

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA _____ VARA
FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE CURITIBA (PR)**

Distribuição de Urgência!

ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, brasileiro, casado, senador da república, inscrito no CPF nº 056.608.909-20, Título de Eleitor 000087950655, Zona 177, Seção 20, com domicílio Eleitoral na cidade de Curitiba-PR, com endereço profissional no Congresso Nacional, Senado Federal, Anexo 2, Ala Teotônio Vilela, Gabinete 18; **GLEISE HELENA HOFFMANN**, brasileira, senadora da república, inscrita no CPF nº 676.770.619-15, RG 3.996.866-5, portadora do Título de Eleitor n. 00030787430620, residente e domiciliada nesta Capital, tendo como endereço profissional, Senado Federal, Anexo 2 Ala Teotônio Vilela Gabinete 04e**LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO**, brasileiro, senador da república, inscrito no CPF nº 690.493.514-68, RG 1145438, portador do Título de Eleitor n. 092279320302, Zona 27, Seção 82 , com endereço no Senado Federal, Anexo 2 Ala Teotônio Vilela Gabinete 11, telefones (61) 3303-6426/6427/6434, por seus advogados, propor, com fulcro no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei nº 4.717/65, a presente

AÇÃO POPULAR

com pedido de liminar inaudita altera parte

em face:

1 – da Estatal **PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS**, inscrita no CNPJ 07.248.576/0001-11¹, Av. República do Chile, nº 65 - Centro Rio de Janeiro –CEP 20031-912²;

2 – da **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP**, com escritório central no Rio de Janeiro – RJ, CEP: 20090-004, e com escritório “Brasília – Sede” noSGAN, Quadra 603, Módulo I, 3º andar, CEP 70.830-902 – Brasília-DF, fones (61) 3426-5199/5101, Autarquia Federal instituída pela Lei n.º 9.478, de 06/08/97, alterada pela Lei n.º 11.097/05, órgão regulador da indústria do petróleo vinculado ao Ministério das Minas e Energia;

pelos motivos de fato e de direito que passam a expor.

I - DA LEGITIMIDADE ATIVA

Os Autores, aqui litigando em *litisconsórcio ativo facultativo*, são brasileiros natos e eleitores, no uso e gozo de seus direitos civis e políticos, aptos à propositura da ação popular, nos termos da legislação vigente (docs. inclusos).

II - DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A primeira Ré é uma sociedade de economia mista, criada pela Lei nº 2004, de 1953, (revogada pela Lei nº 9.478, de 1997), e que tem seus objetivos estabelecidos no art. 61 da Lei nº 9.478, nos exatos termos:

¹<http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=9512&idioma=pt-br>.

²<http://www.petrobras.com.br/pt/>.

Art. 61. A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS é uma sociedade de economia mista (...), 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.

A segunda ré é autarquia especial, definida pelo artigo 7º, da Lei 9.478/97, que tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo (art. 8º, da Lei 9.478/97).

DOS FATOS

No ano de 2016, prevalecia na Petrobras uma política de preços de combustíveis destinada a atender o mercado nacional, compondo a formação de preços os custos, os tributos e o lucro razoável, esse último em montantes capazes de financiar a pauta de investimentos e remunerar investidores.

Em 2016, foi anunciada pela própria Petrobras, em seu sítio na internet (<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adoptamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>) uma nova política de preços, nos seguintes termos, com grifos não presentes no original:

A nova política terá como base dois fatores: a paridade com o mercado internacional - também conhecido como PPI e que inclui custos como frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias - mais uma margem que será praticada para remunerar riscos inerentes à operação, como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. A diretoria executiva definiu que não praticaremos preços abaixo desta paridade internacional.

A principal diferença em relação ao que ocorre hoje é o prazo para os ajustes em relação ao mercado internacional. A nova política prevê avaliações para revisões de preços pelo menos uma vez por mês. É importante ressaltar que, como o valor desses combustíveis acompanhará a tendência do mercado internacional, poderá haver manutenção, redução ou aumento nos preços praticados nas refinarias.

A necessidade de ajustes nos valores dos combustíveis nas refinarias será tomada pelo Grupo Executivo de Mercados e Preços, formado pelo presidente da empresa, o diretor de Refino e Gás Natural e o diretor Financeiro e de Relacionamento com Investidores.

A primeira avaliação feita pelo grupo executivo indicou a necessidade de reduzir o diesel em 2,7% e a gasolina em 3,2% na refinaria. Esses preços entrarão em vigor para vendas realizadas a partir de zero hora de sábado, 15/10.

Para permitir maior flexibilidade na gestão comercial de derivados e estimular aumentos de vendas, também avaliaremos conceder descontos pontuais para o diesel e a gasolina em mercados específicos. Em hipótese

alguma, esses descontos ficarão abaixo dos custos da empresa.

A decisão do comitê executivo levou em conta o crescente volume de importações, o que reduz a participação da Petrobras, e também a sazonalidade do mercado mundial de petróleo. O aumento das compras externas vem sendo observado especialmente no caso do diesel, onde a entrada de produtos já responde por 14% da demanda do país. No caso da gasolina, as importações cresceram 28% ao mês entre março e setembro desse ano.

Como a lei brasileira garante liberdade de preços no mercado de combustíveis e derivados, as revisões feitas pela Petrobras nas refinarias podem ou não se refletir no preço final ao consumidor. Isso dependerá de repasses feitos por outros integrantes da cadeia de petróleo, especialmente distribuidoras e postos de combustíveis. Se o ajuste feito hoje for integralmente repassado, o diesel pode cair 1,8% ou cerca de R\$ 0,05 por litro, e a gasolina 1,4% ou R\$ 0,05 por litro.

A redução dos preços definida naquela oportunidade demonstrou-se apenas como alibi temporário e de curta duração, com vistas a legitimar as alterações.

Da mesma forma, a razão adotada ("**A decisão do comitê executivo levou em conta o crescente volume de importações, o que reduz a participação da Petrobras**") revelou-se mero discurso infundado, uma vez que tal política de preços tem tornado muito mais barato às distribuidoras que concorrem com a BR a importação de combustíveis do que a compra feita na Petrobras.

Esse fato foi, inclusive, noticiado em diversos órgãos de imprensa, a exemplo da edição do Jornal Valor Econômico de 13 de março de 2018

(<http://www.valor.com.br/empresas/5387525/petrobras-perde-espaco-no-mercado-de-gasolina-mas-cresce-em-diesel>), que veiculou a seguinte notícia:

Petrobras perde espaço no mercado de gasolina, mas cresce em diesel

Por Rodrigo Polito e Juliana Schincariol | Valor

RIO - A participação de mercado da Petrobras em vendas de gasolina caiu de 83% em 2017 para 77% em fevereiro deste ano. Já nas vendas de diesel, essa fatia aumentou de 74% para 79% no mesmo período.

As informações foram transmitidas nesta quinta-feira (15) pelo diretor de refino e gás natural da estatal, Jorge Celestino, durante coletiva de imprensa para apresentação dos resultados do 4º trimestre e de 2017. Segundo o executivo, em dezembro, a Petrobras implementou novas práticas comerciais e otimização da logística.

"Hoje já voltamos a recuperar o 'market share'. **Nosso posicionamento competitivo tem demonstrado que estamos novamente conquistando mercado** e esta operação de fevereiro e março também se traduz na melhor rentabilidade pela companhia", disse.

Recuperação

O diretor financeiro e de relações com investidores da Petrobras, Ivan Monteiro, **prevê a recuperação da participação de mercado da petroleira, devido aos ajustes realizados na política de preços.**

"Com as medidas implementadas, teremos recuperação de 'market share' já visível em 2018", disse Monteiro. A política de preços da Petrobras foi atualizada em

meados de 2017, quando passou a reajustar os valores diariamente.

O executivo também reiterou as metas da companhia, de **US\$ 21 bilhões em desinvestimentos em 2017-2018**, e a meta de alavancagem de duas vezes e meia no fim de 2018. Monteiro previu dívida líquida de US\$ 77 bilhões no fim de 2017.

(Rodrigo Polito e Juliana Schincariol | Valor)

Ou seja, a atual política.

Na prática, a política de preços tem levado ao castigo os brasileiros, tanto como **consumidores** que são – pois estão pagando elevados preços pelos combustíveis – como igualmente na condição de cidadãos, na medida em que a Petrobras tem procurado “desinvestir” no Brasil em lugar de investir.

Em lugar de carrear lucros para investimentos em refino, tem a Petrobras procurado precipuamente obter lucros para os acionistas, em detrimento dos objetivos nacionais de autossuficiência em combustíveis.

Vários outros prejuízos à soberania nacional e aos consumidores estão detidamente narrados no documento que segue anexo, elaborado que foi pela Associação dos Engenheiros da Petrobras – a AEPET.

DO DIREITO

1. DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR

A Ação Popular é meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos

ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade pública e outros bens jurídicos indicados no texto constitucional.

Dentre as hipóteses de cabimento da Ação Popular, destaca-se anulação de ato lesivo ao patrimônio público, como prescrito no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a **anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe**, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

O art. 1º da Lei nº 4.717/65, por sua vez, além de determinar o alcance da ação popular às sociedades de economia mista, vem definir “patrimônio público” como os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico; textualmente:

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...**

§ 1º - **Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.**

Já o art. 2º da mesma Lei prevê, entre outras, as seguintes hipóteses de nulidade dos atos: quando eivados de ilegalidade e de desvio de finalidade:

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

c) **ilegalidade do objeto**; (...)

e) **desvio de finalidade**.(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: (...)

c) **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**.

O que se verifica na atual política de preços é, a um só tempo, o descumprimento da Lei e o desvio de finalidade nela observado.

2. DA APLICABILIDADE DE NORMAS E PRINCÍPIOS JURÍDICOS À FORMAÇÃO DE PREÇOS DA PETROBRAS

A questão que permeia a matéria em exame cinge-se à resposta à seguinte pergunta: a Petrobras tem ampla liberdade de estabelecer os preços dos

combustíveis por ela produzidos ou comercializados? Ou teria ela que se submeter a princípios jurídicos que limitam tal poder?

No exame dessa matéria, várias são as razões extraídas do próprio ordenamento para se defender a aplicabilidade de normas jurídicas, no mínimo de âmbito principiológico, na política de formação de preços, como se passa a expor.

1ª Razão de aplicação de princípios jurídicos sobre a política de formação de preços de petróleo: Natureza jurídica de estatal que desenvolve atividade com exclusividade e em atenção ao interesse público.

Um exame da natureza jurídica da Petrobras permite entender que não se aplica a ela, de forma absoluta e indiscriminada, o regime de direito privado previsto no § 1º do art. 173 da CF, de modo a afiançar-lhe amplo e irrestrito poder de definir livremente seus preços.

De fato, o art. 173, § 1º da CF, determina que as empresas estatais submetam-se ao regime inerente ao setor privado, mormente quanto às obrigações tributárias e trabalhistas.

Esse regime privado, no entanto, não é entendido como absoluto pela mais alta Corte brasileira.

Para o STF, há empresas públicas que se apresentam com diferentes perfis jurídico-econômicos na execução de seus trabalhos, enquadrando-se ora como Administração Indireta ora como Ente Paraestatal.

O tipo do serviço prestado e sua forma de atuação no mercado modificam sua qualidade enquanto agente auxiliar do Estado, representando essa mudança influência significativa na aplicação dos preceitos de direito privado, como defendeu o então Ministro Carlos Velloso do STF, em seu voto no RE 220.907-RO, Julg.: 12/06/2001, DJ 31.08.2001, p.-64.

É preciso distinguir as empresas públicas que exploram atividade econômica, que sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias (CF, art. 173, §1º), daquelas **empresas públicas prestadoras de serviços públicos, cuja natureza jurídica é de autarquia, às quais não tem aplicação o disposto no §1º do art. 173 da Constituição, ...**

Avançando ainda mais, o STF consolidou entendimento de distinção entre as situações em que essas **sociedades estatais atuam de forma monopolista** e as demais, em que se submetem às leis de mercado. No primeiro caso, figuraria tal qual o Estado, submetendo-se ao regime de direito público; enquanto no segundo, como uma companhia particular e, por este motivo, contendo-se nas imposições de direito privado. Essa inteligência foi consolidada pelo STF, em decisão proferida em 17 de abril de 1998, no julgamento da ADIn 1552-DF, Relator, Min. CARLOS VELLOSO, DJ 17-04-1998, p. 2.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADVOGADOS. ADVOGADO-EMPREGADO. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. Medida Provisória 1.522-2, de 1996, artigo 3º. Lei 8.906/94, arts. 18 a 21. C.F., art. 173, § 1º. I. - **As empresas públicas, as sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica em sentido estrito, sem monopólio, estão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.** C.F., art. 173, § 1º. II. - Suspensão parcial da eficácia das expressões "às empresas públicas e às sociedades de economia mista", sem redução do texto, mediante a aplicação da técnica da interpretação conforme: **não aplicabilidade às**

empresas públicas e às sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, em sentido estrito, sem monopólio.

Essa discriminação estendeu-se à esfera tributária, ressaltando, como critério distintivo de aplicação do regime, **(i)** o tipo de serviço prestado, se essencialmente público ou não, e **(ii)** a forma com que atuam no mercado, se **monopólica ou não**.

Seguindo esse critério, no exame da aplicabilidade do art. 150, VI, a, da CF/88 à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o STF assentou o seguinte entendimento, ao deliberar no RE 364202/RS, Relator, Min. CARLOS VELLOSO, Julg: 05/10/2004:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ECT - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., art. 150, VI, a. EMPRESA PÚBLICA QUE EXERCE ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO. TAXAS: IMUNIDADE RECÍPROCA: INEXISTÊNCIA.

- I. - As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e **exclusiva do Estado**, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 22, X; C.F., art. 150, VI, a. Precedentes do STF: RE 424.227/SC, 407.099/RS, 354.897/RS, 356.122/RS e 398.630/SP, Ministro Carlos Velloso, 2ª Turma. II. - A imunidade tributária recíproca -- C.F., art.

150, VI, a -- somente é aplicável a impostos, não alcançando as taxas. III. - R.E. conhecido e improvido”.

2ª Razão de aplicação de princípios jurídicos sobre a política de formação de preços de petróleo: essencialidade

Outro critério igualmente válido para caracterizar a aplicação de princípios jurídicos ao estabelecimento de preços dos derivados de petróleo é o da essencialidade do produto.

Esse princípio revela, de fato, o caráter democrático do Estado, no desempenho de sua atividade financeira.

Exemplo de sua aplicação nesse sentido é a imposição da seletividade do IPI, em razão da essencialidade do produto: quanto mais essencial a sociedade, menor deve ser a carga tributária.

De fato, reza o art. 153, § 3º, I, que “§ 3º O imposto previsto no inciso IV [IPI]: I - será seletivo, em função da essencialidade do produto”.

Ora, se o próprio Estado deve reduzir seus ganhos na medida da maior essencialidade de um produto, o que dizer do quanto se deve ter o cuidado de produzir lucros vultosos para acionistas, em sacrifício de toda a coletividade?

3ª Razão de aplicação de princípios jurídicos sobre a política de formação de preços de petróleo: interesse envolvido

Na definição de aplicarem-se ou não princípios jurídicos à formação de preços de estatal, não se pode olvidar o exame da dimensão do interesse público envolvido na atividade.

De fato, a atual Lei do Petróleo (a Lei nº 9.478/1997) inicia-se com a descrição dos objetivos da Política Energética Nacional, declarando que:

CAPÍTULO I

Dos Princípios e Objetivos da Política Energética Nacional

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

As manifestações de caminhoneiros de maio de 2018 servem, no mínimo, para demonstrar que é o interesse de toda a sociedade que está em questão e não o dos autores da presente demanda.

A presença de interesse público mais relevante do que o lucro dos acionistas dá à matéria o caráter de imperativo de ordem pública, tornado exigível que não se deixe ao mero interesse de lucros a definição dos preços.

Ou seja, em alguns aspectos, a realidade clama pela aplicação de um regime de direito privado limitado, sem o que o interesse dos acionistas, sobrepondo-se ao interesse público relevante, revelaria uma verdadeira afronta à soberania nacional, onde o poder deve ser exercido para o povo e não contra o povo.

Há autores, inclusive, que, em face do interesse envolvido, chegam até mesmo a defender a aplicação aos preços públicos (como é o caso dos combustíveis) de limitações constitucionais ao poder de tributar, a exemplo do mestre Hugo de Brito Machado, em “Curso de Direito Tributário” 28ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 440:

Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias dos tributos”.[34]

E certo que não se trata aqui de uso de determinado serviço ou produto, por obrigação da ordem jurídica, mas, mais relevante ainda, por imposição de realidade fática.

Conclui o ilustre jurista defendendo, ainda, que “... havendo dúvida, pode a lei definir a receita como taxa ou como preço.” (op. cit. p. 440).

3. DO REGIME JURÍDICO A SER ADOTADO

Regime Jurídico, de acordo com Maria Helena Diniz pode ser definido como “o conjunto de princípios, normas e categorias, que regem o funcionamento de determinado instituto jurídico.”³

Todas as normas compositivas desse núcleo de sentido jurídico se voltam, em regra, a um mesmo propósito, a uma mesma finalidade, o que lhe dá sentido comum ou associativo. Para definir um regime jurídico leva-se em conta mais de um critério pois nele envolvem-se (i) princípios; (ii) normas; (iii) categorias; (iv) finalidades, dentre tantos outros atributos, comuns para fins de alcançar este significado unitário, próprio e distintivo de outras formulações de direito.⁴

No caso em apreço, os Autores defendem que não se pode aplicar de forma pétreia o regime de direito privado na formação de preços da Petrobras, em face da natureza única que sua atividade apresenta.

³ DINIZ, Maria Helena, *Dicionário Jurídico* (São Paulo: Saraiva, 1998, Vol. 4, p. 94)

⁴ Idem.

E assim deve ser todos os casos de concessões.

Registre-se que, a rigor, a PETROBRAS realiza TODAS AS SUAS ATIVIDADES POR MEIO DE CONCESSÕES, como determina o art. 23, da Lei nº 9.478/1997, que reza:

Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

Mesmo a sistemática adotada em lei especial denominada de “regime de partilha” nada mais é do que uma concessão com características próprias no que tange à fórmula de cálculo dos valores a serem distribuídos entre concedente e concessionários.

A concessão, assim como a permissão de serviço público, caracteriza-se pela cobrança de **preço público**, identifica-se, ainda, por exigir: (i) licitação prévia; (ii) política tarifária definida em contrato de concessão e permissão; (iii) serviços públicos gerais (Art. 175 da CF); (iv) submissão ao princípio mercadológico da livre concorrência (Art. 173, §3º da CF); (v) não submissão às imunidades (art. 150, VI, “c” da CF); (vi) regime de cobrança de direito privado.

Ou seja, configura um regime jurídico híbrido – meio público, meio privado – em que a atividade é exercida, em geral, na forma privada, devendo, em certos sentidos, submeter-se aos princípios e às normas de direito público.

Nesse sentido, toma especial relevância a definição dos parâmetros para a formação do **preço público** (ou, em alguns casos, tarifa).

O próprio nome do instituto preço público revela, por si só, essa dupla natureza dos valores a serem cobrados dos consumidores: ao mesmo

tempo é um **preço** – portanto, instituto de direito privado – mas é **público**, o que evidencia o interesse social ou interesse público em sua definição.

Nas concessões de serviço público, em geral, são definidas regras claras sobre os preços (daí por que têm o nome de tarifas), não podendo elas ser alterados por parte do concessionário, como ensinam diversos doutrinadores do Direito Financeiro e Tributário, a exemplo de Roque Antonio Carrazza (em *Curso de Direito Constitucional*. 11^a Ed., São Paulo: Malheiros, 1998), que, ao tratar do regime de preços públicos, afirma que tal regime:

deriva de um contrato firmado, num clima de liberdade, pelas partes, com o fito de criarem direitos e deveres recíprocos. Sobremais, **as cláusulas desta obrigação convencional não podem ser alteradas unilateralmente** por qualquer dos contraentes que devem observar, com fidelidade, o que pactuaram. Destarte, **as prestações de cada uma das partes equivalem-se em encargos e vantagens, sendo umas causa e efeito das outras.**

A aplicação de normas de direito privado e público em um mesmo regime não é inovação requerida na presente ação, mas está prevista tanto na lei das concessões como em decisões marcantes da jurisprudência nacional.

A título de exemplo, ao passo que a CF determina que a prestação de serviços notariais – por delegação – seja feita em submissão a regime de direito privado, a definição de seus preços foi considerada pelo STF como matéria de direito público, como se verificou no julgamento da ADI 1444/PR, em 2003, onde se firmou terem os emolumentos cartorários natureza de taxa. Por isso mesmo, inserta no regime de direito tributário, submete-se ao princípio da legalidade, de forma que é vedado majorar a

cobrança por decreto, sendo válida somente quando expedida por lei. Em resumo, assim decidiu o Tribunal Pleno:

(...) as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais, por não serem preços públicos, "mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (parágrafo 29 do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69).

Portanto, não podem os concessionários definirem os preços sozinhos, devendo dialogar com a concedente. Contudo, conforme se demonstrará, deve-se seguir critérios para tal definição.

4. DAS NORMAS QUE DEVEM SER APLICADAS PELA PETROBRAS NA DEFINIÇÃO DE SEUS PREÇOS

É bem verdade que não há norma jurídica específica que se aplique ao estabelecimento de critérios para definição de preços de derivados de petróleo.

Todavia, não pode a Petrobras, ao seu mero alvedrio, determinar tais preços sem submissão aos princípios de direito, no mínimo, àqueles que a ela se aplicariam por analogia, como instrumento de integração do ordenamento jurídico, por expressa determinação da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

Conforme o já transcrito art. 23 da Lei nº 9.478/1997, Art. 23. "As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei ..."

Isso impõe a aplicação, no mínimo, dos princípios que instruem o instituto jurídico da **concessão**, sobre o qual há uma satisfatória base

principlológica capaz de nortear as decisões sobre os critérios de estabelecimento de preços.

Não é outro o entendimento do constituinte, pois, após definir o monopólio da União sobre “a refinação do petróleo” (art. 177, II), determinou, no § 1º do mesmo artigo que:

“§ 1º A União poderá **contratar** com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”

E esse contrato não é de outra natureza, senão, de concessão da exploração de uma atividade econômica.

Sendo a atividade de refino, como de fato é, uma concessão do Estado, sob ela impendem determinadas características desse instituto, como ilustradamente leciona o mestre Paulo de Barros de Carvalho, ao afirmar que a concessão apresenta-se com um:

conjunto finito de normas jurídicas mediante as quais o Estado atribui o exercício de um serviço, de interesse público, a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, **sob garantia de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração, em geral e basicamente por meio de tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço e submetendo-se ao regime de direito privado.**

Como concessão, torna-se forçosa a aplicação da definição de “serviço adequado” estabelecida na **Lei das Concessões**, a Lei nº 8.987, de 1995, que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de

serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal,...” cujo o § 1º do art. 6º assim dispõe, *in verbis*:

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas**.

É, portanto, condição para se caracterizar um **serviço como adequado** que a política de tarifas atenda ao requisito da **modicidade**, assim entendido, uma política tarifária que, ao lado de permitir uma rentabilidade capaz de oferecer lucro ao investidor, e condições de modernização e aperfeiçoamento dos serviços, permita que a oferta de produtos seja coberta por preços não exagerados.

Daí por que a Política Energética Nacional, conforme art. 1º, III, da atual Lei do Petróleo (a Lei nº 9.478/1997) tem como objetivo não a produção de lucros aos acionistas, mas a proteção do consumidor quanto ao preço, qualidade e oferta dos produtos:

CAPÍTULO I

Dos Princípios e Objetivos da Política Energética Nacional

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

(...)

III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

Todavia, não é isso que se tem observado na atual política tarifária da Petrobras.

Essa política precisa se adequar aos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, bem como atender ao interesse público e as necessidades básicas da população brasileira.

<p style="text-align: center;">DO PEDIDO LIMINAR – PRESENÇA DE FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA</p>
--

DO DIREITO À LIMINAR

O § 4º do art. 5º da Lei nº 4.717/65 prevê a suspensão liminar de ato lesivo ao patrimônio público, *verbis*:

§ 4º. Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.
Grifamos.

Observe-se que não se trata de mera faculdade, mas de CABIMENTO da suspensão.

Os argumentos são suficientemente contundentes para não deixar dúvida da existência de diversos danos.

Restaram sobejamente demonstrados os danos que decorrem da atual política:

- a) Danos à própria empresa, a longo prazo, na medida em que os distribuidores concorrentes estão deixando de comprar gasolina do Brasil, preferindo importar, já que os preços praticados pela Petrobras estão elevados;
- b) Danos ao consumidor, pois está tendo que pagar caro para que a empresa oferte lucros aos acionistas; e
- c) Danos ao país, como um todo, que, ao invés de valorizar seu produto, está cada vez mais importando do exterior.

Além do prejuízo ao patrimônio econômico, configura-se ainda inequívoco dano à soberania nacional, pois o Brasil torna-se cada vez mais dependente do mercado internacional.

Provadas, ainda, as seguintes ilegalidades:

- i) descumprimento do dever de estabelecer preços módicos; e
- ii) descumprimento do objetivo da Política Energética Nacional, de “proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;” previsto no art. 1º, III, da Lei do Petróleo.

Claro está, portanto, o *fumus boni iuris*.

Já o *periculum in mora* se configura diante do fato de que a atual política de preços está se demonstrando desastrosa à economia nacional, gerando greves, com o conseqüente desabastecimento de mercadorias básicas à população.

A não concessão da medida liminar conduziria à impossibilidade fática de exercício do direito que o consumidor-cidadão tem de ter preços módicos.

Restam demonstrados, portanto, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

DO PEDIDO LIMINAR

Liminarmente, diante do exposto acima, estando presentes os requisitos para seu deferimento, pedem os Autores que determine à Petrobras a imediata aplicação dos preços praticados antes da atual política, portanto, em setembro de 2016, atualizados até a presente data pelo índice nacional de preços ao consumidor – IPCA.

<h3><u>DOS DEMAIS PEDIDOS</u></h3>

Diante de todo exposto, requerem respeitosamente a Vossa Excelência:

- a) Que seja formada comissão técnica, com um perito nomeado por Vossa Excelência, e mais dois representantes dos Autores, dois representantes da Associação dos Engenheiros da Petrobras, dois representantes da ANP, dois representantes da Petrobras, com vistas a elaborar uma proposta de política de preços que atenda aos critérios de modicidade tarifária e lucratividade razoável;

b) Que seja designada audiência de mediação entre a comissão referida acima, representante do Ministério Público, e representantes dos réus;

c) No mérito, seja julgada procedente a presente ação para determinar a adoção de uma política de preços compatível com o interesse público e em conformidade com o que for acordado em conformidade com os dois pedidos anteriores;

d) A intimação do i. representante do r. órgão do Ministério Público Federal, para que se manifeste no feito (artigo 7º, I, “a”, da Lei 4.747/65);

e) Seja ordenada a citação dos réus para, querendo, apresentar contestação no prazo legal, sob pena de revelia (artigo 7º, I, “a”, da Lei 4.747/65);

f) A condenação dos Réus aos ônus da sucumbência, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.717/1965.

Protestam pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, em especial, documental suplementar, testemunhal, pericial e depoimentos pessoais dos representantes legais das Rés.

Os autores indicam, como membros da Comissão a que se refere o pedido “a”:

- PAULO CÉSAR RIBEIRO DE LIMA, brasileiro, casado, servidor público, RG M819433 SSP/MG, CPF nº 323.711.876-15, residente e domiciliado no SHIS QI 29, Conjunto I, Casa 10, Lago Sul, Brasília, DF, CEP 71615-210 e
- HIPÓLITO GADELHA REMÍGIO, brasileiro, casado, servidor público, advogado e contador, CPF 264.291.954-49, OAB-DF 16.264, residente e domiciliado em Brasília, no SHTN, trecho 2, lote 5, apto. 2225, título de eleitor nº 012664882003 da 18ª zona, seção 337.

Protesta pela juntada posterior de documentos e procurações dos Autores Populares.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), somente para efeitos fiscais, considerando-se o seu valor inestimável seja ele material e/ou ético, além de versar sobre patrimônio e interesse públicos.

Termos em que,

Pedem o deferimento.

Curitiba, 25 de maio de 2018.

ANA PAULA ZANATTA

OAB/PR 27.635

LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL

OAB/PR 68.526