

PROCESSO Nº: 0801649-06.2017.4.05.8500 - AÇÃO POPULAR

AUTOR: VANDO SANTANA GOMES e outro

ADVOGADO: Raquel De Oliveira Sousa

ADVOGADO: Carlos Eduardo Reis Cleto

RÉU: PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS e outros

ADVOGADO: Ana Vitoria Teixeira Bernardes e outros

ADVOGADO: Thais Arza Monteiro

3ª VARA FEDERAL - SE (JUIZ FEDERAL TITULAR)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. ALIENAÇÃO PELA PETROBRÁS DE 50% DAS SUAS AÇÕES COM DIREITO A VOTO NA TERMOBAHIA S/A. LEGITIMIDADE DA ANP E DO PRESIDENTE DA PETROBRÁS PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA DEMANDA. PROCEDIMENTO DE VENDA QUE VIOLA OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE. CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR PARA SUSPENDER A TRAMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

DECISÃO

1. RELATÓRIO

VANDO SANTANA GOMES e FERNANDO BORGES DA SILVA, já qualificados na exordial, ajuizaram a presente AÇÃO POPULAR em face da PETRÓLEO BRASILEIRO S.A., da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP, da empresa TOTAL BRASIL E&P, de PEDRO PULLEN PARENTE, também qualificadas na petição inicial, e de QUAISQUER PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS identificáveis no curso da presente ação como eventuais responsáveis ou beneficiários do ato atacado, argumentando o seguinte:

a) O réu Pedro Parente, na condição de Presidente da Petrobrás, está negociando com a empresa Total Brasil E & P a alienação de 50% (cinquenta por cento) do Capital Social e Direitos de Voto na TERMOBAHIA, por preço vil e infringindo diversos dispositivos constitucionais e legais alusivos às licitações públicas. A TERMOBAHIA opera a moderna e lucrativa Usina Termelétrica Celso Furtado, inaugurada em 2004 e que lucrou 85 (oitenta e cinco) milhões de reais em 2015. Ademais, para a concretização do negócio, será transferida para a TERMOBAHIA a Usina Termelétrica Rômulo de Almeida, inaugurada em 2003. Essa alienação foi divulgada na página eletrônica da Petrobrás, por intermédio de Fato Relevante datado de 01/03/2017 e sob o falso nome de "Aliança Estratégica", quando na verdade se trata da chamada "Sistemática de Desinvestimentos" da Petrobrás.

b) A operação em tela é objeto de pedido de aprovação no CADE, no qual consta que ela consiste na aquisição, pela Total Gás Power Brazil S.A., de 50% da participação acionária da Petrobrás na Termobahia S.A; e que, na data do seu fechamento, a Termobahia, única proprietária da Usina Termelétrica Celso Furtado, também será a única proprietária da Usina Termelétrica Rômulo de Almeida. A Petrobrás detém, hoje, aproximadamente 99% (noventa e nove por cento) das ações com direito a voto da Termobahia. Porém, após a venda ora impugnada, passará a ter pouco mais de 49% (quarenta e nove por cento) das citadas ações, fazendo com que a Termobahia não mais seja considerada sociedade de economia mista, nos termos do art. 4º da Lei nº 13.303/2016, ao arripio da lei.

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 do art. 37, *caput* e inciso XXI, e do art. 177, da CF; do art. 8º, incisos I e II, e do art. 31 da Lei nº 12.351/2010; do art. 2º, *caput*, e do art. 3º, § 3º da Lei nº 8.666 /1993; do art. 11 da Lei nº 9.471/1997 (Lei da Desestatização); e dos itens 1.1, 1.2, e 1.8.1 do Decreto nº 2.745/1998.

f) Por todo o exposto, a venda dos ativos da Petrobrás sem licitação se encontra maculado de inconstitucionalidade material, razão pela qual deverá ser declarado nulo 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 alienação ora impugnada está em pleno curso e, depois de concretizado, torna-se extremamente difícil e complexo o seu desfazimento, bem como o ressarcimento dos prejuízos advindos da operação, haja vista que a empresa Total Brasil S&P é estrangeira e tem parques bens em território nacional.

Requereram:

"a) A Concessão, inaudita altera pars, de Medida Liminar, na forma do § 4º do Artigo 5º da lei nº 4.717 / 1965 e do Artigo 300 do CPC, determinando aos Réus PETROBRÁS e ANP que seja IMEDIATAMENTE SUSPENSO o procedimento de VENDA DA PARTICIPAÇÃO DE 50% DA PETROBRÁS NA TERMOBAHIA, PARA A TOTAL BRASIL E&P;

[...]

d) Ao fim, o julgamento de procedência da pretensão autoral veiculada nesta Ação Popular, para:

d.1) Declarar a nulidade do processo de VENDA, SEM LICITAÇÃO, DA PARTICIPAÇÃO DE 50% DA PETROBRÁS NA TERMOBAHIA S/A, PARA A TOTAL BRASIL E&P;

d.2) Condenar os Réus PETROBRÁS e ANP a se absterem de promover qualquer forma de alienação da Participação da PETROBRÁS na TERMOBAHIA S/A que ocorra sem a realização de procedimento licitatório;

d.3) Condenar os Réus TOTAL e PEDRO PULLEN PARENTE, na forma do Artigo 11 da Lei nº 4.717 / 1965 a Indenizar todos os prejuízos que venham a ser sofridos pela PETROBRÁS em decorrência da operação de venda de 50% da participação da PETROBRÁS na TERMOBAHIA S/A, conforme se apurar em liquidação de sentença, incluindo, em especial

d.3.1) Os danos sofridos pela PETROBRÁS com a operação de venda;

d.3.2) Os lucros cessantes incorridos pela PETROBRÁS ao se ver privada das receitas auferidas com a exploração das Usinas Termelétricas Celso Furtado e Rômulo de Almeida.

d.4) Condenar os Réus ao pagamento de Honorários Advocatícios, na forma do Artigo 11 da Lei nº 4.717/1965 e do Artigo 85 do CPC."

Deram à causa o valor de R\$ 205.000.000,00 (duzentos e cinco milhões de reais).

Acostaram documentos.

Em 04/04/2017 [ID 4058500.1069413], foi proferido despacho determinando a intimação das rés para se manifestarem sobre o pedido liminar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

A empresa Total Brasil E&P ("Total E&P") se manifestou em 14/04/2017 [ID 4058500.1082457], dizendo inicialmente que há necessidade de retificação do polo passivo para que passe a contar o nome da Total Gas & Power Brazil SAS ("Total GPB") no lugar da Total Brasil E&P, uma vez que é ela que consta no pedido de aprovação da operação da Termobahia no CADE.

Sustentou que a operação aqui analisada não segue as regras do programa de desinvestimento da Petrobrás, significando uma aliança estratégica entre a citada empresa pública e a Total S/A, por via da qual serão criadas oportunidades de negócios específicos, cooperação técnica, compartilhamento de expertise, sinergias e/ou infraestrutura, visto que se trata das duas maiores produtoras mundiais de extração de gás liquefeito em águas profundas; e que a aliança estratégica em tela agregará evidente valor no tangente ao desenvolvimento do mercado de energia no Brasil, sobretudo na questão da produção de gás "GNL".

Enfatizou que fora escolhida para firmar a presente aliança estratégica com a Petrobrás em razão da sua capacidade técnica, econômica e legal, principalmente no concernente à sua notória expertise no seguimento de GNL e de exploração de petróleo em águas profundas; que a Total e a Petrobrás já são parceiras em outros 19 projetos ao redor do mundo, o que demonstra o inegável *affectio societatis* entre elas; e que a operação se enquadra na hipótese legal de inexigibilidade de licitação, não existindo qualquer vício de forma ou ilegalidade na sua formalização e no seu objeto, mormente por não ter violado qualquer das regras apontadas pelos autores.

Garantiu que não se reconhecem os requisitos legais para a concessão de tutela de urgência, principalmente quanto ao perigo da demora, pois existem ainda diversas autorizações regulatórias a serem emitidas para que a operação se concretize e que poderão levar meses para serem concluídas; e que há claro risco de danos irreparáveis à Petrobrás, à sociedade, à Termobahia e à própria Total, porquanto uma ordem judicial impedindo a conclusão da operação em testilha poderia fazer-lhe desistir do negócio.

Requeru o indeferimento total da tutela de urgência ou, não se entendendo dessa forma, que seja ao menos permitido o prosseguimento dos atos necessários à continuidade da operação até o seu fechamento; e a concessão de segredo de justiça no presente caso.

A Petrobrás se manifestou no dia 17/04/2017 [ID 4058500.1084045], pontuando que o seu Programa de Parcerias e Desinvestimentos está pautado nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, nos limites estabelecidos pelo art. 173, § 1º da Constituição Federal e, mais especificamente, pela Lei nº 9.478/97 ("Lei do Petróleo") e pelo Decreto nº 2.745/1998 - Regulamento Licitatório Simplificado da Petrobras ("Regulamento").

Alegou que a aliança foi constituída em caráter vinculante com a celebração do Acordo Geral de Colaboração ("Master Agreement" ou "Acordo"), em que também foram traçadas as linhas gerais para a entrada da TOTAL (ou uma de suas "afiliadas") como sócia na Termobahia, fato noticiado ao mercado em 21/12/2016, além de outros termos, condições e contratos previstos no Acordo (Doc. Anexo); que, seguindo seus trâmites corporativos internos, o Conselho de Administração da Petrobras aprovou, nos termos da Lei aplicável ao caso (Lei das S/A) e do Estatuto Social da Petrobras, a assinatura do Contrato de Compra e Venda de Ações (CCVA) da Termobahia e dos demais contratos previstos no Acordo em 27/02/2017; que a conclusão das operações está sujeita às aprovações dos diversos órgãos reguladores competentes; e que inviabilizar o negócio aqui examinado importa atentar contra a saúde financeira da Petrobrás, caracterizando um claro perigo de dano reverso.

De resto, reforçou os argumentos já expedidos pela empresa privada ré, pugnando pelo indeferimento da tutela de urgência; pela decretação de segredo de justiça nestes autos; e pela concessão do prazo de 40 (quarenta) dias para que seja oferecida a contestação, como possibilita o art. 7º, inciso IV, da Lei da Ação Popular.

Pedro Pullen Parente acostou sua manifestação no dia 20/04/2017 [ID 4058500.1089662], arguindo, em preliminar, a sua ilegitimidade passiva para a causa,

uma vez que suas atribuições estão circunscritas à prática dos atos especificados no §1º do art. 36 do Estatuto Social da Petrobrás, o qual não inclui a de, individualmente, aprovar procedimento de cessão e transferência de participação societária em formação de parcerias.

Sobre o mérito, afirmou que não houvera qualquer ato de improbidade administrativa nos fatos narrados na exordial, fato inclusive admitido pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, que elogiou a atuação dos gestores da Petrobrás quanto à condução do Programa de Parcerias e Desinvestimentos da referida empresa pública.

No resto, ressaltou que o seu entendimento sobre os fatos em tudo se assemelha aos argumentos expendidos pela Petrobrás em sua manifestação.

Em 24/04/2017 [ID 4058500.1092487], a União Federal informou ter interesse de intervir na causa, com fulcro no art. 5º da Lei nº 9.469/1997.

A ANP, por sua vez, pronunciou-se sobre a petição inicial em 24/04/2017 [ID 4058500.1093809], destacando, inicialmente, que, na presente fase processual, cabe-lhe apenas demonstrar a inviabilidade de deferimento da tutela de urgência.

Sustentou que a participação acionária da empresa subsidiária ou sua alienação não faz parte do seu arcabouço regulatório, disposto no art. 8º da Lei nº 9.478/1997; que a lei não permite a concessão de tutela que esgote o objeto da demanda.

Requeru o indeferimento do pleito tutelar de urgência.

Em 17/05/2017, os autores populares se pronunciaram sobre as manifestações das rés.

A União se manifestou sobre o pedido de tutela de urgência em 22/05/2017 [ID 4058500.1142237], ressaltando a importância da operação ora impugnada para as finanças da Petrobrás, bem como o caráter lícito dela.

O MPF exarou parecer em 06/06/2017, pugnando pela rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva da ANP e, quanto ao pleito referente à tutela de urgência, pelo seu deferimento, entendendo que o procedimento aqui examinado se caracteriza como alienação de bens de interesse público sem a devida legalidade; e que a concessão da tutela provisória representa grave risco de lesão ao patrimônio público.

Requeru, outrossim, a retirada do sigilo dos autos, mantendo-se sob reserva, se for o caso, somente os documentos que as partes apontarem como confidenciais.

É O RELATÓRIO. DECIDO.

2. FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Questões preliminares:

A ANP, em sua manifestação, alegou ser parte ilegítima para figurar como ré nesta demanda, sob o fundamento de que não possui atribuição legal para regular ou fiscalizar a alienação de ativos de empresas petrolíferas estatais e suas subsidiárias. Contudo, a sua irresignação não tem razão de ser.

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)

[...]

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)

[...]"

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 dos 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); "*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 venda de ações da Termobahia, importante usina termelétrica subsidiária da Petrobrás, não interessa à ANP como órgão regulador da política energética nacional, 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.

O réu Pedro Pullen Parente também alegou sua ilegitimidade passiva para a causa. Entretanto, na condição de Presidente da empresa pública ré, é ele quem assina os contratos firmados pela representada. Dessa forma, nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717/65, que determina a inclusão, no pólo passivo da ação popular, as "autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão", há legitimidade passiva do requerido em questão para a causa.

Rejeito as questões preliminares suscitadas, 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 mencionado 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 política energética -, iniciou procedimento de alienação do seu controle acionário sobre

a Termobahia, à margem da Constituição Federal e do ordenamento jurídico infraconstitucional.

A conduta foi noticiada pela própria Petrobrás, por via de Fato Relevante divulgado no dia 01/03/2017, o qual anunciou a assinatura, entre a Petrobrás e a Total, de contratos de compra e venda relacionados aos ativos da Aliança Estratégica definidos no Acordo Geral de Colaboração (Master Agreement), firmado em 21/12/2016. No que pertine especificamente à Termobahia, o acordo prevê a venda de 50% de participação da Petrobrás para a Total, incluindo as térmicas Rômulo de Almeida e Celso Furtado, localizadas na Bahia.

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 inciso XXI, e o art. 177, da CF; o art. 8º, incisos I e II, e o art. 31 da Lei nº 12.351/2010; o art. 2º, *caput*, e o art. 3º, § 3º da Lei nº 8.666 /1993; o art. 11 da Lei nº 9.471/1997 (Lei da Desestatização); e os itens 1.1, 1.2, e 1.8.1 do Decreto nº 2.745/ 1998. 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 venda dos ativos impede a seleção 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 alienação da participação societária de 50% (cinquenta por cento) das ações com direito a voto, ou seja, o controle acionário da subsidiária 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*".

A Termobahia, por sua vez, "é controlada pelo Sistema Petrobras. Atualmente, a Termobahia tem como objeto social: o desenvolvimento, a construção, a propriedade, a operação, a manutenção e a exploração de uma central termelétrica na Cidade de São Francisco do Conde, no Estado da Bahia; a industrialização, transformação e conversão de água e combustíveis em geral, inclusive gás, em energia elétrica e vapor; a conversão de resíduo asfáltico (RA) ou qualquer outro resíduo em energia elétrica e produtos químicos; a compra e venda de energia elétrica e vapor; a importação e exportação de bens e serviços relacionados às suas atividades operacionais; a locação de seus ativos, e

quaisquer outras atividades necessárias à consecução do seu objeto social ou a ele relacionadas" [1].

Na redação original da Constituição Federal de 1988, o monopólio em tela 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 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.

§ 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 12.490, 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.

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, majoritariamente 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:

"[...]

Ao concluir, permitindo-nos lembrar 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."[\[2\]](#)

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.

No pertinente às licitações e contratos, a "Lei do Petróleo", 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. O item 8.1, "d", do reportado decreto previa a alienação de bens do ativo permanente da companhia em testilha em bolsa de valores, observada a legislação específica.

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 Lei nº 13.303/2016 previu um período de 24 (vinte e quatro) meses para a empresa pública e a sociedade de economia mista, constituídas anteriormente à sua vigência, promoverem as adaptações necessárias às novas regras (art. 91, *caput*). Excetuaram-se da sua abrangência os procedimentos licitatórios e os contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo antecitado (art. 91, §3º).

No mais, determinou a sua aplicação a *"toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos"* (art. 1º, *caput*). Estabeleceu, de forma expressa, o conceito de sociedade de economia mista, como *"entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta"* (art. 4º, *caput*).

Não obstante essas previsões legais, a nova lei das estatais parece não ter revogado a possibilidade de a Petrobrás alienar, minoritária ou majoritariamente os ativos de suas subsidiárias, pois não revogou expressamente os arts. 63 e 64 da "Lei do Petróleo", que traz regras específicas para a aludida companhia estatal, como o fez em relação ao art. 67.

A venda dos ativos da Termobahia S/A pela Petrobrás de fato se encontra publicada na página oficial da companhia na *Web*, por via de Fato Relevante datado de 01/03/2017. Não se trata, porém, de alienação de ações em bolsa de valores, mas de um oferecimento do capital votante majoritário da subsidiária a empresa privada pré-selecionada. E embora a companhia ré afirme, em sua contestação, que se trata de parceria estratégica entre ela e a empresa privada Total Gás & Power Brazil SAS, não exigindo, portanto, licitação para tanto, não traz elementos suficientes para justificar a escolha direta da Total como parceira, e se existiam outras possibilidades ou não de fechamento do negócio com outros eventuais interessados nele. Esse aspecto não fugiu à observância da Excelentíssima Procuradora da República que se pronunciou nestes autos, entre outros de suma relevância para o deslinde desta causa, abaixo transcritos:

"A despeito dos suplicados negarem que a operação objeto dos presentes autos também integre a tão combatida sistemática de desinvestimentos da PETROBRAS, ao argumento de que se trataria, na verdade, de uma cooperação técnica com a TOTAL para compartilhamento de expertise, infraestrutura e tecnologia, o fato é que envolve a mesma premissa de desfazimento de bens/direitos, no caso, a alienação de parte da participação acionária na Termobahia, além de usinas. Chame-se como for, portanto, o ponto

da insurgência, aqui, é o modo como realizada a venda de ativos da empresa, tal qual feito em relação a outros negócios controvertidos.

[...]

Pois bem. Em sede de cognição sumária, o MPF perfilha o posicionamento adotado nas citadas decisões, compartilhando, em reforço, os seguintes argumentos que autorizam o deferimento da tutela provisória requerida:

a) Levando em conta a dimensão dos valores gerados pela produção na Termobahia e nas usinas Celso Furtado e Rômulo de Almeida (Id. 4058500.1067643), é certo que a PETROBRAS despendeu um alto investimento para erguer e manter o complexo, por nele enxergar potencial lucrativo, mediante a exploração de recursos estritamente nacionais, cujo desfrute pode ficar à mercê de agentes externos, caso o negócio impugnado, ora limitado às tratativas diretas unicamente com a TOTAL, não seja feito com a transparência e a amplitude que garantam à petroleira brasileira benefícios compensatórios ao que já investiu e ao que poderia ainda lucrar;

b) Conquanto os acionados defendam que a operação obedece ao "preço de mercado", não se pode ignorar que a alienação promovida sem concorrência, às pressas e em conjuntura econômica depreciada e recessiva, como aqui, precisa ser justificada quanto esses aspectos, sob pena de se concretizar por preço de bagatela;

c) A política de venda de ativos pertencentes, ao fim e ao cabo, ao povo brasileiro, envolvendo quantias significativas, como mencionado nos presentes autos, em vez de se dar de forma escamoteada e ao arbítrio dos gestores de ocasião da PETROBRAS, para atender a pretensões de curto prazo, deve se submeter a um rigoroso processo legal (Leis 8.666/1993 e 9.491/1997), cuja finalidade é justamente mitigar os riscos e potencializar os dividendos;

d) O interesse da TOTAL na compra da Termobahia, bem como de outras empresas nos diversos ativos vendidos pela PETROBRAS, só reforça o valor dos bens e as suas potencialidades - muitos com arrecadação historicamente positiva e papel estratégico no desenvolvimento tecnológico e energético do país -, tornando ainda mais necessário o respeito ao Programa Nacional de Desestatização (PND) e aos procedimentos de avaliação previstos no Decreto nº 2.594/1998;

e) Não há, até então, prova da necessidade de urgência na venda da Termobahia, não podendo a genérica alusão à crise financeira do momento, sem dados objetivamente aferíveis, servir de fundamento para justificar o descumprimento dos deveres constitucionais da eficiência e impessoalidade;

f) Negócios de elevada monta, a exemplo do presente, que podem ter reflexos na economia e no mercado e atingir o consumidor, demandam procedimentos, como a licitação, que assegurem sua validade e segurança jurídica, sob pena até de as partes que apostarem numa aventura de oportunidade se sujeitarem ao risco da perda posterior dos ativos adquiridos.

Enfim, havendo plausibilidade nas alegações autorais de que a venda da Termobahia e suas termelétricas não há questionamento propriamente de eventual "aliança" entre a PETROBRAS e a TOTAL, mas sim do processo de venda do empreendimento sem licitação - está na iminência de se perfazer em inobservância às normas formais de desestatização, com omissão da ANP, colocando em perigo o patrimônio público, conforme os argumentos acima explicitados, agregados às decisões antes referidas, cabível o deferimento da tutela provisória pretendida."

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 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 Termobahia. O processo de alienação desses ativos, 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, a aludida venda não se amolda às hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, haja vista que o caráter competitivo do objeto a ser licitado é plenamente possível e aconselhável, visando à busca da satisfação integral ao interesse público. E ainda que se tratasse de tais hipóteses, a demonstração dela teria de ser feita de maneira expressa, nos termos do item 2.5 do citado decreto e do art. 30, §3º, da Lei nº 13.303/2016.

Por todo o exposto, conclui-se que a legislação de regência permite a alienação dos ativos da Termobahia pela Petrobrás, 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.

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 judiciais causar um grave dano ou um dano de difícil reparação ao objeto do pleito almejado. No presente caso, a venda do capital majoritário da Termobahia está a pleno vapor e, a qualquer momento, pode ser finalizada em termos não conhecidos pela sociedade, o que justifica a suspensão, ao menos temporária, do referido processo de alienação.

Esclareça-se, nesse ponto, que não há o chamado "perigo de demora reverso", porquanto não se está a inviabilizar a venda 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 alienação, 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 a concessão 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 alienação da Termobahia S/A; 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 venda de 50% da Petrobrás na Termobahia para a Total Brasil E&P.

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 cumprirem esta decisão imediatamente.

Admito a intervenção anômala requerida pela União Federal, que deve ser intimada desta decisão.

Citem-se os requeridos para apresentarem, querendo, contestação à presente demanda, no prazo de 40 (quarenta) dias, nos termos do art. 7º, IV, da Lei nº 4.717/1965 ("Lei da Ação Popular"), observando o pleito dos réus e a complexidade da causa.

Intimem-se os autores para, no prazo de 10 (dez) dias, pronunciarem-se sobre a alegação da Total Brasil E&P de retificação do pólo passivo da ação.

Dê-se vista dos autos ao MPF.

JUIZ EDMILSON DA SILVA PIMENTA

[1] Fonte:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/perfil_empresas_estatais/2005/grupo_petrobras/br.pdf

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

--	--	--

[1] Item 5, do Anexo II, do Formulário Procedimento Sumário do CADE.

[2] [1] 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: