

**Exmo. Sr. Juiz de Direito da Vara Federal da Circunscrição  
Judiciária de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná**

**FERNANDO MUNIZ SANTOS**, brasileiro, casado, advogado (OAB/PR 22.384), RG nº 5.579.023-0/SSP-PR, título de eleitor n. 45966240698, residente e domiciliado na Rua Major Francisco Hardy, nº 220, casa 19, bairro Campo Comprido, Curitiba, Paraná e **RODRIGO MUNIZ SANTOS**, brasileiro, casado, advogado (OAB/PR 22.918), RG nº 4.453.761-3, CPF 859.873.449-72, Título de Eleitor nº 053591340680, residente e domiciliado na Rua Visconde do Rio Branco, nº 1233, apto. 1301, Mercês, Curitiba, Paraná, vêm respeitosamente perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 1º, § 1º e 2º, parágrafo único, alíneas "a", "c" e "e" da Lei nº 4.717/1965, propor a presente

**AÇÃO POPULAR, com pedido de liminar**

contra o **ESTADO DO PARANÁ**, pessoa jurídica de direito público, representada por seu Procurador Geral, com sede na Praça Nossa Senhora de Salete, s/nº, Curitiba, Paraná; contra a **ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA** (doravante denominada **APPA**), autarquia estadual, com sede em Paranaguá, Paraná, na Rua Antônio Pereira, nº 161, CEP 83.221-030, e em face da **UNIÃO**, com base nos fatos e fundamentos adiante transcritos.

## I – LEGITIMIDADE DE PARTE, INTERESSE PROCESSUAL DOS AUTORES E COMPETÊNCIA

Os autores, advogados regularmente inscritos na OAB/PR, residentes e domiciliados em Curitiba, bem como eleitores devidamente alistados em seções eleitorais desta cidade (cfr. **docs. 01**), movem a presente ação com o intuito de proteger o patrimônio público da União contra **ato lesivo** praticado pelo Estado do Paraná, como restará demonstrado.

A tutela jurídica almejada diz respeito, mais precisamente, à preservação dos recursos financeiros que devem *obrigatoriamente*, por lei e por atos regulamentares, ser destinadas à manutenção e ao custeio das atividades e instalações dos *portos organizados* de Paranaguá e Antonina.

Dito patrimônio sofre *perigo iminente* de ser agredido pelo Estado do Paraná, pois o ente federado afastou-se radicalmente do que dispõem a Lei dos Portos (Lei nº 8.630/1993 – arts. 1º, § 2º e 2º), a Lei Federal nº 9.277/1996 (art. 3º, § 2º) e o próprio Convênio de Delegação nº 37/2001 (cfr. **doc. 02**), através do qual a União delegou ao Estado do Paraná e à APPA a administração e exploração dos portos de Paranaguá e Antonina.

Mais precisamente, o Estado do Paraná, através de dispositivo de sua Lei Orçamentária para 2010 (Lei nº 16.369/2010), passou a dispor sobre o destino das tarifas portuárias arrecadadas pela APPA, determinando, por *ato legislativo de efeitos administrativos* eivado de nulidade, que tais recursos sejam repassados ao Tesouro do Estado do Paraná.

Tal atitude *unilateral* não tem razão de ser, visto que, nos termos da legislação federal aplicável, o delegatário das instalações portuárias, no caso o Estado do Paraná, não tem competência para dispor sobre as receitas amealhadas a partir da exploração de bens do ente delegante.

A *lesividade* do ato praticado pelo Estado do Paraná contra o patrimônio da União (art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8630/1993) é palmar, pois o Estado-membro, como mero *delegatário* da exploração das instalações portuárias, não detém atribuição para dispor livremente dos recursos auferidos através da arrecadação das *tarifas* pagas pelos *operadores portuários* e usuários das referidas instalações.

As ofensas aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regem a gestão dos recursos financeiros destinados viabilizar o funcionamento dos Portos revelam não só interesse popular em coibir o abuso, mas também o *interesse* da União no caso em apreço, na condição de *ente delegante*.

Indiscutível, também, a competência *ratione materiae* da Justiça Federal, a teor do que dispõem o art. 109, inciso I, da Constituição Federal e o art. 5º, 2º, da Lei nº 4.717/1965.

Quanto à competência territorial, os autores propõem a demanda perante o foro da Capital do Estado por ser o do seu domicílio, por se tratar do local onde o ato ilegal foi praticado (aprovado), isto é, a *sede do governo do Estado*, e porque o artigo 110, § 2º, da Constituição Federal assim expressamente os autoriza.

Assim, uma vez demonstradas a *legitimidade de parte*, o *interesse processual* e a *competência jurisdicional*, cabe examinar os motivos e fundamentos pelos quais os autores se socorrem da presente ação, cujo objetivo não é outro senão evitar que se consumem *danos irreparáveis* à gestão financeira das atividades dos Portos de Paranaguá e Antonina, nos precisos termos do que estabelecem o art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição e o art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular).

Pelo regular processamento da presente ação.

## **II – DA ILEGALIDADE E LESIVIDADE DOS ATOS IMPUGNADOS**

Os Autores tomaram conhecimento que o Governo do Estado do Paraná, mais precisamente a Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), requereu à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) que efetuasse o pronto recolhimento de valores correspondentes a 80% (oitenta por cento) de seu superávit financeiro, apurado no balanço patrimonial do exercício fiscal de 2009.

Prova dessa requisição é o Ofício nº 153/GS/SEPL, protocolado perante a APPA em 24/06/2010, que segue anexo (**doc. 03**), cujo teor é o seguinte:

*Senhor Superintendente,*

*Constatamos que, até a presente data, essa Autarquia não efetuou o recolhimento dos valores correspondentes a 80% de seu superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2009.*

*Vimos solicitar, em consequência, que Vossa Senhoria determine ao setor competente o cumprimento do que estabelece a Lei Estadual n. 16.369, de 29/12/2009, em seu artigo 26.*

O fundamento pretensamente legal dessa exigência é o art. 26 da Lei Estadual nº 16.369/2010 (Lei Orçamentária do Paraná), que possui a seguinte redação (**doc. 04**):

*Art. 26. As Unidades Orçamentárias da Administração Indireta, do Poder Executivo, compreendendo as Autarquias, Órgãos de Regime Especial, Empresas Públicas Dependentes e Fundos, deverão recolher ao Tesouro Geral do Estado, até 30 (trinta) dias após o encerramento do Balanço Geral do Estado de 2009, 80% (oitenta por cento) dos respectivos Superávits Financeiros apurados em seus Balanços Patrimoniais do exercício de 2009.*

*§ 1º (vetado)*

*§ 2º - Os recursos obtidos em decorrência da aplicação do disposto no caput deste artigo, cuja origem seja de recursos vinculados, deverão ser utilizados em ações prioritárias do Governo Estadual, enquadradas na vinculação de origem.*

Ocorre que o referido dispositivo da Lei Orçamentária paranaense ofende um sem-número de dispositivos constitucionais, legais e do próprio ato de delegação do serviço público portuário ao Estado do Paraná.

Em primeiro lugar, é imprescindível ter em mente que a competência para a exploração dos portos marítimos é privativa da União, nos termos do art. 22, inc. XIII, da Constituição.

A competência para administrar e explorar os portos pode ser delegada aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal, mediante convênio de delegação, nos termos do que estabelecem as Leis nº 8.630/1993 a 9.277/1996.

Desse modo, em 01/12/2001 a União Federal, através do Ministério dos Transportes, celebrou um Convênio de Delegação como Estado do Paraná, mediante o qual a APPA foi autorizada a explorar o Porto de Paranaguá (**doc. 02**).

No bojo desse Convênio, mais precisamente em sua Cláusula Terceira, parágrafo único, consta vedação expressa a qualquer apropriação, pelo Estado do Paraná, das receitas obtidas com a exploração da infraestrutura do Porto de Paranaguá. Tais recursos devem permanecer exclusivamente sob a gestão da APPA. Nesse sentido, vale transcrever o citado dispositivo do Convênio:

*CLÁUSULA TERCEIRA  
DA FORMA DE ADMINISTRAÇÃO E  
EXPLORAÇÃO DOS PORTOS, RECEITAS E DESPESAS*

*O DELEGATÁRIO exercerá, por intermédio da ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – APPA, a administração e exploração dos portos de Paranaguá e Antonina, dentro das áreas constantes das Portarias nºs 206 e 207/94 do Ministério dos Transportes, retirando-se da operação portuária e, em consequência, deixando de prestar diretamente os serviços de carga, descarga e movimentação de mercadorias, no prazo máximo de 06 (seis) meses da vigência deste Convênio, restringindo suas atividades às funções de Autoridade Portuária.*

*Parágrafo Único – Será receita portuária, a ser administrada pela APPA, toda remuneração proveniente do uso da infra-estrutura aquaviária e terrestre, arrendamento de áreas e instalações, armazenagem, contratos operacionais, aluguéis e projetos associados, a qual deverá ser aplicada, exclusivamente, para o custeio das atividades delegadas, manutenção das instalações e investimento nos Portos.* (sem grifos no original).

Dito em outras palavras, a Lei Orçamentária paranaense literalmente “rasgou” o que foi estabelecido no Convênio nº 37/2001, usurpando a competência do ente delegante, no caso a União, ao ordenar que 80% das receitas geradas precisamente com as atividades listadas no parágrafo único da Cláusula Terceira sejam revertidas ao Tesouro Geral do Paraná.

**A pergunta que se coloca é a seguinte: pode o Estado-membro alterar, *sponte propria*, os termos e condições de um Termo de Convênio estabelecido com a União? Por evidente que não!**

Afinal de contas, não se pode deixar de lado o que dispõe o art. 3º, § 2º, da Lei Federal nº 9.277/1996, que possui a seguinte redação:

*Art. 3º A delegação será formalizada mediante convênio.*

*§ 1º No instrumento de convênio constará cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação do Município, do Estado ou do Distrito Federal na cobrança de pedágio ou de tarifa portuária, ou de outra forma de cobrança cabível, no que não contrarie a legislação federal.*

*§ 2º A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso ou nos portos que lhe derem origem.* (sem grifos no original).

Referido texto legal é regulamentado pelo Decreto Federal nº 2.184/1997, o qual, em seu art. 3º, reitera que os contornos da delegação serão estabelecidos pelo ente delegante:

*Art. 3º. O convênio de delegação, cujas cláusulas essenciais serão aprovadas pelo delegante, deverá conter, entre outras, as seguintes obrigações a serem assumidas pelo delegatário:*

*I - dar prosseguimento à política de privatização da operação portuária e de arrendamento de áreas e instalações fixadas pelo Governo Federal;*

*II - promover melhoramentos e a modernização do porto;*

*III - cumprir metas de aperfeiçoamento do desempenho operacional e de redução de custos;*

*IV - responsabilizar-se pela conservação dos bens do porto constantes de inventário realizado pelo delegante;*

*V - prazos e condições para atendimento do disposto no art. 4º.*

*Parágrafo único O convênio conterá, ainda, as condições segundo as quais o delegatário assumirá passivos e contratos de trabalho do pessoal lotado na administração do porto na data da delegação (sem grifos no original).*

Posicionamento reiterado pela própria Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que, em Ofícios enviados no dia 20/07/2010 à Governadoria do Estado do Paraná e à Presidência da Assembleia Legislativa do Paraná, manifestou-se nos seguintes termos (cfr. **docs. 05**):

*1. Reporto-me à Lei Estadual nº 16.369, de 29 de dezembro de 2009, artigo 26, que contém a determinação para que a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA recolha ao Tesouro Geral do Estado do Paraná, 80% (oitenta por cento) do superávit financeiro apurado nos balanços patrimoniais do exercício de 2009.*

*2. A respeito, informo que o Convênio de Delegação nº 037/2001, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e o Estado do Paraná, para a administração e a exploração dos Portos de Paranaguá e Antonina, em sua cláusula terceira, parágrafo único, estabelece que 'será receita portuária, a ser administrada pela APPA, toda remuneração proveniente do uso da infraestrutura aquaviária e terrestre, arrendamento de áreas e instalações, armazenagem, contratos operacionais, aluguéis e projetos associados, a qual deverá ser aplicada, exclusivamente, para custeio das atividades delegadas, manutenção das instalações e investimentos nos Portos.*

*3. Desse modo, alerto Vossa Excelência sobre a inaplicabilidade daquele dispositivo legal estadual, em razão da vedação contida no referido Convênio de Delegação, bem como nas Leis Federais nº 8630/93 e 9277/96.*

Advertência que também foi encaminhada à Superintendência da APPA (cfr. **doc. 06**), que, aliás, revestiu-se de determinação, conforme se depreende do parágrafo de fechamento desta última correspondência, que possui o seguinte teor:

*3. Desse modo, determino que essa Autoridade Portuária se abstenha de transferir quaisquer recursos financeiros aos cofres do Governo do estado do Paraná, diante da vedação contida no citado Convênio de Delegação, bem como nas Leis federais nº 8.630, de 1993 e 9277, de 1996, e em instrumentos normativos desta Agência.*

Nem poderia ser diferente, visto que o dispositivo da Lei Orçamentária paranaense ora questionado agride o disposto na Lei nº 10.233/2001, que institui a ANTAQ e estabelece suas competências.

Mais precisamente, ocorre a ofensa ao art. 27 dessa Lei, que possui a seguinte redação:

*Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:*

*(...)*

*XV – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para exploração dos portos organizados em obediência ao disposto na Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993;*

*(...)*

*XXV - celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos.*

Todavia, apesar da forte linguagem utilizada pela ANTAQ, o Poder Executivo paranaense tem olímpicamente desprezado a advertência, sendo que permanece firme no seu intuito de violar os diversos dispositivos legais e regulamentares acima indicados.

Diante do presente estado de coisas, não há mais o que fazer senão pleitear a atuação do Poder Judiciário, conforme adiante se argumenta.

### III – NULIDADE DO ART. 26 DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE

Independentemente do que consta no Convênio de Delegação nº 37/2001, o disposto no art. 26 da Lei Orçamentária paranaense ofende, como já visto, o disposto no art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.277/1996.

Aliás, é importante mencionar inclusive que, nos termos do Projeto da Lei Orçamentária ora sob análise, havia expressa dispensa da APPA de se submeter à disciplina de recolhimento dos superávits financeiros, conforme se depreende da leitura do parágrafo primeiro do art. 26:

*§ 1º - Fica excluída das exigências do contido no caput deste artigo a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes.*

Ora, o veto do Governador paranaense ao referido parágrafo acabou por desvirtuar a inteligência do art. 26, visto que, sem essa exceção, **o dispositivo orçamentário acaba por colocar em risco de séria lesão o patrimônio público federal**, consubstanciado nos Portos de Paranaguá e Antonina, que se verão privados de recursos para dar cabo de suas atribuições institucionais.

Desse modo, o texto do art. 26, como sancionado pelo Governador do Paraná, usurpa competência que cabe exclusivamente ao ente delegante, qual seja, a União Federal.

Diz-se isso porque o texto da Lei Federal nº 9.277/1996 é claro: **o eventual delegatário, no caso o Estado do Paraná, não pode suplantam a vontade da entidade delegante, ou seja, a União, muito menos através de artifício contábil lançado em Lei Orçamentária Estadual.**

Aliás, nem sequer as partes signatárias poderiam do Convênio de Delegação poderiam excepcionar essa regra, visto que tal ajuste iria contra expresso dispositivo legal (art. 3º, § 2º, Lei nº 9.277/1996).

Por outro lado, não se pode perder de vista que, conforme apontam Régis Fernando de Oliveira e Estevão Horvath (*Manual de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 70), a lei orçamentária possui natureza de *lei em sentido formal*, ou seja, na verdade tal “lei” se consubstancia em um *ato de administração*, desprovido de generalidade e abstração, ou seja, com nítidos **efeitos concretos**.

Idêntico posicionamento é adotado por Hely Lopes Meirelles, que se manifesta no seguinte sentido a respeito das *leis de efeitos concretos*:

*Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as conseqüências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou cria municípios, a que cria limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e, por isso mesmo, são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado (...) – (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. 31. Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 138).*

Posicionamento que encontra forte eco na jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se depreende da seguinte ementa, que reconheceu efeitos concretos da lei orçamentária submetida ao controle de constitucionalidade naquela Corte:

**CONSTITUCIONAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VINCULAÇÃO DE PERCENTUAIS A PROGRAMAS. PREVISÃO DA INCLUSÃO OBRIGATÓRIA DE INVESTIMENTOS NÃO EXECUTADOS DO ORÇAMENTO ANTERIOR NO NOVO. EFEITOS CONCRETOS. NÃO SE CONHECE DE AÇÃO QUANTO A LEI DESTA NATUREZA. SALVO QUANDO ESTABELECEER NORMA GERAL E ABSTRATA. AÇÃO NÃO CONHECIDA.** (STF. ADI nº 2100/RS. Pleno. Relator para o acórdão: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 17/12/1999. Publicação: DJU 01.06.2001 – sem grifos no original).

Fonte: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375330>

Vale, aliás, transcrever o voto condutor do referido julgamento, que, pela sua concisão, esclarece com desassombro o argumento aqui apresentado:

*O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Sr. Presidente, na verdade temos dois dispositivos na lei de diretrizes que condicionam a forma de elaboração da lei orçamentária, o art. 25 que estabelece “...um percentual de 2,5% da Despesa Total na Função Agricultura...” e o*

*“Art. 26 – os investimentos definidos como de interesse regional no orçamento do Estado de 1999, não executados ou que não se concluirão no exercício em curso, obrigatoriamente deverão ser incluídos na peça orçamentária do próximo exercício, como os recursos correspondentes.”*

*São normas tipicamente concretas, de conteúdo político, porque o orçamento de 1999 foi votado em 1998, no governo anterior. Isso significa a sobrevida da política orçamentária do governo anterior para o ano 2000, que é o período em que o novo governo tem condições de implantar a sua política.*

*No caso, está obrigando que os investimentos definidos por lei, votados em 1998, não executados em 1999, sejam executados no novo governo.*

*Tendo em vista a circunstância de que isso vai se definir, em termos, na votação do próximo orçamento e, como não há hierarquia entre as normas, sempre sustentei que o orçamento só poderia ser, digamos não executadas as normas da lei de diretrizes orçamentárias se, somente se, tivesse havido, previamente, uma emenda à lei de diretrizes orçamentárias em que ela tenha sido sancionada, para depois o orçamento ser executado.*

*O orçamento está condicionado efetivamente à lei de diretrizes orçamentárias.*

*Essa é a minha tese que defendo sobre este assunto, há algum tempo.*

*Portanto, por se tratar de normas de efeitos concretos, não conheço da ação.*

Ora, o raciocínio esposado no voto acima transcrito serve aos propósitos da presente demanda: **a partir do momento em que o art. 26 da Lei Estadual nº 16.369/2009 ordena que os superávits financeiros das entidades da Administração Indireta sejam recolhidos ao Tesouro do Estado, por óbvio que se está diante de lei meramente formal.**

**Pior: lei com efeitos concretos e que, no que tange à APPA, lesa o patrimônio público federal.** Dessa maneira, por ser um ato de administração, por óbvio que o regime jurídico de direito administrativo incide sobre a sua compreensão, pelo que eventual invalidade acaba por ser atacável via ação popular, a teor do que estabelece o art. 2º e parágrafo único, da Lei nº 4.717/1965.

**Resta claro que falece competência ao Estado do Paraná para dispor sobre recursos que decorrem da exploração das instalações portuárias da União, mesmo que existisse dispositivo nesse sentido no Convênio de Delegação, o que não é o caso atualmente.**

No que tange ao conceito de competência, vale socorrer-se do que estabelece o art. 2º, parágrafo único, alínea "a" da Lei nº 4.717/1965, que possui o seguinte teor:

*Art. 2º (...)*

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

*(...)*

*a) A incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; (sem grifos no original).*

Ademais, o que consta no § 2º do art. 26 da Lei Orçamentária paranaense, no sentido de que as verbas "recolhidas" ao Tesouro do Paraná seriam utilizadas "...em ações prioritárias do Governo Estadual", importa em inacreditável **desvio de finalidade**.

Acerca desse conceito, vale transcrever o entendimento de Seabra Fagundes, para quem a "...atividade administrativa, sendo condicionada pela lei à obtenção de determinados resultados, não pode a Administração deles se desviar, demandando resultados diversos dos visados pelo legislador"

(FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 3. ed., 1957, p.89).

Conceituação que encontra expressa definição legal, a teor do art. 2º, parágrafo único, alínea “e” da Lei nº 4.717/1965:

*Art. 2º (...)*

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

*(...)*

*e) o desvio da finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência* (sem grifos no original).

Isso porque as receitas portuárias devem, necessariamente, ser utilizadas na manutenção e aperfeiçoamento da infraestrutura dos Portos de Paranaguá e Antonina, como reza o Convênio de Delegação nº 37/2001 (**doc. 02**), em sua Cláusula Quarta, item 3, inc. VII, que possui a seguinte redação:

*3. Constituem obrigações da APPA, na qualidade de Interveniente Executora do DELEGATÁRIO, sem prejuízo das demais condições e termos ajustados neste instrumento:*

*(...)*

*VII – receber, conservar e zelar pela integridade dos bens patrimoniais dos portos de Paranaguá e Antonina, pertencentes a União Federal, incluindo a sua infra-estrutura de proteção e acesso, mantendo-os em perfeita condição de conservação e funcionamento até a sua devolução ao DELEGANTE;* (sem grifos no original).

Em suma, está-se diante de ato normativo meramente formal, de efeitos nitidamente concretos, que agride o patrimônio público federal delegado ao réu Estado do Paraná, o qual, com manifesta incompetência para emitir tal comando, bem como em evidente desvio de finalidade, acaba por produzir ato nulo.

Aliás, para avançar um pouco mais, convém notar que a Lei Orçamentária anual não deveria ter, a rigor, nem mesmo a função pretendida pela Lei 16.369/2009.

Isto porque a função primordial da lei orçamentária anual é a de prever receitas e fixar despesas do ente político, inclusive empresas estatais e autarquias.

A previsão constitucional neste sentido é de imperiosa repetição pelos Estados Membros, como aponta Ricardo Lobo Torres:

*O poder constituinte estatal, conseguintemente, é um poder derivado, que deve sujeitar-se às normas constitucionais da União e às normas legais federais. O Poder constituinte originário estadual nunca é, numa federação, autônomo, visto que se sujeita aos princípios e ao modelo federal. A autonomia do Estado reside no poder de se constituir, mas de se constituir dentro da Federação.*

*De modo que o poder constituinte financeiro estadual depara, de início, com três limitações básicas: a) as normas sobre a independência e harmonia dos Poderes insertas na Constituição Federal; b) o sistema tributário nacional e o orçamentário modelados pela União; c) a autonomia municipal.*

(TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 38)

É óbvio, também, que a lei do orçamento deve obediência aos princípios de direito financeiro, sem prejuízo daqueles princípios elementares do direito administrativo (art. 37 da CF).

Nesse ponto, após trazer anotações sobre os princípios orçamentários, Ricardo Lobo Torres (op. cit., p. 158) destaca que são os seguintes os princípios do orçamento ligados à idéia de segurança: *legalidade, clareza, anterioridade, anualidade, publicidade, unidade, universalidade, exclusividade, não-afetação, especialidade e equilíbrio.*

Ora, a APPA, Autarquia Estadual, tem finalidade específica e regramento próprio, tendo por objetivo exclusivo dar atendimento ao Convênio firmado com a União para a exploração dos portos marítimos paranaenses.

Logo, **modificar o orçamento da APPA**, destinando seu superávit em detrimento da atividade típica que lhe é inerente, e dos **investimentos necessários ao seu bom desenvolvimento**, não pode ser matéria relegada à lei orçamentária anual.

A própria Constituição do Estado do Paraná, ao dispor sobre a destinação de sobras dos recursos das Autarquias para os órgãos da administração direta é específica ao autorizá-los quando **decorram de resultado de "economia com despesas"**, não de superávit, *verbis*:

*Art. 33. O Estado e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

(...)

*VI - tratamento uniforme aos servidores públicos, no que se refere à concessão de índices de reajuste ou outros tratamentos remuneratórios ou desenvolvimento nas carreiras.*

(...)

*§ 7º. Leis estadual e municipal disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundações, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.*

Com efeito, ao mencionar *economia com despesas*, o § 7º do inc. VI do art. 33 da Constituição Estadual, distancia-se totalmente da idéia de *superávit*.

O intuito da constituição estadual é o de devolver ao Estado, os recursos que cedeu a determinada autarquia para o seu funcionamento, e que acabaram não sendo utilizados. Por isso, e só por isso, é que devem ser devolvidos.

Caso totalmente diverso é do superávit, que não decorre da sobra de caixa de recursos repassados pelo Estado para o funcionamento da APPA, mas sim das tarifas recolhidas pela comunidade portuária, que financia a atividade dos Portos.

**Aliás, cabe um parênteses: as receitas que o Réu Estado do Paraná pretende se apropriar decorrem do recolhimento de tarifas portuárias, as quais, a toda evidência, diferem de tributos, possuindo natureza jurídica totalmente distinta.**

**Em outras palavras, referidas tarifas só fazem sentido ser recolhidas caso venham a ser utilizadas para a finalidade precípua que justificou a sua imposição. No caso, as tarifas que geraram o “superávit” devem ser utilizadas tão somente para a manutenção e aperfeiçoamento da infraestrutura (dragagem), superestrutura (equipamentos) e estrutura (berços, cais, e a construção de novos equipamentos), bem como os serviços dos Portos que as originaram.**

Assim sendo, este superávit, como já se mencionou e ficará ainda mais evidente no momento da instrução desta ação, tem destino certo, qual seja a readequação dos equipamentos e da estrutura portuária.

Aliás, o mais provável é que este superávit exista justamente porque a APPA deixou em estado lastimável o cais do Porto de Paranaguá, a zona de fundeio, o corredor de exportação, as esteiras, o pátio de triagem, o setor ambiental e uma série de outros setores.

Vale dizer: o superávit foi obtido à custa do sucateamento da infraestrutura portuária. A transferência dos recursos hoje existentes no caixa da APPA para o Tesouro do Estado, mais do que ilegalidade é uma iniquidade que se estará a perpetrar contra a sociedade paranaense e, em particular, os usuários dos Portos.

A lei orçamentária não serve ao propósito de modificar, às escondidas, o verdadeiro regime de funcionamento de uma autarquia que tem sob seu controle **uma área que pertence à UNIÃO.**

Diante do narrado, resta inequívoco que a lei 16.369/2009 viola o regime jurídico que deve nortear o funcionamento da APPA, viola o interesse da União e também viola o interesse público que deve inspirar a atividade dos portos de Paranaguá e Antonina.

Essa é a realidade no presente caso, insofismável, que merece não só ser apreciada pelo Poder Judiciário, como também ser vigorosamente rechaçada.

#### **IV – DO PEDIDO DE LIMINAR**

Não é de hoje que os Portos de Paranaguá e Antonina têm sofrido com a má-gestão do seu patrimônio. Demonstração veemente de tal descabro é o que a imprensa do Estado do Paraná tem frequentemente denunciado, a exemplo da notícia de jornal que segue anexa (**doc. 07**), cuja manchete menciona:

#### ***“PORTO DEPENDE DA AJUDA PRIVADA PARA SE REGULARIZAR”***

Referida matéria, veiculada no dia 13/07/2010 pelo jornal *Gazeta do Povo*, tem como fio condutor recente embargo ambiental sofrido pelo Porto de Paranaguá.

Diante dessa situação crítica, a iniciativa privada parnanguara estaria a se cotizar para o financiamento da realização às pressas dos estudos ambientais exigidos pelo órgão competente.

No corpo da matéria lê-se o seguinte:

*...os licenciamentos ambientais são pré-requisito para obras de melhoria no porto, tanto as emergenciais (dragagem dos berços) quanto operacionais (aprofundamento do canal de acesso e da baía). Como autoarquia regida pelo Poder Executivo, a Appa precisa realizar uma licitação para contratar os estudos ambientais, mas a idéia de esperar no mínimo três meses por uma licitação condenaria o estado a mais uma entrada de safra sem melhorias na capacidade de operação portuária.*

*A lei permite que o estado elabore uma licitação em caráter emergencial, artifício que já foi tentado, mas vetado pelo Tribunal de Contas. “Como as*

*questões ambientais são um passivo que se acumulou no decorrer dos anos, o Tribunal de Contas entendeu que se tratava de uma deficiência que poderia ter sido combatida com tempo. Portanto, vetou o caráter emergencial”, explica o diretor técnico da Appa, André Cansian (sem grifos no original).*

Em outras palavras, não houve a realização de licitações nos últimos inúmeros anos, seja por falta de recurso ou de interesse. E agora, **quando há recursos, pretende-se esvaziar o Caixa da APPA, perpetuando-se a situação crítica do passivo ambiental.**

Ora, sendo esse o quadro que se coloca em Paranaguá e Antonina, não faz qualquer sentido que prevaleça um interesse *supostamente* público do Estado do Paraná em se apropriar de recursos que não lhe pertencem, em detrimento do patrimônio da União.

A investida do Estado delegatário, caso efetivamente consumada, terá como efeito imediato o *exaurimento do caixa* do Porto, comprometendo as atividades de todo o universo de indivíduos e empresas envolvidos nesse importantíssimo segmento da economia do Estado.

**Aliás, não custa lembrar que o impacto econômico da atitude intentada pelo Estado do Paraná terá efeitos funestos sobre as economias dos Municípios de Paranaguá e Antonina, gerando desemprego, depressão econômica, redução dos recolhimentos de tributos, dentre várias outras conseqüências.**

**Por outro lado, no que tange aos serviços portuários prestados pelos usuários das instalações de Paranaguá e Antonina, por óbvio sofrerão intensamente, visto o sucateamento da estrutura e supraestrutura portuária, além do exaurimento dos equipamentos portuários em geral.**

Não existe aqui – porque a lei não admite – espaço para *conveniência* e *oportunidade* do Estado delegatário em reverter para si próprio os superávits do

Porto, pois o regime imposto pelo Convênio não confere qualquer grau *discricionariedade* ao ente federado.

A legislação, muito ao contrário, impõe *estrita vinculação* à Administração Pública estadual, que deve **obrigatoriamente** "*conservar e zelar pela integridade dos bens patrimoniais dos portos*". Qualquer destinação financeira diversa da imposta pelo Convênio, isto é, fora do âmbito predeterminado, configura comportamento antijurídico, daí o pleno cabimento da *sustação liminar* dos efeitos da norma estadual orçamentária em comento.

O Porto possui inúmeras – e notórias – necessidades de investimento para manter-se. A atitude *inusitada* do Estado do Paraná, desviando a finalidade dos recursos arrecadados, sem dúvida compromete a realização desses investimentos e põe em risco, por exemplo, o escoamento da safra agrícola e a movimentação de cargas provenientes ou destinadas ao exterior.

Sem pretender a politização do debate, é imperioso anotar que a safra 2011 de soja começa a ter escoamento em março. Portanto, o pretendido 'saque' do caixa da APPA, no apagar das luzes da atual gestão Estadual, gerará embaraços financeiros incontornáveis ao próximo gestor da APPA.

Qualificado e urgente, portanto, o *perigo da demora*.

A *fumaça do bom direito* também é inequívoca, eis que a legislação federal proíbe o ente delegatário de se apropriar dos recursos, mesmo que exista (e no caso não existe) algum compromisso de *restituir* futuramente os valores desviados.

Quanto ao pedido liminar em si, o requisito da verossimilhança resta presente porque os dois primeiros Réus, ao agir como aqui descrito, ofendem ao disposto no art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.277/1996 e demais dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, além de violar o disposto no Convênio de Delegação (cfr. **doc. 02**).

No que diz respeito ao risco da demora, fica patente que, sem recursos, a ré APPA não poderá executar com eficiência suas atividades típicas, muito menos cuidar de passivos como o ambiental, acima noticiado, e o logístico.

Por outro lado, ainda quanto ao risco da demora, caso não se impeça liminarmente o envio do superávit financeiro da APPA ao Tesouro do Estado do Paraná, isso poderá trazer conseqüências trágicas à população do Estado do Paraná.

Isso porque a manobra orçamentária ora em comento significa evidente ofensa aos termos do Convênio de Delegação e, uma vez concretizada, pode fazer incidir o que estabelece a sua Cláusula Nona (**doc. 02**), com a seguinte redação (partes relevantes em destaque):

#### CLÁUSULA NONA DA DENÚNCIA

*As partes poderão denunciar o presente Convênio, mediante notificação judicial e/ou extrajudicial, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.*

*Parágrafo único – Constituem motivos para a denúncia deste Convênio a superveniência de ato, fato ou lei que o torne inviável, a conveniência administrativa devidamente justificada, ou o inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas e condições, responsabilizando-se pelas respectivas indenizações a parte que der causa à denúncia.*

Em outras palavras: **a violação às regras de delegação expõe o Estado do Paraná ao risco de retomada dos Portos de Paranaquá e Antonina pela União**, pura e simplesmente, o que não se pode admitir, visto que a administração e exploração das instalações portuárias pelos paranaenses significa, na prática, a afirmação do Paraná, como um Estado de importante destaque no contexto político-econômico nacional.

O risco de dano iminente, sob todos os ângulos, é inquestionável. E a irreparabilidade desses danos, por sua vez, **vai além** do *destino incerto* dos

recursos. Sua restituição futura será muito difícil, quiçá impossível no curto e médio prazo, fora as outras implicações já narradas.

Os efeitos deletérios da manobra perpetrada pelo réu Estado do Paraná tornam-se ainda mais concreta diante da correspondência enviada pelo Exmo. Governador ao Ministério do Planejamento e à Secretaria de Portos da Presidência da República, expedida em 13/10/2010, solicitando a intervenção daquelas pastas no que tange ao aditamento do Convênio de Delegação nº 37/2001.

Com efeito, eis o teor das correspondências (**doc. 08**):

*Senhor Ministro,*

*Solicitamos o especial obséquio de Vossa Excelência no sentido de viabilizar a lavratura de Termo Aditivo ao Convênio de Delegação nº 37/2001, para a Administração e a Exploração dos Portos de Paranaguá e Antonina, de acordo com a minuta anexa.*

*Cordialmente,*

**ORLANDO PESSUTTI**  
*Governador do Estado*

A minuta de Termo Aditivo, mencionada nessas correspondências, possui o seguinte teor (cfr. **doc. 09**):

*CLÁUSULA PRIMEIRA: Tendo em vista a autorização [ilegível], datadas de [ilegível], fica alterada a Cláusula Terceira do Convênio de Delegação nº 037/2001, a qual passa a ter a seguinte redação:*

**CLÁUSULA TERCEIRA**  
**DA FORMA DE ADMINISTRAÇÃO E EXPLORAÇÃO DOS PORTOS,**  
**RECEITA E DESPESAS**

*O DELEGATÁRIO exercerá, por intermédio da ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – APPA, a administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, dentro das áreas constantes das Portarias 206 e 307/84 do Ministério dos Transportes, retirando-se da operação portuária e em consequência, deixando de prestar diretamente os serviços de carga e descarga e movimentação*

*de mercadorias, no prazo máximo de 10 (dez) anos da vigência deste Convênio, restringindo as suas atividades às funções de Autoridade Portuária.*

*Parágrafo Primeiro – Será receita portuária, a ser administrada pela APPA, toda remuneração proveniente do uso da infraestrutura aquaviária e terrestre, arrendamento de áreas e instalações, armazenagem, contratos operacionais, aluguéis e projetos, a qual deverá ser aplicada para o custeio das atividades delegadas, manutenção das instalações e investimentos nos Portos.*

***Parágrafo Segundo – O superávit da receita portuária dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA poderá ser aplicado em projetos, obras e serviços de infraestrutura de transporte do Estado do Paraná, DELEGATÁRIO.***

*CLÁUSULA SEGUNDA: Fica entendido que continuam inalteradas e vigentes, no todo ou em parte, todas as Cláusulas do Convênio de Delegação, constante do processo nº 014497/2000, e alterações subseqüentes, que não contrariem as constantes do presente.*

*CLÁUSULA TERCEIRA. Este Termo só será válido e terá vigência após cumpridas as formalidades legais (sem grifos ou termos em colchete no original).*

A leitura dessa minuta é autoexplicativa e dispensa outros comentários. Resta patente o risco da demora em se tomar uma firme atitude de rechaço à pretensão dos Réus.

Pela concessão da liminar, em suma, ante a *plausibilidade* e *urgência* das razões invocadas.

## **V – DO PEDIDO**

**Ante o exposto**, requer respeitosamente a Vossa Excelência:

- a) a concessão de liminar, *inaudita altera parte*, para que a APPA se abstenha de transferir aos cofres do Tesouro do Estado do Paraná 80% (oitenta por cento) do superávit financeiro decorrente da administração e exploração das instalações portuárias sob sua guarda, apurado em seu Balanço

Patrimonial do exercício de 2009 até o julgamento do mérito da presente ação;

- b) a citação dos Réus, para, querendo, apresentar resposta, no prazo comum de 20 (vinte) dias, sob pena de revelia, observando-se, quanto à APPA e à UNIÃO FEDERAL, o disposto no artigo 6º, § 3º, *parte final*, da Lei nº 4.717/1965, que lhes permite assumir o pólo ativo da ação ou abster-se de contestar o pedido, desde que isso se afigure útil ao interesse público;
- c) a intimação do Ministério Público Federal;
- d) a requisição ao Estado do Paraná, através da Assembleia Legislativa, de cópia do Projeto de Lei Orçamentária que levou à edição da Lei Estadual nº 16.369, de 29 de dezembro de 2009, a teor do que autoriza o art. 7º, inc. I, alínea "b", da Lei nº 4.717/1965;
- e) a requisição à APPA do Balanço Patrimonial referente ao exercício de 2009, a teor do que autoriza o at. 7º, inc. I, alínea "b" da Lei nº 4.717/1965;
- f) a requisição ao Governo do Estado do Paraná de cópia legível das correspondências enviadas ao Ministério do Planejamento e à Secretaria de Portos da Presidência da República, incluindo a minuta de Termo Aditivo nelas mencionada, as quais solicitaram a intervenção daqueles entes da Administração Federal Direta no que tange ao aditamento do Convênio de Delegação nº 37/2001;
- g) no mérito, o julgamento procedente da presente ação, confirmando-se a liminar deferida, com o fito de decretar inválido e sem efeito o disposto no art. 26 da Lei Estadual nº 16.369, de 29 de dezembro de 2009 no que tange à disponibilização ao Tesouro do Estado do Paraná do superávit financeiro decorrente da administração e exploração das instalações

portuárias sob a guarda da APPA, apurado no Balanço Patrimonial dessa autarquia referente ao exercício de 2009;

- h) A produção de todas as provas em direito admitidas, em especial a oitiva dos representantes legais dos Réus, o depoimento de testemunhas, a elaboração de perícias e a juntada de novos documentos;
- i) A condenação dos Réus aos ônus da sucumbência, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.717/1965.

Dá-se à causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Nestes Termos,  
Pedem Deferimento.

Curitiba, 29 de outubro de 2010.

**Fernando Muniz Santos**  
OAB/PR nº 22.384

**Rodrigo Muniz Santos**  
OAB/PR nº 22.918