



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5080287-28.2015.4.04.7100/RS**

**RELATORA:** DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

**APELANTE:** JOSÉ SÉRGIO GABRIELLI DE AZEVEDO (RÉU)

**ADVOGADO:** MARINA KORBES (OAB RS064428)

**ADVOGADO:** RODRIGO DE ALMEIDA AMOY (OAB RJ138484)

**ADVOGADO:** CANDICE VANESSA FATTORI DE ALMEIDA (OAB RS053974)

**APELANTE:** PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS (RÉU)

**APELANTE:** AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (RÉU)

**APELANTE:** KARINA PICHSENMEISTER PALMA (AUTOR)

**ADVOGADO:** RAFAEL SEVERINO GAMA (OAB RS040865)

**APELADO:** LUIZ INACIO LULA DA SILVA (RÉU)

**ADVOGADO:** CRISTIANO ZANIN MARTINS (OAB SP172730)

**APELADO:** OS MESMOS

**MPF:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

**EMENTA**

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. BINÔMIO ILEGALIDADE-LESIVIDADE. MATÉRIA DE MÉRITO. LEGITIMIDADE DE PARTES. RESPONSABILIDADE. MÉRITO. PATRIMÔNIO PÚBLICO. NOME PESSOA VIVA. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL. DESVIO DO ATO ADMINISTRATIVO – AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. PROMOÇÃO PESSOAL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PROVA DO DANO. AUSENTE. LESÃO FICTA. IMPOSSIBILIDADE. CONTRAPROPAGANDA. PRETENSÃO INVIÁVEL EM AÇÃO POPULAR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Restam afastadas as alegações de todos os réus no tocante à legitimidade.

2. Atos administrativos são praticados pelo Estado, e não por agentes. Além disso, a publicidade é dos atos, e não da pessoa do agente. Fica assentado, assim, que o agente apenas incorpora uma função de representação, não sendo ele, propriamente, o praticante de atos estatais.

3. Para situações de garantia dessa impessoalidade, o legislador tomou medidas como vedar a atribuição de nomes de pessoas vivas a bens públicos. O STF já consagrou, em julgado de 2008 (ADI 307, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 13/02/2008), a constitucionalidade de medidas dessa natureza, uma vez que corroboram a garantia constitucional da impessoalidade.

4. A mera proibição de atribuição de nome de pessoa viva a um bem público pode não ser suficiente para dar concretude à norma do art. 37, §1º, da CRFB/88. Há outras hipóteses em que, mesmo não sendo diretamente o nome de uma pessoa, pode-se vir a ter uma promoção pessoal - seja por ser um apelido, um hipocorístico, uma menção a características físicas da pessoa etc.

5. A coincidência entre o nome do molusco escolhido e o nome do ex-Presidente (nome esse pelo qual o réu é mundialmente conhecido em sua vida política) é um fato que limita a liberdade de escolha na nomeação do campo petrolífero. Dizer que, meramente, se observou ato infralegal, e por isso o ato é válido, significa desconsiderar texto constitucional. Acolher tal alegação significaria interpretar a Constituição conforme a lei (ou conforme portarias), enquanto obviamente se deve interpretar a lei (ou as portarias) conforme a Constituição.

6. Quando feita referência à reeleitura da Lei 6.454/77, o objetivo foi passar o artigo por um filtro constitucional, adequá-lo aos objetivos dos princípios administrativos. A partir do advento do art. 37, §1º, da CRFB/88, a Lei 6.454/77 deve ser lida como um dispositivo que proíbe a promoção pessoal. Diz o artigo que a publicidade deve assumir apenas caráter informacional, sem promoção pessoal.

7. No caso em análise, foi no governo do Ex-Presidente Lula que se iniciou a exploração da camada geológica do pré-sal; além disso, era Presidente quando da nomeação do campo; por fim, esteve presente no ato que declarou a produtividade do campo e o rebatizou, agradecendo o nome. Esses elementos de ligação do nome do campo ao ex-Presidente são suficientes para gerar promoção pessoal. Dessa forma, a única maneira de fazer cessar os efeitos desse ato de publicidade (que gera efeitos até hoje e continuará gerando, enquanto persistir válido) é anulando o ato que nominou o referido campo como "Campo de Lula".

8. A indenização pretendida - ressarcimento à Petrobrás dos gastos com publicidade - carece de qualquer comprovação. Não há dano direto. Ora, a Petrobrás, de fato, realizou gastos publicitários para a divulgação da exploração do Campo de Lula. Contudo, isso é natural ao ramo em que atua. Seja o campo chamado Tupi (como era antes da nomenclatura Lula), seja chamado qualquer outro animal marinho, a Petrobrás realiza publicidade das explorações.

9. Legitimidade alguma existe por parte da autora para zelar pelo patrimônio de uma sociedade de economia mista. Veja: o pedido envolve dois dos réus ressarcirem a Petrobrás. O CPC, no seu art. 18, estabelece que "ninguém

poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico". Não há qualquer autorização do ordenamento jurídico para isso.

10. Já o outro pedido - divulgação da sentença em rede nacional de televisão e jornal - carece de qualquer previsão legal para a ação aqui manejada. A ação popular não é meio apto a gerar uma "contrapropaganda". Quer a autora que dois dos réus custeiem essas inserções - pedindo, inclusive, que se determine o tamanho e duração da publicação. Isso foge totalmente do objetivo da ação popular. A CRFB/88 (art. 5º, LXXIII), ao tratar dessa ação, limita-se à anulação de ato lesivo.

11. No que concerne ao valor fixado a título de honorários advocatícios, deve ser mantido, visto que remunera adequadamente o trabalho do advogado, e, ademais, a ação popular, ante o seu escopo de tutela do interesse geral, desserve ao fim de ser fonte de ganhos econômicos aos seus promoventes.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento aos apelos, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 02 de junho de 2020.

## RELATÓRIO

Trata-se de apelação em face de sentença proferida em Ação Popular que ataca o ato administrativo Resolução ANP nº 568/2011, que denominou "Campo de Lula" um campo de petróleo, patrimônio público, o que enseja promoção pessoal e desvio de finalidade. O dispositivo da sentença está grafado nos seguintes termos:

*"Rejeito todas as preliminares arguidas pelos réus. No mérito, acolho parcialmente os pedidos da parte autora (art. 487, I, do CPC), para determinar a anulação da alteração de nome do Campo de Tupi (Bloco BMS-11) para "Campo de Lula". Assim, a Resolução de Diretoria ANP 568/2011 deve ser anulada no tocante exclusivamente ao nome do campo. A ANP e a Petrobrás devem alterar os registros de nome do campo.*

*Houve sucumbência das duas partes. Contudo, a CRFB/88 (art. 5º, LXXIII) isenta o autor popular de ônus de sucumbência quando não agir de má-fé. Já os réus, devem pagar honorários ao autor quando vencidos (art. 12 da Lei 4.717/65). Assim, condeno ANP, Petrobrás e José Sérgio Gabrielli de Azevedo*

*a pagar, proporcionalmente, à autora popular, verbas honorárias no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), em atendimento ao art. 85, §§ 2º e 8º, do CPC (por ser inestimável o proveito econômico).*

*Deixo de condenar Luis Inácio Lula da Silva nas verbas honorárias de sucumbência, uma vez que, muito embora seja parte legítima por ser beneficiário, não praticou diretamente o ato anulado, não dando causa, assim, à ação (regra da causalidade).*

*Em ação popular, o autor é isento de custas. Contudo, em caso de procedência, os réus que deram causa à ação devem pagar custas (art. 14, §4º, parte final, da Lei 9.289/96). Assim, condeno ANP, Petrobrás e José Sergio Gabrielli de Azevedo a arcar com as custas, proporcionalmente."*

Opostos embargos de declaração, foi prolatada a seguinte decisão (Evento 123):

*"Com razão os embargos da autora popular, porquanto os honorários pertencem ao seu patrono, sendo ele o o titular da condenação na honorária.*

*Cada um dos réus condenados deve arcar pela metade com os honorários, não havendo demonstração de maior ou menor participação de um ou de outro na dinâmica dos fatos.*

*Por fim, quanto aos embargos de Sérgio Gabrielli, sobre "não ser o administrador pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade em virtude de ato regular de gestão, exceto quando proceder com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do estatuto. O § 1º do citado art. 158 reza que o administrador não será responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se houver conivência, negligência ou omissão de sua parte"*

*Ora, o requisito de "violação à lei" foi amplamente abordada na sentença, o que elide o dispositivo da lei das SA's. E sobre a alegação de não ter participado do ato, outra foi a conclusão expressamente esposada pela sentença:*

*José Sérgio Gabrielli de Azevedo era Presidente da Petrobrás à época. Como já visto, a Lei da Ação Popular autoriza inclusão, no polo passivo, de pessoa física que houver autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato em tese lesivo. Na condição de Presidente, fica óbvio que participou diretamente. Isso porque incorreu na autorização do ato. Não se está dizendo que praticou o ato; apenas que, em sua gestão, autorizou-se a prática. Ademais, a sua participação no evento de declaração de produtividade do campo indica a atuação. No mais, em reportagens, Luis Inácio Lula da Silva se refere a José Gabrielli como sendo quem nominou o campo (Evento 1, OUT3).*

*Diante do exposto dou provimento aos embargos da autora e da ANP, nos termos da fundamentação. "*

Opostos novos embargos de declaração, sobreveio o *decisum* (Evento 133):

*"Corrijo o erro material apontado e dou provimento aos presentes aclaratórios, condenando ANP, Petrobrás e José Sergio Gabrielli de Azevedo ao pagamento de 1/3 dos honorários cada um."*

Karina Pichsenmeister Palma apelou no Evento 154. Aduz, em razões recursais, que o ato atacado visava homenagear o ex-presidente da República, Sr. Luis Inácio Lula da Silva. Aduz que embora muito bem fundamentada, a sentença deixou de acolher pleitos acessórios ao objeto nuclear da presente ação, razão pela qual apresenta recurso em relação aos seguintes pontos: i) ressarcimento dos gastos publicitários desembolsados relativos ao Campo de Lula; ii) publicidade de anulação da nomeação do Campo de Lula; iii) distribuição do ônus de sucumbência e iv) majoração dos honorários de sucumbência. Aduz que reconhecida a ilegalidade do ato de nomear um campo petrolífero com o nome de Lula, reconhece-se também a ilegalidade dos informes publicitários daí decorrentes. Sustenta que a sentença atacada merece reforma quanto à distribuição do ônus de sucumbência. Alega que o réu Luis Inácio Lula da Silva também deve arcar com os ônus sucumbenciais, visto que soube do ato atacado e omitiu-se agir, dever legal que lhe cabia como máximo dignatário. Postula a majoração dos honorários sucumbenciais que lhe são cabíveis. Requer, assim, a reforma da sentença.

José Sérgio Gabrielli de Azevedo apelou no Evento 160. Alega, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, visto não haver provas de que o apelante tenha praticado o ato ilegal. Assevera que o fato de ter sido, o ato, praticado na gestão do apelante enquanto presidente da Petrobrás não basta, por si só, para justificar a sua inclusão no polo passivo da ação. Sustenta ausência de responsabilidade do administrador em virtude da prática de ato regular de gestão, nos termos do Artigo 158, Lei 6.404/76. Ressalta ausência de ilegalidade/lesividade do ato praticado. Afirma que não houve intenção de homenagear o ex-presidente Lula. Afirma que não cabe a condenação do ora apelante ao pagamento dos ônus sucumbenciais. Requer a reforma da sentença.

Petróleo Brasileiro S/A Petrobrás, apelou no Evento 166. Alega, preliminarmente, ilegitimidade passiva. Refere ausência de comprovação do binômio lesividade-ilegalidade, requisito específico da ação popular. Aduz impossibilidade jurídica dos pedidos da ação popular por veicularem obrigações de fazer puras. Afirma que retornar a uma nomenclatura empregada informalmente (Tupi) e que não consiste em espécie da fauna marinha é que seria *contra legem*. Aduz legalidade explícita do ato praticado. Ressalta ausência de prova do desvio de finalidade. Assevera inaplicabilidade da Lei 6.454/77 ao caso concreto. Requer, ao final, a reforma parcial da sentença.

Apresentadas contrarrazões.

Remetidos, os autos, a este Regional, o MPF, com vista dos autos para parecer, opinou pelo desprovimento dos recursos de apelação.

É o relatório.

## VOTO

A sentença proferida nos autos está assim redigida:

*A presente ação popular tem como objetivo, em síntese: a) a anulação da alteração do nome do campo petrolífero de Tupi, Bloco BMS-11; b) a condenação de dois dos réus a ressarcir à Petrobras todos os gastos publicitários com a divulgação do referido campo; c) condenação da Petrobrás a divulgar síntese do teor da decisão final deste processo, às custas de dois dos réus.*

### **1. Questões Preliminares ao Mérito**

*Antes de adentrar ao mérito, por uma questão de precedência lógica, cabe analisar as questões preliminares levantadas pelas partes réus. Em suma, são as seguintes: a) competência territorial da Justiça Federal do Rio Grande do Sul; b) interesse da parte autora e cabimento da ação popular; c) legitimidade ativa da autora; d) legitimidade passiva dos réus; e) inépcia da inicial.*

#### **1.1. Competência Territorial**

*A Seção Judiciária do Rio Grande do Sul é competente para a análise do feito. Não há qualquer vício de incompetência. Em primeiro lugar, como será exposto abaixo, a Agência Nacional do Petróleo é legitimada passiva para o feito. Isso já é suficiente para atribuir competência à Justiça Federal, uma vez que é autarquia federal (art. 109, I, da CRFB/88). Diante desse fato, a dúvida levantada - pela própria autarquia - é referente ao foro territorial. Não assiste razão à ANP.*

*A Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular) se limita a indicar, em seu art. 5º, a competência do juízo, silenciando quanto à competência de foro. Assim, nessa linha, a mesma lei indica a aplicação supletiva do CPC (art. 22). São, portanto, aplicáveis as disposições do código no tocante à competência territorial. Assim, nos termos do parágrafo único do art. 51 do Código, "se a União for a demandada, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa ou no Distrito Federal". Não poderia ser diferente, pois o dispositivo nada mais fez que respeitar o art. 109, §2º, da CRFB/88. É esse, inclusive, o entendimento do STJ, firmado no CC 47.950. Muito embora o julgado seja referente ao CPC de 1973, nada muda na razão de decidir, vez que o CPC se manteve inalterado nesse ponto.*

*Esse entendimento privilegia o direito do cidadão à fiscalização, pois lhe permite ajuizar ação em seu próprio domicílio. Contudo, dúvida poderia surgir quanto ao fato de a União não ser parte na ação, e sim uma autarquia federal. Contudo, o STF já firmou, em decisão do Plenário com repercussão geral, o entendimento extensivo dessa competência às autarquias (RE 627.709, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/08/2014):*

*Ementa: CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CAUSAS AJUIZADAS CONTRA A UNIÃO. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DO FORO COMPETENTE. APLICABILIDADE ÀS AUTARQUIAS FEDERAIS, INCLUSIVE AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I - A faculdade atribuída ao autor quanto à escolha do foro competente entre os indicados no art. 109, § 2º, da Constituição Federal para julgar as ações propostas contra a União tem por escopo facilitar o acesso ao Poder Judiciário àqueles que se encontram afastados das sedes das autarquias. II – **Em situação semelhante à da União, as autarquias federais possuem representação em todo o território nacional.** III - As autarquias federais gozam, de maneira geral, dos mesmos privilégios e vantagens processuais concedidos ao ente político a que pertencem. IV - A pretendida fixação do foro competente com base no art. 100, IV, a, do CPC nas ações propostas contra as autarquias federais resultaria na concessão de vantagem processual não estabelecida para a União, ente maior, que possui foro privilegiado limitado pelo referido dispositivo constitucional. V - **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem decidido pela incidência do disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal às autarquias federais.** Precedentes. VI - Recurso extraordinário conhecido e improvido.*

*Diante disso, afasto a alegação de incompetência aventada pela ANP. Não há como opor a norma do art. 7º da Lei 9.478/97 - que determina o foro da autarquia no Distrito Federal - à norma constitucional que permite ao cidadão opor ação em seu domicílio. Determino que essa Seção Judiciária, sendo o domicílio da autora, possui competência para apreciação do feito.*

### *1.2. Interesse de Agir do Autor. Cabimento da Ação Popular*

*O CPC, em seu art. 17, determina que quem postula em juízo tenha interesse e legitimidade. A legitimidade das partes será analisada adiante - e já antecipo que todas as partes o são. Também reputo presente o interesse de agir do cidadão autor.*

*Há bem jurídico tutelado, pelo que se depreende da narrativa da autora. A existência ou não de ilegalidade é matéria afeta ao mérito, que determinará o acolhimento ou não do pedido. Todavia, em abstrato, pelo que narrado pela parte autora, haveria um interesse na tutela pretendida (teoria da asserção).*

*A contestação do réu Luis Inácio Lula da Silva aduz a inexistência de interesse, enquanto as contestações de Petrobrás e José Sérgio Gabrielli de Azevedo pedem o reconhecimento da impossibilidade do pedido. Em suma, sustentam que não haveria utilidade e necessidade na ação e que o pedido se refere a obrigações de fazer - não compatíveis com o rito. Sem razão às partes. A ação popular é cabível em tese.*

*A CRFB/88 determinou que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (art. 5º, LXXIII). A Lei 4.717/65, recepcionada pela ordem constitucional vigente, estabelece:*

*Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:*

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade*

*Como visto, a Lei 4.717/65 é anterior à CRFB/88, de forma que sua leitura deve passar por um filtro constitucional. Nessa toada, mais do que os casos elencados no citado art. 2º, qualquer lesão a princípio da Administração Pública (art. 37 da CRFB/88, por exemplo) é sindicável por meio de ação popular.*

*Quando a autora apresenta os fatos na inicial, indica que entende ser o ato ilegal e violador dos princípios da impessoalidade e moralidade. Por isso, busca a sua anulação. De fato, há alguns pedidos que se consubstanciam em obrigação de fazer (pedido condenatório, por exemplo), mas há outro de anulação de ato que entende lesivo a princípios administrativos - pedido esse que é o cerne da ação popular. Há ato concreto da Administração apontado como ilegal e lesivo (seja sob o aspecto material ou moral), de forma que, em tese, é cabível a ação.*

*Como bem explicitado pelo ex-Ministro do STF Teori Zavascki (Processo Coletivo - Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. 2ªed. Ed. São Paulo: RT, 2007), a lesão à moralidade administrativa é suficiente para ensejar uma ação popular. A moralidade é categoria de princípio administrativo elencado no art. 37 da CRFB/88.*



*O conceito de ato lesivo é amplo, já que não significa apenas atos que causem prejuízo financeiro direto ao Estado. Os atos considerados prejudiciais podem ser por desvio de finalidade, inexistência de motivos, ilegalidade de objeto, entre outros aspectos passíveis de anulação. Como, por exemplo, a promoção pessoal de agente público.*

*O STJ tem jurisprudência firmada no sentido de ser suficiente a ilegalidade do ato por ofensa a princípios administrativos. Nesse sentido, recente julgado (AgInt no AREsp 949.377/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 09/03/2017):*

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO POPULAR. COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO EXCLUSIVAMENTE ECONÔMICO. DESNECESSIDADE. PROTEÇÃO AOS BENS E DIREITOS ASSOCIADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ALCANÇADO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ÓBICE DA SÚMULA 83/STJ.1. O Superior Tribunal de Justiça possui firme orientação de que um dos pressupostos da Ação Popular é a lesão ao patrimônio público. Ocorre que a Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico eturístico).2. **Para o cabimento da Ação Popular, basta a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas ou desvios dos princípios da Administração Pública, dispensando-se a demonstração de prejuízo material.** 3. Hipótese em que a Corte de origem concluiu que "o então Gestor Público Municipal atentou contra os princípios da administração pública, com violação da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, desviando a finalidade de sua atuação para satisfazer sentimento pessoal alheio à ética e à moral (...)".*

*Também assim tem se firmado a posição do STF (AgRg no AI 561.622/SP, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 14/12/2010):*

*EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. PRESSUPOSTOS. LESIVIDADE AO ERÁRIO. PRESUNÇÃO DECORRENTE DA ILEGALIDADE DO ATO PRATICADO. CONTROVÉRSIA ACERCA DA NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. QUESTÃO RESTRITA AO ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO. OFENSA REFLEXA. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que, para o cabimento da ação popular, a própria ilegalidade do ato praticado pressupõe a lesividade ao erário.** (...)*

*Pelo que exposto, assim, não haveria inadequação da via escolhida. A eventual inadequação de pedidos com obrigação de fazer ou pagar será analisada no*

*mérito da ação. Dessa forma, afasto a alegação de falta de interesse e não cabimento da ação popular.*

### *1.3. Legitimidade Ativa da Autora. Condição de Cidadã*

*Como já visto, a CRFB/88 faculta a qualquer cidadão o ajuizamento de ação popular (art. 5º, LXXIII). E essa condição de cidadão é aferida pelo binômio nacionalidade-direitos políticos (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, págs. 132 e 133). Basta a prova desse binômio para que a pessoa se qualifique a ser autor de uma ação popular.*

*Os réus alegam que não houve a adequada comprovação da condição de cidadã por parte da autora. Sem razão a alegação. De fato, a autora não juntou no momento da propositura da ação os documentos comprobatórios. Contudo, fê-lo posteriormente. Isso não é óbice ao prosseguimento da ação.*

*Não havendo a apresentação quando do ajuizamento - como ocorreu -, o juízo determina a emenda da inicial, antes de qualquer indeferimento. Antes dessa determinação, não ocorre a extinção do processo. Antes mesmo de determinação nesse sentido, a parte acostou aos autos os documentos (Evento 29). Foi sanado, dessa maneira, o vício. Reputo comprovada a condição de cidadã da autora, de forma que é parte legítima.*

### *1.4. Legitimidade dos Réus*

*A legitimidade passiva da ação popular vem definida na própria lei de regência, que assim dispõe:*

*Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.*

*Assim, para aferição da legitimidade, é preciso identificar o seguinte: entidade lesada; quem praticou o ato; quem permitiu a prática do ato; e quem se beneficiou do ato. O ente lesado possui uma particularidade, que é a possibilidade de modificar sua posição processual e atuar conjuntamente ao autor (art. 6º, §3º).*

*Pois bem. No caso em análise, não houve ato praticado contra nenhum ente específico; houve, sim, uma narrativa de ato que, na visão da autora, violaria princípios administrativos. Dessa maneira, cabe analisar quem praticou o ato, quem permitiu a prática e quem se beneficiou. Com isso, chegar-se-á à conclusão de que todos os réus são legitimados, a princípio isso tudo com a ressalva que, no caso de quem se beneficiou do ato, tal análise se confunde com o mérito, sendo analisado se houve ou não benefício mais adiante nessa*

*sentença. Afinal, no caso de Luis Inácio Lula da Silva, analisar se houve ou não benefício direto equivale a concluir pela legalidade ou não do ato impugnado. Assim, apenas no mérito da ação se poderá chegar a essa conclusão.*

*A Agência Nacional do Petróleo é autarquia federal em regime especial. Nessa condição, editou a Resolução de Diretoria 568/2011, que chancelou a escolha do nome do campo petrolífero - escolha originária que foi da Petrobrás. Dessa maneira, teve participação no ato impugnado. Ademais, é de sua autoria a Portaria 90/2000, que determina como se dará a nomeação dos campos - fato que gerou toda a controvérsia aqui discutida. O fato de a autarquia mencionar que apenas respeitou aspectos técnicos na escolha não muda a legitimidade; é matéria de mérito. É indiscutível que incorreu na prática do ato combatido nessa ação.*

*A Petrobrás, à semelhança da ANP, participou diretamente na escolha do nome. Foi em atendimento à referida Portaria 90/2000 da ANP que selecionou o nome - se é de pessoa ou de molusco, será resolvido no mérito. Entretanto, mesmo dizendo ter se baseado em ato infralegal da agência reguladora do setor, praticou o ato combatido. Ademais, é sociedade de economia mista, tipo de pessoa jurídica incluída no art. 1º da Lei 4.717/65.*

*José Sérgio Gabrielli de Azevedo era Presidente da Petrobrás à época. Como já visto, a Lei da Ação Popular autoriza inclusão, no polo passivo, de pessoa física que houver autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato em tese lesivo. Na condição de Presidente, fica óbvio que participou diretamente. Isso porque incorreu na autorização do ato. Não se está dizendo que praticou o ato; apenas que, em sua gestão, autorizou-se a prática. Ademais, a sua participação no evento de declaração de produtividade do campo indica a atuação. No mais, em reportagens, Luis Inácio Lula da Silva se refere a José Gabrielli como sendo quem nominou o campo (Evento 1, OUT3).*

*Já Luis Inácio Lula da Silva, como dito acima, pode ter se beneficiado com o ato. Analisar se houve ou não benefício direto equivale a concluir pela legalidade ou não do ato impugnado. Assim, apenas no mérito da ação se poderá chegar a essa conclusão. Contudo, a análise da legitimidade, aqui, é pelo que narrado pela autora (teoria da asserção). Dessa forma, não há como reconhecer a ilegitimidade. Esclareço que, a previsão do caput do art. 6º da Lei 4.717/65 não exige a participação direta do beneficiário no ato (ou seja, não exige ato material do sujeito); exige, sim, benefício.*

*Um particular que nunca praticou ato administrativo combatido em ação popular pode vir a ser réu no feito. Isso porque a referida disposição do art. 6º é clara em indicar a legitimidade dos beneficiários do ato. E essa regulação tem uma razão de ser: permitir à pessoa beneficiada pelo ato a defesa da sua regularidade. Imagine que, sendo um particular beneficiado por um ato administrativo, esse mesmo ato poderia vir a ser anulado sem a possibilidade de defesa por parte de alguém que é diretamente interessado. Ademais, a anulação lhe afetaria, e não condiz com a ampla defesa retirar do mundo ato*

*que beneficia alguém sem permitir sua oitiva. Tudo o que exposto aqui referente a particulares, obviamente, vale para agentes públicos que, não praticando um ato contestado, beneficiam-se com ele.*

*Em suma, afasto as alegações de todos os réus no tocante à ilegitimidade.*

### *1.5. Inépcia da Inicial. Inocorrência*

*A defesa do réu Luis Inácio Lula da Silva alega, preliminarmente, a inépcia da inicial. Assim alega pois, em sua visão, a autora não expôs os fundamentos de fato e de direito pretendidos.*

*O art. 330 do CPC determina que a inépcia é causa de indeferimento da inicial. O §1º do mesmo artigo elenca o que se considera inépcia. A defesa alega que a peça autoral aborda temas desconexos e se encontra ininteligível. Por fim, insurge-se contra a regularidade formal.*

*Afasto a alegação. A inépcia é reservada a casos em que se torna impossível iniciar de forma hígida um processo. Isto é, protege-se a parte contrária - facilitando o seu contraditório e ampla defesa - e se garante a possibilidade de o juízo proferir sentença adequada - respeitando a congruência. Não verifico nenhum desses problemas: é possível extrair os pedidos e causa de pedir (relembrando que eventual inadequação de pedido é matéria de mérito) e é possível, também, identificar os fatos e a conclusão da autora (o que permite uma ampla defesa dos réus). Ficou exposto que se busca anular o ato de nomeação do campo, além de se buscar condenação de alguns dos réus. Além disso, o fato controverso é a nomeação do campo petrolífero - se lesivo à impessoalidade e moralidade ou se apenas é um nome de molusco.*

*Dessa forma, afasto a preliminar de inépcia da inicial. Não havendo outras questões preliminares, passo ao mérito da lide.*

## **2. Mérito**

*A presente ação popular tem como objetivo, em síntese: a) a anulação da alteração do nome do campo petrolífero de Tupi, Bloco BMS-11; b) a condenação de dois dos réus a ressarcir à Petrobras todos os gastos publicitários com a divulgação do referido campo; c) condenação da Petrobrás a divulgar síntese do teor da decisão final deste processo, às custas de dois dos réus.*

*A razão dos pedidos, como já relatado, é uma suposta violação à impessoalidade e moralidade administrativa, além de desrespeito ao art. 1º da Lei 6.454/77, que veda a colocação de nome de pessoa viva em bens públicos. Isso porque um campo petrolífero foi denominado "Campo de Lula". Dessa maneira, o ponto controvertido é: o nome do campo é referência a um animal marinho (como determina a Portaria 90/2000 da ANP) ou visa homenagear o ex-Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva. Em outras palavras:*

*houve violação à vedação de promoção pessoal no âmbito da Administração Pública com a atribuição desse nome (art. 37, §1º, da CRFB/88)? Entendo que houve promoção pessoal. Vejamos.*

### *2.1. Dos Princípios da Impessoalidade e Publicidade. Considerações Gerais*

*A CRFB/88, em seu art. 37, estabeleceu como princípios da Administração Pública a impessoalidade e a necessidade de publicidade de seus atos. Aliás, diferente não poderia ser, uma vez que isso é consequência do princípio republicano, eleito pelo Constituinte brasileiro como fundamental. Na República, o exercício de poder é feito em nome alheio.*

*Disso se conclui que o exercício de poder não pode deixar de lado a característica pública de todo o aparato do Estado. Quando se diz que a impessoalidade decorre do princípio republicano, importa dizer que a pessoa do exercente de mandato eletivo não está ali em representação de si próprio, mas em nome do povo. A própria ideia de mandato - palavra que na sua origem no direito privado indica um contrato que permite alguém exercer temporariamente direito de outrem - consubstancia o fato de que o exercente representa outrem.*

*O princípio da impessoalidade é tomado pela doutrina sob vários aspectos. Pode-se vislumbrar a impessoalidade como a necessidade de igualdade, além da busca de finalidade pública e da própria legalidade. Todavia, pode-se acrescer a essa ideia a noção de imparcialidade do Estado (ver, por exemplo: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Sociedade, Estado e Administração Pública. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995, p. 99).*

*É nesse aspecto que Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 95) define a impessoalidade:*

*O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.*

*Outra visão da impessoalidade é dada por autores como José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 647-648). Nessa visão, temos duas vertentes: a) a necessidade de dispensar tratamento igualitário a todos os administrados, sem qualquer distinção - visão que se assemelha à acima exposta, ao relacionar a impessoalidade à isonomia e finalidade pública; b) a ideia de que os atos administrativos são imputáveis não ao agente público que os pratica, mas à entidade pública apresentada por um agente - o que confirma a teoria do órgão.*

*Nesse segundo aspecto, temos uma ligação com a própria publicidade dos atos: o princípio republicano exige uma transparência no trato da coisa pública,*

*decorrendo disso a necessidade de se divulgar os atos administrativos. Mas dessa divulgação decorre um dever claro de impessoalidade. E esse dever está claramente exposto no §1º do art. 37 da CRFB/88:*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...]*

*§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.***

*Em síntese, a impessoalidade é vista sob o prisma do administrado (que deve ser tratado de forma isonômica) e do administrador (que não pode divulgar atos de Estado como sendo pessoais seus). Esse segundo prisma é o que limita e condiciona a publicidade da Administração.*

*Assim, surgem imposições à Administração (deveres de conduta) e limites à sua atividade. Tais limites fixam parâmetros dentro dos quais está legitimada a Administração a agir, tencionando conflitos que podem surgir entre o interesse público e interesses privados.*

*Em suma, atos administrativos são praticados pelo Estado, e não por agentes. Além disso, a publicidade é dos atos, e não da pessoa do agente. Fica assentado, assim, que o agente apenas incorpora uma função de representação, não sendo ele, propriamente, o praticante de atos estatais.*

*Em decorrência da vedação de promoção pessoal, o STF possui acórdão conhecido e paradigmático que estendeu essa vedação do §1º do art. 37 até mesmo a partidos políticos (RE 191.668, Rel. Min. Menezes Direito, Rel. Min. Menezes Direito, julgado em 15/04/2008):*

*O caput e o parágrafo 1º do art. 37 da CF impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.*

*Com base nas razões de decidir desse acórdão, é possível entender que qualquer aspecto de promoção pessoal é vedado - sejam eles praticados com esse intuito deliberado ou não. O dolo da promoção pessoal é relevante para outros aspectos, não para a mera anulação do ato promocional. Seria ilógico permitir que ato violador da Constituição continuasse a produzir efeitos só porque não houve intenção deliberada do ato. O princípio republicano - com os dele decorrentes, como a impessoalidade - deve ser resguardado, mesmo diante de atos com intenções aparentemente legítimas. O resguardo da impessoalidade prescinde de uma análise de vontade do agente.*

*Para situações de garantia dessa impessoalidade, o legislador tomou medidas como vedar a atribuição de nomes de pessoas vivas a bens públicos. O STF já consagrou, em julgado de 2008 (ADI 307, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 13/02/2008), a constitucionalidade de medidas dessa natureza, uma vez que corroboram a garantia constitucional da impessoalidade.*

## *2.2. Da Lei 6.454/77. Vedação de Atribuição de Nome de Pessoas Vivas em Bens Públicos*

*A Lei 6.454/77 vedou a atribuição de nomes de pessoas vivas em bens públicos:*

*Art. 1º É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta.*

*O propósito desse dispositivo, na primeira parte - ao vedar a atribuição de nome de pessoas vivas -, é consagrar a impessoalidade da administração, vedando que agente público - ou que ainda possa vir a ser agente público ou se beneficiar, de qualquer forma, da publicidade - seja associado a bem público. Obviamente, o texto é anterior à CRFB/88, de forma que deve passar por uma leitura constitucional. Assim, é uma regra que consagra o que ficou estabelecido no §1º do art. 37 da CRFB/88.*

*Há um propósito em se vedar que pessoa viva venha a ter seu nome atribuído a bem público, qual seja, evitar que o bem público esteja conectado com ações políticas, trazendo ganho às custas do patrimônio do Estado e desprestigiando a impessoalidade. Por seu turno, conferir nome de pessoas mortas a certos bens públicos se mostra como uma simples homenagem, sem outros interesses.*

*Um dispositivo de lei só pode deixar de ser aplicado em limitadas hipóteses. Como teorizado por Lenio Streck (*Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2015), a lei só pode deixar de ser aplicada pelo magistrado em seis hipóteses: **a**) quando a lei (ou ato normativo) for inconstitucional, caso em que deixará de aplicá-la (controle difuso de constitucionalidade stricto sensu) ou a declarará inconstitucional mediante controle concentrado; **b**) quando for o caso de aplicação dos critérios de resolução de antinomias. Nesse caso, há que se ter cuidado com a questão*

constitucional, pois, por exemplo, a lei posterior que derroga a lei anterior pode ser inconstitucional, com o que as antinomias deixam de ser relevantes; c) quando aplicar a interpretação conforme a Constituição, ocasião em que se torna necessária uma adição de sentido ao artigo de lei para que haja plena conformidade da norma à Constituição. Nesse caso, o texto de lei (entendido na sua “literalidade”) permanecerá intacto. O que muda é o seu sentido, alterado por intermédio de interpretação que o torne adequado à Constituição. Trabalha-se, nesse ponto, com a relação “texto-norma”; d) quando aplicar a nulidade parcial sem redução de texto, pela qual permanece a literalidade do dispositivo, sendo alterada apenas a sua incidência, ou seja, ocorre a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinada(s) hipótese(s) de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal. Assim, enquanto, na interpretação conforme, há uma adição de sentido, na nulidade parcial sem redução de texto ocorre uma abdução de sentido; e) quando for o caso de declaração de inconstitucionalidade com redução de texto, ocasião em que a exclusão de uma palavra conduz à manutenção da constitucionalidade do dispositivo; f) quando – e isso é absolutamente corriqueiro e comum – for o caso de deixar de aplicar uma regra em face de um princípio, entendido este não como standards retóricos ou enunciados performativos. Claro que isso somente tem sentido fora de qualquer pamprincipiologismo. É através da aplicação principiológica que será possível a não aplicação da regra a determinado caso (a aplicação principiológica sempre ocorrerá, já que não há regra sem princípio e o princípio só existe a partir de uma regra – pensemos, por exemplo, na regra do furto, que é “suspensa” em casos de “insignificância”).

O dispositivo analisado (art. 1º da Lei 6.454/77) não é alvo de nenhuma antinomia tampouco vislumbra-se colisão de princípios. A CRFB/88, como já decidido pelo STF na citada ADI 307, não leva à conclusão de que esse artigo é inconstitucional (ou não recepcionado, por ser anterior ao texto constitucional), porém, seu texto permite - ou melhor, obriga - uma releitura da norma. Releitura essa que deve ser de ampliação de sua hipótese de abrangência, em clara incidência da técnica de interpretação conforme. Isto é, a proibição elencada na lei deve servir como garantia da norma maior de impessoalidade e publicidade institucional da Administração Pública. Dessa forma, analiso o caso com isso em mente: a proibição de atribuição de nome de pessoa viva a bem público deve ser apta a garantir a impessoalidade e conformar/limitar a publicidade.

A mera proibição de atribuição de nome de pessoa viva a um bem público pode não ser suficiente para dar concretude à norma do art. 37, §1º, da CRFB/88. Há outras hipóteses em que, mesmo não sendo diretamente o nome de uma pessoa, pode-se vir a ter uma promoção pessoal - seja por ser um apelido, um hipocorístico, uma menção a características físicas da pessoa etc. É com base nisso que analiso o caso. Vejamos.

2.3. Da Violação à Impessoalidade no Caso. Hipótese de Promoção Pessoal. Acolhimento do Primeiro Pedido



*O Estado Democrático de Direito republicano impõe à Administração Pública o exercício de sua discricionariedade pautada não apenas pela sua avaliação unilateral a respeito da conveniência e oportunidade de um ato, mas, sobretudo, pelos direitos fundamentais e demais normas constitucionais em um ambiente de perene diálogo com a sociedade - especialmente em respeito aos princípios da Administração Pública.*

*Assim, a questão fundamental é: mesmo o nome do campo de petróleo se referindo a um molusco, esse fato (sendo o nome do molusco coincidente com o de uma pessoa viva) gerou uma promoção pessoal ao réu? Sim, gerou. Como se verificará adiante, por exemplo, em publicações em inglês, a Petrobrás se refere ao campo como Lula Oil Field, sem traduzir o termo lula para o equivalente em inglês do molusco, o que pode gerar uma publicidade indevida ao ex-Presidente. E esse fato de o nome permitir uma publicidade ao ex-Presidente - independentemente de qualquer juízo de valor sobre a pessoa ou sobre o ato de nomeação do campo - gera a possibilidade de se anular o ato.*

*Algumas premissas são claras e incontestáveis: a) o nome dado ao campo de petróleo contém, literalmente, o nome - ou parte do nome - do ex-Presidente; b) o nome do campo faz referência, literalmente, a um animal marinho; c) há portaria da ANP (90/2000) determinando que os campos em alto mar levarão nome de animais da fauna marinha; d) há uma certa discricionariedade na escolha do nome do campo, dentro do que estabelecido em atos infralegais; e) o campo é bem público da União (art. 20, IX, da CRFB/88). Assim, o que resta para analisar é saber qual o limite da discricionariedade da Administração; saber se essa liberdade de escolha poderia ser ampla, abrangendo animal marinho que pode remeter a pessoa viva (sabendo-se que se tratava do então Presidente da República quando da edição do ato); saber, ao fim e ao cabo, se a escolha do molusco lula gerou ou não violação a princípios constitucionais. Entendo que houve, sim, violação à impessoalidade e aos limites da publicidade dos atos da Administração. Reitero que isso não é nenhum juízo de valor quanto às pessoas que estão no polo passivo da ação, tampouco quanto a quaisquer outros atos políticos dos agentes públicos envolvidos.*

*A coincidência entre o nome do molusco escolhido e o nome do ex-Presidente (nome esse pelo qual o réu é mundialmente conhecido em sua vida política) é um fato que limita a liberdade de escolha na nomeação do campo petrolífero. Dizer que meramente se observou ato infralegal, e por isso o ato é válido, significa desconsiderar texto constitucional. Acolher isso significaria interpretar a Constituição conforme a lei (ou conforme portarias), enquanto obviamente se deve interpretar a lei (ou as portarias) conforme a Constituição.*

*Quando feita referência à releitura da Lei 6.454/77, o objetivo foi passar o artigo por um filtro constitucional, adequá-lo aos objetivos dos princípios administrativos. Além disso, a própria aplicação/interpretação do artigo deve ser adequada. Veja-se um exemplo. É vedado dar nome de pessoa viva a bem público, diz a lei. Em uma leitura apressada - e equivocada -, chegar-se-ia à conclusão que, antes de dar nome a um bem público, deveria se verificar se há*

*alguma pessoa viva no mundo com aquele nome. Imagine que um Prefeito chamado João da Silva faleça, e a Câmara de Vereadores resolva dar o seu nome, em homenagem, a uma rua do município. Pela literalidade da Lei 6.454/77, isso seria vedado, pois há - e sempre haverá - pessoas vivas com esse nome. Aplicar a lei dessa forma é, claramente, subverter os objetivos da norma. Esse artigo existe para garantir a impessoalidade da Administração, proibindo que pessoas se beneficiem da associação de seus nomes a bens públicos. Há um bem maior garantido pela Lei 6.454/77.*

*Em uma interpretação adequada, esse artigo proíbe que se dê o nome pessoas vivas que, de alguma forma, possam ser relacionadas ao bem público. Proíbe que pessoas vivas tenham sua figura ligadas a atos promocionais daquele referido bem. A partir do advento do art. 37, §1º, da CRFB/88, a Lei 6.454/77 deve ser lida como um dispositivo que proíbe a promoção pessoal. Diz o artigo que a publicidade deve assumir apenas caráter informacional, sem promoção pessoal. No caso em análise, o então Presidente da República esteve presente ao ato que deu o nome ao campo. Mais do que isso, em entrevista, disse-se orgulhoso (Evento 1, OUT3). Afirmou, todavia, que não era seu nome, e sim do molusco Lula. De fato, é nome de molusco. Mas calhou de ser também seu nome (um hipocóristico que foi acrescentado em seu registro público). O art. 1º da Lei 6.454/77 não diz que é permitido o nome de pessoa viva em bem público quando coincidente com outra pessoa, animal ou objeto. Não há essa cláusula de exceção, de forma que deve se buscar a teleologia da norma.*

*Isso exposto, tem-se a seguinte situação fática: a Resolução de Diretoria 568/2011, da ANP, determinou que não ficaria aprovada a separação do campo - já que a Petrobrás pretendia dividir o campo em dois, nominando-os Campo de Lula e Campo de Cernambi. Assim, a Declaração de Comercialidade da Petrobrás ficou parcialmente aprovada, de forma que decidiu a ANP que o campo, único, seria nominado "Campo de Lula". Também é fato que a Portaria 90/2000 da ANP determina, em seu art. 3º, que os campos em alto mar terão nomes de animais da fauna marinha. Esses fatos são incontroversos, não havendo qualquer discussão a seus respeito. Resta apenas a constitucionalidade/legalidade dessa atribuição de nome.*

*Luis Inácio Lula da Silva esteve presente no ato da declaração da produtividade do campo (mesmo momento em que se divulgou a alteração do nome) e deu entrevistas a respeito do nome (como se verifica nos documentos do Evento 1, além de ser possível verificar isso em rápida pesquisa em buscador da internet). Esses fatos também são incontroversos - e não foram negados em nenhum momento. O que resta é saber se houve ou não violação a princípios administrativos.*

*A violação à impessoalidade - perpetrada por meio de publicidade vedada - já é suficiente para se verificar a ilegalidade. Não se faz, assim, qualquer juízo de valor sobre o ato. Não é necessário saber se o então Presidente da República e os corréus ajustaram a prática do ato para, com o subterfúgio de ter um nome coincidente com animal marinho, colher benefícios desse ato. Aqui, pouco*

*importa a intenção. Se de fato a escolha se deu exclusivamente por conta do molusco, a consequência é a mesma, afinal, houve um benefício publicitário ao ex-Presidente da República. Aliás, boa-fé se presume, não cabendo aqui qualquer afirmação de que houve má-fé por parte dos envolvidos. O que importa é a consequência do fato: publicidade com nome em bem público.*

*A inicial da autora popular afirma que esse ato eterniza de forma equivocada o crédito e o mérito pela descoberta do pré-sal. Desnecessário se fazer afirmações desse tipo. Não é objeto da presente ação saber se o mérito da descoberta é do governo da época. Fato é que, nesse período houve a declaração de comercialidade do campo de petróleo hoje chamado "Campo de Lula" (Bloco BMS-11). Além disso, é fato notório que foi no governo de Luis Inácio Lula da Silva que se fez descobertas referentes à exploração do pré-sal. Isso é um dado histórico e que não exige nenhum juízo de valor. Mas esse dado histórico torna a nomeação do campo de petróleo uma publicidade vedada pela Constituição e pela Lei 6.454/77.*

*Retomando a leitura adequada do art. 1º da Lei 6.454/77, já foi afirmado que a pessoa viva que empresta seu nome a bem público não pode estar diretamente relacionada a esse bem. E no caso, há essa correlação: Lula (o ex-Presidente) está diretamente vinculado ao campo de petróleo. É relevante citar que Lula é pessoa mundialmente conhecida pela sua carreira política, e esse fato pode gerar uma publicidade ainda mais direta: isso porque, ao se procurar, na internet, notícias em inglês sobre o referido campo, o nome dado é Lula Oil Field, sem se traduzir a palavra lula. Há, inclusive, publicação da própria Petrobrás, em inglês, usando essa nomenclatura (ver, por exemplo: <<http://www.petrobras.com.br/en/our-activities/performance-areas/oil-and-gas-exploration-and-production/pre-salt/>> Acesso em 10/11/2017). Ora, a própria Petrobrás, que deu o nome e alega que o fez em homenagem ao molusco, não traduz para o inglês, deixando o nome Lula - que é mundialmente conhecido como sendo o nome do ex-Presidente do Brasil. É sabido que nome de nenhum dos campos é traduzido, e por isso não estou afirmando que esse fato indica que o nome dado se refere exclusivamente ao ex-Presidente. O que estou afirmando é que isso gera uma publicidade à pessoa do ex-Presidente pelo fato de seu nome coincidir com o molusco - publicidade essa que a Constituição veda.*

*A contestação de Luis Inácio Lula da Silva afirma que não há correlação nenhuma entre o nome do campo e do ex-Presidente. Alega ser mera coincidência. De fato, o réu ter parte do nome equivalente a um animal marinho é coincidência - ainda mais que o nome é um hipocorístico referente a Luis, e não um apelido referente ao animal. Mas isso não equivale a dizer que a promoção pessoal não existiu. Há uma relação entre o nome do campo e o ex-Presidente. Ademais, essa relação é apta a gerar promoção pessoal vedada pela CRFB/88. Se relação não houvesse, Luis Inácio Lula da Silva não daria a entrevista que deu, falando sobre o nome. A entrevista, claro, foi no sentido de ser uma referência ao animal, mas já indica uma relação entre os fatos. São os seguintes elementos que relacionam a pessoa pública Lula ao campo: a)*

*identidade de nomes; b) a descoberta e a declaração de produtividade terem ocorrido durante o governo do ex-Presidente; c) a presença do ex-Presidente à declaração de comercialidade; d) as entrevistas concedidas, necessitando de explicações acerca do nome se referir ao animal, e não à pessoa. No mais, há declarações do ex-Presidente agradecendo a nomenclatura (Evento 1, OUT3), posteriormente afirmando que a referência era ao animal marinho.*

*Como já exposto, concluo que o ato que viola a impessoalidade não precisa ser doloso. Basta violar a impessoalidade, gerando promoção pessoal indevida, para que se tenha uma possibilidade de se anular o ato. O que se está fazendo aqui não é uma condenação das pessoas envolvidas; apenas se está determinando a nulidade de um ato. Houve vontade das pessoas em dar o nome ao campo de "Campo de Lula". A vontade livre e consciente foi essa apenas. A motivação do ato é, pelo que alegado, referir-se a um animal marinho. Ocorre, todavia, que isso se torna irrelevante. O importante, pela tese aqui construída, é que houve promoção pessoal do ex-Presidente.*

*Observe-se que a argumentação de que a intenção da nomenclatura é apenas se referir ao animal não infirma a tese aqui defendida. A razão de decidir dessa sentença (tese) é: o ato de promoção pessoal, violador da impessoalidade na Administração Pública e vedado pelo §1º do art. 37 da CRFB/88, não precisa ser praticado deliberadamente com essa intenção, bastando ser apto a gerar publicidade à pessoa viva beneficiária, às custas do patrimônio público. Com isso em mente, basta chegar à conclusão de que o ex-Presidente obteve publicidade com isso para que se determine a anulação do ato. E concluo que houve esse benefício com publicidade.*

*Em notícias no exterior, é comum encontrar menções ao fato de o campo mais produtivo de petróleo ter sido batizado com o nome do Presidente da época. Como já dito acima, a Petrobrás não traduz os nomes dos campos, sendo chamado, em inglês, de Lula Oil Field. Pelo nome, acaba-se noticiando que a menção é tão somente ao político - já que detém uma enorme fama internacional e, sem conhecimento de português, não se saberá que se trata também de um molusco. Por exemplo, o que foi noticiado no dia 30 de dezembro de 2010 (um dia após a declaração de produtividade e o anúncio do nome pela Petrobrás): <<http://en.mercopress.com/2010/12/30/lula-da-silva-has-his-own-oil-field-according-to-petrobras>> (acesso em 10/11/2017). A referida matéria menciona que o nome do campo foi trocado em homenagem ao Presidente, que estava de saída do cargo naquela época.*

*Assim, há uma relação direta entre o nome do bem público e uma pessoa viva. A mera coincidência de nomes não basta. Fosse assim, avenidas não poderiam se chamar Getúlio Vargas, já que há inúmeras pessoas vivas com esse nome. E qual essa relação entre o bem e o ex-Presidente Lula? Foi em seu governo que se iniciou a exploração da camada geológica do pré-sal; além disso, era Presidente quando da nomeação do campo; por fim, esteve presente no ato que declarou a produtividade do campo e o rebatizou, agradecendo o nome.*

*Reputo que esses elementos de ligação do nome do campo ao ex-Presidente são suficientes para gerar promoção pessoal. Dessa forma, a única maneira de fazer cessar os efeitos desse ato de publicidade (que gera efeitos até hoje e continuará gerando, enquanto persistir válido) é anulando o ato que nominou o referido campo como "Campo de Lula".*

#### *2.4. Rejeição dos Demais Pedidos*

*A parte autora requereu: a) a anulação da alteração do nome do campo petrolífero de Tupi, Bloco BMS-11; b) a condenação de dois dos réus a ressarcir à Petrobras todos os gastos publicitários com a divulgação do referido campo; c) condenação da Petrobrás a divulgar síntese do teor da decisão final deste processo, às custas de dois dos réus.*

*A anulação do ato já foi abordada acima. Quanto aos outros dois pedidos (indenização e publicação), devem esses ser rejeitados. Não há dano comprovado, tampouco há previsão legal dessa publicação/divulgação da sentença.*

*Em primeiro lugar, esclareço que a Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular) permite uma condenação de ressarcimento. No seu art. 11, fica clara a possibilidade de perdas e danos - o que, na visão da autora, seria o caso. Por outro lado, o pedido de divulgação em jornal e televisão da síntese da sentença carece de previsão legal.*

*A indenização pretendida - ressarcimento à Petrobrás dos gastos com publicidade - carece de qualquer comprovação. Não há dano direto. Ora, a Petrobrás, de fato, realizou gastos publicitários para a divulgação da exploração do Campo de Lula. Contudo, isso é natural ao ramo em que atua. Seja o campo chamado Tupi (como era antes da nomenclatura Lula), seja chamado qualquer outro animal marinho, a Petrobrás realiza publicidade das explorações. Ainda mais quando se trata de um campo com enorme potencial exploratório, como é o Campo de Lula (basta pesquisar notícias sobre o campo que se perceberá que é um dos recordistas em produção petrolífera. Por exemplo: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/campo-de-lula-ja-e-o-maior-produtor-e-exportador-de-oleo-do-brasil.htm>> Acesso em 12/11/2017).*

*Com isso em mente, não há razão alguma para se afirmar que a Petrobrás efetuou os gastos apenas para promover o nome do ex-Presidente. Como já afirmado acima, houve uma promoção pessoal do ex-Presidente, mas isso foi reflexo do próprio nome. Essa promoção não decorreu de um propósito específico da estatal em divulgar o campo apenas por ter o nome Lula. A propaganda é mais voltada ao campo em si - bastante produtivo - do que ao nome. Obviamente surgiram polêmicas quanto ao nome, inclusive essa ação, mas isso não leva à conclusão de que houve divulgação indevida.*

*A própria petição inicial da autora é escassa de argumentos quanto a esse pedido. Não há menção, na fundamentação da autora, sobre essa suposta*

*divulgação indevida. Há apenas um pedido e um requerimento para que a Petrobrás entregue valores gastos com publicidade. É sabido que, nos autos, a Petrobrás apresentou uma breve síntese desses gastos. Contudo, desnecessário qualquer outro dado, pelo seguinte: não há como se distinguir o que foi gasto publicitário indevido. A Petrobrás gastou, sim, com publicidade, mas isso é normal no mercado em que inserida. E, como visto acima, não se provou qualquer má-fé das partes.*

*Não há, ademais, como se condenar por uma lesão presumida. Nesse sentido, por exemplo, julgou o STJ (REsp 1.447.237, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 16/12/2014):*

*[...] eventual violação à boa-fé e aos valores éticos esperados nas práticas administrativas não configura, por si só, elemento suficiente para ensejar a presunção de lesão ao patrimônio público, uma vez que a responsabilidade dos agentes em face de conduta praticada em detrimento do patrimônio público exige a comprovação e a quantificação do dano, nos termos do art. 14 da Lei 4.717/1965 [...]*

*Dessa forma, é indevido concluir que os gastos publicitários geraram lesão ao erário. Primeiramente, trata-se de verba de sociedade de economia mista exercente de atividade econômica. Além disso, não se provou que os gastos foram efetivamente indevidos, já que é comum a esse mercado publicidade sobre os resultados de campos de petróleo.*

*Ademais, legitimidade alguma existe por parte da autora para zelar pelo patrimônio de uma sociedade de economia mista. Veja: o pedido envolve dois dos réus ressarcirem a Petrobrás. O CPC, no seu art. 18, estabelece que "ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico". Não há qualquer autorização do ordenamento jurídico para isso.*

*Já o outro pedido - divulgação da sentença em rede nacional de televisão e jornal - carece de qualquer previsão legal para a ação aqui manejada. A ação popular não é meio apto a gerar uma "contrapropaganda". Quer a autora que dois dos réus custeiem essas inserções - pedindo, inclusive, que se determine o tamanho e duração da publicação. Isso foge totalmente do objetivo da ação popular. A CRFB/88 (art. 5º, LXXIII), ao tratar dessa ação, limita-se à anulação de ato lesivo. A Lei 4.717/65, por outro lado, vai além e prevê a condenação em perdas e danos. Não há inconstitucionalidade nessa previsão, contudo a lei para por aí e não prevê outras hipóteses de tutela.*

*Fosse uma ação civil pública, não haveria problema nessa tutela de obrigação de fazer (até porque o CDC permite a "contrapropaganda" - art. 56, XII -, medida que tem uma similitude com o que pedido pela autora popular). Contudo, estamos em sede de ação popular. O TRF da 4ª Região tem sólida jurisprudência vedando a condenação em obrigação de fazer no âmbito da ação popular (nesse sentido: TRF4 5011142-85.2015.4.04.7001, 4ª Turma, Rel.*

*Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha, julgado em 19/07/2017). O fato de se anular o ato de nomeação do campo já é suficiente para sanar a violação à impessoalidade e, assim, cessar a ilegalidade - o que é exatamente o objetivo da ação popular. Qualquer outra medida para se tentar solucionar a promoção pessoal gerada deve ser buscada com outra medida - e não com ação popular. Foge completamente dos objetivos da ação ajuizada por cidadão.*

*Diante disso, rejeito os pedidos de indenização à Petrobrás e de divulgação da sentença em jornal e televisão.*

## 2.5. Conclusão

*Pelo que acima exposto, é possível concluir: a) houve um ato administrativo que concedeu a um campo de petróleo (Bloco BMS-11) o nome de "Campo de Lula"; b) há vedação de lei a que bens público tenham nome de pessoas vivas; c) o referido campo é bem público; d) a ANP estabeleceu que campos em alto mar terão nome de animais da fauna marinha; e) Lula, além de ser um animal marinho, é parte do nome do ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva; f) há relação entre Lula (a pessoa) e o campo petrolífero, uma vez que a descoberta e a declaração de produtividade foram efetivadas em seu mandato presidencial; g) a Lei 6.454/77, que proíbe a atribuição de nomes de pessoas vivas a bens públicos, tem como finalidade resguardar os valores constitucionais da impessoalidade e da publicidade, vedando que pessoa viva obtenha qualquer benefício em detrimento do patrimônio do Estado; h) a CRFB/88 (art. 37, §1º) determina que a publicidade de atos estatais não pode gerar promoção pessoal; i) o fato de o campo levar o nome do molusco Lula gerou - e ainda gera -, mesmo que sem intenção deliberada nesse sentido, promoção pessoal ao então Presidente da República; j) o ato de promoção pessoal, violador da impessoalidade na Administração Pública e vedado pelo §1º do art. 37 da CRFB/88, não precisa ser praticado com essa intenção, bastando ser apto a gerar publicidade à pessoa viva beneficiária, às custas do patrimônio público k) não há como condenar os réus a ressarcirem a Petrobrás pelos gastos publicitários, seja porque não se comprovou qualquer gasto indevido, seja porque não há legitimidade da autora popular para tutelar interesse patrimonial de sociedade de economia mista; l) não há qualquer previsão legal amparando o pedido de divulgação em jornal e televisão da sentença, sendo incabível essa determinação em ação popular.*

*Por essas conclusões, chega-se a um acolhimento parcial do pedido, determinando-se, tão somente, a anulação do ato que deu o nome ao campo (Resolução de Diretoria ANP 568/2011).*

A sentença proferida deve ser mantida, visto que irretocáveis os seus fundamentos.

Está comprovado, nos autos, que o ato administrativo que denominou o campo de petróleo (patrimônio público) de "Campo de Lula" objetivava a promoção pessoal de pessoa viva (Presidente da República na época

em que praticado o ato). Nesse contexto, deve ser anulado o ato, tendo em vista o vício/desvio na finalidade na prática do ato (art. 2º, "e", da Lei 4.717/1965).

Quanto à postulação da parte autora, relativa ao ressarcimento de eventuais danos, porém, não há como ser acolhida, visto que não há, nos autos, provas acerca da ocorrência destes, não sendo possível falar em lesão presumida, nem em presunção de lesão ao patrimônio público, no caso.

Ademais, incabível o deferimento do pedido de "contrapropaganda", visto possuir previsão restrita à ação civil pública, em decorrência de previsão expressa no artigo 56, XII, do CDC, não sendo aplicável às hipóteses de ação popular, a qual visa a anulação de ato lesivo, nos termos do artigo 5º, LXXIII, da Constituição de 1988.

No que concerne ao valor fixado a título de honorários advocatícios, deve ser mantido, visto que remunera adequadamente o trabalho do advogado, e, ademais, a ação popular, ante o seu escopo de tutela do interesse geral, desserve ao fim de ser fonte de ganhos econômicos aos seus promoventes.

Ante o exposto, voto por negar provimento aos apelos.

---

Documento eletrônico assinado por **MARGA INGE BARTH TESSLER, Desembargadora Federal Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40001673328v36** e do código CRC **828d3707**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARGA INGE BARTH TESSLER

Data e Hora: 3/6/2020, às 13:43:5

---

**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**  
**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 25/05/2020**  
**A 02/06/2020**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5080287-28.2015.4.04.7100/RS**

**RELATORA:** DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

**PRESIDENTE:** DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

**PROCURADOR(A):** CAROLINA DA SILVEIRA MEDEIROS



**APELANTE:** KARINA PICHSENMEISTER PALMA (AUTOR)

**ADVOGADO:** RAFAEL SEVERINO GAMA (OAB RS040865)

**APELANTE:** JOSÉ SÉRGIO GABRIELLI DE AZEVEDO (RÉU)

**ADVOGADO:** MARINA KORBES (OAB RS064428)

**ADVOGADO:** RODRIGO DE ALMEIDA AMOY (OAB RJ138484)

**ADVOGADO:** CANDICE VANESSA FATTORI DE ALMEIDA (OAB RS053974)

**APELANTE:** PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS (RÉU)

**APELANTE:** AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (RÉU)

**APELADO:** LUIZ INACIO LULA DA SILVA (RÉU)

**ADVOGADO:** CRISTIANO ZANIN MARTINS (OAB SP172730)

**APELADO:** OS MESMOS

**MPF:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 25/05/2020, às 00:00, a 02/06/2020, às 14:00, na sequência 89, disponibilizada no DE de 14/05/2020.

Certifico que a 3ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A 3ª TURMA DECIDIU, POR UNANIMIDADE, NEGAR PROVIMENTO AOS APELOS.

**RELATORA DO ACÓRDÃO:** DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

**VOTANTE:** DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

**VOTANTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

**VOTANTE:** DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

**MÁRCIA CRISTINA ABBUD**  
**Secretária**