

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA E. \_\_\_\_  
VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

**URGENTE**

*BR Distribuidora. Consumação da venda de ações de subsidiária da estatal PETROBRAS. 25/07/2019: pagamento das ações por empresas estrangeiras. Consumação. Perecimento. Risco de irreversibilidade. Ato lesivo ao patrimônio público e atentatório à moralidade. Tutela de urgência.*

**TEZEU FREITAS BEZERRA**, brasileiro, casado, industriário, coordenador geral do Sindicato dos Petroleiros do Norte Fluminense – SINDIPETRO/NF, carteira de identidade nº 2000010515330 (SSP/CE), título de eleitor nº: 058175790728, CPF nº: 025.291.343-40, com endereço profissional na Rua Tenente Rui Lopes Ribeiro, 257, Centro, Macaé, RJ, CEP:27910-330, em pleno gozo de seus direitos políticos conforme certidão de quitação eleitoral em anexo; **LIGIA ARNEIRO TEIXEIRA DESLANDES**, brasileira, solteira, comerciária, presidenta do Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro – SITRAMICO/RJ, carteira de identidade nº 05.520.824-3 (IFP/RJ), título de eleitor nº: 069743680310, CPF nº 666.157.637-53, com endereço profissional na Rua México, nº 11, sala 501, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP:20031-144, em pleno gozo de seus direitos políticos conforme certidão de quitação eleitoral em anexo, vêm, com todo acato e respeito, perante este e. Juízo, através de seus(as) advogados(as) constituídos(as) que subscrevem (*instrumento de mandato em anexo*), com endereço eletrônico [advogados@aragaoeferraro.com](mailto:advogados@aragaoeferraro.com), endereço SGAN 601, Bloco H, Salas 2059-2064, Ed. Ion, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70830-018, tel. (61) 3246-4057, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e Lei nº 4.717/65, ajuizar a presente

**AÇÃO POPULAR**  
**COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA *inaudita altera pars***

em face de **PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS**, empresa estatal de economia mista, Av. República do Chile, 65 - Centro - Rio de Janeiro - CEP 20031-912 - Tel. (021) 3224-4477, por meio de seu **Presidente Sr. Roberto Castello Branco** e; **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, isenta de registro no CNPJ, podendo ser citada na sede da **Advocacia-Geral da União** - setor de Autarquias Sul, quadra 3, lote 5/6, Ed. MultiBrasil Corporate, CEP 70.070-030, Brasília/DF, consubstanciado nas argumentações fáticas e jurídicas doravante expostas:

## I – DA LEGITIMIDADE ATIVA E COMPETÊNCIA

1. Os autores são brasileiros nato e eleitores, no uso e gozo de seus direitos civis e políticos, aptos à propositura da ação popular, nos termos dispostos no art. 1º, da Lei nº 4.717/65<sup>1</sup>. Precedente e. STJ: REsp 1.242.800/MS<sup>2</sup>.

2. No que toca o tema da competência, cabe ressaltar a decisão do e. Superior Tribunal de Justiça, no Conflito de Competência 47.950-DF, que pacificou o tema:

**Conflito de Competência nº 47.950, Primeira Seção – STJ: Entendeu-se que, em face do disposto no art. 99, inciso I, do Código de Processo Civil, lido em consonância com o art. 109, § 2º, da Constituição, que o ampliou, a ação poderia ser proposta no domicílio do autor, no local do dano, no foro da situação do bem ou no Distrito Federal<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Art. 1º **Qualquer cidadão** será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ([Constituição, art. 141, § 38](#)), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

<sup>2</sup> PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ELEITOR COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM MUNICÍPIO ESTRANHO ÀQUELE EM QUE OCORRERAM OS FATOS CONTROVERSOS. IRRELEVÂNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. TÍTULO DE ELEITOR. MERO MEIO DE PROVA. (STJ, REsp 1.242.800/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14/06/2011).

<sup>3</sup> (STJ, CC 47.950/DF, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Seção, DJe 07/05/2007)

3. Não é demais manifestar-se, ainda, que a competência absoluta da Seção Judiciária do Distrito Federal é abarcada, quando a União integra o polo passivo da ação, em dispositivo constitucional, tal qual o art. 109, § 2<sup>ª</sup>, CF/88.

## II - DA LEGITIMIDADE PASSIVA

4. O artigo 6º da Lei 4.717/1965 dispõe sobre a legitimação passiva, conforme transcrito a seguir:

Art. 6º - A ação popular 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 omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

5. O que, verdadeiramente, impugna-se mediante a presente *actio popularis* são os **atos consubstanciados no avanço do processo de venda de ações da BR DISTRIBUIDORA, empresa subsidiária da primeira requerida e pertencente ao Sistema Petrobrás, ou seja, na venda de participação majoritária da estatal no capital social da BR DISTRIBUIDORA.** O que, evidentemente, baseado nos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, de matrizes constitucionais, **afeta de modo contundente o patrimônio e a coisa pública** praticamente de maneira irreversível ou de difícil reparação, com efeitos concretos extremamente deletérios à sociedade brasileira.

6. É o que se passa a demonstrar com os fundamentos jurídicos doravante expostos e articulados.

## III - CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR E BREVE INTRÓITO FACTUAL

---

<sup>4</sup> § 2º **As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas** na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, **no Distrito Federal.**

7. Por meio do referido remédio constitucional, o cidadão defende o interesse público, razão pela qual tem sido considerado como um direito de natureza política, já que implica controle do cidadão sobre atos lesivos aos interesses que a Constituição Federal protege.

8. Cumpre trazer à colação os ensinamentos de José Afonso da Silva, *in verbis*:

*“A ação popular constitucional brasileira é um instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesses da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional, corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural<sup>5</sup>”.*

4

9. O referido instrumento jurídico processual constitui manifestação direta da soberania popular, como uma forma de participação na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente, a saber, fiscalizar o Poder Público. A ação popular, portanto, ostenta a natureza desconstitutiva e condenatória, tratando-se de uma das formas de manifestação de soberania popular (*Carta Magna, art. 1.º, parágrafo único*), que permite ao cidadão exercer, de forma direta, uma função fiscalizadora e partícipe na construção de um Estado Democrático de Direito, que deve ter, como norte principiológico, o **interesse público**. Dá-se, na verdade, a consagração de um direito político, de matiz nitidamente democrática. A ajuda para que o cidadão ascenda à condição de controlador da atividade administrativa.

---

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional: Doutrina e Processo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, p. 100.

10. Com efeito, **no tocante aos fatos objeto da presente ação popular, sabe-se que em maio de 2019 o Conselho de Administração da PETROBRAS aprovou a venda de ações da BR DISTRIBUIDORA, sua subsidiária na distribuição e varejo de derivados de petróleo.** Com incertezas jurídicas de permeio, no último dia 3 de julho foi anunciado o início das negociações para 25 de julho de 2019 já com os preços definidos por ação (papel) cuja movimentação total girará em torno de R\$ 7,14 bilhões<sup>6</sup>.

11. Para melhor compreensão e da temática, como um todo, necessário esclarecer que as empresas subsidiárias da Petrobras (tal qual a BR DISTRIBUIDORA) são, por definição, empresas do sistema da estatal “**que atuam de forma integrada**”, de modo que grande parte dos “serviços se concentra nas atividades operacionais” destas subsidiárias<sup>7</sup>.

12. Desde 2015, a empresa, juridicamente estabelecida como sociedade de economia mista, vem realizando a venda de ativos, denominado pela companhia como desinvestimentos. Com a alienação do controle acionário total ou majoritário das subsidiárias, alega a Petrobras que o montante da dívida acumulada poderá ser reduzido<sup>8</sup>.

13. Um grande dissenso envolvendo venda de ações e perda do controle majoritário das subsidiárias diz respeito ao caráter de desestatização que essas alienações possuem. Com isso, de maneira travestida em ‘desinvestimentos’ e, também, pela multiplicidade

---

<sup>6</sup><https://www.infomoney.com.br/mercados/acoes-e-indices/noticia/8458354/petrobras-busca-r-714-bi-com-oferta-da-br-distribuidora-recomendacoes-de-acoes-e-mais-noticias>.

<sup>7</sup> <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/principais-subsidiarias-e-controladas/>  
<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/principais-subsidiarias-e-controladas/outras-empresas-controladas-do-sistema-petrobras/>

<sup>8</sup><http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/09/veja-o-que-petrobras-ja-vendeu-e-quer-vender-ate-2018.html>

normativa geradora de insegurança jurídica acerca do tema, *a estatal assume de forma temerária e ilegal a venda do controle acionário de suas subsidiárias, seja no ramo do refino ou, como no presente caso, da distribuição e comércio de produtos oriundos do petróleo e derivados.*

14. Têm-se as notícias inúmeras do processo de venda do controle acionário da BR DISTRIBUIDORA que, sem a observância ao princípio da legalidade e moralidade, e ao objetivo fundamental da garantia do desenvolvimento nacional, resultará e já assim vem procedendo, na lesividade ao patrimônio público ora combatida na ação popular:

<https://oglobo.globo.com/economia/petrobras-avanca-no-processo-de-venda-de-acoes-da-br-distribuidora-23726371>, <https://www.infomoney.com.br/mercados/acoes-e-indices/noticia/8332517/petrobras-vai-iniciar-processo-de-privatizacao-da-br-distribuidora-diz-site>, <https://veja.abril.com.br/economia/petrobras-aprova-venda-de-parte-de-participacao-na-br-distribuidora/>, [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/economia/2019/07/693369-oferta-de-acoes-pode-bater-recorde-em-2019.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2019/07/693369-oferta-de-acoes-pode-bater-recorde-em-2019.html), <https://www.infomoney.com.br/petrobras/noticia/8382595/petrobras-pede-registro-para-oferta-de-acoes-da-br-distribuidora>, <https://moneytimes.com.br/br-distribuidora-deve-pedir-na-quarta-feira-pedido-de-follow-on-diz-estadao/>, <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,br-distribuidora-oferta-de-acoes-detidas-pela-petrobras-pode-ultrapassar-r-9-bi,70002904415>.

15. A requerida PETROBRAS anunciou prospecto preliminar de oferta pública de distribuição secundária de ações, reduzindo, com isso, sua participação dos atuais 71% para 46 ou 38%, segundo fontes da imprensa<sup>9</sup>. Contra a pecha de que a venda do controle acionário da BR Distribuidora terá rescaldo na redução da dívida líquida da requerida,

---

<sup>9</sup><https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/07/03/petrobras-da-inicio-a-processo-de-reducao-de-participacao-acionaria-na-br-distribuidora.ghtml>

há citação explicativa de que é expressivamente irrelevante o procedimento de venda de ativos e o desinvestimento como um todo, a saber:

“As privatizações e a consequente desintegração da Petrobras estão na contramão da tendência da indústria internacional e da crescente relevância das companhias petrolíferas estatais. As estatais já são 19, entre as 25 maiores empresas de petróleo e gás natural, controlando 90% das reservas e 75% das produções mundiais. **As vendas de ativos da Petrobrás não se justificam pela redução do endividamento e estão em contradição com o aumento da integração vertical e da internacionalização das companhias de petróleo, inclusive as estatais.** Entre o final de 2014 e de 2018, a Petrobrás reduziu sua dívida líquida de US\$ 115,4 para US\$ 69,4 bilhões e sua alavancagem (dívida líquida / EBITDA ajustado) de 4,25 para 2,20. Nesse mesmo período de quatro anos, a Petrobrás vendeu ativos no valor de US\$ 18,72 bilhões. Deste total, os valores efetivamente recebidos em caixa totalizaram US\$ 11,81 bilhões. Esta dívida poderia ser reduzida, mesmo sem a entrada no caixa dos US\$ 11,81 bilhões. **Na realidade, as privatizações tiveram influência pouco relevante na redução do endividamento líquido da companhia. O que pode ser atribuída à venda de ativos limitou-se a 25,65% da redução da dívida líquida, entre o final de 2014 e o final de 2018. Cerca de três quartos (74,35%) desta redução teve origem na geração operacional de caixa da Petrobrás.** O somatório do lucro operacional do Abastecimento da Petrobrás nos anos de 2015, 2016 e 2017 registrou US\$ 23,7 bilhões, em valores corrigidos para 2018, enquanto o E&P obteve US\$ 9,4 bilhões no mesmo período, quando o preço do petróleo médio foi de US\$ 52,68 por barril. **As privatizações de refinarias, terminais, dutos e da distribuidora trazem prejuízos muito mais graves à resiliência e mesmo à sobrevivência da Petrobrás do que presumíveis benefícios pela redução dos gastos com juros, decorrentes da antecipação da redução da dívida**<sup>10</sup>”. (GRIFOS NOSSOS)

7

#### IV - O REGIME DE DESINVESTIMENTO, LEGALIDADE, DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A NECESSÁRIA ATUAÇÃO INTEGRADA DA CADEIA PRODUTIVA PETROLÍFERA

16. A BR Distribuidora é atualmente a maior distribuidora de combustíveis e

<sup>10</sup> <http://www.aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/3407-direcao-da-petrobras-acelera-na-contramao-com-privatizacoes>. Acesso aos 23/07/2019.

lubrificantes do Brasil em volumes de vendas, de acordo com dados da ANP, com uma participação de mais de 27,4% neste mercado (Dados do 1T19), sendo líder nos segmentos rede de postos, mercado consumidor e mercado de aviação, com 22,9%, 37,3% e 51,6% de participação de mercado, respectivamente.

17. A BR Distribuidora foi criada em 1971, naquela época, com o objetivo de assumir **as atividades de distribuição e comércio de produtos oriundos do petróleo e derivados, que era antes exercidas pela Petrobras**. Atualmente, a subsidiária é detentora da **maior capilaridade do mercado de distribuição de combustíveis, servindo a mais de 7.700 postos de serviços com a bandeira “BR” e mais de 17 mil clientes**.

18. Outro destaque envolvendo a BR Distribuidora é o fato de a empresa atuar por meio da maior estrutura logística na categoria de depósitos de lubrificantes, de acordo com dados oficiais da ANP, além de possuir 109 postos de abastecimento em aeroportos. **Tamanha escala faz com que a companhia seja capaz de suprir, de forma eficiente, qualquer demanda provinda de seus clientes em qualquer município brasileiro**.

19. A BR Distribuidora possui uma gama diversificada de clientes e de ramos de atuação, **porém todos ligados à cadeia do petróleo, ou seja, de forma integrada**<sup>11</sup>. Ocorre que, com essa gama de atividades competitivas, A ESTATAL PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. DEPENDE DE SUA PRESENÇA NO REFINO E DISTRIBUIÇÃO PARA SUA SOBREVIVÊNCIA. Tal dependência decorre da natureza das atividades da indústria do petróleo. A Petrobrás somente sobrevive, como empresa de petróleo e gás, **desde que integrada**.

---

<sup>11</sup> Rede de postos, grandes consumidores, aviação e outros.

20. Vender a BR Distribuidora e as refinarias é apenas uma estratégia para DESTRUIR A PETROBRÁS, sem expor a medida governamental à rejeição que uma “privatização” traria. No sentido, como fundamentado de forma técnico-jurídica, **do dano ao patrimônio público a partir desse regime de desinvestimento suicida que atropela, inclusive, o princípio da legalidade na linha de contrariedade ao monopólio positivado na Constituição Federal (art. 177) e regulado pela lei em sentido estrito – Lei nº 9478/97 -, assim transcrita:**

### CAPÍTULO III

Da **Titularidade e do Monopólio do Petróleo** e do Gás Natural

#### SEÇÃO I

Do **Exercício do Monopólio**

Art. 3º **Pertencem à União os depósitos de petróleo**, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

Art. 4º **Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades:**

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

II - a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro;

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

21. Quanto ao regime de desinvestimento e seu caráter deletério ao patrimônio público, sabe-se que o Tribunal de Contas da União foi claríssimo em dizer que a tal "Sistemática criada pela PETROBRÁS" causa riscos imensos ao Patrimônio Público, pois *"... pode implicar consequências indesejadas ao processo de desinvestimento, macular as diretrizes fundamentais do procedimento licitatório, além de potencializar os riscos de ocorrência de atos ilícitos, como o direcionamento e o ajuste de preços das vendas, de modo similar às práticas desvendadas pela Operação Lava Jato"* (Acórdão n. 3166/2016)

22. O Tribunal de Contas da União afirmou também que *“a condução dos desinvestimentos com essas fragilidades deixa a dúvida de que os negócios celebrados tenham sido mais vantajosos para a Petrobras”*. (Acórdão n. 442/2017)

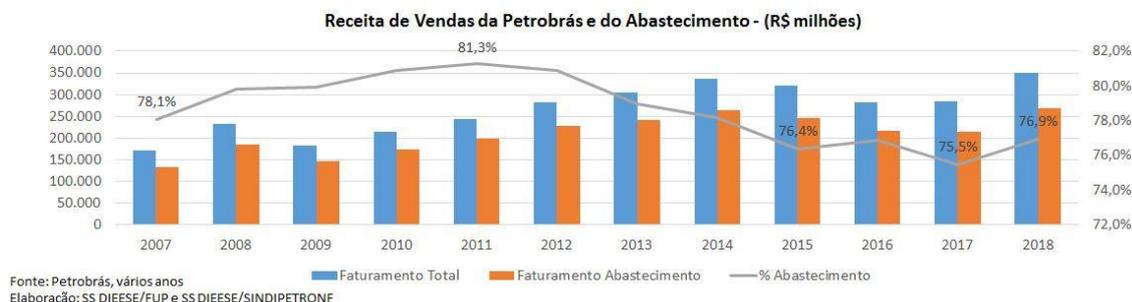
23. As empresas de petróleo são verticalmente integradas, considerada a cadeia produtiva. Essa integração compreende atividades:

- “a montante” do fluxo de produção, ou “upstream”, no jargão do meio, aqui compreendidas a exploração (busca por novas jazidas) e produção (extração de petróleo bruto, e de gás natural);

- “a jusante” do fluxo, ou “downstream”, definindo o transporte, distribuição e comercialização dos derivados do petróleo.

24 Essa integração se resume na frase “do poço ao posto”, mas não decorre de mera opção organizacional. A exploração é uma atividade de elevado risco financeiro, e a produção fornece o produto com o menor valor agregado. Grosso modo, é o refino que agrega valor, ao transformar o produto bruto em derivados, e a distribuição e varejo que realizam os verdadeiros lucros. Sem os lucros potencializados pelo refino e distribuição, nenhuma empresa de petróleo suporta os ônus da exploração e produção.

25. Isso fica muito evidente quando se considera o peso dos lucros do refino e distribuição no lucro geral da Petrobrás:



26. O gráfico retrata que em nenhum momento, desde 2007, pelo menos, o peso do abastecimento foi inferior a 75% do faturamento total da Petrobrás. Uma empresa de petróleo ou é integrada, e grande, como a Petrobrás, ou será sempre uma prestadora de serviços às grandes. Alienar a BR Distribuidora, parte final e importantíssima da atividade de abastecimento de derivados de petróleo, será comprometer 75% dos lucros da Petrobrás. **E esse fato, por si só, já faz caracterizar o dano ao patrimônio público apto a ensejar a intervenção do Poder Judiciário, por meio da presente ação popular, a fim de sustar esses procedimentos, via liminar, até decisão de mérito na lide.**

11

27. Será que é só o caso da Petrobrás? Será que as outras grandes empresas de petróleo também possuem suas próprias distribuidoras? Vejamos o rol das vinte maiores empresas de petróleo do mundo, segundo a revista Forbes<sup>12</sup>:

**1ª Saudi Arabian Oil Company - Saudi Aramco**, empresa pública do reino saudita, não atuava no varejo mas, em 2014, decidiu partir para essa frente, e já possui cerca de 400 postos na Arábia Saudita, sob franquia, e 750 na China, em parceria com a Sinopec;

**2ª Gazprom** - Estatal russa, possui mais de 1.800 postos de combustíveis na Rússia, países vizinhos e europeus, número que, apesar de menor do que o de postos da Rosneft, por exemplo, representa 47% do mercado russo;

**3ª National Iranian Oil Co.** - Empresa pública iraniana; conta com a empresa

<sup>12</sup> <https://www.forbes.com/pictures/mef45glfe/not-just-the-usual-suspects-2/>

irmã, também pública, National Iranian Oil Products Distribution Company - NIORDC, a qual divide o mercado local de postos de combustíveis com Total e Shell;

**4ª Exxon Mobil Corporation - ExxonMobil** - Empresa privada norte-americana, com mais de 19 mil postos de combustíveis espalhados pelo mundo;

**5ª PetroChina** - Subsidiária da estatal China National Petroleum Corporation - CNPC, controladora esta que possui mais de 20 mil postos de combustíveis por toda a China;

**6ª British Petroleum - BP** - Petrolífera privada britânica, com mais de 18 mil postos de combustíveis espalhados pelo mundo;

**7ª Royal Dutch Shell** - Empresa privada anglo-neerlandesa, possui mais de 43 mil postos de combustíveis espalhados por todo o mundo;

**8ª Pemex** - Empresa pública mexicana, opera diretamente (sem subsidiárias) mais de 11 mil postos de combustíveis no México;

**9ª Chevron** - Empresa privada norte-americana, sua subsidiária Texaco tem postos de gasolina em mais de 150 países;

**10ª Kuwait Petroleum Corp.** - Empresa pública do Kuwait, opera na distribuição com a subsidiária Kuwait National Petroleum Company - KNPC, e tem cerca de 140 postos espalhados pelo País;

**11ª Abu Dhabi National Oil Co. - ADNOC** - Empresa pública do califado de Abu Dabi, que com a subsidiária ADNOC Distribution Edit opera centenas de postos no país, e exporta lubrificantes para toda a região do Golfo Pérsico;

**12ª Société Nationale pour la Recherche, Production, Transport, Transformation et Commercialisation des Hydrocarbures s.p.a. - Sonatrach** - Empresa pública argelina, que via sua subsidiária no varejo, a Naftal, possui mais de 10 mil postos de combustíveis;

**13ª Total** - Empresa privada francesa, tem subsidiárias para distribuição de derivados em mais de 130 países;

**14ª Petrobrás** - Estatal brasileira, que com sua subsidiária BR Distribuidora possui mais de 7.000 postos de combustíveis;

15ª **Rosneft** - Estatal russa, atua diretamente no varejo (sem subsidiária), com mais de 2.500 postos de combustíveis na Rússia e em países próximos;

16ª **Iraqi Oil Ministry** - O Iraque, sob ocupação, não tem empresa petrolífera, e seu ministério contrata diretamente os serviços de produção e refino, e abre o mercado a distribuidoras como a SKA International Group, de Dubai;

17ª **Qatar Petroleum** - Empresa pública do Qatar, que com a subsidiária Qatar Fuel Company – WOQOD, atua em postos locais e na exportação de aditivos;

18ª **Lukoil** - Empresa privada russa, atua diretamente no varejo (sem subsidiária) na Rússia e em 21 outros países, e nos três estados bálticos através da subsidiária Lukoil Baltija;

19ª **Eni** - Ente Nazionale Idrocarburi S.p.A. (ENI) – Estatal italiana (governo detém 30% das ações, porém com poder decisório), com a subsidiária de varejo, Agip, possui mais de 15 mil postos apenas na Europa;

20ª **Equinor (Statoil)** - Estatal da Coroa norueguesa, possui subsidiária própria na distribuição, com 2.300 postos de combustíveis em 8 países.

13

28. Cabe salientar, que o estatuto legal da Petrobrás é a Lei 9.478/97, que em seu artigo 61 assim dispõe quanto ao fim social da empresa:

Art. 61. A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, **o comércio e o transporte de petróleo** proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, **de seus derivados**, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei. (grifamos)

29. Fácil notar que a redação do transcrito artigo 61 espelha exatamente a **necessidade de integração vertical da empresa, consideradas as atividades a montante (upstream) e a jusante (downstream)**. Vale lembrar que em seu nascedouro a Petrobrás já tinha por uma de suas finalidades o comércio de derivados, conforme o *caput* do artigo 6º, da Lei

2.004 de 1953. Em seu artigo 64 o estatuto legal da Petrobrás assim dispõe, a respeito:

Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, **fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias**, as quais poderão associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.

30. Autoriza-se o “menos”: eventual associação entre a BR Distribuidora a outras empresas, ainda que minoritariamente. **Em nenhum momento o diploma legal autoriza o “mais”, a pretendida alienação, ainda que parcial, da BR Distribuidora.** Portanto, nos termos do artigo 2º, alínea “c”, da Lei 4.717/65, é nulo o ato com objeto ilegal, lesivo ao patrimônio de sociedade de economia mista. Como já narrado, A PRETENDIDA ALIENAÇÃO DA SUBSIDIÁRIA DA PETROBRAS - BR DISTRIBUIDORA -, NÃO ENCONTRA AMPARO NA LEI 9.478/97. E, bem assim, ainda que assim não fosse, o ato compromete até 75% do faturamento, o que bastaria para o ter como anulável, à luz do artigo 3º da mesma Lei da Ação Popular.

14

## V – A FRAUDE AO PRINCÍPIO LICITATÓRIO E O CAMINHO ENVIESADO DE ENTREGA E SUCATEAMENTO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

31. Com a promulgação da Emenda Constitucional 9/1995, o monopólio foi relativizado e o texto constitucional passou a admitir a contratação com empresas estatais ou privadas para as atividades de exploração de jazidas. Conquanto o art. 177 da Constituição não o diga expressamente, é certo que a contratação de empresas para exploração de petróleo e derivados submete-se a prévio procedimento licitatório, **bem como a alienação de ativos, participação societária e controle acionário** ou, mesmo em razão da recente decisão do E. Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 5.624/DF, por meio de **PROCEDIMENTOS QUE OBSERVEM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

INSCRITOS NO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO, RESPEITADA, SEMPRE, A EXIGÊNCIA DE NECESSÁRIA COMPETITIVIDADE.

32. Como expressão do princípio republicano, o dever geral de licitar abrange indistintamente os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, o que inclui autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quer exploradoras de atividade econômica, quer prestadoras de serviços públicos. Consoante Eros Roberto Grau, essa é a compreensão a se extrair da leitura conjunta dos arts. 22 - XXVII, 37 - XXI e 173 - § 1º - III, da Lei Fundamental. O art. 37 - XXI da Constituição, nesse sentido, é taxativo ao estabelecer que, ressalvados os casos especificados em lei, obras, serviços, compras e alienações (COMO É O CASO DO ATO IMPUGNADO MEDIANTE A PRESENTE AÇÃO POPULAR) serão contratados mediante processo de licitação que garanta igualdade de condições a todos os concorrentes.

15

33. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO assevera que *“deixar ao exclusivo critério do administrador a prerrogativa de escolher livremente as pessoas com as quais a Administração Pública contrata daria margem a concertos escusos e a favorecimentos indevidos, prejudicando a gestão administrativa de interesses coletivos<sup>13</sup>”*.

34. É certo que a obrigação constitucional admite mitigação, tendo em vista a ressalva contida na parte inicial do art. 37 - XXI da CF/88, bem como a já mencionada decisão da Suprema Corte, datada de 06/06/2019, na ADI 5.624/DF<sup>14</sup>. Contudo, tal previsão não

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de direito administrativo, 24. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 217.

<sup>14</sup> Decisão: Apregoada em conjunto as ADI 5.624 (MC-Ref), MC-ADI 5.846, MC-ADI 5.924 e MC-ADI 6.029. Preliminarmente, o Tribunal reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro – CONTRAF/CUT e a ilegitimidade ativa da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal – FENAEE. Votaram pelo referendo total da cautelar os Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Edson Fachin e Marco Aurélio, referendavam parcialmente a cautelar os Ministros Cármen Lúcia, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Dias Toffoli (Presidente) e não referendavam a

significa que o administrador, no caso a PETROBRAS e UNIÃO, possua carta branca para flexibilizar a exigência constitucional. Os casos específicos de dispensa de licitação ou flexibilidade no procedimento de alienação devem possuir caráter excepcional e estar embasados em fundamento material razoável.

35. Importante mencionar que, com base nessa Sistemática de Desinvestimentos, a venda de ativos, tal como ações, deve obrigatoriamente ser feita mediante procedimento competitivo, ou seja, licitatório, uma vez que a própria Lei nº 13.303/116 assim preconiza. O seu art. 29 preceitua que a dispensa de licitação, no caso para venda de ações (inciso XVIII), é possível para empresas públicas e sociedades de economia mista. O QUE NÃO É O CASO DA BR DISTRIBUIDORA! Sua natureza jurídica, como é de Sociedade Anônima Aberta<sup>15</sup> – Controlada de Sociedade de Economia Mista Federal, como seu Estatuto expressa:

#### ESTATUTO SOCIAL DA PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A.

##### Capítulo I - Da Natureza, Sede e Objeto da Sociedade

Art. 1º- **A Petrobras Distribuidora S.A., doravante denominada “BR” ou “Companhia”, é uma controlada de sociedade de economia mista federal**, com prazo de duração indeterminado, que se regerá pelas normas do presente Estatuto, pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, Lei

medida cautelar os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, nos termos e limites dos respectivos votos proferidos. **No mérito, em razão de voto médio, o Tribunal referendou, em parte, a medida cautelar anteriormente parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016 interpretação conforme à Constituição Federal, nos seguintes termos: i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.** Redigirá o acórdão o Ministro-Relator. Plenário, 06.06.2019

<sup>15</sup><http://www.portaltransparencia.gov.br/pessoa-juridica/34274233000102?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Corgao%2CunidadeGestora%2CnumeroLicitacao%2CdataAbertura&id=24139464>

nº 13.303, de 30 de junho de 2016 e Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (“Lei das Sociedades por Ações”), pelo Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e demais legislações aplicáveis.

Lei nº 13.303/16 - Art. 29. É **dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:**

XVIII - **na compra e venda de ações**, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem.

36. Mais ainda, a dispensa de licitação só pode ser aplicada à venda de ações QUE NÃO IMPORTEM A PERDA DE CONTROLE ACIONÁRIO DE EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA OU DE SUAS SUBSIDIÁRIAS OU CONTROLADAS. Não se presumem exceções ou limitações à regra geral de licitação. Admitir-se o contrário, isto é, que a venda de ações possa dispensar a licitação, atentaria contra os princípios da Administração Pública previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

17

#### VI - DOS REQUISITOS DO ART. 300 E SEGUINTE C/C ART. 5º, § 4º DA LEI 4.717/65

37. A concessão da tutela de urgência, nos termos do *caput*, do art. 300, do Novo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015), dependerá da existência de **probabilidade do direito e do perigo do dano ou do risco ao resultado útil do processo**. Não só isso, a urgência constatada deve ser contemporânea à propositura da ação ou do recurso.

38. Em fomento, o § 4º do art. 5º da Lei nº 4.717/65 prevê a suspensão liminar de ato(s) lesivo(s) ao patrimônio público. Resta, nesse sentido, sobejamente comprovados os danos que advirão da manutenção dos efeitos da venda das ações da BR Distribuidora que, na data atual, já se encontra em estágio avançado conforme demonstrado abaixo. A probabilidade do direito gira em torno de todos efeitos deletérios imputados ao

patrimônio público advindos dos atos lesivos adotados pelas requeridas, em mácula à isonomia, legalidade, princípio da obrigação licitatória e moralidade.

39. O *periculum in mora* ou o risco ao resultado útil do processo, por sua vez, **caracteriza-se pelo risco de uma resposta tardia por parte dos órgãos judiciários causar um grave dano ou um dano de difícil reparação ao objeto do pleito almejado.** No presente caso, a venda das ações já está ocorrendo de forma sistemática. Na data de ontem, 23/07/2019, inúmeras notícias já atestam a perda do controle acionário do Estado<sup>16</sup>. Mais ainda, a concretização da venda de 35% da BR Distribuidora por U\$ 9 bilhões<sup>17</sup>!!

40. No Informativo de 23/07/2019, ora em anexo, a PETROBRAS informa o seguinte:

**Rio de Janeiro, 23 de julho de 2019 – Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras informa que a oferta pública de distribuição secundária de ações de emissão da Petrobras Distribuidora S.A. (“BR Distribuidora”) e de sua titularidade (“Ações” e “Oferta”) foi precificada na data hoje. O Conselho de Administração da Petrobras aprovou a venda de 291.250.000 Ações, além de 58.250.000 Ações Adicionais, ao preço por Ação de R\$24,50, perfazendo o montante de R\$8.562.750.000,00. Por meio da Oferta a Petrobras realizará a venda de ações correspondentes a 30% do capital da BR Distribuidora, passando a deter 41,25% do seu capital após a conclusão da operação.**

18

41. Justifica-se sobremaneira a suspensão, ao menos temporária, do referido processo de desinvestimento na área de ações da BR Distribuidora. Para se atestar o processo

<sup>16</sup> <https://www.ocafezinho.com/2019/07/23/americanos-assuem-controle-da-distribuicao-de-gasolina-e-diesel-no-brasil/>

<sup>17</sup> <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/petrobras-vende-35-da-br-distribuidora-por-9-bilhoes-23827630;file:///C:/Users/Fabiana/Downloads/Com%20venda%20de%20a%C3%A7%C3%B5es%20da%20BR%20Distribuidora.%20Petrobras.pdf;file:///C:/Users/Fabiana/Downloads/Petrobras%20%20A%20todo%20g%C3%A1s%20%20EXAME+.pdf>

avanzado do processo de vendas de ativos, a corroborar o requisito do perigo do dano e o risco ao resultado útil do processo, a BR Distribuidora, por sua Presidência, coloca como certa a “entrega” a preço vil de uma subsidiária extremamente lucrativa ao país que, agora, será dada ao capital estrangeiro que, por óbvio, cobrará os valores da população brasileira.

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

19

43. O prejuízo à PETROBRAS, advindo da amputação de seu braço no comércio de derivados de petróleo será irreparável. Por sua vez, os efeitos de uma decisão judicial apenas ulterior à alienação, reconheçamos, dificilmente reverterão negociação deste vulto. A história demonstra a predominância da esfera econômica sobre a do Direito, em todos os casos semelhantes, caso não evitada a lesão *ab initio*.

44. Assim, consoante as disposições pertinentes do Código de Processo Civil, requer-se a tutela de urgência, SEM OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA, dada a exiguidade de tempo restante para a efetivação da tutela:

## VII – DOS PEDIDOS

45. Por todo exposto e fundamento com as razões técnicas e jurídicas estruturadas, requer, com o devido acato e respeito:

- a. Diante do fundado receio de lesão grave ao erário e o interesse público primário, com base nos dispositivos processuais já destacados, **seja sustado integralmente os efeitos todos os atos, procedimentos e negociações para alienação de ações da subsidiária BR Distribuidora,** tudo com base nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e os fundamentos do Estado Democrático de Direito, ínsitos no art. 1º e 3º, tais quais a soberania nacional e a garantia do desenvolvimento nacional, bem como com supedâneo na argumentação jurídica delineada na presente inicial;
- b. A citação dos requeridos para responderem aos termos desta ação sob pena de revelia, ou seja, reputar todos os fatos ora elencados como verdadeiros, nos termos do art. 7º, inciso I, alínea a, da Lei nº 4.717/65;
- c. A intimação do i. representante do Ministério Público Federal para exercer o seu papel constitucional no presente feito, com espeque no art. 7º, inciso I, alínea a, da Lei nº 4.717/65.
- d. Seja **mantida em sentença de mérito e terminativa a tutela de urgência deferida, julgando procedentes os pedidos a fim de declarar a nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público,** tais quais todos os atos administrativos e deliberações das requeridas destinados à alienação de ações da subsidiária BR Distribuidora, tal como explanado e justificado na presente demanda sob a perspectiva constitucional;
- e. De forma subsidiária, caso a estatal requerida consumir a venda das ações durante o deslinde da presente ação, sejam as requeridas condenadas à obrigação de desfazer todos os atos administrativos, procedimentos e negociações ou, ainda, **seja o pedido convolado em ressarcimento ao erário em face dos prejuízos a**

serem comprovadamente atestados ou, por si, em perdas e danos correspondentes diante da conclusão do binômio ilegalidade-lesividade, como já pacificado em jurisprudência do e. STJ – REsp 1.447.237;

- f. A intimação do(s) requerente(s) de todos os demais atos processuais no endereço constante do rodapé da presente peça petítória, em nome dos advogados Eugênio José Guilherme Aragão, OAB/DF 4.935 e Ângelo Longo Ferraro, OAB/DF 37.922, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, § 5º e 280, CPC/2015;
- g. Protestam provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, sobretudo, documental, testemunhal a ser oportunamente arrolada, bem como o depoimento pessoal dos requeridos;
- h. Sejam as requeridas condenadas ao pagamento de honorários advocatícios, em quantia equivalente a 20% do total de condenação;
- i. Atestam estes causídicos a autenticidade dos documentos acostados, nos termos do que dispõe o art. 365, IV do CPC;
- j. Por derradeiro, requer a concessão do prazo legal para juntada do instrumento de mandato outorgado pelo autor da presenta ação popular, Tezeu Freitas Bezerra;

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), a título de cumprimento das exigências processuais e materiais da legislação de regência.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília/DF, 24 de julho de 2019.

*Eugênio José Guilherme de Aragão*  
OAB/DF 4.935

*Angelo Longo Ferraro*  
OAB/DF 37.922

*Marcelo Winch Schmidt*  
OAB/DF 53.599

*Miguel Filipi Pimentel Novaes*  
OAB/DF 57.469

*Rachel Luzardo de Aragão*  
OAB/DF 56.668

*Gabriel Brandão Ribeiro*  
OAB/DF 48.837

*Carolina Freire Nascimento*  
OAB/DF 59.687

*Rodrigo Camargo Barbosa*  
OABDF 34.718