obtenção da proposta mais vantajosa para o ente público licitante.

b) Impessoalidade, haja vista que a inexistência de licitação para a cessão dos ativos impede a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, ao mesmo em tempo que deixa de

propiciar igual oportunidade a todos os interessados.

c) Moralidade, pois a concessão de direito da exploração da atividade econômica em tela vem sendo feita sem prévia licitação.

d) Publicidade, uma vez que a venda dos aludidos ativos não foram tornados acessíveis ao público, sendo que apenas algumas empresas selecionadas pela Petrobrás receberam o "Teaser", meio que, por si só, já não atende ao princípio em questão.

e) Eficiência, por não ter sido realizado o imprescindível procedimento licitatório para a garantia da melhor proposta para o interesse público.

A Petrobrás teve sua criação autorizada pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, editada ainda sob a égide da Constituição Federal de 1946. Essa lei regulamentou o monopólio da União sobre *"a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território nacional"* (art. 1º, I); *"a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro"* (art.1º, II); e *"o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem."* O monopólio desses recursos minerais seria exercida por intermédio do "Conselho Nacional do Petróleo" e da "sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A." e suas subsidiárias (art. 2º, I e II). A Petróleo Brasileiro S.A. usaria a sigla "Petrobrás" (art. 5º) e teria por objeto *"a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo proveniente de poço ou xisto de seus derivados bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins"*.

Na redação original da Constituição Federal de 1988, o monopólio em questão foi consignado nos seguintes termos:

"Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º

§ 2º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional."

Contudo, esse dispositivo constitucional sofreu significativas modificações em 1995, em virtude da publicação da Emenda Constitucional nº 09, e posteriormente em 2001 e 2006, com as Emendas Constitucionais nº 33 e 49. Hoje ele se encontra assim redigido:

"Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - as condições de contratação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (Renumerado de § 2º para 3º pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - a alíquota da contribuição poderá ser: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) diferenciada por produto ou uso; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150,III, b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - os recursos arrecadados serão destinados: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)"

Ou seja, a Carta Magna passou a admitir que a União pudesse contratar, com empresas estatais ou privadas, desde que observadas as condições previstas em lei, as atividades elencadas nos incisos I a IV, acima transcritos. A lei regulamentadora das contratações previstas no citado §1º deve dispor sobre os assuntos enumerados no §2º, também anteriormente colacionado.

Na esteira dessa mudança constitucional, foi publicada a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, mais conhecida por "Lei do Petróleo", que dispôs 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"*. A reportada lei revogou, expressamente, a Lei nº 2.004/1953 e, com suas modificações posteriores, redefiniu toda a atividade estatal da indústria do petróleo e seus derivados. Mantivera-se o monopólio da União no que diz respeito às atividades da referida indústria, nos moldes do art. 177 da Constituição Federal de 1988.

Foram criados o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, com atribuições bem especificadas nos arts. 2º e 7º, respectivamente.

O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE vincula-se à Presidência da República e tem como seu presidente o Ministro de Minas e Energia. Entre suas atribuições estão as seguintes (art. 2º):

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios;

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

[...]

V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, biocombustíveis, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011)

VI - sugerir a adoção de medidas necessárias para garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, podendo indicar empreendimentos que devam ter prioridade de licitação e implantação, tendo em vista seu caráter estratégico e de interesse público, de forma que tais projetos venham assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico; (Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004).

[...]

VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção; (Incluído pela Lei nº 12.351, de 2010)

[...]

Quanto às atribuições da ANP que interessam a esta demanda, elas foram transcritas no item 1.1 deste ato decisório, destacando-se, no presente momento, a de auxiliar o CNPE a construir adequadas políticas energéticas para o país, com foco, inclusive, na proteção do meio ambiente.

Essas funções legais do CNPE e da ANP visam dar instrumentalidade aos objetivos da política nacional energética (Lei nº 9.478/1997, art. 1º) e ao comando constitucional disposto no art. 177, §2º, da CF, já transcrito anteriormente.

A "Lei do Petróleo" ainda previra a Petrobrás como sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com capital social dividido em ações ordinárias e preferenciais (art. 61, *caput* e parágrafo único), mantendo-se o seu controle acionário obrigatoriamente com a União (art. 62). Autorizou-a, por outro ângulo, a criar subsidiárias e formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras, *"na condição ou não de empresa líder, objetivando expandir atividades, reunir tecnologias e ampliar investimentos aplicados à indústria do petróleo"* (art. 63). As subsidiárias constituídas pela Petrobrás, por sua vez, poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas, *"para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo"* (art. 64).

Segundo ainda a referida lei, a Petrobrás tem por objeto *"a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei"* (art. 61, *caput*). No exercício dessas atividades econômicas, a aludida empresa estatal atuará em caráter *"de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado, observados o período de transição previsto no Capítulo X e os demais princípios e diretrizes desta lei"* (art. 61, §1º). Tal período durou até 31/12/2001 e previu alguns mecanismos de controle dos preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural e de outras questões ligadas às importações destes recursos, e às refinarias. Depois desse interregno, as atividades econômicas listadas acima começaram a operar efetivamente em regime de livre mercado, ao menos na letra fria da lei.

De fato, a Petrobrás é responsável pela realização de uma das principais atividades econômicas do país. O caráter econômico delas se encontra constitucionalmente previsto (CF, art. 177) e devem ser exploradas pela União em paridade com o regime jurídico próprio das empresas privadas, *"inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários"* (CF, art. 173, §1º, II).

Nesse cenário, não teria sentido algum exigir-se das empresas estatais, - atuando na condição excepcional de agente explorador de atividade econômica, mesmo que monopolizada pelo Estado -, a submissão às mesmas regras previstas para o setor público propriamente dito. Isso porque as imposições do mercado e sua livre concorrência não permitiriam, por óbvio, que os entes estatais obtivessem um bom desempenho comercial. Alerta-se que a livre iniciativa e a livre concorrência são princípios postos expressamente no Título VII ("Da Ordem Econômica e Financeira"), Capítulo I ("DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA") da Carta Magna de 1988, nos quais estão inseridas também as atividades da indústria petrolífera. Analisando essa questão, a obra de Hely Lopes Meirelles, atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, ensina o seguinte:

"[...]

Embora pertencendo à Administração indireta, a *sociedade de economia mista* ostenta estrutura e funcionamento da empresa particular, porque isto constitui, precisamente, sua própria razão de ser. Nem se compreenderia que se burocratizasse tal sociedade a ponto de emperrar-lhe os movimentos e a flexibilidade mercantil, com os métodos estatais. O que se visa com essa organização mista é, no dizer abalizado de Ascarelli, a 'utilizar-se da agilidade dos instrumentos de técnica jurídica elaborados pelo Direito Privado.'

A expressão 'economia vista' tem sido entendida, restritamente, no sentido de conjugação de capitais públicos e privados para a consecução de fins de interesse coletivo, mas se nos afigura possível a constituição desse tipo de sociedade com participação estatal e particular de outra natureza que não a financeira. O essencial parece-nos ser a associação dos elementos do Estado com os do indivíduo, elementos, estes, que se podem traduzir tanto em participação pecuniária como técnica, administrativa, científica ou cultural.

*Sociedade de economia mista* será toda aquela que contar com a participação ativa do Estado e do particular no seu capital ou na sua direção, vale dizer, na sua *economia* interna, na mais ampla acepção do vocábulo. Nem sempre é o capital o elemento propulsor das atividades societárias. O fomento estatal, através de incentivos oficiais ou ajuda técnica, poderá ser tão eficiente e decisivo para o sucesso de determinadas empresas como a ajuda financeira na constituição do seu capital.

Não se infira, porém, que toda participação estatal converte o empreendimento particular em *sociedade de economia mista*. Absolutamente, não. Pode o Estado subscrever parte do capital de uma sociedade sem lhe atribuir o caráter de empresa governamental. O que define a sociedade de economia mista é a *participação ativa* do Poder Público na vida e realização da empresa. Não importa seja o Estado sócio majoritário ou minoritário; o que importa é que lhe reserve, por lei ou convenção, o *poder de atuar* nos negócios sociais.

[...]

O objeto da *sociedade de economia mista* tanto pode ser um serviço público como uma atividade econômica empresarial. Quando for serviço público, sua liberdade operacional é ampla e irrestrita; quando for atividade econômica, fica limitada aos preceitos constitucionais da subsidiariedade e da não competitividade com a iniciativa privada, sujeitando-se às normas aplicáveis às empresas congêneres particulares e ao regime tributário comum, pois é dever do Estado dar preferência, estímulo e apoio à iniciativa privada para o desempenho da atividade econômica (CF, art. 173 e §§). Entretanto, a realidade vem demonstrando que as empresas estatais vêm sendo criadas com desrespeito aos mandamentos constitucionais, invadindo a área reservada ao empresariado particular e fazendo-lhe aberta concorrência. Com o início do *Programa Nacional De Desestatização* foi posto um paradeiro a essa situação, devolvendo-se à iniciativa privada várias empresas que vinham explorando atividades econômicas.

Ao concluir, permitindo-nos relembra que as sociedades de economia mista, como as empresas públicas, não têm, por natureza, qualquer privilégio estatal, só auferindo as prerrogativas administrativas, tributárias e processuais que lhes forem concedidas especificamente na lei criadora ou em dispositivos especiais pertinentes, conforme a doutrina exposta precedentemente e a firme orientação da jurisprudência."[\[1\]](#)

Ressalte-se que "*as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica*" (Lei nº 9.478/1997, art. 23, *caput*). A concessão em testilha só poderá efetivar-se com empresas que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP, sendo permitida a transferência do contrato de concessão mediante controle prévio da aludida autarquia reguladora (Lei nº 9.478/1997, arts. 25 e 29, combinados).

Essas regras possuem a óbvia finalidade de possibilitar à ANP a prestação adequada da sua função fiscalizatória sobre as atividades que envolvem a indústria petrolífera, notadamente porque o exercício delas representa um enorme risco potencial ao equilíbrio do meio ambiente.

O procedimento licitatório para a outorga dos contratos de concessão previstos no art. 23 da "Lei do Petróleo" (Lei nº 9.478/1997) deve obedecer a este diploma, à regulamentação a ser expedida pela ANP e ao edital de regência (art. 36). Em sequência, o art. 37, ainda da reportada

lei, dispõe sobre os requisitos do respectivo edital de licitação:

I - o bloco objeto da concessão, o prazo estimado para a duração da fase de exploração, os investimentos e programas exploratórios mínimos;

II - os requisitos exigidos dos concorrentes, nos termos do art. 25, e os critérios de pré-qualificação, quando este procedimento for adotado;

III - as participações governamentais mínimas, na forma do disposto no art. 45, e a participação dos superficiários prevista no art. 52;

IV - a relação de documentos exigidos e os critérios a serem seguidos para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica dos interessados, bem como para o julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

V - a expressa indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato;

VI - o prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e demais elementos e informações necessários à elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição.

Parágrafo único. O prazo de duração da fase de exploração, referido no inciso I deste artigo, será estimado pela ANP, em função do nível de informações disponíveis, das características e da localização de cada bloco."

Além disso, a "Lei do Petróleo" (Lei nº 9.478/1997), com o fim de flexibilizar as rígidas normas licitatórias previstas para as contratações do Estado na prestação de serviços eminentemente públicos em prol de uma melhor adequação da Petrobrás ao mercado petrolífero, previa procedimento licitatório simplificado, instituído por decreto do Presidente da República (art. 67). Publicou-se, então, o Decreto nº 2.745/1998, que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório da Petrobrás, dando operacionalidade ao art. 67 da aludida lei e à norma do art. 173, §1º, da Constituição Federal.

Na Ação Cautelar nº 1.193-1/RJ, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade do Decreto nº 2.745/1998 e consequente inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93 às contratações da Petrobrás. Contudo, o art. 67 da "Lei do Petróleo" (Lei nº 9.478/1997) foi expressamente revogado pelo art. 96, II, da Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A par desse regramento específico, a Petrobrás reconheceu, em sua manifestação inicial, ter criado um procedimento diferente para as cessões ora em análise, denominado "Sistemática para Desinvestimento de Ativos e Empresas do Sistema PETROBRÁS", semelhante à modalidade "Convite".

O início do procedimento de cessão do direito de exploração de campos de produção de petróleo e gás natural em campos territoriais localizados nos Estados de Sergipe (Siririzinho e Riachuelo) e Ceará (Fazenda Belém), Rio Grande do Norte (Riacho da Forquilha e Macau), Bahia (Buracica e Miranga) e Espírito Santo (Fazenda São Jorge/Cancã e Fazenda Cedro, Lagoa Parda e Gás - além de 6 concessões exploratórias) e instalações integradas a esses pólos de fato

se encontra publicado na página oficial da companhia na *Web*, em 04/03/2016. Não obstante esse fato, não há notícia nos autos a respeito da existência de edital especificando as regras às quais estas concessões estão submetidas. E, em sua manifestação prévia, a Petrobrás admitiu apenas ter enviado o "teaser" (espécie de carta-convite) para 61 empresas previamente mapeadas, e todas demonstraram interesse no objeto da contratação. Não informa, por exemplo, quais os critérios objetivos que a levaram a selecionar essas empresas, conduta que praticamente coíbe qualquer possibilidade de controle ou fiscalização do ato, ou pela ANP ou pela própria sociedade. Não há, sequer, edital ou algum documento equivalente que, ao menos, obedeça minimamente a publicidade necessária aos atos administrativos ou negociais alusivos à gestão dos bens de interesse público.

Nesse viés, embora devam concorrer com a iniciativa privada em paridade de armas, as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), mesmo as exploradoras de atividade econômica, devem obediência aos princípios norteadores da Administração Pública elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. De certo que, como explicitado anteriormente, as regras licitatórias atinentes às companhias estatais exploradoras de atividade econômica devem ser bem mais flexíveis, para possibilitá-las competir com o mercado de forma mais eficiente. Porém essa flexibilidade não pode olvidar de instrumentos adequados de controle dos atos administrativos ou negociais por elas praticados, de maneira a impossibilitar a sua fiscalização pelos órgãos competentes e pela sociedade.

Não por acaso é que a Lei nº 13.303/2016 trouxe vários dispositivos contemplando a transparência, a governança corporativa e a gestão de riscos para as empresas estatais, na Seção I do seu Capítulo II. O objetivo principal, de certo, é dificultar, ao máximo, a prática de gestões fraudulentas, como as apuradas na popular "Operação Lavajato", em curso na Justiça Federal do Paraná e reiteradamente exposta no noticiário nacional e internacional.

Ressalte-se que a referida lei se aplica ao caso ora em análise, uma vez que não há nenhum procedimento licitatório em curso no pertinente à concessão em testilha. O procedimento publicado pela Petrobrás não pode ser considerado sequer procedimento licitatório simplificado, nos moldes do antigo Decreto nº 2.745/1998, que previa as modalidades licitatórias e as regras específicas para as contratações da companhia em tela.

Sob outro ângulo, o procedimento de concessão já em curso não contou com a imprescindível análise prévia da ANP, segundo informações prestadas pela própria autarquia ré em sua manifestação inicial. Esse controle prévio é essencial para que a ANP analise, de forma técnica e adequada, se as empresas que estão interessadas em firmar contrato de concessão com a estatal petrolífera ré possuem efetiva capacidade de cumprir os termos do ajuste de maneira eficiente e compatível com as boas práticas de proteção ao meio ambiente, direito transindividual tutelado, inclusive, no Título VII da Carta Magna, referente à ordem econômica e financeira. O seu art. 170 preceitua ser princípio norteador da ordem econômica a "*defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.*"

Por todo o exposto, conclui-se que a legislação de regência permite a concessão de direitos sobre a exploração de petróleo, desde que observados os princípios da legalidade e da publicidade, principalmente. Da forma como proposta pela companhia ré, esses regramentos não estão sendo obedecidos sequer minimamente no processo de concessão objeto desta demanda.

Configurado está, portanto, o *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora*, por sua vez, caracteriza-se pelo risco de uma resposta tardia por parte dos órgãos judiciários causar um grave dano ou um dano de difícil reparação ao objeto do pleito almejado. No presente caso, o procedimento para a concessão dos campos petrolíferos descritos na inicial está a pleno vapor e, a qualquer momento, ele pode ser finalizado em termos não conhecidos pela sociedade, nem previamente analisados pela ANP, o que justifica a suspensão, ao menos temporária, do referido processo de cessão de direitos.

Esclareça-se, nesse ponto, que não há o chamado "perigo de demora reverso", porquanto não se está a inviabilizar a concessão em testilha, mas apenas a garantir que ela se amolde à legislação de regência e aos princípios constitucionais norteadores da gestão da coisa pública. Certamente que permitir a aludida concessão, a toque de caixa, acarretará maior dano ao interesse público, e este será de reparação bem mais difícil do que o fato de simplesmente sustar provisoriamente o seu trâmite.

Por fim, resta consignar que o deferimento de pleito liminar contra a fazenda pública é possível quando não esgota o objeto da demanda. Nesse sentido:

"EMEN: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. FAZENDA PÚBLICA. PROVIMENTO LIMINAR QUE NÃO ESGOTA O OBJETO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. NOTIFICAÇÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PESSOA FÍSICA. DIFERENCIAÇÃO. NOTIFICAÇÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA E CITAÇÃO NO ÂMBITO JUDICIAL. REGRAMENTO PRÓPRIO. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280 DO STF, POR ANALOGIA. LINHA ARGUMENTATIVA DISSOCIADA DOS MOTIVOS QUE CONFEREM SUSTENTAÇÃO JURÍDICA À MATÉRIA. SÚMULA 284, POR ANALOGIA. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO NÃO ATACADO APTO A MANTER O JULGADO. SÚMULA 283 DO STF, POR ANALOGIA. 1. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência são assentes em afirmar que, se é vedada a antecipação de tutela contra o Poder Público nos casos previstos na Lei nº 9.494/97, a contrario sensu, nas hipóteses não alcançadas pela vedação legal, é plenamente possível o deferimento da tutela de urgência em face da Fazenda Pública. 2. Para a aferição de validade da notificação levada a efeito pelos Correios, há de se diferenciar o ato de notificação na esfera administrativa, do ato de citação na órbita jurisdicional. Não obstante a parte sustente haver violação ao artigo 223 do CPC, a notificação da decisão do Tribunal de Contas Estadual, como ato administrativo, se submete a regramento próprio, que demanda a análise da lei local para o deslinde da controvérsia, providência vedada em sede de recurso especial, por força do óbice contido no enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, por analogia ("Por ofensa ao direito local não cabe recurso extraordinário"). 3. Tendo em vista ser o artigo 223 do CPC direcionado à citação em processo judicial e não à notificação de decisão proferida no âmbito administrativo, a linha argumentativa apresentada nas razões de recurso especial encontra-se absolutamente divorciada dos motivos que conferem sustentação jurídica ao acórdão lavrado pelo Tribunal de origem. Nesse contexto, a pretensão recursal também esbarra nos rigores contidos no enunciado da Súmula 284 do STF, por analogia. 4. A falta de ataque a argumento capaz de, por si só, para manter o julgado, atrai o óbice da Súmula 283/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles". 5. Agravo regimental desprovido." [2]

É o caso destes autos. O objeto principal desta ação popular é a decretação de nulidade de todo o procedimento de concessão dos campos petrolíferos descritos na exordial; e o que se pede em

sede de cognição precária é apenas que se suspenda temporariamente a tramitação dele.

### 3. DISPOSITIVO

Posto isso, defiro a medida liminar requestada por entender presentes os requisitos legais autorizadores, determinando à PETRÓLEO BRASILEIRO S.A - PETROBRÁS e à AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP que suspendam, imediatamente, o procedimento de Concessão dos campos de produção de petróleo e gás natural em campos terrestres localizados nos Estados de Sergipe Sergipe (Siririzinho e Riachuelo), Ceará (Fazenda Belém), Rio Grande do Norte (Riacho da Forquilha e Macau), Bahia (Buracica e Miranga) e Espírito Santo (Fazenda São Jorge/Cancã e Fazendo Cedro, Lagoa Parda e Gás - além de 6 concessões exploratórias) e instalações integradas a ambos os pólos.

Num primeiro momento, deixo de fixar astreintes, por entender que é obrigação das partes cumprir, de maneira voluntária, as decisões emanadas dos órgãos judiciários. Posteriormente, em caso de descumprimento deste ato decisório, este Juízo adotará todas as medidas cabíveis contra as partes eventualmente recalcitrantes.

Intimem-se as rés, com urgência, para cumprir esta decisão imediatamente.

Citem-nas para, querendo, apresentar contestação no prazo de 20 (vinte) dias, nos termos do art. 7º, IV, da Lei nº 4.717/1965 ("Lei da Ação Popular").

JUIZ EDMILSON DA SILVA PIMENTA

---

[1] *In Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Ed. Malheiros, 40ª Ed., 2014, p. 459/461.

[2] STJ - AGRESP 201100448402 - AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL - 1245885 - Relator(a): OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO) - Sigla do órgão: STJ - Órgão julgador: PRIMEIRA TURMA - Fonte: DJE DATA:09/11/2015 ..DTPB:



Processo: **0804974-23.2016.4.05.8500**

Assinado eletronicamente por:

**EDMILSON DA SILVA PIMENTA - Magistrado**

**Data e hora da assinatura: 02/12/2016 19:12:37**

**Identificador: 4058500.912569**



16120114184157700000000912856

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfse.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>