

ANULAÇÃO DE SENTENÇA ARBITRAL EM ARBITRAGENS COM O PODER PÚBLICO: QUAL É A TENDÊNCIA?

Paula Butti Cardoso¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Panorama das arbitragens da união e das sentenças arbitrais impugnadas; 3. Ações anulatórias na experiência da união: análise dos casos; 3.1. Caso Proteus: improcedência da anulatória ajuizada pela parte privada; 3.2. Caso Libra: anulatórias da sentença parcial e da sentença final; 3.3. Caso Alejandro Mudes: procedência da anulatória ajuizada pela União; 4. Tendências reveladas pela experiência prática; 5. Conclusão; Referências Bibliográficas.

RESUMO: O artigo analisa a experiência da União em ações anulatórias propostas contra sentenças arbitrais proferidas em arbitragens envolvendo o Poder Público, buscando identificar tendências quanto ao manejo e aos resultados dessas demandas judiciais. O estudo parte da atuação do Núcleo Especializado em Arbitragem da Advocacia-Geral da União (AGU) e examina os casos em que sentenças arbitrais foram submetidas ao controle judicial. A autora observa que, das seis sentenças arbitrais proferidas em arbitragens envolvendo a União, quatro foram objeto de ações anulatórias, sendo três propostas por particulares e uma pela própria União. A análise concentra-se especialmente nos casos Proteus, Libra e Alejandro Mudes. No caso Proteus, a ação anulatória ajuizada pela empresa privada foi julgada improcedente, tendo o Poder Judiciário

¹ Procuradora da Fazenda Nacional. Coordenadora do Núcleo Especializado em Arbitragem da Advocacia-Geral da União. Mestre e Doutora em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP).

reafirmado que a ação anulatória não se presta à revisão do mérito da sentença arbitral, mas apenas ao exame das hipóteses taxativas de nulidade previstas na Lei de Arbitragem. No caso *Libra*, embora as ações anulatórias tenham sido inicialmente rejeitadas em primeira instância, o Tribunal Regional Federal entendeu necessária a reabertura da instrução processual para a produção de provas adicionais, demonstrando a complexidade dos litígios arbitrais envolvendo contratos administrativos de grande porte. Já no caso *Alejandro Mudes*, a própria União obteve êxito na ação anulatória. O Judiciário concluiu que a arbitragem não poderia ter sido instaurada validamente contra a União, em razão da ausência de autorização legal adequada e da extrapolação dos limites da convenção arbitral, reconhecendo a nulidade da sentença arbitral parcial. Como conclusão, o artigo sustenta que o Poder Judiciário tende a rejeitar ações anulatórias que busquem apenas rediscutir o mérito da decisão arbitral. Por outro lado, quando a impugnação envolve questões relacionadas à arbitrabilidade da matéria, à validade da convenção de arbitragem ou aos limites jurídicos da atuação arbitral, o controle judicial mostra-se mais intenso. O estudo conclui que a convivência entre arbitragem e jurisdição estatal vem se consolidando, cabendo ao Judiciário preservar os limites de validade do procedimento arbitral sem substituir os árbitros na apreciação do mérito da controvérsia.

Palavras-chave: Arbitragem; Administração Pública; Sentença arbitral; Ação anulatória; Controle judicial.

1. INTRODUÇÃO

A Assistência de Arbitragens da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP) completou 10 anos. Por ocasião desse aniversário, é uma grande honra atender ao convite do Centro de Estudos da PGE/SP para contribuir com esta coletânea comemorativa, dedicada a questões relevantes na temática da resolução de disputas. Registre-se que a atuação da Assistência de Arbitragens deve ser motivo de orgulho para todos aqueles envolvidos em sua criação, bem como referência para outras advocacias públicas. Não há dúvida de que a PGE/SP oferece exemplos frequentes de como deve ser conduzida a representação de

um ente público em arbitragem, produzindo, ademais, material de altíssimo nível, disponibilizado e compartilhado, inclusive, por meio de suas páginas na internet.

É nesse contexto, e com esse mesmo propósito de compartilhamento institucional, que se opta, nesta ocasião, por apresentar um pouco da experiência da União em arbitragens, a partir do recorte temático das ações anulatórias de sentenças arbitrais proferidas em arbitragens envolvendo o Poder Público.

A escolha do tema justifica-se não apenas pela relevância teórica da ação anulatória no sistema arbitral, mas também pela especial sensibilidade que a matéria assume quando a arbitragem envolve entes públicos. Nessas hipóteses, o debate sobre a invalidação da sentença arbitral frequentemente ultrapassa a invocação de vícios procedimentais clássicos e passa a abranger outras questões, como a arbitrabilidade da controvérsia. A partir da experiência concreta acumulada pela União, o presente artigo pretende examinar como essas questões têm se apresentado na prática, buscando identificar se já é possível extrair alguma tendência quanto ao manejo e aos resultados das ações anulatórias em arbitragens envolvendo o Poder Público.

2. PANORAMA DAS ARBITRAGENS DA UNIÃO E DAS SENTENÇAS ARBITRAIS IMPUGNADAS

Desde 2018, após a criação do Núcleo Especializado em Arbitragem (inicialmente como projeto piloto, por meio da Portaria AGU nº 226, de 26 de julho de 2018)², a União já atuou, na condição de parte, em 13 processos arbitrais. Alguns desses casos já foram finalizados, ao passo que outros ainda se encontram em curso. No contexto dessas arbitragens, foram proferidas seis sentenças arbitrais. Dessas, três consistem em sentenças parciais e três, em sentenças finais.

Sentenças parciais foram proferidas nos casos (i) “Alejandro Mudes” (CAM-B3 nº 85/2017 e 97/2017); (ii) “Libra” (CAM-CCBC nº 78/2016/SEC7)

2 Toda a base normativa relacionada à constituição do Núcleo Especializado em Arbitragem pode ser encontrada em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/Atos-Normativos>. Acesso em: 30 mar. 2026.

e (iii) “Galvão” (CCI nº 23433/GSS)³. Sentenças arbitrais finais foram proferidas nos casos (i) “Proteus” (FGV nº 01/2003); (ii) “Libra” (CAM-CCBC nº 78/2016/SEC7); e “CAS” (CAS n. 2024/A/10473)⁴⁵. Dessas seis sentenças, quatro foram desafiadas por meio de ação anulatória, sendo duas parciais (casos “Alejandro Mudes” e “Libra”) e duas finais (casos “Libra” e “Proteus”). Das quatro ações anulatórias, três foram ajuizadas pela parte privada e uma foi ajuizada pela União. Passemos então a analisar o contexto de cada uma delas.

3. AÇÕES ANULATÓRIAS NA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO: ANÁLISE DOS CASOS

3.1. Caso Proteus: improcedência da anulatória ajuizada pela parte privada

No Caso Proteus (FGV nº 01/2003)⁶, a controvérsia dizia respeito à responsabilidade pela inexecução do Contrato nº PIE.024.02-0, celebrado entre a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) e a Proteus Power Brasil Ltda. para fornecimento de energia no contexto de um programa de energia emergencial. O objeto contratual não chegou a ser executado, em razão da impossibilidade de atracação da

-
- 3 No Procedimento Arbitral CCI nº 23433/GSS, foi discutida a responsabilidade pela inexecução de obrigações em contrato de concessão de rodovia, que levou à decretação de caducidade. A sentença arbitral parcial foi proferida em 10 set. 2020. BRASIL. **Procedimento Arbitral CCI nº 23433/GSS**. Requerente: Concessionária de Rodovias Galvão BR-153 SPE S.A. Requerida: União e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Tribunal Arbitral, Brasília, DF, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-galvao>. Acesso em: 30 mar. 2026.
- 4 SWITZERLAND. CAS n. 2024/A/10473. Appellant: Gabriel Barbosa Almeida. Respondent: União & Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem. The Court of Arbitration for Sport, Lausanne, 4 jul. 2025. Disponível em: https://www.tas-cas.org/generated/assets/lists/feb900ba-1137-4b78-a9ff-d68af7869087/FINAL_Award_10473_for_public_.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.
- 5 Informações relacionadas aos processos arbitrais em que a União é parte podem ser encontradas em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/casos-de-arbitragem-1>. Acesso em: 30 mar. 2026.
- 6 BRASIL. **Procedimento Arbitral FGV nº 01/2003**. Requerente: Arbitragem Proteus Power Brasil Ltda. Requerida: União (sucessora da Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE). Tribunal Arbitral, Rio de Janeiro, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-proteus>. Acesso em: 30 mar. 2026.

usina da Proteus no Porto de Pecém. A partir desse quadro, instaurou-se a controvérsia acerca das causas da frustração do contrato e, sobretudo, da imputação de responsabilidade pela sua inexecução.

Proteus instaurou a arbitragem buscando responsabilizar a CBEE pelos prejuízos que alegava ter sofrido em razão de suposta decisão unilateral e injustificada de rescindir o contrato. Para tanto, sustentou, em síntese: negligência na escolha do ponto de conexão; ausência de empenho na solução dos problemas que teriam sido informados pela Proteus, relacionados à expansão do Porto de Pecém; e rejeição da proposta de utilização de ponto de conexão próximo ao originalmente previsto. A União, sucessora da CBEE na arbitragem, defendeu, por sua vez, a improcedência dos pedidos, sustentando a inexistência de inadimplemento, negligência ou omissão da contratante, bem como atribuindo à própria Proteus a responsabilidade pela inexecução contratual.

O Tribunal Arbitral concluiu que não houve negligência da CBEE/União na escolha do ponto de conexão, nem falta de empenho na tentativa de solucionar os problemas relacionados ao Porto de Pecém. Também entendeu que a recusa em substituir o ponto de conexão não configurou ilícito, porque a CBEE não tinha obrigação contratual, legal ou decorrente da boa-fé de aceitar a alteração pretendida. Segundo a sentença, o termo de referência e o contrato não previam essa substituição, e o regime jurídico da contratação emergencial tampouco impunha esse dever à contratante.

Afastada a culpa de ambas as partes pela inexecução contratual, o Tribunal acolheu a tese subsidiária da União de que houve rescisão por excludente de responsabilidade. A sentença considerou demonstrado que a entrada da usina em operação no prazo contratual se tornou inviável por fatos alheios às partes. Como o atraso perdurou por mais de três meses sem ser sanado, o Tribunal concluiu que a CBEE exerceu validamente a faculdade contratual de rescindir o contrato. Foi justamente essa conclusão – inexistência de ilícito da CBEE/União e validade da rescisão por excludente de responsabilidade – que levou à improcedência integral dos pedidos indenizatórios formulados pela Proteus.

Pois bem. A sentença arbitral foi objeto de ação anulatória (Processo nº 1000600-18.2023.4.01.3400, 8ª Vara da Seção Judiciária do Distrito

Federal)⁷. Na ação, Proteus sustentou que a sentença arbitral seria inválida por ter sido proferida em procedimento marcado por vícios processuais graves e por conter vícios decisórios. Alega que houve desrespeito ao contraditório, à igualdade das partes e à imparcialidade dos árbitros, além de sustentar que a sentença seria incongruente, lacunosa, teria extrapolado os limites da convenção de arbitragem e ignorado argumentos relevantes. Com base nisso, invocou o art. 32, III, IV e VIII, e o art. 33 da Lei de Arbitragem⁸.

A sentença de primeira instância julgou a ação anulatória improcedente. O juízo entendeu que o controle judicial da sentença arbitral é estritamente limitado aos aspectos formais previstos no art. 32 da Lei de Arbitragem, não sendo admissível ao Poder Judiciário revisar o mérito da decisão dos árbitros. No exame das alegações da autora, a sentença concluiu que não ficaram configuradas as hipóteses de nulidade invocadas pela Proteus. Segundo o juízo, a sentença arbitral estava satisfatoriamente fundamentada, com enfrentamento suficiente das questões relevantes da controvérsia, não havendo dever de o julgador rebater exaustivamente todos os argumentos das partes. Também entendeu que não houve violação ao contraditório, à ampla defesa, à igualdade das partes ou à imparcialidade do tribunal arbitral, destacando que a Proteus teve oportunidade de se manifestar, produzir provas e participar plenamente do procedimento, sem demonstração de prejuízo processual relevante. A sentença também afastou a alegação de que os árbitros teriam decidido fora dos limites da convenção de arbitragem ou proferido decisão extra petita.

Além disso, o juízo afirmou que as insurgências da Proteus – embora formalmente apresentadas como nulidades –, na verdade, buscavam rediscutir o mérito do que foi decidido pelos árbitros, o que não é admitido em ação anulatória. Nessa linha, registrou que eventual erro de julgamento – ainda que existisse – não se submeteria ao controle

7 Informações sobre o processo podem ser encontradas em: <https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=943d6056d5e41d5633bfb4e47eb629c12d4526219bf3ff93>. Acesso em: 30 mar. 2026.

8 BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996.

judicial, por se tratar de matéria de mérito. A apelação interposta por Proteus pende de julgamento.

O caso Proteus revela, com bastante clareza, um dado relevante para a compreensão das ações anulatórias em arbitragens envolvendo o Poder Público: ajuizada pela parte privada sucumbente e formalmente estruturada sob a invocação de vícios processuais e decisórios – como ofensa ao contraditório, à igualdade, à imparcialidade, extrapolação dos limites da convenção de arbitragem e deficiência de fundamentação –, a demanda foi compreendida pelo juízo de primeiro grau como tentativa inadequada de rediscussão do mérito da controvérsia já decidido pelos árbitros. O precedente é expressivo, portanto, por demonstrar que, mesmo em arbitragens de alta complexidade envolvendo o Poder Público, a ação anulatória não se presta a funcionar como sucedâneo recursal nem como instrumento de reapreciação judicial da convicção formada pelos árbitros.

3.2. Caso Libra: anulatórias da sentença parcial e da sentença final

No Caso Libra (CAM-CCBC nº 78/2016/SEC7),⁹ relacionado a contratos de arrendamento para exploração de terminais no Porto de Santos, figuraram como partes requeridas a União e a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), e, como partes requerentes as sociedades anônimas Libra Terminais S/A e Libra Terminal Santos S/A. O litígio se estruturou em dois eixos. No Terminal 37, as requerentes buscaram o ressarcimento das despesas suportadas em obras de melhoramento/adequação do cais público fronteiriço ao terminal e do respectivo berço de atracação, que alegaram ser de responsabilidade da CODESP. Já no Terminal 35, a disputa foi mais ampla e envolveu, essencialmente, (i) a alegada obrigação da CODESP de realizar dragagem e manter a profundidade adequada do cais; (ii) a alegação de entrega de área a menor; (iii) o remanejamento do sistema rodoferroviário;

⁹ BRASIL. Procedimento Arbitral CAM-CCBC nº 78/2016/SEC7. Requerentes: Libra Terminais S/A e Libra Terminal Santos S/A. Requeridas: União e Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Tribunal de Arbitragem, São Paulo, 2 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-libra>. Acesso em: 30 mar. 2026.

(iv) a suposta concorrência desleal e eventos econômicos, com pedido de reequilíbrio econômico-financeiro; e (v) a validade do Aditamento/2005, além de pleitos reconventionais das requeridas relacionados a inadimplemento de valores e garantias contratuais.

Na sentença arbitral parcial, o Tribunal declarou que não houve violação contratual pela CODESP/União nem causa jurídica para reequilibrar os contratos de arrendamento, sobretudo o T-35. No ponto do T-37, por exemplo, acolheu a tese de que os investimentos no cais fronteiro integravam os encargos da própria arrendatária, considerados inclusive como parte dos investimentos mínimos vinculados à licitação, razão pela qual não seriam ressarcíveis. No que se refere ao T-35, o Tribunal rejeitou a narrativa de desequilíbrio econômico-financeiro e de inadimplemento da autoridade portuária. A lógica decisória foi a de que não se demonstrou descumprimento da CODESP quanto às obrigações invocadas por Libra, o que afastava os pedidos de inexigibilidade das obrigações da arrendatária, de revisão dos valores de arrendamento, de compensação e de indenização. Em paralelo, o Tribunal acolheu a reconvenção das requeridas em pontos essenciais: reconheceu o inadimplemento de Libra quanto aos valores contratuais, admitiu a cobrança dos valores vencidos, validou a incidência de multa moratória e determinou a prestação de caução; por outro lado, rejeitou o pedido de perdas e danos da CODESP.

Já a sentença arbitral final teve a função de liquidar e complementar a sentença parcial. O Tribunal enfrentou três pontos residuais: (i) área do Terminal 35, (ii) alegada nulidade do Aditamento/2015 e (iii) alegada imprecisão dos cálculos. Em relação à área, a sentença final recusou reabrir a discussão, entendendo que Libra não podia inovar em liquidação com nova matéria defensiva, sobretudo porque a sentença parcial já havia rejeitado a tese de desequilíbrio e porque a metragem considerada nas cobranças já estaria tecnicamente demonstrada. Quanto ao Aditamento/2015, o Tribunal examinou a alegação de nulidade suscitada pela Libra, mas não a acolheu. E, quanto aos cálculos, o Tribunal privilegiou a metodologia das requeridas e rejeitou a necessidade de nova perícia.

A ação anulatória da sentença final (Processo nº 1009699-17.2020.4.01.3400, 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito

Federal)¹⁰ foi construída sobre três núcleos argumentativos principais. O primeiro foi a alegação de nulidade da própria convenção de arbitragem. Libra sustentou que a nulidade do Termo Aditivo de 2015, declarada pelo TCU e depois pela Portaria n° 489/2019, contaminaria o Compromisso Arbitral, porque ambos fariam parte de uma única transação extrajudicial, celebrada na mesma data, com concessões recíprocas e relação de interdependência. Segundo a autora, a prorrogação/unificação dos contratos de arrendamento e a submissão das controvérsias à arbitragem eram negócios coligados e indivisíveis; por isso, anulada uma das peças do arranjo negocial, o compromisso arbitral também não poderia subsistir. O segundo eixo foi a alegação de violação ao dever de independência e imparcialidade do árbitro-presidente. Sustentou que o árbitro-presidente teria descumprido o dever de revelação ao não informar fatos capazes de gerar dúvida justificada sobre sua independência, especialmente a existência de procuração ainda válida outorgada pela CODESP. O terceiro núcleo argumentativo foi o de cerceamento de defesa. Libra sustentou que, após a sentença parcial, o Tribunal Arbitral: (i) não concedeu prazo razoável para impugnação dos cálculos unilaterais apresentados por CODESP e União; (ii) indeferiu a realização de levantamento topográfico indispensável para definir com precisão a área do Terminal 35; e (iii) indeferiu a produção de perícia portuária, econômico-financeira e contábil.

Note-se que a ação anulatória da sentença final retomou os argumentos já deduzidos na ação anulatória ajuizada contra a sentença parcial (Processo n° 1016436-70.2019.4.01.3400, 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal)¹¹, acrescentando fundamentos dirigidos especificamente à fase final da arbitragem.

10 Informações relacionadas podem ser encontradas em: <https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=8e1fcd0308dd10333bfb4e47eb629c12d4526219bf3ff93>. Acesso em: 30 mar. 2026. Esta ação tramita em conjunto com a Ação Anulatória de Sentença Arbitral Parcial n° 1016436-70.2019.4.01.3400.

11 Informações relacionadas podem ser encontradas em: <https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=166d49e551ea591733bfb4e47eb629c12d4526219bf3ff93> (esta ação tramita em conjunto com a Ação Anulatória de Sentença Arbitral Final n° 1009699-17.2020.4.01.3400). Acesso em: 30 mar. 2026.

A 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou improcedente a ação anulatória ajuizada contra a sentença arbitral parcial e manteve íntegros tanto o procedimento arbitral quanto a decisão impugnada. A sentença rejeitou os três fundamentos centrais invocados pela Libra. Primeiro, afastou a tese de coligação necessária entre o Segundo Termo Aditivo ao Contrato PRES n.º 32/98 e o Termo de Compromisso Arbitral. Para o juízo, não havia interdependência entre os dois instrumentos, sobretudo porque o compromisso arbitral foi firmado sem cláusula de condição suspensiva que o subordinasse ao termo aditivo. A sentença entendeu que os negócios eram autônomos e independentes e que o interesse de Libra na arbitragem decorria, principalmente, da necessidade de solucionar seus débitos com a autoridade portuária para viabilizar a prorrogação contratual.

O juízo afastou ainda a alegação de parcialidade do árbitro-presidente. Considerou cumprido o dever de revelação, tanto no questionário de conflitos quanto em audiência preliminar. A sentença destacou ainda que Libra não impugnou oportunamente a nomeação do árbitro no curso da arbitragem, embora já conhecesse esses fatos, razão pela qual a alegação estaria preclusa. Também observou que a ausência de atualização formal de procuração não seria suficiente, por si só, para caracterizar quebra do dever de imparcialidade.

Por fim, a sentença rejeitou a alegação de cerceamento de defesa. O juízo entendeu que o Tribunal Arbitral apreciou os laudos técnicos apresentados, inclusive os de Libra, ouviu os técnicos em audiência e, com base nisso, concluiu que a prova produzida era suficiente. Assim, o indeferimento de perícia independente não configuraria violação ao contraditório ou à ampla defesa, mas simples exercício do livre convencimento motivado dos árbitros.

Na ação anulatória da sentença arbitral final, por sua vez, o juízo de primeiro grau também julgou improcedentes os pedidos, reiterando, em essência, os fundamentos já adotados na anulatória da sentença parcial.

Não obstante, em grau de apelação, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região anulou as sentenças de primeiro grau ao entender que as controvérsias envolviam matéria fática ainda não suficientemente esclarecida. O Tribunal destacou, em especial, a necessidade de melhor

elucidação da alegada interdependência entre o Segundo Termo Aditivo ao Contrato PRES 32/98 e o Compromisso Arbitral, bem como das tratativas preliminares e dos danos supervenientes decorrentes da anulação do termo aditivo. Por essa razão, reputou necessária a produção das provas técnica e testemunhal requeridas pelas autoras, em respeito à ampla defesa, determinando o retorno dos autos à origem para retomada da instrução processual, com observância do devido processo legal. Foi interposto Recurso Especial pela União, pendente de julgamento.

O caso *Libra* revela, com especial nitidez, a complexidade que pode marcar as ações anulatórias em arbitragens envolvendo contratos públicos de longa duração, alto valor econômico e múltiplas camadas negociais. As decisões de primeiro grau reafirmaram a compreensão restritiva do controle judicial da sentença arbitral, repelindo a conversão da ação anulatória em sucedâneo recursal. Não obstante, o julgamento das apelações pelo TRF da 1ª Região deslocou o foco para outro ponto, qual seja, o entendimento do tribunal pela necessidade de aprofundamento instrutório diante da existência de matéria fática controvertida. O caso, portanto, ilustra como a linha divisória entre inconformismo com o resultado e alegação juridicamente idônea de nulidade pode tornar-se particularmente sensível, exigindo do Poder Judiciário exame rigoroso quanto aos limites do controle judicial.

3.3. Caso Alejandro Mudes: procedência da anulatória ajuizada pela União

No Caso Alejandro Mudes (CAM-B3 nº 85/2017 e 97/2017)¹², a arbitragem foi instaurada por Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social (MUDES) e por Alejandro Constantino Stratiotis diante da União, na qualidade de acionista controladora da Petrobras, com fundamento no art. 246, § 1º, alínea “b”,

12 BRASIL. *Procedimentos Arbitrais CAM (B3) n. 85/2017 e 97/2017*. Requerentes: Alejandro Constantino Stratiotis (CAM 97/17) e Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social – MUDES (CAM 85/17). Requerida: União. Tribunal de Arbitragem, São Paulo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-alejandro-mudes>. Acesso em: 30 mar. 2026.

da Lei nº 6.404/1976¹³, buscando responsabilização por danos supostamente causados à Petrobras por atos de abuso de poder de controle relacionados a fatos revelados pela Operação Lava Jato. Os requerentes buscavam reparação em benefício da própria Petrobras, com pedido de condenação da União ao pagamento de indenização correspondente aos danos sofridos pela companhia.

A sentença arbitral parcial não apreciou o mérito propriamente dito, tendo se concentrado no julgamento de um conjunto de questões preliminares suscitadas pelas partes. Resolveu, em primeiro lugar, as controvérsias sobre a cláusula compromissória e a própria possibilidade de a disputa ser submetida à arbitragem. O Tribunal reconheceu a existência de cláusula arbitral estatutária válida e eficaz, entendeu que ela abrange disputas envolvendo a União enquanto controladora da Petrobras e afastou a alegação de inconstitucionalidade dessa interpretação. Também rejeitou a tese da União de que não seria possível a substituição processual em arbitragem, afirmando, em essência, a viabilidade do uso do mecanismo previsto no art. 246 da Lei das S.A. no âmbito arbitral. Além disso, a sentença afastou preliminares relacionadas à existência de processo judicial idêntico, litispendência, conexão entre os procedimentos CAM 85/17 e CAM 97/17, renúncia à arbitragem, necessidade de revelar dados adicionais sobre financiamento por terceiros e pedido de caução.

A sentença parcial foi objeto de ação anulatória ajuizada pela União (Processo n. 5024529-11.2020.4.03.6100, 7ª Vara Cível Federal de São Paulo)¹⁴. Em síntese, a União alegou que a sentença arbitral parcial violou os arts. 32, I, IV e VIII, da Lei de Arbitragem e afrontou a ordem pública, razão pela qual deveria ser anulada. Sustentou, em primeiro lugar, que a União não estava vinculada validamente à convenção de arbitragem, porque a arbitragem depende de manifestação de vontade, inexistente no caso; porque faltaria arbitrabilidade subjetiva da Administração Pública

13 BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976.

14 Informações relacionadas podem ser encontradas em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetailProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=afaab01fdff186d1eb4d8d1a279941121178ebde1719a18b> Acesso em: 31 mar. 2026.

direta; e porque não haveria autorização válida da autoridade competente nem cláusula compromissória eficaz apta a submetê-la ao juízo arbitral. A União também defendeu que a cláusula do art. 58 do Estatuto da Petrobras não abrangeria a controvérsia tal como posta, nem autorizaria a substituição processual exercida pelos requerentes com base no art. 246 da Lei das S.A.

Além disso, a União alegou ausência de arbitrabilidade objetiva e julgamento fora dos limites da cláusula compromissória, afirmando que a controvérsia envolveria matéria de direito público indisponível e prerrogativas do acionista controlador público insuscetíveis de submissão à via arbitral. Invocou, nesse ponto, o entendimento de que atos praticados pela União enquanto controladora da Petrobras estariam abrangidos pela exceção prevista no parágrafo único do art. 58 do Estatuto da companhia.

A ação anulatória ajuizada pela União foi julgada procedente, declarando nula a sentença arbitral parcial proferida nos procedimentos arbitrais CAM 85/17 e CAM 97/17, inclusive a decisão que apreciou os pedidos de esclarecimentos. O juízo entendeu que a questão central do caso já havia sido substancialmente esclarecida pela orientação firmada no Conflito de Competência nº 177.437, no qual a Ministra Nancy Andrighi concluiu pela impossibilidade de submissão da União à arbitragem, tanto por ausência de arbitrabilidade subjetiva quanto de arbitrabilidade objetiva. A sentença destacou que, quando o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras foi aprovado, em 2002, não havia base legal para submeter a União, como ente da Administração Pública direta, a arbitragem, e que a posterior alteração legislativa não convalidaria automaticamente essa vinculação. Além disso, o juízo afirmou que a controvérsia submetida ao tribunal arbitral ultrapassava o âmbito típico das disputas societárias e contratuais cobertas pela cláusula compromissória estatutária. Segundo a sentença, a pretensão deduzida na arbitragem consistia, em essência, em responsabilizar a União pela indicação e fiscalização de dirigentes da Petrobras, em contexto relacionado aos fatos apurados na Operação Lava Jato. Para o juízo, isso configurava matéria de responsabilidade civil extracontratual, com contornos que não estavam abrangidos pelo art. 58 do Estatuto da Petrobras.

O TRF da 3ª Região manteve integralmente a sentença de primeiro grau que declarou nula a sentença arbitral parcial¹⁵. No mérito, o Tribunal entendeu que estava configurada a hipótese do art. 32, IV, da Lei de Arbitragem; isto é, que a decisão arbitral foi proferida fora dos limites da convenção de arbitragem. Para o acórdão, embora a Petrobras esteja submetida validamente à cláusula compromissória prevista no art. 58 de seu Estatuto Social, essa cláusula não alcança a União Federal. O Tribunal destacou três razões centrais para isso: (i) quando a cláusula estatutária foi aprovada, em 2002, não havia autorização legal para submeter a União à arbitragem; (ii) o próprio parágrafo único do art. 58 do Estatuto da Petrobras exclui a União em relação a determinadas deliberações e revela que o ente estatal não estava incluído como parte obrigada pela convenção arbitral; e (iii) não houve aceitação expressa e válida da União para aderir à arbitragem, sendo insuficiente qualquer alegação de adesão tácita ou implícita.

O acórdão também concluiu que, mesmo sob o aspecto material, a controvérsia transcendia o objeto típico da cláusula compromissória, pois não dizia respeito apenas a litígios societários ou contratuais internos da companhia, mas à suposta responsabilização extracontratual da União, enquanto acionista controladora, por indicação e fiscalização de membros da diretoria da Petrobras, em contexto ligado aos fatos da Operação Lava Jato. Assim, o Tribunal entendeu que a matéria deveria ser apreciada pela jurisdição estatal e negou provimento às apelações, mantendo a nulidade da sentença arbitral parcial. Em momento posterior, a Vice-Presidência do TRF da 3ª Região inadmitiu os recursos especiais interpostos por MUDES e Alejandro, por entender ausentes os pressupostos técnicos de admissibilidade recursal. Pende decisão a respeito do agravo interposto contra essa decisão.

A experiência do caso Alejandro Mudes é especialmente relevante porque, ao contrário de outros exemplos em que a ação anulatória foi manejada pela parte privada, aqui foi a própria União quem buscou o controle judicial da sentença arbitral parcial – e obteve êxito.

15 Informações relacionadas podem ser encontradas em: <https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=ab908aebdace4c76b6e564474e742b2da1355ec1321a6a55>. Acesso em: 31 mar. 2026.

O fundamento central acolhido pelo Judiciário foi o de que a arbitragem não poderia ter sido instaurada validamente contra o ente público federal, nem sob o prisma subjetivo, pela ausência de autorização legal e de adesão válida à convenção arbitral, nem sob o prisma objetivo, porque a controvérsia extrapolava o âmbito das disputas societárias cobertas pela cláusula compromissória estatutária. O caso mostra que, nas arbitragens públicas, a discussão sobre anulação pode deslocar-se do exame de vícios processuais clássicos para um debate sobre arbitralidade, legalidade e limites da vontade estatal.

4. TENDÊNCIAS REVELADAS PELA EXPERIÊNCIA PRÁTICA

A experiência examinada neste artigo permite extrair alguns dados objetivos relevantes. No universo de 13 arbitragens em que a União atua ou atuou como parte, foram proferidas seis sentenças arbitrais, das quais três parciais e três finais. Dessas seis sentenças, quatro foram objeto de ação anulatória, o que corresponde a dois terços do total de decisões arbitrais proferidas. Também é expressivo notar que, entre as quatro ações identificadas, três foram ajuizadas pela parte privada e apenas uma pela própria União. Já esse primeiro dado sugere que, no contexto das arbitragens envolvendo o Poder Público federal, a ação anulatória tem sido manejada predominantemente como reação à decisão arbitral desfavorável e não como resistência do poder público à via arbitral.

O quadro se torna ainda mais elucidativo quando se observam, em conjunto, os fundamentos invocados e os resultados obtidos. Das quatro sentenças arbitrais desafiadas, três concentram-se em apenas dois casos – Proteus e Libra –, ao passo que Alejandro Mudes representa a única hipótese em que a própria União ajuizou ação anulatória e obteve êxito. De modo geral, quando a iniciativa partiu da parte privada, as alegações se concentraram em vícios tradicionalmente enquadrados no art. 32 da Lei de Arbitragem, como ofensa ao contraditório, deficiência de fundamentação, quebra do dever de imparcialidade, extrapolação da convenção arbitral e cerceamento de defesa. Já na ação proposta pela União, a impugnação deslocou-se para questões mais estruturais, centradas na arbitralidade subjetiva e objetiva.

Os resultados, por sua vez, revelam cenário pouco linear. No caso Proteus, a ação anulatória foi julgada improcedente em primeiro grau, permanecendo pendente o julgamento da apelação. No caso Libra, as duas ações anulatórias foram inicialmente rejeitadas, mas as sentenças judiciais foram anuladas em segundo grau para reabertura da instrução probatória. Já no caso Alejandro Mudes, a ação proposta pela União foi julgada procedente em primeiro grau, teve a procedência mantida pelo tribunal e, até o momento, os recursos especiais não foram admitidos. Em termos objetivos, portanto, uma anulatória resultou, até agora, em invalidação efetiva da sentença arbitral; uma foi rejeitada em primeiro grau e aguarda definição recursal; e duas seguem em aberto, com retorno à origem para aprofundamento instrutório. Isso indica que, embora o índice de impugnação seja elevado, o efetivo desfazimento da sentença arbitral não se apresenta como consequência automática.

Esse panorama pode ser explicado por características próprias das arbitragens envolvendo entes públicos. Em primeiro lugar, são litígios marcados por elevada complexidade fática e jurídica, com forte densidade documental, longa duração e até por multiplicidade de eventos supervenientes. Em segundo lugar, tratam-se, em regra, de controvérsias de altíssimo valor econômico, o que amplia os incentivos para o prolongamento da disputa pela via judicial após a prolação da sentença arbitral. Em terceiro lugar, persiste, em determinados contextos, um espaço de incerteza quanto à arbitrabilidade de matérias que tangenciam regimes normativos especiais. Esses fatores ajudam a compreender por que a incidência de ações anulatórias em arbitragens públicas tende a ser superior àquela observada em arbitragens estritamente privadas.

É justamente nesse contexto que assume relevo o interesse da Administração Pública no controle de validade desempenhado pelo Poder Judiciário. Não se trata, propriamente, de resistência ao instituto da arbitragem. O que se evidencia é um interesse institucional legítimo na definição dos limites de validade da convenção arbitral, da arbitrabilidade da matéria e da observância das garantias fundamentais do procedimento.

A experiência analisada, assim, revela que quando a ação anulatória se aproxima de mera tentativa de revisão do mérito arbitral, a tendência parece ser de rejeição; quando, porém, a impugnação recai

sobre a própria possibilidade jurídica de submissão do litígio à arbitragem, o controle judicial tende a assumir contornos mais intensos. Em tal cenário, o Poder Judiciário não atua para substituir o árbitro no julgamento do mérito, mas para definir se a solução arbitral permaneceu dentro dos limites jurídicos que autorizam sua existência e eficácia.

5. CONCLUSÃO

A experiência analisada ao longo deste artigo não autoriza conclusões simplificadas. De um lado, os dados revelam que a impugnação judicial das sentenças arbitrais envolvendo a União não é residual. De outro, os casos examinados também mostram que o acolhimento da ação anulatória permanece vinculado a fundamentos juridicamente qualificados, não bastando o simples inconformismo da parte vencida com a solução arbitral. A distinção entre controle de validade e revisão de mérito segue, portanto, como eixo estruturante da resposta judicial.

Também se percebe que as ações anulatórias em arbitragens públicas tendem a refletir a natureza específica desses litígios. A elevada complexidade fática e normativa das controvérsias, o expressivo valor econômico envolvido e a persistência de debates sobre arbitrabilidade e extensão da convenção arbitral contribuem para tornar mais frequente o recurso à via judicial. Nesse cenário, a ação anulatória não aparece apenas como instrumento de resistência ao resultado da arbitragem, mas também como espaço de definição de limites jurídicos, especialmente quando está em jogo a participação de entes públicos.

Se há uma tendência que pode ser extraída dos casos estudados, ela talvez não resida em maior ou menor deferência judicial à arbitragem pública em abstrato, mas em algo mais específico: a de que o Judiciário tende a rejeitar impugnações que apenas reproduzem inconformismo com o mérito arbitral, ao mesmo tempo em que exerce controle mais intenso quando provocado a examinar questões relativas à arbitrabilidade. Mais do que enfraquecer a arbitragem, esse dado parece indicar o amadurecimento de uma convivência institucional em que a jurisdição arbitral e a jurisdição estatal atuam em planos distintos, mas reciprocamente delimitados pelo direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Procedimento Arbitral CAM-CCBC nº 78/2016/SEC7. Requerentes: Libra Terminais S/A e Libra Terminal Santos S/A. Requeridas: União e Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Tribunal de Arbitragem, São Paulo, 2 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-libra>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Procedimentos Arbitrais CAM (B3) n. 85/2017 e 97/2017. Requerentes: Alejandro Constantino Stratiotis (CAM 97/17) e Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social – MUDES (CAM 85/17). Requerida: União. Tribunal de Arbitragem, São Paulo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-alejandro-mudes>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Procedimento Arbitral CCI nº 23433/GSS. Requerente: Concessionária de Rodovias Galvão BR-153 SPE S.A. Requerida: União e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Tribunal Arbitral, Brasília, DF, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-galvao>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Procedimento Arbitral FGV nº 01/2003. Requerente: Arbitragem Proteus Power Brasil Ltda. Requerida: União (sucessora da Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE). Tribunal Arbitral, Rio de Janeiro, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/caso-proteus>. Acesso em: 30 mar. 2026.

SWITZERLAND. CAS n. 2024/A/10473. Appellant: Gabriel Barbosa Almeida. Respondent: União & Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem. The Court of Arbitration for Sport, Lausanne, 4 jul. 2025. Disponível em: https://www.tas-cas.org/generated/assets/lists/feb900ba-1137-4b78-a9ff-d68af7869087/FINAL_Award_10473__for_publ_.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026. 30.03.2026.