



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



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

**CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, portador do título de eleitor nº 019136270370, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, por intermédio de seus advogados *in fine* assinados (instrumento procuratório em anexo), à presença de Vossa Excelência, com fundamento legal no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, e nas disposições da Lei n.º 4.717/65, interpor a presente

**AÇÃO POPULAR**

**COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face da **PETRÓLEO BRASILEIRO S.A- PETROBRAS**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 33.000.167/1007-50 e da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, representada pelo Advogado-Geral da União, com endereço na Quadra 03- Lote 5-6- Edifício Multi Brasil Corporate, 7º e 8º andar- Setor de Autarquia Sul, CEP 70.070-030, Brasília (DF), o que faz com espeque nos pontos de fato e de direito doravante articulados:



## I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

### I.I DA COMPETÊNCIA

A teor do comando vertido do artigo 5º da Lei nº 4.717/65, a competência para o julgamento da Ação Popular é determinada pela origem do ato lesivo a ser anulado, ou seja, do juízo competente de primeiro grau, de acordo com as normas de organização judiciária.<sup>1</sup> Tenha-se, nesse norte, que ainda quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

Com efeito, o artigo 109, §2º, da Constituição Federal de 1988 é expresso ao estabelecer que 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; razão pela qual este Douto Juízo é competente para o processamento e julgamento desta ação popular.

### I.II DO CABIMENTO

A ação popular é o remédio constitucional previsto no inciso LXXIII, do art. 5º da *Lex Mater*, regulamentado pela Lei nº 4.717/65; cabível para a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, tendo, portanto, a finalidade de assegurar a moralidade pública, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Com efeito, somente pode ajuizá-la o

---

<sup>1</sup> **Art. 5º** Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.



cidadão, no seu conceito restrito, a saber: aquele que se encontra habilitado perante a Justiça Eleitoral para exercer o direito ao voto, comprovando-se a legitimidade ativa com a juntada do título de eleitor. Constitui-se um avanço em relação ao conceito de cidadania inerte, restrito ao direito de votar nas eleições. Hoje, juntamente com os institutos da democracia participativa a ação popular proporciona à população a prerrogativa de fiscalizar a coisa pública. O seu objeto consiste na impugnação de ato que possa proporcionar acinte ao patrimônio público, incluindo atos que contenham vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência de motivos, praticados por autoridades incompetentes ou abuso de poder.<sup>2</sup>

O *telos* subjacente ao comando constitucional que estabelece a defesa do patrimônio público é o da preservação do patrimônio estatal e social. Assim, a ideia de defesa patrimonial alberga todos os bens pertencentes ao Estado, tenham eles a natureza que tiverem. Para o saudoso Ministro Teori Zavascki, a faculdade de promover a ação popular, com o poder que dela decorre no controle de atos da Administração Pública, conferiu aos membros da comunidade um meio de participação na vida política, um significativo marco de afirmação dos direitos de cidadania.<sup>3</sup> *In casu*, o autor popular, na condição de cidadão, vale-se desta *actio popularis* para salvaguardar os interesses da coletividade dos efeitos nefastos dos atos administrativos inquinados de vicissitudes, aptos a ferirem de morte o patrimônio público e os princípios iluminadores da Administração Pública.

## II. DO ESCORÇO FÁTICO.

---

<sup>2</sup> AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 295.

<sup>3</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 78.



**Conforme amplamente noticiado nos veículos de comunicação, a Petrobras anunciou, aos 23 de julho de 2019, a venda de 30% das ações da BR Distribuidora por R\$ 8,6 bilhões de reais, no que reduziu sua participação na subsidiária de 71,25% para 41,25%, ou seja, menos de 50%.** <sup>4</sup> Assim, a BR Distribuidora passará a ter mais capital privado do que público e deixará de ser controlada pela estatal. A Petrobras deu início à abertura do seu capital no final de 2017, quando levantou R\$ 5 bilhões com a venda de 29% das ações da BR Distribuidora.

A BR Distribuidora foi constituída em 1971 para assumir as atividades de distribuição e comércio de produtos de petróleo e derivados, realizadas pela sua controladora, a Petrobras. A teor do que se extrai do Prospecto Preliminar publicado aos 03 de julho do ano corrente, a Companhia possui a maior capilaridade do mercado de distribuição de combustíveis e lubrificantes do Brasil, servindo mais de 7.703 postos de serviço e, aproximadamente, 17.000 clientes dos segmentos operacionais de Mercado Consumidor, Mercado de Aviação e Mercados Especiais. Opera meio da maior estrutura logística na categoria do país, que inclui 95 bases de armazenamento de combustível, 13 depósitos de lubrificantes e 99 postos de abastecimento de aeroportos, todos estrategicamente distribuídos ao longo das cinco regiões brasileiras, operando com uma frota terceirizada de cerca de 8.000 veículos.

A Companhia é a maior distribuidora de combustíveis e lubrificantes do Brasil em volume de vendas. No primeiro trimestre de 2019, a participação da Companhia nesse mercado foi de 27,4%. Neste mesmo período também foi líder nos segmentos Rede de Postos, Mercado Consumidor e Mercado de Aviação, com 22,9%, 37,3% e 51,6% de

---

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/petrobras-vende-r-86-bi-em-acoas-da-br-distribuidora-e-privatiza-subsidiaria.shtml> > Acesso em: 24 de julho de 2019.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



participação de mercado. Para além disso, conforme pesquisa realizada pela Revista Exame, publicada em agosto de 2018, a BR Distribuidora foi a segunda maior empresa brasileira em receita líquida, atrás apenas de sua controladora, a Petrobras, tendo a receita de venda de produtos e serviços totalizado o importe de R\$ 86,6 bilhões em 2016, R\$ 84,6 bilhões em 2017, R\$ 97,77 bilhões em 2018 e R\$ 22,43 bilhões em 31 de março de 2019.

O *iter* para fins de desfazimento de ativos da BR Distribuidora teve início aos 26 de abril de 2019, quando a Petrobras emite Comunicado sobre as Novas Diretrizes na Gestão de Portfólio. Infere-se, a partir das diretrizes ali contidas, que poderão ser vendidos os ativos do segmento de refino e distribuição, incluindo a venda integral da PUDSA, rede de postos do Uruguai, oito refinarias que totalizam capacidade de refino de 1,1 milhão de barris por dia, e a venda adicional de participação na BR Distribuidora.<sup>5</sup>

Ato contínuo, aos 22 de maio de 2019, a Petrobras emite novo comunicado ao mercado, vazado nos seguintes termos:

---

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://www.opetroleo.com.br/petrobras-informa-sobre-novas-diretrizes-na-gestao-de-seu-portfolio/> > Acesso em: 24 de julho de 2019.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



A Petrobras Distribuidora S.A. (“Companhia”) (B3: BRDT3), em atendimento ao disposto na Instrução CVM nº 358, de 3 de janeiro de 2002, conforme alterada, vem informar aos seus acionistas e ao público em geral que recebeu, em 22/05/2019, pedido de cooperação de sua acionista controladora, Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, informando que seu Conselho de Administração aprovou o modelo de venda adicional de sua participação na Petrobras Distribuidora (“BR”) a ser conduzida através de uma oferta pública secundária de ações (*follow-on*).

Neste pedido de cooperação foi informado que, após a oferta, a participação remanescente da Petrobras no capital social da BR será inferior a 50%. Nesta data, a Petrobras Distribuidora, também a pedido da Petrobras, convoca AGE para deliberar sobre alterações do Estatuto Social para adequação desta potencial nova composição acionária.

Aos 03 de julho de 2019 a Petrobras divulga o Aviso ao Mercado e o Prospecto Preliminar de oferta pública de distribuição secundária de ações ordinárias de emissão da Companhia e de sua titularidade, nos termos da instrução da Comissão de Valores Mobiliários nº 400/2003, da Instrução da CVM nº 471/2008 e do Código de Atividades Conveniadas da ANBIMA. Aos 10 de julho de 2019, a Companhia disponibiliza ao mercado o procedimento completo de *follow-on*.

O procedimento ostenta o escopo de ofertar cerca de 25% do capital social da BR Distribuidora, hoje detido pela Petrobras. A depender da procura do mercado pelas ações, poderá haver a venda de lote suplementar, de molde a aumentar a oferta total para 28,5% do capital social. Ainda há o cenário onde além da venda de lote suplementar, a Petrobras pode comercializar ações adicionais. Neste caso, o desfazimento do capital social poderá chegar ao percentual de 33,75%. **Explicita-se, ainda, que em razão da realização da oferta, a Petrobras, atual acionista controladora da BR Distribuidora,**



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



**poderá ter a sua participação societária reduzida para menos de 50% do capital social da Companhia.** Confira-se:

Acionistas <sup>(1)</sup>	Na Data deste Prospecto		Após a Oferta	
	Ações	Capital Total (%)	Ações	Capital Total (%)
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.....	830.062.500	71,25%	538.812.500	46,25%
Administradores .....	-	-	-	-
Tesouraria .....	-	-	-	-
Outros.....	334.937.500	28,75%	626.187.500	53,75%
<b>Total .....</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>

<sup>(1)</sup> Para uma descrição mais detalhada sobre os acionistas da Companhia titulares de mais de 5% do capital social da Companhia, inclusive sua composição societária, ver seção “15. Controle”, no Formulário de Referência.

Acionistas <sup>(1)</sup>	Na Data deste Prospecto		Após a Oferta	
	Ações	Capital Total (%)	Ações	Capital Total (%)
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.....	830.062.500	71,25%	495.125.000	42,50%
Administradores .....	-	-	-	-
Tesouraria .....	-	-	-	-
Outros.....	334.937.500	28,75%	669.875.000	57,50%
<b>Total .....</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>

<sup>(1)</sup> Para uma descrição mais detalhada sobre os acionistas da Companhia titulares de mais de 5% do capital social da Companhia, inclusive sua composição societária, ver seção “15. Controle”, no Formulário de Referência.

Acionistas <sup>(1)</sup>	Na Data deste Prospecto		Após a Oferta	
	Ações	Capital Total (%)	Ações	Capital Total (%)
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.....	830.062.500	71,25%	480.562.500	41,25%
Administradores .....	-	-	-	-
Tesouraria .....	-	-	-	-
Outros.....	334.937.500	28,75%	684.437.500	58,75%
<b>Total .....</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>

<sup>(1)</sup> Para uma descrição mais detalhada sobre os acionistas da Companhia titulares de mais de 5% do capital social da Companhia, inclusive sua composição societária, ver seção “15. Controle”, no Formulário de Referência.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



Acionistas <sup>(1)</sup>	Na Data deste Prospecto		Após a Oferta	
	Ações	Capital Total (%)	Ações	Capital Total (%)
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.....	830.062.500	71,25%	436.875.000	37,50%
Administradores .....	-	-	-	-
Tesouraria .....	-	-	-	-
Outros.....	334.937.500	28,75%	728.125.000	62,50%
<b>Total .....</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.165.000.000</b>	<b>100,0%</b>

<sup>(1)</sup> Para uma descrição mais detalhada sobre os acionistas da Companhia titulares de mais de 5% do capital social da Companhia, inclusive sua composição societária, ver seção "15. Controle", no Formulário de Referência.

Diante disso, ressoa incontestemente que a BR Distribuidora não será mais uma subsidiária controlada pela Petrobras, tornando-se apenas uma empresa coligada. Vê-se, nessa perspectiva, que a operação de desfazimento de ativos da BR Distribuidora consubstancia-se em uma simulação que esconde a privatização da Petrobras. Anote-se, por seu turno, que os atos em apreço ainda abrem espaço para investidores estrangeiros, em um claro acinte ao princípio da soberania (art. 1º, inciso I, da Constituição Federal de 1988). Trata-se, na espécie, de oferta dirigida tanto a investidores pessoas físicas ou jurídicas como investidores estrangeiros. Confira-se:





<b>Investidores Estrangeiros</b>	Público alvo dos esforços de colocação das Ações no exterior, no âmbito da Oferta Institucional, a serem realizados pelos Agentes de Colocação Internacional, nos termos do Contrato de Distribuição Internacional, consistindo, nos Estados Unidos da América, de investidores institucionais qualificados ( <i>qualified institutional buyers</i> ), conforme definidos na <i>Rule 144A</i> , editada pela SEC e, nos demais países, exceto o Brasil e os Estados Unidos da América, para investidores institucionais e outros investidores que sejam pessoas não residentes nos Estados Unidos da América ou não constituídos de acordo com as leis daquele país ( <i>Non US Persons</i> ), em conformidade com os procedimentos previstos no <i>Regulation S</i> , editado pela SEC ao amparo do <i>Securities Act</i> , em operações isentas de registro em conformidade com o disposto no <i>Securities Act</i> , e nos regulamentos editados ao amparo do <i>Securities Act</i> , respeitada a legislação vigente no país de domicílio de cada investidor, desde que tais investidores estrangeiros sejam registrados na CVM e que invistam no Brasil por meio dos mecanismos de investimento regulamentados pelo CMN, pelo Banco Central, pela CVM e pelas demais disposições legais e regulamentares aplicáveis.
<b>Investidores Institucionais</b>	Investidores pessoas físicas e jurídicas e clubes de investimento registrados na B3, em qualquer caso, cujas intenções de investimento sejam superiores a R\$1.000.000,00, e investidores que sejam considerados institucionais ou qualificados, nos termos da regulamentação da CVM, incluindo fundos de investimento, carteiras administradas, entidades administradoras de recursos de terceiros registradas na CVM, entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central, condomínios destinados à aplicação em carteiras de títulos e valores mobiliários registrados na CVM e/ou na B3, fundos de pensão, entidades abertas ou fechadas de previdência complementar e de capitalização e seguradoras, e Investidores Estrangeiros.
<b>Investidores Não Institucionais</b>	Investidores pessoas físicas e jurídicas residentes, domiciliados ou com sede no Brasil e clubes de investimento registrados na B3.

Sendo essa a moldura fática que enquadra a matéria de fundo a ser debatida no contexto desta ação popular, passar-se-á, em sequência, a demonstrar que os atos de privatização ora atacados além de promoverem acintes diretos à legislação correlata à matéria e à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.624, ferem de morte os princípios que inspiram a Administração Pública.

### III. DO MÉRITO

#### III.I DO HISTÓRICO DAS PRIVATIZAÇÕES E SEUS EFEITOS NEGATIVOS.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



No Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, o processo de privatização de empresas passou a ter um caráter mais acentuado a partir da década de 1980, com o chamado Programa de Desburocratização, instrumentalizado por meio do Decreto nº 83.740 de 18.07.1979. Com efeito, no governo Figueiredo (1979-1984), já se iniciou a primeira onda de privatizações. Porém, foi somente em 1985, no governo da Nova República – tendo José Sarney na presidência – que ocorreu um passo importante, com a instituição do Conselho Interministerial de Privatização, composto pelos Ministérios do Planejamento, Fazenda, Desburocratização, Indústria e Comércio.

Tal política continuou, a partir de 1988, com a privatização de 15 empresas estatais dos setores têxtil, bens de capital, óleos vegetais, celulose e siderurgia e se alargou durante o governo de Fernando Collor de Mello por meio do Programa Nacional de Desestatização e do Fundo Nacional de Desestatização. Dessa forma, em um ano foram privatizadas 17 empresas, tendo como setores mais atingidos: siderurgia, fertilizantes e petroquímica. A proposta de venda das empresas estatais teve continuidade no governo de Itamar Franco, após o impeachment de Collor, que vendeu 16 empresas estatais, dentre as quais figurou a Companhia Siderúrgica Nacional-CSN.

O governo de Fernando Henrique Cardoso consagrou a privatização das empresas pertencentes ao Estado, adentrando em grandes segmentos empresariais como os setores elétrico, petroquímico, ferroviário, telecomunicações e mineração e, principalmente, a transação da Companhia Vale do Rio Doce-CVRD, que aconteceu em maio de 1997. Assim, a partir da década de 1990, seguindo o processo histórico latino americano com a aplicação das políticas neoliberais e do receituário do Consenso de Washington, foi possível assistir uma passagem, mais intensa, para a desnacionalização das economias. Entre os anos de 1990 e 1998, as privatizações de empresas públicas na América Latina alcançaram US\$ 154 bilhões. Entretanto, não houve como consequência uma liquidez à região, pois assumiu a forma de liquidação de títulos da



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



dívida externa e passou a contar com muitos títulos que não ostentavam nenhum valor, os denominados “títulos podres.”.

Nesse sentido, para compreender a política econômica que envolve as propostas de vendas de empresas estatais, é importante que se observe o alcance do conceito de privatização no entendimento de um sentido amplo. Na proposição de Maria Silvia Zanella Di Pietro, privatização será toda e qualquer medida adotada com o intuito de diminuir o tamanho do Estado, entre elas estão: a desregulação; a desmonopolização; a venda de ações de empresas estatais ao setor privado; a concessão de serviços públicos e os "*contracting out*". Em virtude do alargamento do conceito e das políticas adotadas pelas esferas governamentais, demonstra-se uma preocupação na forma como o Poder Executivo está atuando no campo da privatização, uma vez que, como bem observa Eros Roberto Grau, a Constituição de 1988 delimita um modelo de bem-estar, enunciado no seu art. 170, que não pode ser ignorado.

Dessa forma, ainda que a ordem econômica na Constituição de 1988 defina um sistema em que a livre iniciativa figure como primordial, tendo sido posta como um dos fundamentos da República Federativa, conforme inciso IV do art. 1º, tal situação não legitima a ideia de que a intervenção estatal deve ser uma exceção. Na Constituição existem diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Assegura-se a livre iniciativa por um lado, enquanto, por outro, determina-se a adoção de medidas que tutelem os direitos assistenciais dos cidadãos, exigindo-se uma conduta ativa do Estado e da sociedade. Em um país com tantos problemas sociais se faz imperioso preservar o interesse da coletividade, que consubstancia o interesse público primário.

É fato notório que o Brasil tem passado por instabilidades políticas e econômicas no período de 2014-2016 as quais maculam a economia brasileira. Tenha-se, à guisa de exemplo: retração do PIB em 3,6%; queda de 10,2% dos investimentos e redução do



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



consumo familiar em 4,2%, circunstâncias agravadas pela (o) limitação/encarecimento do crédito e redução da renda. Assim, foi de conhecimento público que a intensificação da “Operação Lava Jato” com fito de avivar as investigações contra a corrupção e lavagem de dinheiro, vieram a desestabilizar a organização política e atividades econômicas nacionais. Ademais, outro fato de substancial relevância para a denominada “crise política” foi o *“impeachment”* da então presidente Dilma Rousseff, gerando reflexos devastadores na economia e, por conseguinte, intensificando o déficit público.

Neste senda, não é de difícil percepção o motivo que provavelmente, desencadeou a decisão de iniciar a privatização das subsidiárias da Petrobras, tendo em vista que a Constituição, no seu artigo 167, define como “crime fiscal” o governo incorrer em déficit público superior à despesa de capital, ou seja, ao investimento público. Com mencionado dispositivo, o Constituinte, sabiamente, buscou impedir que o governo aumentasse, de forma imprudente, a despesa corrente. Resultou, também, do dispositivo constitucional a proibição de que os governos em geral reduzam a sua receita irresponsavelmente.

No caso em apreço, diz-se que a venda do controle acionário da BR Distribuidora tem a finalidade de reduzir a dívida líquida da Petrobras. Sabe-se, no entanto, que é expressivamente irrelevante o procedimento de venda de ativos e o desinvestimento como um todo para fins de redução do endividamento líquido da Companhia. Cite-se, a propósito:

“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>6</sup>

Contudo, é fundamental destacar que o Constituinte não previu que o governo encontrasse como saída para o problema de gestão pública vender o estoque de capital do Estado: as empresas públicas. Há nesse aspecto (opção de privatização) o fundamento inicial da decisão de desfazimento de ativos da BR Distribuidora. No entanto, há um motivo mais profundo que não se origina apenas neste governo, mas em todos os governos brasileiros desde há muito tempo, como ficou demonstrado anteriormente com

---

<sup>6</sup> Disponível em: < <http://www.aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/3407-direcao-da-petrobras-acelera-na-contramacao-com-privatizacoes> > . Acesso em 24 de julho de 2019.



a política de privatização que se instalou aos poucos no *modus operandi* dos governos brasileiros, quais sejam: os *deficits* público e os *deficits* em conta-corrente altos e crônicos em que incorrem com a legitimação ou o beneplácito dos seus respectivos economistas que implicam em aumento da dívida pública e da dívida privada e são pagos com venda de patrimônio nacional.

### III.II DAS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS QUE ORIENTAM A ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA DO ESTADO. DO ACINTE À SOBERANIA NACIONAL.

No Brasil, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CF). Nesse sentido, é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo no casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único, da CF). A razão de se promover a regulamentação da ordem econômica foi de incluir a maioria da população nos benefícios provenientes do desenvolvimento econômico, e ao mesmo tempo, por intermédio da interferência estatal, organizar as atividades produtivas para que elas possam ser mais eficientes, evitando as crises que constantemente rondam o sistema capitalista.

Para o Professor José Afonso da Silva, a atuação do Estado não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo. Isso tem efeitos especiais, porque importa impor condicionamentos à atividade econômica, do que derivam os direitos econômicos, que consubstanciam o conteúdo da Constituição Econômica.<sup>7</sup> Depreende-se, no ponto, que

---

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 760.



a intervenção do Estado na Ordem Econômica está condicionada às finalidades almeçadas pelo Estado, variando de acordo com seus objetivos. Por certo, que sendo o interesse público um dos princípios norteadores da Administração Pública, espera-se que o ente público, de modo geral, direcione-o com o fito de fomentar medidas que venham a privilegiar os interesses da coletividade.<sup>8</sup>

Sob esse prisma, a Constituição Federal de 1988 erigiu como princípios norteadores da Ordem Econômica a soberania nacional, a propriedade privada, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Na hipótese vertente, ressoa inconteste o acinte ao princípio da soberania nacional, uma vez que o desfazimento de ativos aqui em debate foram destinados para 160 investidores de diferentes países, a exemplo do Reino Unido, Canadá e Estados Unidos.<sup>9</sup> Soberania significa poder político, ou seja, é o elemento de poder que permite a formação do Estado. A soberania legitima a formação de um governo que deve implementar as decisões políticas. Ela atua, preponderantemente, nos limites do território, mas a sua intensidade ultrapassa os limites territoriais do Estado, atingindo os nacionais até mesmo no exterior.

---

<sup>8</sup> [...] Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (arts. 23, V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição). Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer são meios de complementar a formação dos estudantes. [ADI 1.950, rel. min. Eros Grau, j. 3-11-2005, P, DJ de 2-6-2006.]

<sup>9</sup> Disponível em: < <https://www.fup.org.br/ultimas-noticias/item/24227-americanos-assumem-controle-da-distribuição-de-gasolina-e-diesel-no-brasil> > . Acesso em 24 de julho de 2019.



A soberania nacional também deverá ser orientadora das decisões de caráter econômico. O sentido empregado é o poder de interferência nas decisões econômicas relevantes ao país, possibilitando a execução de políticas públicas que atendam aos interesses da coletividade. Não foi este conceito utilizado como monopólio do poder político, mas como a subordinação das forças produtivas aos imperativos da nação.<sup>10</sup>

Deste modo, a venda dos ativos da BR Distribuidora pela Petrobras, com a perda de controle societário, autoriza o ingresso e domínio de empresas que terão o monopólio de atividade extremamente estratégica para o país. Representa ato inconstitucional, na medida em que fragiliza o poder estatal nacional, além de permitir a intervenção internacional sobre recurso de grande quilate econômico para o Brasil. Consoante explicitado alhures, a Companhia, a qual se pretende privatizar, detêm relevante posição no cenário nacional e internacional. Logo, abrir mão da gestão deste setor, significa deixar de conduzir segmento de imensurável aporte para sociedade e para articulação econômica do país. Nesse diapasão, considerando que a fonte de poder de um país se baseia na soberania, os interesses nacionais têm que prevalecer acima de quaisquer vontades, mormente aquelas que são oriundas de outros países, cujo compromisso não é a criação de um Estado de bem-estar nacional. Isso sem falar que seria trocado um monopólio público, por um privado, afetando, peremptoriamente, a livre concorrência e a defesa do consumidor.

---

<sup>10</sup> Planteia André Ramos Tavares: “É evidente que a absoluta independência econômica do Brasil em relação a outros Estados não se verifica na prática, principalmente em virtude da dimensão que hoje assume o mundo perante o processo de globalização, que impõe novos limites à soberania dos Estados na determinação de sua vida econômica, tendo em vista o plano internacional” (TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003, p. 148).





### **III.III DA NULIDADE DOS ATOS LESIVOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, EM RAZÃO DA ILEGALIDADE DO OBJETO, DO VÍCIO DE FORMA E DO DESVIO DE FINALIDADE.**

De tudo que deflui das linhas anteriores, denota-se, à toda evidência, que o simulacro de venda das ações consubstancia-se em atos de privatização da BR Distribuidora. A simulação, nos termos em que ocorreu, acarretará inestimável prejuízo econômico ao Estado, o que resultará em dano ao erário, uma vez que as ações foram vendidas a preço vil. Nessa senda, no que tange especificamente aos atos lesivos ao patrimônio público, o *follow-on* em apreço constitui objeto ilegal e está inquinado de vício de forma e desvio de finalidade.

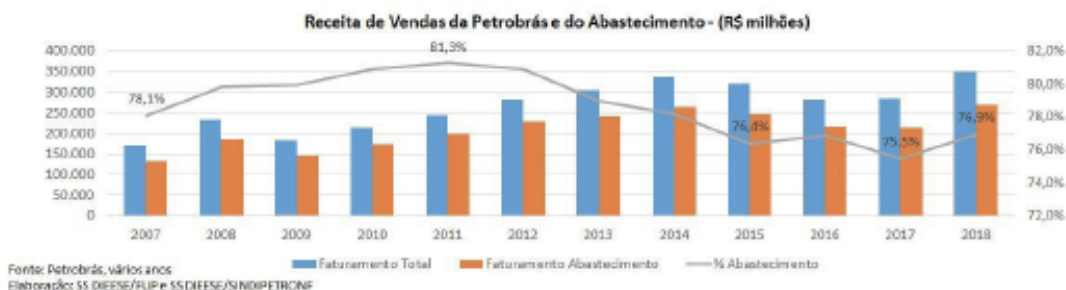
A teor da ideia que sai do artigo 2º da Lei nº 4.717/65, são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas, nos casos de incompetência; vício de forma; ilegalidade do objeto; inexistência dos motivos e desvio de finalidade. O vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; e o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Conforme antedito, a BR Distribuidora é a maior distribuidora de combustíveis e lubrificantes do Brasil em volumes de vendas, sendo líder nos segmentos de rede de postos, mercado consumidor e mercado de aviação. Vale dizer, a Companhia atua em um amplo espectro no mercado, muito embora todos eles estejam ligados à cadeia do petróleo, de forma integrada. Há, desse modo, necessidade de integração, posto que a Petrobras depende de forma inexorável da BR Distribuidora para sua manutenção. Nessa ambiência lógica, tenha-se que a desestatização da BR Distribuidora, simulada por uma



simples operação de mercado de capitais, tem a finalidade certa de minar toda potência da Petrobras.

Pontue-se que as empresas de petróleo são verticalmente integradas, dada a sua cadeia produtiva. Tem-se a o *upstream*, compreendida na exploração de jazidas e na produção (extração de petróleo bruto e de gás natural); e a *downstream*, compreendida na distribuição e comercialização dos derivados do petróleo. Sem os lucros potencializados pela integração dessa cadeia produtiva, nenhuma empresa de petróleo suporta os ônus da exploração e produção. Da análise do gráfico referente ao demonstrativo de receita de vendas da Petrobras, vê-se que desde 2007, o peso do abastecimento foi inferior a 75% do faturamento total da Petrobras. Alienas a BR Distribuidora, parte final da atividade de abastecimento de derivados de petróleo, será comprometer 75% dos lucros da Petrobras.



Quanto ao regime de desinvestimento, cite-se, por oportuno, acórdão oriundo do TCU (Ac. n. 3166/2016) no qual aponta que “a sistemática criada pela Petrobras causa riscos 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 de vendas, de modo similar às práticas desvendadas pela Operação Lava Jato”.



O artigo 61 da Lei nº 9.478/97, escrito em claro em bom vernáculo, torna explícita a necessidade de integração vertical da empresa subsidiária, em razão das atividades de *upstream* e *downstream*. Cite-se: 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.

Em sequência normativa, o artigo 64 do referido diploma legal dispõe que para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a Petrobras autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas. Não há autorização para alienação, ainda que parcial, de suas subsidiárias. Vê-se, daí que a alienação dos ativos, nos moldes em que ocorrerá, não encontra eco na legislação correlata à matéria.

Para além disso, houve perpetração deliberada de vários acintes aos princípios iluminadores da Administração Pública, inclusive ao novel entendimento perfilhado pelo STF por ocasião do julgamento da ADI 5.624. Explica-se. Conquanto o artigo 177 da Carta Magna não diga expressamente, 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.

Ressalvados os casos especificados na legislação, a regra geral escolhida pelo Constituinte é a de que qualquer contrato que a Administração Pública deva realizar obedeça ao procedimento de licitação, que lhe garante a proposta mais vantajosa, bem como possibilita a todas as pessoas oferecerem seus serviços e mercadorias aos órgãos estatais em condições paritárias. Muito embora haja a ressalva inscrita no artigo 37, inciso XXI, da CF/88, bem como na decisão emanada na ADI 5.624, a Administração



Pública não pode escapar aos desígnios da *Lex Mater*, de sorte a fazer tábula rasa dos princípios que a inspiram.

Em junho de 2019, o plenário do Pretório Máximo julgou a ADI 5.624, em acórdão que restou assim ementado:

**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 – FENAEF. 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 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.



*In casu*, há tudo, menos atendimento aos princípios da Administração Pública, máxime o da competitividade. Mesmo que se admita que uma subsidiária pode ser privatizada sem licitação, há se respeitar os princípios insculpidos no artigo 37 da Lei Ápice, o que não ocorreu. Ou seja, também houve uma burla ao entendimento cristalizado pelo Supremo Tribunal Federal. Inclusive, processo de *follow-on* não tem guarida legislativa. Para além disso, há se observar que com base na sistemática de desinvestimentos, a venda de ativos, tal como ações, deve ser feita por procedimento competitivo, eis que o artigo 29 da Lei nº 13.303/16 estabelece que a dispensa de licitação somente é possível para empresas públicas e sociedades de economia mista, o que não é o caso da BR Distribuidora, que ostenta a natureza de sociedade anônima aberta- controlada de Sociedade de Economia Mista Federal.

Conforme o artigo 28 da Lei 13.303/2017, Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação. De bom alvitre mencionar que Ao se tornar participante minoritária do capital acionário da BR Distribuidora, a Petrobras terá exigências menores no campo da governança corporativa, conforme aponta o próprio §7º do art. 1º da Lei nº 13.303/17. Mais ainda, conforme aponta o §4º do art. 28 da mesma lei, a futura alienação de ações da BR Distribuidora em posse da Petrobras não estará sujeita a nenhuma forma de controle público.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> § 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.



Isso implica em dizer que a BR Distribuidora não mais estará sujeita ao manto do controle da Lei das Estatais. Ainda, qualquer venda subsequente das ações remanescentes poderá ser feita sem nenhuma forma de controle público escapando à Lei das Estatais e à Lei nº 9.491/97, que regula o Plano Nacional de Desestatização, determinando, no seu artigo 4), que nas desestatizações executadas mediante a alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverizações de ações, será realizada na modalidade leilão.

Demais disso, a dispensa de licitação só pode ser aplicada às vendas de ações que não importem a perda de controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas. Na hipótese vertente, haverá nítida perda de controle acionário pela Petrobras, eis que ficará com percentual menor que 50%, deixando de ter o controle majoritário. Isso porque ao ultrapassar a barreira limite dos 50% mais um voto, a Petrobrás deixará de exercer o controle sobre a BR Distribuidora. Há, no ponto, uma nítida simulação de negócio jurídico, proscrita pelo artigo 167, §1º, inciso I, do Código Civil. Ou seja, o real interesse do *follow-on* não é outro senão o de perda do controle efetivo da BR Distribuidora.

Presentes tais razões, vê-se que além de atacar de morte os princípios da Administração Pública e da soberania nacional, os atos desrespeitam a Lei nº 13.303/2017, a Lei nº 9.491/2017, o Decreto nº 9.188/2017 e a decisão do STF na ADI 5.624; no que tudo isso resulta em um dano ao patrimônio público com nítido desvio de finalidade.

#### **IV. DA TUTELA DE URGÊNCIA**

Conforme a redação do art. 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o



perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. A tutela antecipada pode ser utilizada para combater um “perigo de dano”, como também, um “perigo de ilícito”. Está o juiz autorizado a tutelar de forma atípica o direito, utilizando das providências que entender como as mais adequadas e necessárias. Nesta senda, segundo pontua Marcelo Abelha, as situações de urgência precisam ser rapidamente debeladas, sob pena, de o risco que surge iminente deixar de ser abstrato e passar a ser concreto, tornando inútil e sem razão de ser uma proteção tardia.<sup>12</sup> Portanto, as situações de urgência são identificadas pela presença de fato que cause risco de dano ao processo ou ao bem da vida tutelado.

Dispõe o artigo 5º, §4º, da Lei da Ação Popular que na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. Na hipótese vertente, a **probabilidade do direito** resta consubstanciada na evidente nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público, com nítido desvio de finalidade para privatizar a BR Distribuidora, além da quebra de moralidade. Quanto ao **perigo de dano**, frisa-se que conforme o cronograma do prospecto preliminar, o início das negociações ocorrerá aos 25 de julho de 2019, com data de liquidação para 26 e julho de 2019. Já quanto ao **risco ao resultado útil do processo**, evidencia-se pelas violações aos princípios que iluminam a Administração Pública.

## V. DOS PEDIDOS

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte:

---

<sup>12</sup> ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 405.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



I) A concessão do pedido de tutela de urgência *inaudita altera pars* para fins de **suspender imediatamente**, diante do fundado receio de lesão grave ao erário e ao patrimônio público, os efeitos dos atos decorrentes das negociações para alienação de ações da BR Distribuidora, sob pena de multa a ser estabelecida por Vossa Excelência;

II) A citação dos Demandados, para, querendo, apresentarem contestação à presente Ação Popular, nos termos do artigo 7º, inciso IV, da Lei nº 4.417/65;

III) A intimação do (a) membro do Ministério Público Federal (artigo 7º, inciso I, a, da Lei 4.417/65);

IV) No mérito, seja confirmada a tutela de urgência perseguida para, com isso, declarar nulos os atos lesivos aqui discutidos, em razão da patente nulidade que os permeiam;

V) A condenação dos Acionados em custas e honorários.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para fins procedimentais.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), quarta-feira, 25 de julho de 2019.





**PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA**  
**DIRETÓRIO NACIONAL**



**WALBER DE MOURA AGRA**  
OAB/PE 757-B

**MARA HOFANS**  
OAB/RJ 68.152.

**MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO**  
OAB/RJ 148.494

**IAN RODRIGUES DIAS**  
OAB/RJ 10.074

**ALISSON LUCENA**  
OAB/PE 37.719

**LETÍCIA BEZERRA ALVES**  
OAB/PE 34.126