

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 2009.70.08.000237-1/PR

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : EDUARDO REQUIAO DE MELLO E SILVA
ADVOGADO : EDSON VIEIRA ABDALA
: FABRICIO MASSARDO

SENTENÇA**RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA pela suposta prática das condutas descritas no art. 11, incisos I e II, da Lei 8.429/92.

De acordo com a inicial acusatória, o réu, em suma, enquanto superintendente da Administração do Portos de Paranaguá e Antonina - APPA, atentou contra os princípios norteadores da Administração Pública ao deixar de cumprir lei federal e obstruir o embarque de soja geneticamente modificada no Porto de Paranaguá, durante o período de 2003 a meados de 2007, a fim de satisfazer, dolosamente, suas inclinações pessoais e políticas.

A inicial narra que, a partir da nomeação do réu como superintendente da APPA, em janeiro de 2003, a autarquia, hoje empresa pública, passou a resistir ao armazenamento e ao transporte de soja geneticamente modificada no Porto de Paranaguá. Explica o *parquet* que: i) em 27/10/2003, o Estado do Paraná aprovou a Lei nº 14.162/2003, que vedou o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados no âmbito do Estado; ii) em 10/11/2003, o STF deferiu medida liminar na ADI nº 3.035-3 para suspender a eficácia da Lei estadual nº 14.162/2003, ao argumento de ofensa à competência privativa da União, sendo que, em 06/04/2005, a Suprema Corte, por unanimidade de votos, julgou inconstitucional a indigitada lei; iii) em 15/12/2003, foi editada a Lei federal nº 10.814/2003 que estabeleceu normas para o plantio e comercialização de soja transgênica para a safra de 2004; ii) em 14/10/2004, foi editada a Medida Provisória nº 223, convertida na Lei federal nº 11.092, de 15/01/2005, relativa a safra de 2005; e finalmente, em 27/03/2005, foi aprovada a Lei de Biossegurança.

Acrescenta o MPF que, em decorrência da edição da citada MP 223, de 14/10/2004, a ANTAQ determinou à APPA, por meio do ofício 277/2004-DG, datado de 09/11/2004 (fls. 30/31 do Apenso III, vol I, do IPL), que apresentasse esquema operacional a permitir a movimentação de soja transgênica no porto no prazo de 30 dias. A autarquia, entretanto, argumentou não haver espaço físico para a segregação entre soja tradicional e geneticamente modificada como exigia a Lei federal nº 10.814/03. Em 22/12/2004, continua o *parquet*, a ANTAQ novamente notificou a APPA pela transgressão à Lei federal nº 10.814/03 (fl. 44 do apenso III, vol. 1). Anota, ainda, que, em inspeção realizada no Porto de Paranaguá, em fevereiro de 2005, conclui-se que o argumento de que haveria risco de contaminação não era sustentável. Também, em relatório de 18/08/2005,

foi verificado pela ANTAQ que a APPA continuava a descumprir a Lei federal nº 10.711/2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas (fl. 35 do Apenso III, vol. 2).

O MPF destacou, ainda, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas - TC 008.544/2004-1, a pedido do Congresso Nacional (fls. 09/26 do apenso I). Nas conclusões apresentadas em 15/06/2005, o TCU pontuou, em síntese, que: i) a atitude da APPA em não adotar providências operacionais para a movimentação de produtos transgênicos da safra de 2004/2005 estaria a afrontar a soberania da União em legislar sobre Portos; ii) a negativa da APPA em cumprir a lei federal teria aspecto político e retrataria a existência de conflito entre a União e o Estado do Paraná; iii) a justificativa para o descumprimento da lei federal apontada no Ofício nº 227/2004, de 12/07/2004, não seria plausível, pois a ANTAQ já havia sugerido a utilização de silos privados para o escoamento da soja transgênica.

Acrescenta, também, o MPF que a Associação Brasileira dos Terminais Portuários - ABTP impetrou o MS nº 2006.70.08.000350-7 em face do superintendente da APPA em razão do veto ao embarque de soja transgênica. Nessa ação, foi deferido o pedido liminar, em 28/03/2006, para que a autoridade coatora se abstivesse de proibir o embarque da soja como determinado pela ANTAQ. Além disso, Eduardo Requião, na condição de autoridade coatora, teria feito uso de subterfúgios, em mais de uma oportunidade e por meio de servidores da APPA, para dificultar o cumprimento de mandados de citação/ intimação, eis que, intencionalmente, esteve ausente e deixou de designar substitutos para tanto, retardando a prática de ato judicial que deveria cumprir de ofício, com a intenção de reverter aquela decisão liminar. Essa fato, ademais, comprovaria que a APPA permaneceu por mais de 15 dias sem qualquer representação, pois seu superintendente não compareceu ao trabalho e não designou substituto infringindo o artigo 16, XVII, do Regulamento da APPA, como ratificado pelo chefe de gabinete e pelo réu nos depoimentos prestados nas fls. 13 e 56 dos autos nº 2007.70.08.000144-8.

Ressaltou que, em face da decisão liminar concedida no citado MS, a APPA interpôs o agravo de instrumento nº 2006.04.00.01100-9, ao qual, embora inicialmente acolhido o pedido de suspensão da indigitada decisão, não foi dado provimento em 03/04/2006. Ainda, contra essa decisão do TRF4ª Região, a APPA ajuizou a Suspensão de Segurança nº 2912, em 06/04/2006, cujo pedido foi indeferido pela Suprema Corte. Destacou que, em 07/04/2006, caminhões carregados com soja geneticamente modificada foram impedidos de descarregar e de permanecer no pátio de triagem do Porto de Paranaguá, ao argumento de que o superintendente da APPA não havia sido notificado da liminar, sendo que o réu fez uso da Polícia Militar do Estado do Paraná dando ordem para que caminhões carregados com a referida soja fossem escoltados até a saída da cidade de Paranaguá.

Diante desse quadro, continua o MPF, em 10/04/2006, o juízo federal, excepcionalmente, decidiu pela desnecessidade de intimação do agente coator, pois os recursos judiciais interpostos pela APPA comprovariam que o réu tinha ciência das decisões proferidas. Na sequência, sobreveio decisão judicial requisitando auxílio da polícia federal para dar cumprimento à decisão liminar, da qual o réu foi intimado (fl. 222 do apenso I) e, finalmente, expediu a Ordem de Serviço nº 026/2006, porém com a disponibilização de apenas um único terminal (o berço 206) para o armazenamento e escoamento de soja transgênica. Tal situação, isto é, a estrutura escassa disponibilizada pela Ordem de Serviço nº 026/2006 impedia, indiretamente, o cumprimento da liminar, como também entendeu o juízo federal em nova decisão proferida no MS. O réu, então, expediu a Ordem de Serviço nº 31/2006, a qual também foi insuficiente para dar cumprimento às

ordens judiciais e à lei federal, como fazem prova os inúmeros mandados de segurança impetrados na época, entre eles os de nº 2007.70.08.000576-4 e nº 2007.70.08.000543-0, que comprovariam o descumprimento da lei até metade do ano de 2007.

Por derradeiro, sustentou que reportagens veiculadas em periódicos (fls. 176/187 dos autos nº 2007.70.08.000144-8), uma delas datada de 05/04/2006, ou seja, durante período em que os oficiais de justiça diligenciavam para intimar o réu, demonstram seu forte posicionamento contra os organismos geneticamente modificados, comprovando que as escusas em dar cumprimento a ordem judicial e à citada lei federal (retardo e ausência da prática de ato de ofício) tinham o fim de, apenas, dolosamente, satisfazer sentimentos e convicções pessoais.

No despacho de fl. 56, foi determinada a notificação do réu, nos termos do art. 17, §7º da Lei nº 8.429/92. Na resposta preliminar apresentada às fls. 67/119, aduziu, em síntese, incompetência absoluta da justiça federal de primeira instância para a apreciação do feito. Argumentou que a inicial não apontou qualquer prejuízo ao erário federal, além de não constar no polo ativo ou passivo qualquer das pessoas previstas no art. 109, I, da CF. Sustentou, ainda, que por ser o réu secretário de Estado, titular da secretaria de representação do Paraná em Brasília, o julgamento da causa incumbira à 2ª instância.

Frisou a não comprovação do ato de improbidade, pois sequer foi apontada a intenção desonesta do réu, ou seja, não haveria prova do elemento subjetivo dolo, eis que a inicial acusatória meramente invoca as normas previstas no artigo 11, incisos I e II, de forma genérica. Frisa a inexistência da conduta ímproba e do nexo causal relativo à má-fé ou dolo para esse intento.

Reportou que a questão de fundo deste processo era afeta à política de governo do Estado do Paraná, amparada por decisões judiciais (MS FAEP - Federação de Agricultura do Estado do Paraná - 2004.70.00.037601-9 e nº 1.027/2005 - liminares suspensas - ABTP - Associação Brasileira de Terminais Portuários - MS 2006.70.08.000350-7, agravo de instrumento nº 2006.04.00.011009-9 e SS 2.912-6/PR), leis estaduais, por diversas autoridades públicas e por entidades não governamentais, às quais o réu, na condição de superintendente do Porto, era obrigado a cumprir. Salientou que o requerido, durante todo o período de gestão da APPA, se atentou para o cumprimento da lei de Biossegurança, e às ordens judiciais expedidas nos diversos processos atinentes à matéria, tão logo tomava ciência pessoal, o que demonstraria sua boa-fé e afastaria a possibilidade de se falar em ato de improbidade administrativa.

Destacou que a discussão travada visava tornar o Estado paranaense área livre de transgênicos, preservando sua economia, agricultura e saúde pública. Disse, ainda, que a tentativa da ANEC - Associação Nacional de Exportadores de Cereais em promover a intervenção federal no Porto de Paranaguá, utilizando por fundamento relatório emitido pela ANTAQ e a decisão do Tribunal de Contas da União, por meio do MS 11.707/DF, foi fracassada. Salientou ter havido meros desencontros entre o réu e os oficiais de justiça responsáveis pelas intimações, além disso seria faculdade do superintendente da APPA, conforme legislação de regência, indicar substituto, durante as ausências céleres. Juntou os documentos de fls. 120/1259 (vol. V).

Intimada, nos termos do art. 17, §3º, da Lei nº 8.429/92, a União se manifestou nas fls.1273/1274. Anotou ser outra a pessoa jurídica a ser intimada para fins da citada norma. Não obstante, reservou-se o direito de, *se for do interesse dos órgãos envolvidos que serão consultados,*

ingressar oportunamente no pólo ativo do feito.

No despacho de fl. 1278 foi determinada a intimação da ANTAQ e da APPA para manifestação, também conforme o art. 17, §3º, da Lei nº 8.429/92.

Manifestação pela APPA (fl. 1286) requerendo a improcedência da ação. Destacou, em síntese, que Eduardo Requião de Mello e Silva foi superintendente da APPA por mais de cinco anos *e imprimiu na Autarquia uma das mais austeras administrações da história dos Portos de Paranaguá e Antonina.*

A ANTAQ manifestou desinteresse às fls. 1291/1293, apresentando, dentre outros documentos, relatório final da Comissão Especial designada pela Portaria nº 187/2007 - ANTAQ, de 27/09/2007, constituída para com o fim de apurar supostas irregularidades praticadas pelos administradores da APPA (fls. 1294/1331). Aduziu que, de fato, a ANTAQ teve problemas com o transporte de soja transgênica pelos Portos de Paranaguá e Antonina, o que motivou, inclusive, o pedido de intervenção no Convênio de Delegação nº 37/2001, firmado entre a União e o Estado do Paraná. Porém, em fevereiro de 2007, a Agência conclui não haver motivos para a citada intervenção, opinião essa corroborada pelo Ministro dos Transportes em março de 2007, no seguinte sentido:

a diretoria da Agência deliberou pela abertura de processo administrativo contencioso contra a APPA (Processo nº 50300.001848/2007-24), que apontou outras irregularidades referentes à gestão dos Portos, culminando com a aplicação de multa de R\$ 170.000,00. Especificamente quanto à soja transgênica, a comissão processante entendeu que havia problemas operacionais no transporte, mas que este já se encontrava normalizado, não havendo razão para a aplicação de penalidade neste ponto. Desta forma, esta Agência entendeu sanada a irregularidade apontada anteriormente. (vide relatório em anexo, item XXII).

Impende asseverar que, atualmente, não há registro de reclamações de usuários em razão de eventuais dificuldades na realização do referido transporte.

Em razão do exposto, entendemos que a ANTAQ não deveria integrar o polo ativo ou passivo da demanda. Isso porque houve a constatação de irregularidades desde 2004 - o levaria a Agência a compor o polo ativo -, mas, após 2007, com a regularização do transporte da soja transgênica, a APPA não foi apenada pelo fato. Ou seja, administrativamente, a questão foi considerada sanada. Assim, tendo em vista que eventual adoção de uma posição na demanda seria uma conduta contraditória em relação a uma das duas medidas tomadas por parte desta Agência, manifestamos nossa falta de interesse em integrar a lide.

Após concedida vista dos autos, nada foi requerido pelo MPF (fl. 1332-v).

A ação foi recebida pela decisão de fls. 1333/1334.

Embargos de declaração pelo requerido (fls. 1338 /1339). O recurso foi acolhido, em parte, para agregar, à decisão de recebimento do feito, fundamentos que afastaram as preliminares de incompetência do juízo federal de primeiro grau para o julgamento. Contra esta decisão, o réu não interpôs recurso.

Contestação apresentada pelo réu nas fls. 1431/1481. Destacou, em sede preliminar: i) carência de ação por falta de interesse de agir, eis que União e a ANTAQ asseveraram não ter interesse em integrar a lide e a APPA pugnou pela improcedência da demanda, ademais, as ordens

judiciais foram cumpridas e foi reconhecido administrativamente que os problemas de cunho operacional foram sanados, inclusive sem aplicação de sanção; ii) incompetência da justiça federal por ausência de interesse de qualquer das pessoas previstas no artigo 109, I, da CR, não podendo haver equiparação do MPF aos entes previstos na norma constitucional; iii) abuso de direito por parte do MPF por realizar acusação genérica e sem justa causa. No mérito, sustentou que: i) a questão de fundo tratada no feito envolveu embate técnico e político, nacional e internacional, acerca do plantio e comércio de organismos geneticamente modificados, iniciada em 2003, não se limitando à conduta do acusado enquanto superintendente da APPA; ii) em razão das batalhas judiciais travadas, a APPA, procurando cumprir as determinações judiciais e à lei federal respectiva, após comunicação e orientações recebidas do governo e da procuradoria do Estado do Paraná, buscou meios para evitar a contaminação entre a soja convencional e a transgênica, no estrito cumprimento da legalidade, emitindo as Ordens de Serviço nº 26/06, esta expedida na mesma data da decisão liminar, e nº 63/06, com a ampliação berços de atracação e espaços públicos, culminando na regular movimentação da soja geneticamente modificada; iii) a APPA é dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, técnica e financeira, de acordo com Lei nº 6.249/71, de modo que todos os atos praticados pelo superintendente foram e devem ser vistos como atos da administração dotados de discricionariedade, cujo mérito não deve ser apreciado pelo Judiciário; iv) ausências rápidas não implicam na obrigatoriedade de se observar a norma prevista no artigo 16, XVII, do Decreto 7447/90; v) ausência de comprovação do alegado sentimento pessoal que o réu visava atingir, do elemento subjetivo doloso ou culposo, da atuação ilícita com consciência ou da má-fé. Arrolou cinco testemunhas.

Na réplica de fls. 1484/1496, o MPF juntou cópia do Acórdão nº 2659/2010 (fls. 1497/1542) proferido pelo plenário do Tribunal de Contas da União nos autos nº 013.519/2005-8, em 16/10/2010, que condenou o réu ao pagamento da multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). O fundamento da sanção foi a *reticência em dar cumprimento à legislação federal (Leis nº 10.814/2003 e 11.092/2005, além da Lei de Biossegurança), negando-se a adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada da safra de 2004/2005 e pelo descumprimento dos princípios da Lei nº 8.666, de 1993 no processo de contratação emergencial para execução de serviços de dragagem na Barra da Galheta, situada na Baía de Paranaguá;*

Na decisão de fls. 1553/1554, foi deferido o pedido de acesso aos presentes autos à Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI dos Portos de Paranaguá e Antonina.

Manifestação do réu (fls. 1562/1571) pela exclusão do documento juntado pelo MPF nas fls. 1497/1542, ao argumento de estar em desacordo com os artigos 396 e 397 do CPC/73. O pedido foi indeferido (fl. 1583).

Mediante a expedição da carta precatória nº 6110350, foram ouvidas as testemunhas Paulo Nogueira Artigas, Pedro Dias e Carlos Frederico (fls. 1612/1619). Designada audiência de instrução, foi ouvida a testemunha Stella Maris Figueiredo Bittencourt (fls. 1633/1637. O depoimento do Senador Roberto Requião de Mello e Silva, como testemunha, foi colhido por meio da carta precatória nº 6114925 (fls. 1638/1651).

Alegações finais pelo MPF nas fls. 1654/1692.

Eduardo Requião de Mello e Silva apresentou seus memoriais nas fls. 1695/1706.

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório. Passo a decidir.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminares

Antes de ingressar no mérito propriamente dito, buscando a regularidade do processo e do procedimento, passo à sua análise preliminar.

A relação jurídica processual pressupõe a configuração de elementos subjetivos e objetivos tanto no plano existencial quanto de validade, a fim de que seja reconhecida pelo ordenamento jurídico.

(a) Pressupostos processuais

Deste modo, vislumbro nos autos que estão presentes, no plano de existência, os seguintes pressupostos subjetivos: i) autor com capacidade de ser parte e figurar como demandante (MPF); ii) juiz com jurisdição; e iii) réu com capacidade de ser parte e figurar como demandado. Também, presentes estão os pressupostos objetivos: i) pedido veiculado por petição inicial (sanções); e ii) citação efetivada com prova nos autos.

No plano de validade, verifico que estão presentes os seguintes pressupostos subjetivos: i) autor com capacidade processual, porque independe de assistente ou representante (por força da LC. 75/93, L. 8625/93 e L. 7347/85); ii) capacidade postulatória, porque as partes estão devidamente representadas por patronos validamente constituídos nos autos; iii) juiz competente, segundo o art. 109 da CF, arts. 46 a 53 do CPC; e iv) juiz imparcial, porque não impedido e nem suspeito.

Verifico, ainda, a presença dos pressupostos objetivos intrínsecos: i) citação válida; ii) atos devidamente informados às partes pelas intimações e notificações; iii) efetivação do contraditório; iv) realização do direito de defesa (vista como o direito de se informar, de se manifestar, e de apresentar todos os meios de prova válidos e de ver os seus argumentos considerados); v) bem como os demais pressupostos constitucionais. Também, dos extrínsecos: i) ausência de litispendência; ii) ausência de coisa julgada; iii) ausência de preempção; e iv) ausência de convenção de arbitragem.

Nesse particular, ratifico a decisão de fls. 1404/1406, cujos fundamentos acolho como razão de decidir, para afastar a preliminar afeta à competência da Justiça Federal.

Entendo que, conquanto a União tenha condicionado seu ingresso no feito à manifestação de interesse pelos órgãos envolvidos e esses, por sua vez, tenham se pronunciado contrariamente, certa a existência de interesse público primário de âmbito federal. É dizer, os atos apontados como ímprobos dizem respeito ao serviço público de exploração dos portos marítimos de Paranaguá e Antonina, serviço delegado pela União ao Estado do Paraná por meio do Convênio

nº 37/2001.

Ainda nesse compasso, presente o MPF no pólo ativo da ação, não há como afastar a competência da Justiça Federal para o julgamento da lide por força do que dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal; o artigo 1º, inciso IV, e artigo 5º, inciso I, ambos da Lei n.º 7.347/85 e no enunciado da súmula n.º 329 do Superior Tribunal de Justiça (*O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público*).

É o que se colhe da leitura do julgado a seguir transcrito (grifei):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. SUSPENSÃO DA AÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DE HOLDING. MULTA CIVIL. 1. Além de constituir objeto de exceção oposta pelos réus, a competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação não foi analisada na decisão agravada. Nessa perspectiva, não há razão para antecipar qualquer juízo sobre o tema, porque, a despeito de se tratar de questão de ordem pública e pressuposto para o exercício da jurisdição, ela foi examinada, de modo específico e fundamentado, no referido incidente, e poderá ser devolvida, oportunamente, a esta Corte na via recursal própria. O que é relevante para a apreciação deste recurso é que, com o reconhecimento da competência federal pelo juízo a quo, mantém-se hígido o pronunciamento judicial aqui impugnado e, conseqüentemente, o interesse recursal das agravantes.

2. A legitimidade ativa ad causam do Ministério Público Federal encontra respaldo no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, no artigo 1º, inciso IV, e artigo 5º, inciso I, ambos da Lei n.º 7.347/85, no enunciado da súmula n.º 329 do Superior Tribunal de Justiça (O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público) e na jurisprudência dos Tribunais Superiores. Conquanto a União ainda não tenha se manifestado sobre sua intervenção na lide, é possível antever a existência de interesse federal hábil a configurar a legitimidade ativa ad causam do Ministério Público Federal, especialmente se considerarmos que (1) além de ser acionista majoritária da Petrobrás, há notícia de que o ente estatal transferiu-lhe saldo de seu orçamento de investimentos em aporte significativo (operação que, a toda evidência, tem repercussão significativa no patrimônio público federal) e (2) o interesse na apuração de ilícitos praticados pelos seus dirigentes que importem prejuízo patrimonial à estatal não é meramente econômico, nem apenas presumido, dada sua magnitude e extensão.

3. A despeito de a Petrobrás constituir-se sob a forma de sociedade de economia mista (pessoa jurídica de direito privado não arrolada no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal), a ação de improbidade administrativa é peculiar, porque, afora o aporte substancial de recursos federais na estatal, (1) diz respeito a irregularidades disseminadas em toda a sua administração, com desvio de vultosas quantias, e (2) corresponde ao desdobramento cível dos crimes investigados na Operação Lava Jato, cujas ações penais tramitam na Justiça Federal do Paraná. A originalidade e a dimensão do caso impõem a todos os operadores do direito - e de um modo especial aos julgadores - uma compreensão singular e a redefinição de conceitos tradicionais.

4. Consoante o disposto no art. 6º da Lei n.º 11.101/2005, a recuperação judicial das empresas demandadas não acarreta a suspensão de ações que demandem quantias ilíquidas, podendo ser determinada, inclusive, a reserva de numerário. Na ação cautelar, o Ministério Público Federal visa a assegurar o futuro ressarcimento de valores e a imposição de multa civil decorrentes de atos de improbidade administrativa, a serem apurados na ação principal, e a extensão da responsabilidade de cada réu - que servirá para a definição desses valores - demanda dilação probatória e cognição exauriente dos fatos. Enquanto se apuram essas responsabilidades, a ação prosseguirá em seu juízo natural. Nessa linha, o enunciado da súmula n.º 480 do STJ.

5. Reconhecida a necessidade de constituição de garantia patrimonial para futura execução de título judicial condenatório, a adoção da medida constritiva não implicará a prática de atos executórios (alienação ou disposição), mas mera indisponibilização de bens, que não tem o condão de subtrair bens da esfera patrimonial das agravantes, salvo disposição em contrário. Além disso, não restou comprovado que o plano de recuperação judicial já foi apresentado e aprovado pelo juízo

competente e, mesmo que já o tenha sido, não há como presumir que todos os bens das agravantes estão por ele abrangidos, tampouco que a indisponibilidade decretada pelo juízo a quo, com salvaguarda expressa do capital de giro das empresas, impedirá o regular desenvolvimento de suas atividades empresariais.

6. A indisponibilidade de bens encontra amparo no artigo 7º da Lei n.º 8.429/1992 e está devidamente justificada pelos fortes indícios da prática de atos lesivos ao patrimônio público, sendo implícito/presumido o prejuízo. Com efeito, é cediça na jurisprudência a desnecessidade de prova do periculum in mora concreto - ou seja, da existência de risco de dilapidação do patrimônio do réu -, exigindo-se apenas a demonstração do fumus boni iuris, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade.

7. A constrição cautelar de bens, por estar fundada em evidências, não possui caráter sancionador nem antecipa a culpabilidade do agente, até pela perene reversibilidade do provimento judicial. Tampouco reclama - nessa fase preliminar - apuração individualizada da responsabilidade de cada agravante, com base em acervo probatório exauriente, o que está reservado à sentença.

8. Ante a dimensão das irregularidades apuradas e denunciadas pelo Ministério Público Federal, é verossímil a participação de todo o grupo empresarial no esquema de cartelização de licitações, que resultava no superfaturamento de contratos e pagamentos de propinas a agentes públicos, com movimentação de cifras astronômicas e implicações de diversas ordens. Destarte, há de prevalecer, em juízo perfunctório, a ilação de que a holding não apenas anuiu com as condutas ilícitas como também delas se beneficiou, ainda que indiretamente.

9. A constrição judicial deve recair sobre o patrimônio das agravantes em quantitativo suficiente para garantir o integral ressarcimento dos prejuízos apontados pelo Ministério Público Federal e o pagamento de multa civil. Não cabe limitar a providência de forma proporcional ao número de réus, uma vez que tal metodologia pressuporia a divisão do proveito supostamente auferido por cada um deles, o que não se coaduna com a natureza solidária da responsabilidade aqui cogitada (Nos casos de improbidade administrativa, a responsabilidade é solidária até a instrução final do feito, momento em que se delimita a quota de responsabilidade de cada agente para a dosimetria da pena). Nem seria possível aferir, no presente estágio processual, o grau de participação dos réus nas condutas ímprobas que lhes são imputadas.

10. Na inicial da ação cautelar, houve a explicitação dos danos causados à Petrobrás e os benefícios auferidos pelas agravantes. Segundo o relatado, o pagamento de propina revertia sob a forma de facilidades e vantagem econômica indevida às empresas cartelizadas (domínio do mercado de grandes obras de engenharia civil demandadas pela Petrobrás, eliminação da concorrência, imposição de preços maiores aos que seriam obtidos em um ambiente de livre concorrência, superfaturamento etc.). Eventual devolução de valores por Paulo Roberto Costa não esvazia a pretensão condenatória do Ministério Público Federal, que se refere aos benefícios obtidos indevidamente pelas próprias agravantes. Nem há como afirmar - nesta fase processual, antes de finalizada a instrução probatória na ação principal - que a integralidade das importâncias pagas a título de propina já foi restituída, nem que corresponde à totalidade do numerário alcançado pelas agravantes, porquanto é consabido que o delator recebeu propina de inúmeras empresas cartelizadas.

11. Os contratos utilizados para o cálculo do prejuízo apontado pelo órgão ministerial foram identificados na inicial. A par disso, o pleito formulado na ação originária está embasado não apenas nos depoimentos dos delatores como também em outros elementos probatórios, que constituem indícios de participação das agravantes no cartel e nortearam a estimativa de valores apresentada pelo Ministério Público Federal.

12. A aplicação das penalidades elencadas no artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, dentre as quais multa civil, foi expressamente requerida na inicial, razão pela qual o seu valor (estimado) deve ser incluído no cálculo do montante a ser assegurado, mediante a indisponibilidade de bens dos réus. (TRF4, AG 5020594-73.2015.404.0000, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 09/11/2015)

Assim, fica afastada a preliminar de incompetência deste juízo para o julgamento do feito.

(b) Condições da ação

Quanto às condições da ação, entendo também que estão presentes a possibilidade jurídica do pedido (pela ausência de impedimento no ordenamento), que ainda era exigida no momento da propositura da demanda por força do disposto no artigo 267, VI, do CPC/73. Também presente o interesse de agir e a legitimidade *ad causam*, vez que todas as partes estão vinculadas à relação jurídica material.

Reconheço que as partes possuem legitimidade.

A legitimação para a causa - *legitimatío ad causam* - em sendo uma das condições da ação, tem sua vinculação, por definição, com a relação jurídica material. É do plano material que se extrai a legitimidade enquanto "condição da ação", ao contrário da legitimação para o processo - *legitimatío ad processum* - que representa "pressuposto processual" e se vincula à capacidade de poder estar em juízo.

Nesse sentido, José Roberto dos Santos Bedaque afirma: "A legitimidade corresponde à identificação das *giuste parti del processo*, ou seja, daquelas que, ante a relação de direito material supostamente existente, devem figurar nos pólos ativo e passivo do processo" (in. Efetividade do processo e técnica processual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 283.).

Assim, a "legitimidade ativa" pressupõe essa vinculação necessária e intrínseca com a relação jurídica material, já que não se trata da substituição processual prevista em lei. Como antes já assentado, o Ministério Público Federal ostenta legitimidade ativa *ad causam*, haja vista o interesse público tutelado nesta demanda.

Noutro vértice, verifico que o réu está vinculado materialmente ao fato ocorrido, do que se extrai, para fins de aferir a existência de condição da ação, que possui *legitimatío ad causam*.

Ainda, no que tange ao interesse de agir, inquestionável a necessidade e a utilidade da tutela jurisdicional no presente caso.

Convém aqui relembrar a independência das esferas civil, penal e administrativa, exceto na hipótese em que seja reconhecida a inexistência dos fatos, ou quem seja o seu autor, pelo juízo criminal, nos termos do art. 935 do CC. Vale dizer, o fato de a ANTAQ não ter aplicado qualquer sanção ao réu ou à APPA não impede o pedido de responsabilização pela prática de atos de improbidade e incursão nas respectivas penas feito pelo MPF, nos termos do artigo 12, *caput*, da Lei 8.429/92.

Nesse diapasão, recente julgamento do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT, I E II, DA LEI 8.429/92. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUIU PELO INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL. DECISÃO DE 1º GRAU RESTABELECIDADA. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (...) VII. A circunstância de o agravante ter sido absolvido, em ação criminal, pelo mesmo fato, não impede a instauração de ação

de improbidade administrativa, dada a independência entre as esferas administrativa, civil e criminal. Como destacou o Juízo de 1º Grau, "eventual decisão proferida em sede de processo penal somente repercutiria na instância civil e administrativa caso reconhecida a inexistência dos fatos ou afastada a respectiva autoria, hipótese inócua na hipótese". VIII. O restabelecimento do decisor de 1º Grau não pressupõe o reexame de fatos ou provas, porquanto o juízo que se impõe restringe-se ao enquadramento jurídico dos fatos, tal como delineados no acórdão e na decisão de 1º Grau, impugnada no Agravo de Instrumento. Nesse sentido: STJ, REsp 1.504.744/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 24/04/2015. IX. Agravo Regimental improvido. (AgRg no AgRg no AREsp 558.920/MG, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 13/10/2016)

No que pertine à existência de justa causa sabe-se que ela se faz presente diante de apenas indícios da prática de atos administrativos ímprobos, forte no princípio *in dubio pro societate*. Com isso, o juízo conclusivo acerca dos fatos apontados pelo MPF, inclusive a respeito do elemento subjetivo, somente seria possível neste momento, isto é, após ter ocorrido o regular processamento da demanda. Sobre o tema, o enunciado da súmula nº 119 do TRF4: *Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o mero indício da prática de atos ímprobos legitima o recebimento da petição inicial.*

Mérito

i) improbidade Administrativa

(a) Ato de improbidade Administrativa

A CR/88 elencou, como não fizera antes, um rol principiológico para balizar a República e traçar os contornos do Estado Democrático de Direito em seus diversos dispositivos. Sem dúvida, no que pertine ao Estado, foi extenuante ao prever no art. 37 linhas e contornos bastante rígidos para o agir público, posto que exigiu atenção à legalidade, publicidade, eficiência, impessoalidade etc. Sem dúvida, de maneira explícita pela primeira vez, trouxe no *caput* desse artigo, quanto em outras oportunidades, o dever de *moralidade*, tentando traduzir o anseio de anos de luta contra o autoritarismo e o compadrio que marcaram o Brasil desde os tempos de sua tardia constituição como nação em meados do séc. XIX (no bem querer de Victor Nunes Leal).

Pelo respeito à *moralidade* quis-se exigir do Estado e do próprio Administrador Público virtudes próprias à civilidade: *honestidade, correção de conduta, boa administração*, o que foi feito através de previsão mais ampla, e vaga, naturalmente, pelo repúdio à *improbidade administrativa* (art. 37§ 4º, art. 14, §9º, art. 15, V e art. 85, V). Assim, nos anseios de se corrigir os rumos da *praça* para que não fosse à imagem da *casa* (Roberto DaMatta), a legislação infraconstitucional federal (L. 8429/92) e bem assim a jurisprudência avançaram na delimitação do que poderia ser descrito pela locução *improbidade administrativa*.

Inicialmente, tal avanço se deu em relação à natureza do ato de improbidade. Ultrapassada a compreensão pelo STF (Reclamações 2138 e 2186) de que seria um *ilícito criminal* (pela abertura, diferença de sanções e ressalva constitucional), ou de que seria um *ilícito administrativo* (pela diversidade de sanções, exclusividade a servidores, e exigibilidade do estatuto), reduziu-se a ser um *ilícito político* (face à sanção de suspensão de direitos políticos), bem como um *ilícito civil* (pela indenização gerada e ampla aplicabilidade). Trata-se, portanto, de ato que exige, pela natureza cível, dos mesmos elementos configuradores da responsabilidade

civil: *sujeito ativo, sujeito passivo, ato e elementos subjetivos* (apenas o *dano*, por inconsistência em todas as hipóteses, não é exigível para configurar a improbidade - art. 21, I).

Em seguida, para evitar que qualquer ato viesse a ser improbidade administrativa, como favoritismos, exercício nocivo da função pública, desrespeito à ordem jurídica etc., visto que é expressão indeterminada no antecedente, cujos significantes são vários, cuidou o legislador infraconstitucional de traçar nos arts. 9º, 10 e 11 da L. 8429/93 um *suporte fático hipotético* (Pontes de Miranda) o mais claro possível (apesar da natureza exemplificativa dos róis).

Assim, sem avançar nas situações do rol exemplificativo do art. 10 de *aerarius publicus damnus* (atos que geram prejuízo aos cofres públicos), dos do art. 9º, referentes aos atos que geram em detrimento do Poder Público significativa *locupletatio sine causa* (recebimentos indevidos de vantagens econômicas), cumpre analisar aqui, especificamente, as do art. 11 de *ofensa aos princípios da administração pública*, incisos I e II da L. 8.429/92. Para, em seguida, analisar se a conduta do réu pode ou não se subsumir à tipologia normativa.

(b) Ofensa aos Princípios da Administração Pública (tipo do art. 11, caput e incisos I e II da L. 8429/92)

A conduta praticada pelo réu, consoante a inicial do Ministério Público Federal, permitira a incidência normativa do art. 11, inciso I da L. 8429/93, que assim friamente estabelecem:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Interpretando o dispositivo, é de fácil conclusão que os termos são abrangentes e permitem a subsunção de todo e qualquer ato, tenha ele natureza comissiva ou omissiva que atente contra os princípios que regem a Administração Pública e suas instituições, logo, que ofendam à honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

De modo mais específico, dentro de suas possibilidades normativas, os incisos, em grande parte repetitivos semanticamente, avançam para prever a situação do indivíduo, que:

- inciso I: em razão do cargo, mandato, função, emprego ou atividade em entidades prevista no art. 1º da L. 8429/92, pratica ato visando à finalidade proibida em lei ou regulamento ou tão somente finalidade diversa da que é prevista na regra de competência;

- inciso II: tendo dever inerente às suas atribuições, deixa indevidamente de praticar ou retarda ato abarcado em sua esfera de competência.

Naturalmente, este dispositivo nada mais faz do que tentar conjugar velha discussão jusfilosófica da relação entre direito e moral. Pôs-se tal previsão legal a traduzir a norma que

sanciona toda e qualquer conduta imoral (travestida pelos substantivos de honestidade, imparcialidade e lealdade) praticada em detrimento das instituições públicas justamente por desrespeito a dispositivo legal.

Em suma, sempre que a *prótase* (Lourival Vilanova) fática se configurar - desvio de finalidade, demora ou omissão de ato lícito no exercício de atividade pública - tem-se-a como condição necessária e presumivelmente suficiente (McCormick) para que a *apódase* se realize, qual seja, incidam as normas insculpidas no art. 11, *caput* e incisos I e II da L. 8429/92 e se tornem os atos fatos jurídicos, mais especificamente, *atos de improbidade administrativa*.

(c) Nexo Causal

Todavia, não basta a configuração fática acima descrita para que se trate de um *ato de improbidade* e as sanções legais possam incidir. É pressuposto indispensável que haja um *nexo causal* manifestado pela possibilidade de vincular um agente, seja ele ou não servidor público, ao *ato de improbidade* praticado em detrimento aos princípios públicos em sentido geral.

Assim, é preciso que alguém possa se colocar justamente na posição de quem pratica o ato de improbidade - *sujeito ativo* (pessoa física ou jurídica) - em detrimento de um ente da administração ou de alguém que receba algum tipo de subvenção pública - *sujeito passivo*. E, também, que seja possível, pela descrição pormenorizada de sua conduta, vincular tal ato de improbidade ao sujeito ativo.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Na situação dos autos, tem-se que eventual ato praticado pelo réu - agente público (em sentido mais amplo que de funcionário público do art. 327 do CP) só permitiria o *nexo causal* se fosse possível comprovar ter sido ele, por determinado e especificado ato, que agiu com desvio de finalidade e/ou não cumpriu com as finalidades inerentes ao exercício de sua função, lesando, então, a Administração Pública - *sujeito passivo*.

(d) Elemento Subjetivo

Ademais, é sabido que a legislação, inobstante a qualificação subjetiva na prática do ato de improbidade e seu respectivo nexo causal, exige também um elemento subjetivo a depender das situações de improbidade. Sem embargo a exclusividade prevista na redação do art. 11, tem-se que: i) para os atos de *enriquecimento ilícito* (art. 9º), é indispensável a configuração do *dolo*, vez que ninguém aumenta o seu patrimônio em detrimento do poder público de maneira prejudicial se não o for voluntária e conscientemente; ii) para os atos de *dano ao erário* (art. 10), tem-se logicamente a possibilidade da prática com *culpa* ou *dolo*, haja vista que é possível, mesmo sem

consciência ou sem vontade agir em detrimento do Poder Público gerando a lesão; iii) por fim, para os atos de *ofensa aos princípios da administração* (art. 11), fundamental a existência do *dolo* em meu entendimento (sem embargo se tratar de questão controvertida que aceita a culpa).

Ademais, também não basta que tenha sido o *praticar ato ilícito ou deixar de praticar* ato de ofício por simples oposição à exigência legal, é indispensável que o *agir ilícito e o não-agir ex officio* (tal a figura delitiva da prevaricação) tenha sido maculado pela *desonestidade* (STJ REsp 480.387; REsp 269.683 e REsp 534.575). É preciso cuidar para não considerar o *mau e inábil administrador* (que pode e deve ser punido política e administrativamente) em *ímprobo administrador* (REsp 213.994).

(e) Sanções aplicáveis

Uma vez esquadrihados quem, como, através do que e contra quem o ato considerado de *improbidade administrativa* foi praticado, é possível que o consequente normativo se realize da norma secundária sancionatória prevista no art. 12 da L. 8.429/93, qual seja, a possibilidade da aplicação de algumas sanções isoladas ou cumulativamente:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela L. 12.120/09)

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

No caso dos autos, as sanções possíveis diante de ato de improbidade manifestado pelo atentar contra os princípios da Administração Pública, são: i) ressarcimento integral do dano, quando houver; ii) perda da função pública; iv) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; iv) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e v) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos;

Assim, eventual punição (e aqui não há de se considerar a indisponibilidade de bens, posto que tão-somente medida de natureza cautelar) poderá levar em conta apenas tais sanções conforme a razoabilidade entre os fins almejados e os meios escolhidos, fugindo, conseqüentemente, a qualquer punição em bloco, já que a individualização norteia a aplicação (REsp 505.068 e REsp 300.184).

Feitas tais considerações, fixado o entendimento judicial sobre os temas relevantes para o deslinde do caso em relação a eventual improbidade administrativa, é possível fazer a análise dos atos e verificar se a imputação ofertada pelo MPF é correta, a ponto de subsumir a conduta do réu como ato atentatório aos princípios da Administração Pública.

ii) Subsunção dos atos praticados às imputações requeridas

I. Deixar de dar cumprimento a lei federal e a ordens judiciais obstruindo a armazenagem e o embarque de soja geneticamente modificada no Porto de Paranaguá

A inicial, bem como os demais documentos juntados aos autos, narram que, na qualidade de superintendente da administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA, o Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva atentou contra os princípios da Administração Pública ao deixar de cumprir atos de ofício e de praticá-los com desvio de finalidade, consistente em: descumprir lei federal e ordens judiciais, obstruindo a armazenagem e embarque de soja transgênica no Porto de Paranaguá de 2003 a meados de 2007, a fim de satisfazer suas inclinações pessoais e políticas.

A preambular foi instruída com cópia integral e apensos do Inquérito Policial nº 2007.70.08.000144-8.

No que pertine à afirmação de ter o réu se furtado a receber intimações judiciais, notadamente aquelas relativas ao Mandado de Segurança nº 2006.70.08.000350-7, além de ter se ausentado do trabalho sem deixar substituto legal por prazo superior a quinze dias, entendo não haver provas suficientes da intenção dolosa do réu neste ponto.

A testemunha Stella Maris Figueiredo Bittencourt, advogada que trabalhou como procuradora jurídica na APPA de 2004 a 2007, e a partir dessa ano como chefe de gabinete, ao ser questionada em juízo, afirmou que o regimento interno da APPA previa situações específicas em que o superintendente deveria ser substituído pelo diretor administrativo e pelo procurador-chefe em responsabilidade compartilhada, em eventual viagem ao exterior, doença ou férias. Em viagens céleres, porém, outra servidor não poderia responder pelo superintendente. Ainda segundo a testemunha, era comum os oficiais de justiça retornarem para realizar intimações, nunca tendo havido negativa do réu em recebê-las.

Disse ainda a testemunha, que as determinações e atos do superintendente da APPA se restringiam a cumprir o que era determinado pelas normas estaduais e de biossegurança, que determinam a segregação da soja transgênica e convencional, além da verificação das certificações. Afirmou que foi imediatamente cumprida a decisão judicial que ordenava a utilização do silo público, em momento algum houve resistência ao cumprimento das normas e decisões judiciais, burla ou outra medida. Explicou que, diante da preocupação do réu com o risco de contaminação entre as sojas no momento do escoamento, a alternativa foi buscar um outro local

até que fosse construído um novo silo público, além de um berço especial. Afirmou que todas as medidas foram buscadas para atender os interesses do povo do Paraná.

Assim, embora exista a possibilidade de o réu ter, intencionalmente, buscado compromissos externos para não ser intimado em momento oportuno e assim cumprir as liminar concedidas a favor dos impetrantes, tendo em conta o fato de os depoimentos colhidos em juízo ratificarem as afirmações do réu, concluo pela não comprovação do dolo neste ponto.

Dito isso, passo à análise do ato omissivo propriamente dito.

Conforme narra o *parquet*, a obrigação de armazenagem e escoamento de soja transgênica no Porto de Paranaguá decorria de previsão expressa contida nas seguintes normas:

a) Lei Federal nº 10.814/2003, de 15/12/2003, que estabeleceu normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004;

b) Medida Provisória nº 223, em 14/10/2004, convertida na Lei Federal nº 11.092, de 15/01/2005, que estabeleceu normas para safra de soja transgênica de 2005;

c) Lei Federal nº 11.105, de 24/03/2005 (Lei de Biossegurança).

Tais normas autorizavam o plantio e comercialização do organismo geneticamente modificado - OGM, dentre eles a soja transgênica, atendidas as prescrições legais, a partir do ano de 2004. Assim, por passar a ser considerado produto lícito no país, os produtores poderiam utilizar o Porto de Paranaguá para exportar a soja transgênica.

Sem olvidar que, em 27/10/2003, o Estado do Paraná aprovou a Lei nº 14.162/2003, que vedava o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados no âmbito do Estado, já em 10/11/2003 o STF deferiu medida liminar na ADI nº 3.035 para suspender a eficácia daquela lei, ao argumento de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Em 06/04/2005, a Suprema Corte, por unanimidade de votos, julgou inconstitucional a Lei estadual nº 14.162/2003.

É dizer, com a suspensão da eficácia da lei estadual nº 14.162/2003, e posterior declaração de inconstitucionalidade, ainda em 10/11/2003 deixou de existir qualquer norma a autorizar o impedimento da exportação de soja transgênica pelo porto de Paranaguá, assim como para os demais portos brasileiros.

Cumpra aqui lembrar, ademais, que o porto de Paranaguá é apenas administrado pelo Estado paranaense mediante delegação da União, por intermédio do Convênio nº 037/2001. Ou seja, nunca foi de utilização exclusiva dos paranaenses, devendo sua gestão observar, notadamente, o atributo mínimo da imparcialidade.

Nesse contexto, por meio do ofício 277/2004-DG, de 09/11/2004 (fls. 30/31 do Apenso III, vol I, do IPL), ou seja, aproximadamente, um ano após a suspensão da Lei estadual nº 14.162/2003 e também da vigência da Lei federal nº 10.814/2003, a ANTAQ solicitou ao Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva que, na condição de superintendente da APPA, apresentasse esquema operacional, no prazo de trinta dias, de modo a possibilitar o escoamento e embarque

adequado da soja transgênica.

A determinação, porém, não foi atendida pelo requerido ao argumento de que inexisteria espaço físico para a segregação entre soja tradicional e geneticamente modificada, como exigia a Lei federal nº 10.814/03.

Em 22/12/2004, a ANTAQ, novamente, notificou a APPA (fl. 44 do apenso III, vol. 1) e, em fevereiro de 2005, realizou inspeção no Porto de Paranaguá, concluindo, no Relatório nº 01/2005, pela viabilidade da movimentação e embarque de soja transgênica pelo Porto de Paranaguá, ficando, assim, afastado o argumento de que haveria risco de contaminação entre a soja convencional e a transgênica. Conforme relatório nº AG - 001/2005 - SPO, de 18/08/2005, cujas visitas de inspeção à APPA foram realizadas em 15/02/2005 e 16/02/2005, a ANTAQ verificou que a autarquia continuava a descumprir imotivadamente a Lei Federal nº 10.711/2003 (fls. 4, 10 e 11 do Apenso III, vol. 2).

Consta no documento (grifei):

No ofício nº 016/05-APPA, de janeiro de 2005 (Doc3), mais uma vez a APPA posiciona-se francamente disposta a não cumprir a Lei Federal nº 10.711, de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências, alegando dificuldades de ordem operacional, em especial a dificuldade para a segregação da soja geneticamente modificada de modo a que não venha a contaminar outros produtos.

Primeiramente, constata-se que a APPA vem descumprindo de forma sistemática uma lei federal. A APPA é uma autarquia estadual, que por delegação da União foi investida na administração dos portos públicos de Paranaguá e Antonina e, portanto, está obrigada a operar toda e qualquer carga legalmente habilitada que demande aqueles portos para transbordo e armazenagem.

Quanto à alegação apresentada, esta carece inteiramente de fundamento, visto que nos silos e correias próprias do porto, bem como nas instalações exclusivas de seus usuários, são operados todos os tipos de grãos alimentares, como o milho, a soja e o trigo sem que tal contaminação tenha sido verificada nos embarques realizados no porto.

(...)

Essa posição intransigente e de desrespeito à lei federal vem sendo denunciada pela ANTAQ desde a apresentação do 1º Relatório de Procedimento de Fiscalização da Gestão do Convênio de Delegação dos Portos de Paranaguá e Antonina, realizado em fevereiro de 2004, demonstrando o explícito propósito daquela Administração em afrontar a ordem federal e suas entidades fiscalizadoras, uma vez que os argumentos utilizados para tentar justificar esse procedimento foram todos derrubados em exaustivas análises realizadas nos seguidos relatórios apresentados ao longo da realização desse Procedimento Administrativo.

Assim, a competência técnica para o equacionamento desta questão está patentemente exaurida.

Evidente, assim, a insustentabilidade da justificativa apresentada pelo réu para o não atendimento das determinações do órgão fiscalizador e lei federal, por dois motivos simples: por primeiro, porque seu argumento de risco de contaminação entre as sojas não era sustentado pelo órgão fiscalizador e técnico; por segundo, pela própria inércia, por longo período, em apresentar o plano operacional a possibilitar o escoamento da soja. É dizer, o Sr. Eduardo Requião defendia sua omissão, seu não agir, por meio de motivações evidentemente inidôneas e sem qualquer respaldo legal.

Essa situação foi constatada e declarada também por auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, autos nº 008.544/2004-1 - (fls. 09/26 do apenso I e fls. 1497/1542), a pedido do Congresso Nacional. Após efetuada inspeção no Porto de Paranaguá, a equipe da Secretaria de Fiscalização de Desestatização - Sefid propôs chamar em audiência o Sr. Eduardo

Requião de Mello e Silva, sugestão que foi acatada pelo plenário do TCU.

No acórdão, foi determinado que o réu apresentasse justificativa acerca de diversas ocorrências desalinhadas à legislação aplicável e às condições pactuadas no Convênio de Delegação 37/2001 (fl. 1507), dentre elas (grifei):

9.1.3 no Acórdão 2.059/2006, do Plenário deste Tribunal, que noticia o não-saneamento das seguintes irregularidades que foram imputadas à gestão da Appa:

9.1.3.1 reticência em dar cumprimento à legislação federal, negando-se a adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada da safra de 2004/2005.

Na sequência, a Sefid, analisando as razões apresentadas pelo Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva, concluiu conforme segue (fl. 1527-grifei):

3 - DAS QUESTÕES RELACIONADAS COM O ACORDÃO 2.059/2006, proferido nos autos do TC 013.937/2005-8.

160. Essas questões versam sobre o monitoramento empreendido pela Sefid, com a finalidade de verificar o cumprimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão nº 768/2005-TCU-Plenário.

9.1.3 não saneamento das seguintes irregularidades que foram imputadas à gestão da APPA:

9.1.3.1. reticência em dar cumprimento à legislação federal, negando-se a adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada da safra de 2004/2005;

Razões e justificativas apresentadas:

161. O responsável pela APPA informa que 'hoje' todos os terminais privados estão autorizados a receber, movimentar e embarcar soja geneticamente modificada, por todos os berços de atracação especializados (fls. 441). Apresenta às fls. 2/12 do anexo 27, declarações de empresas que operam nos terminais privados sobre as quantidades de soja convencional e transgênica em toneladas movimentadas no período compreendido entre 1º de janeiro de 2006 a 30 de abril de 2007. Da mesma forma, apresenta certidão fornecida pela Claspar, Empresa Paranaense de Classificação de Produtos, informando que classificou soja transgênica nos terminais de graneis sólidos para o mesmo período (fls. 14, anexo 27).

162. Acrescenta ainda que a soja geneticamente modificada é embarcada em todos os berços de atracação para navios graneleiros do porto, estando totalmente superada a alegada reticência em adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada (fls. 442).

Análise:

163. Esse tema foi abordado no TC 013.937/2005-8 e naqueles autos o Ministro dos Transportes, em resposta ao Aviso nº 1959SGS/TCU, de 14 de dezembro de 2006, informou, às fls. 302, que a questão da movimentação da soja geneticamente modificada encontra-se normatizada.

164. Entretanto, o Conselho de Autoridade Portuária de Paranaguá, em 22 de março de 2007, considerou que a recepção, armazenagem e embarque de soja geneticamente modificada ainda não estavam sendo realizada a contento e, por isso, resolveu por meio da Deliberação nº 007/2007, que a Administração dos Portos APPA, cumprisse fielmente a legislação que disciplina a movimentação de produtos geneticamente modificados pelo Porto de Paranaguá, notadamente as decisões da Justiça Federal e o Despacho da Previdência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de passar a imediatamente a operar a movimentação de soja geneticamente modificada (OMG) através do Silo Público - Silão (fls. 375/378).

165. *Nota técnica de nº 24/2007-GFP, datada de 2 de maio de 2007 e alaborada pela Antaq para responder aos questionamentos levantados pelo TCU através do Acórdão nº 632/2007, pronunciando-se no sentido que em relação ao embarque da soja transgênica foi cumprido o Mandado de Segurança nº 2006.70.08.001397-5 da Procuradoria da República no Município de Paranaguá estando a classificação e o embarque sendo efetuado normalmente (fls. 347).*

166. *Vale ressaltar que os documentos apresentados pelo Superintendente às fls. 1/14, do anexo 27, referem-se ao embarque de soja entre 1º de janeiro de 2006 a 30 de abril de 2007, período diferente do questionado em sede de audiência. Da mesma forma a edição da Deliberação nº 007/2007 - CAP permite afirmar que, em março de 2007, a recepção, a armazenagem e o embarque de soja geneticamente modificada ainda não estavam sendo realizados a contento.*

167. *Portanto, em relação à questão objeto da presente audiência, que trata da negativa em adotar as providências operacionais necessárias para o embarque de soja geneticamente modificada referente à safra 2004/2005, de forma a cumprir fielmente a legislação que disciplina a movimentação de produtos geneticamente modificados, não é possível acolher as razões e justificativas trazidas aos autos, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, conjugado com o art. 250, IV, §2º do Regimento Interno desta Casa ao Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva.*

No voto condutor do Acórdão nº 2659/2010-TCU (fls. 1538/1539), consoante o encaminhamento proposto pela Sefid quanto ao tema disposto no subitem 9.1.3.1, o Relator Ministro Augusto Nardes manifestou-se no seguinte sentido:

(...)

8. *Seguindo em minhas considerações, e acompanhando o encaminhamento proposto pela unidade técnica, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, considero que devem ser rejeitadas as justificativas apresentadas para as irregularidades relativas aos subitens 9.1.2 e 9.1.3.1 do Acórdão nº 632/2007 - TCU-Plenário, resultando na aplicação de multa ao gestor.*

9. *Os fatos relacionados no subitem 9.1.2 referem-se à contratação emergencial para a execução de serviços de dragagem na Barra do Galheta, situada na Baía de Paranaguá. Conforme analisado pela unidade técnica, as justificativas apresentadas pelo gestor não foram capazes de elidir as irregularidades cometidas na contratação, especialmente a situação privilegiada da empresa SOMAR em relação aos demais concorrentes e a contratação de forma emergencial, decorrente da falta de planejamento e má-gestão dos recursos públicos, caracterizando-se o descumprimento aos princípios da Lei nº 8.666/1993.*

10. *Quanto à irregularidade constante do subitem 9.1.3.1, a mesma diz respeito à reticência da APPA em dar cumprimento à legislação federal, negando-se a adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada das safra de 2004/2005. Conforme avaliou a unidade técnica, as justificativas apresentadas não elidem a irregularidade cometida, um vez que tentam esclarecer fatos em períodos divergentes do questionado.*

11. *A respeito desse assunto, o Eminentíssimo Ministro Relator Valmir Campelo, no item 16 do voto condutor do Acórdão nº 768/2005 - TCU-Plenário, já havia destacado que a APPA, ao descumprir as medidas operacionais que viabilizassem o embarque da soja transgênica, negou cumprimento à legislação federal (Leis nº 10.814/2003 e 11.092/2005, além da Lei de Biossegurança), como também à Cláusula 3.XIII do Convênio de Delegação nº 37/2001.*

12. *Assim, a prática das irregularidades descritas nos subitens 9.1.2 e 9.1.3.1 se caracteriza como grave infração à norma legal e regulamentar, o que justifica a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.*

Na sessão plenária de 06/10/2010, acolhendo o voto acima transcrito, acordaram os

Senhores Ministros do Tribunal de Contas da União, em face às irregularidades apontadas, aplicar ao Sr. Eduardo Requião multa no valor de R\$ 15.000,00, nos seguintes termos (fl. 1541):

(...)

9.4. com fulcro no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, c/c o inciso II, do art. 268 do Regimento Interno, e em face das irregularidades descritas a seguir, aplicar ao Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva, a multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for para após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

- reticência em dar cumprimento à legislação federal (Leis nºs 10.814/2003 e 11.092/2005, além da Lei de Biossegurança), negando-se a adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada da safra de 2004/2005; e

- descumprimento dos princípios da Lei nº 8.666, de 1993 no processo de contratação emergencial para execução de serviços de dragagem na Barra da Galheta, situada na Baía de Paranaguá;

(...)

Transcrevo, ainda, pela pertinência e relevância, o excerto do voto condutor do Acórdão nº 768/2005 do Tribunal de Contas proferido pelo Ministro Valmir Campelo, autos nº 008.544/2004-1, em sessão anterior, de 16/6/2005 (fl. 20 do Apenso I - grifei):

(...)

9. As irregularidades da administração portuária, conforme descrito no Relatório que precede este Voto, são as mais variadas.

10. Primeiramente comento a situação que me parece mais grave, por seu caráter de conflito que toca em princípio essencial da organização da República: a unidade da federação e a distribuição constitucional de competências entre União, Estados e Municípios. Refiro-me à reticência da APPA em dar cumprimento à legislação federal, negando-se a adotar as providências operacionais para o embarque de soja geneticamente modificada.

11. O possível prejuízo decorrente dessa postura, mais do que atingir o patrimônio da União, representa potenciais prejuízos à própria economia do País, na medida em que impede a exploração da produção de soja que normalmente é escoada pelos portos administrados pela APPA.

12. Furto-me aqui de adentrar na polêmica acerca da discussão de cunho ambiental que envolve o tema dos transgênicos. Não que negue a sua relevância, mas, para o deslinde deste processo, entendo que deva se partir das premissas de ordem legal que regem a matéria. De fato, o País já conta com a Lei de Biossegurança, de 24 de março deste ano, que entre outros assuntos, regulamenta a produção e comercialização de organismos geneticamente modificados. E, mesmo antes desse diploma legal, a Lei nº 11.092, de 15/01/2005, definiu normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2005 e a Lei nº 10.814, de 15/12/2003, tratou da safra de 2004. Referidas leis estabelecem condições necessárias à comercialização do produto, não havendo restrições, portanto, que justificassem a negativa da APPA em realizar o embarque.

(...)

Como se nota, para qualquer lado que se mira, é manifesta a inexistência de respaldo técnico ou legal para a recusa do réu ao embarque da soja geneticamente modificada pelos terminais portuários do Estado do Paraná a partir do ano de 2004.

Noutro giro, como segundo argumento a justificar sua omissão, o requerido frisa a existência de solicitações do governo do Estado do Paraná ao Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento para que o Estado paranaense viesse a ser declarado, mediante portaria, área livre de produção de soja transgênica (fls. 175/205).

Noutros termos, a inação do réu em tomar as providências determinadas pela ANTAQ teria também por motivação supostos compromissos informais firmados entre o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e o Governador do Estado do Paraná, e irmão do réu, Roberto Requião. A respeito, a matéria jornalística apresentada pela defesa na fl. 379.

Contudo, era de conhecimento público que os efeitos da Lei Estadual nº 14.162/2003, que davam fundamento aos pedidos do governo do Estado do Paraná à União, já haviam sido suspensos pelo STF na ADI nº 3.035-3, desde 10/11/2013.

Ora, o réu, na condição de superintendente da APPA, não poderia deixar de cumprir as determinações do órgão fiscalizador, devidamente fundamentadas em leis federais, ao argumento de que discussões informais sobre o tema eram travadas entre o governo do Estado do Paraná e da União.

Aliás, ao ser ouvido como testemunha nestes autos (fl. 1651), o ex-governador do Estado do Paraná, hoje senador, Sr. Roberto Requião de Mello e Silva, indagado pelo MPF, não confirmou as alegações. Segundo afirmou, orientou Eduardo Requião a cumprir a indigitada lei estadual apenas enquanto estava em vigência, como colhe-se do depoimento:

como Governador do Paraná, nomeou o requerido Superintendente do Porto de Paranaguá; que o requerido foi exonerado quando se estabeleceu que parentes até 3º grau não poderiam ocupar cargos comissionados, salvo de secretário; que nunca determinou o requerido a descumprir ordens judiciais, mesmo porque isso seria crime; que o depoente orientou apenas o cumprimento da lei estadual proibitória da transgenia, enquanto a mesma estava em vigor; que nunca orientou o requerido a continuar cumprindo a lei estadual após a mesma ter deixado perdido sua vigência; que não sabe informar se o requerido alguma vez recusou ou dificultou o recebimento de intimações judiciais.
(...)

A propósito, e no mesmo sentido, foram as declarações da testemunha Sr. Carlos Frederico Morés de Souza (fl. 1619), procurador do Estado Paraná. Questionado pela defesa a respeito das políticas públicas adotados pelo governo do Estado a respeito do tema soja transgênica, afirmou que, desde 2003, o governo do Paraná adotou a política pública de tornar o Estado livre de transgênico. Em razão disso, todas as ações governamentais eram no sentido de impedir que houvesse contrabando de sementes transgênicas para Estado paranaense. Frisou que essa política atingia todas as áreas controladas pelo governo, inclusive financiamentos bancários, atos da Secretaria da Agricultura e também o Porto de Paranaguá. No porto, não sabe dizer exatamente como essa política era exercida, mas havia orientação para que se abstinhasse de exportar transgênico porque, em princípio, não seria plantado no Estado e (em outras regiões) era cultivado com sementes contrabandeadas. Esclareceu que, posteriormente, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 14.162/2003, o Estado deixou de aplicar as restrições relativas à soja transgênica nos seus diversos órgãos, inclusive no Porto de Paranaguá.

Diante desses depoimentos, e de tudo mais que consta nos autos, não há como acolher a tese da defesa de que a omissão do réu estava respaldada pela política de governo do Estado do Paraná, por decisões judiciais, pela citada lei estadual, por ordens superiores ou mesmo pela impossibilidade estrutural do porto.

Nenhuma das justificativas apresentadas pelo réu sustentam sua ilegal inação, prolongada no tempo, em não providenciar meios para operacionalizar o embarque da soja transgênica autorizada desde 2004 por leis federais.

A propósito, foi exatamente essa conduta omissiva ilegal, mantida, reitere-se, por longo período, que motivou a impetração do MS 2006.70.08.000350-7 pela Associação Brasileira dos Terminais Portuários - ABPT, cuja liminar foi concedida em 28/03/2006, ou seja, já no ano de 2006.

Conquanto a citada decisão liminar tenha sido, inicialmente, suspensa no agravo de instrumento nº 2006.04.00.011009-9/PR, a ilustre relatora bem salientou a evidente e ilegal conduta omissiva de Eduardo Requião, por longa data, em não cumprir as determinações da ANTAQ e, assim, possibilitar o embarque da soja transgênica como determinado por lei federal.

É dizer, o fato de, por precaução, ter-se determinado a suspensão da liminar concedida, não afastou o reconhecimento da ilegal omissão levada a cabo pelo réu, como se colhe do seguinte trecho da decisão (fl. 80 do apenso 1 do IPL -grifei):

Cuida-se de competência da União, administração e exploração dos portos, delegada ao Estado do Paraná, e executada por autarquia estadual. Dessa forma, os atos e serviços que executam são de natureza federal sendo competente a Justiça Federal para o processo e julgamento de questões que envolvam esse serviço.

Em primeiro lugar, não há identificação do ato que está sendo acusado de ilegal. Pela narrativa constante na farta documentação trazida nestes autos, a atuação da autoridade impetrada não é recente, o que leva até mesmo a dúvida sobre a decadência da ação mandamental. Percebe-se que houve a omissão do impetrado em adequar-se às exigências legais, omissão que vem de longa data.

Esta omissão pode levar até mesmo a responsabilidade dos agentes públicos em face do não cumprimento das normas legais, no entanto, em se tratando de ato omissivo, não parece razoável que se exija a utilização do único silo para armazenamento de soja convencional e soja geneticamente modificada, com os riscos inerentes à contaminação, e sim que seja determinada a solução adequada para o problema, qual seja, as providências em criar condições adequadas para o movimento da soja transgênica.

O Poder Judiciário pode interferir na atuação estatal no intuito de afastar a resistência injustificada do ente estatal e o descumprimento das normas legais.

No entanto, a decisão atacada gera riscos irreparáveis à saúde e à economia do Estado. A legislação que cuida do tema exige os organismos geneticamente modificados estejam obrigatoriamente segregados e rotulados.

O cumprimento da ordem deferida acarreta a inevitável mistura da soja convencional com aquela geneticamente modificada, em face da existência de um único silo, o que contraria os mandamentos da lei de biossegurança.

Em face do exposto, defiro o efeito suspensivo requerido.

No mesmo sentido, a decisão proferida no MS coletivo nº 2006.70.08.000350-7/PR,

em 17/04/2006, embora tenha reconhecido que a Ordem de Serviço 26/2006 não havia desrespeitado a liminar deferida, também foi ressaltado que a APPA, por aproximadamente um ano, não tomou as providências para organizar seu esquema operacional de modo a cumprir a legislação federal e as determinações da ANTAQ.

Noutro giro, também não merece guarida, a afirmação de que os atos do réu eram dotados de discricionariedade cujo mérito não pode ser analisado pelo Judiciário.

Ao fazer uso da discricionariedade, o administrador deve, necessariamente, observar os princípios que regem a Administração Pública, tais como legalidade e imparcialidade, assim como os previstos no *caput* do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, dentre outros, a honestidade e a lealdade às instituições.

Pelo que se deduz dos autos, porém, o Sr. Eduardo Requião ao administrar a APPA, ao menos no que pertine aos fatos aqui analisados, não pautava seus atos à lei, agindo com imparcialidade, com lealdade à instituição ou ao próprio interesse público. Digo isso, pois, como denota-se facilmente dos autos, foi necessária a intervenção de diversos órgãos, autoridades, entidades públicas e privadas, a atuação reiterada e custosa da máquina pública para que o réu cumprisse leis federais e determinações às quais estava obrigado a atender, de pronto, por mero ato de ofício.

Releva também lembrar que o agente público não está somente autorizado a fazer o que a lei permite, mas também obrigado a fazer o que é ordenado por ela. Ou seja, aquele que retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício viola o princípio da legalidade e, portanto, sua omissão é evidentemente ímproba.

Como ensina Hely Lopes Meirelles em seu didático e notório texto (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed, páginas 968 e 993 - grifei):

No Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinadas na ordenação normativa.

Como é sabido, o liame que vincula a Administração à lei é mais estrito que o travado entre a lei e o comportamento dos particulares.

Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido, na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido. Em outras palavras, não basta a simples relação de não-contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção. Vale dizer, para a legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo.

Por isso, Fritz Fleiner observou, em dicção que quadra a preceito: "Administração legal, então, é aquela posta em movimento pela lei e exercida dentro dos limites de suas disposições".

Seabra Fagundes sintetizou esta idéia mediante frase concisa e lapidar, lecionando: "Administrar é aplicar a lei de ofício"

(...)

A discricionariedade é relativa, ainda, no sentido de que, por ampla ou estrita que seja, a liberdade outorgada só pode ser exercida de maneira consonante com a busca da finalidade legal em vista da qual foi atribuída a competência. Logo, seja qual seja a extensão da liberdade resultante da regra a ser cumprida, o administrador não poderá decidir-se por motivos particulares, de favorecimento ou perseguição, que isto configuraria "desvio de poder", nem por razões de interesse público diferente daquele contemplado na regra sub execução, sob pena de também incidir no mencionado vício. Por isto, Seabra Fagundes, depois de anotar que se a lei prevê que um

dado ato deva ser praticado em vista de uma dada finalidade, outra não pode ser com ele buscada, averbou: Não importa que a diferente finalidade com que tenha agido seja moralmente lícita. Mesmo moralizada e justa, o ato será inválido por divergir da orientação legal

Nesse viés, entendo devidamente comprovado o elemento subjetivo dolo presente na conduta do réu, notadamente pelas entrevistas concedidas por Eduardo Requião a periódicos de notícias (fls. 176/187 dos autos IPL nº 209/06 (apenso - Volume I), nas datas de 25/07/2005, 05/04/2006, 12/07/2005 e 31/07/2005, que deixam, evidente, sua postura de, intencionalmente, obstar o embarque da soja transgênica no porto em desrespeito às leis federais, diante de suas convicções a respeito do tema transgenia e orientações políticas.

Note-se que naquelas ocasiões, o requerido fundamenta seus argumentos na Lei estadual nº 14.162/2003, que, desde 06/04/2005, já havia sido julgada inconstitucional pelo STF, além de seus efeitos estarem suspensos desde 10/11/2003. Além disso, em desacordo aos entendimentos técnicos acima já salientados, reiteradamente afirma que o porto de Paranaguá era desprovido de estrutura para atender a demanda de soja transgênica.

Em uma das entrevistas concedidas, Eduardo Requião, em 05/04/2006 (fl. 180 do IPL - Volume 1), fez a seguinte afirmação:

Fomos fundo na chaga que envenena nosso meio ambiente e nos condena, em um futuro próximo, ao pagamento de uma dívida contraída de forma ilusória pelo agricultor, com a promessa de lucro fácil. Falo dos transgênicos, falo das empresas multi, ou transnacionais, que iludem, enganam e manipulam nosso agricultor que, sofrido pelo trabalho árduo e ganhos parcos, se aventura em uma empreitada enganosa. A soja pura, de plantio convencional é, segundo afirmou, também, a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, durante encontro sobre biodiversidade, realizado em Curitiba e que terminou no último dia de março, o nosso nicho de mercado. Esta afirmação já estamos fazendo desde 2003. Felizmente, a inteligência lúcida e ímpar da Ministra vislumbra os motivos da política do Governo do Estado do Paraná, de não embarcar produtos geneticamente modificados, pelo porto de Paranaguá. Salve e salve-se sra. Ministra!

Destaco ainda, pela relevância, trecho da entrevista concedida em 31/07/2005 à revista eletrônica "Carta de Logística". Ao ser questionado a respeito do "volume de cargas refugadas por conterem soja transgênica", Eduardo Requião declarou como segue (fl. 184 do Apenso - volume 1):

No nosso primeiro ano refugamos 8 mil caminhões. No nosso segundo ano refugamos 9 mil caminhões e no primeiro semestre desse ano já refugamos 4,5 mil caminhões. Só 6% desses caminhões apresentavam soja geneticamente modificada.

A respeito da recusa de caminhões carregados com soja geneticamente modificada, constam nos autos as declarações de Arildo Luis Dias e Fábio José de Paulo colhidas pela autoridade policial (fls. 174 e 192 do IPL nº 209/2006). Afirmou Fábio José de Paulo, 2º Tenente QOPM da Polícia Militar do Estado do Paraná:

Que, tendo vistas, nesta oportunidade, das fls. 121 a 123 do apenso I dos autos do IPL 206/06-DPF/PGA/PR, lembra-se vagamente do ocorrido nos dias 07 e 08 de abril de 2006; Que, de março a dezembro de 2006, trabalhava junto à Assessoria de Segurança do Porto de Paranaguá/PR; Que era subordinado diretamente ao Capitão ARILDO, Chefe da Guarda Portuária à época dos fatos; Que acima do Capitão ARILDO, na escala hierárquica, estava o Assessor de Segurança do Porto, Coronel RR ARTIGAS; Que, quanto à determinação de que os caminhões referidos no relatório de fls. 121/123, com soja geneticamente modificada, teriam que deixar o pátio imediatamente e ser

escortados até a área limítrofe da cidade, a ordem recebida, para cumprimento dessa determinação, partiu diretamente do Capitão ARILDO; Que essa ordem foi feita ao declarante verbalmente; Que considerado a argumentação do Coordenador de Segurança Patrimonial da Cargill Portos, EDÍLSON JOSÉ RIBAS NUNES, bem como o teor do Mandado de Segurança exibido por este ao declarante no momento da execução das ordens, dirigiu-se ao seu superior, Capitão ARILDO, explicando a situação; Que o Capitão ARILDO, então, consultou o escalão superior, não sabendo dizer se este consultou o Coronel RR ARTIGAS ou outra pessoa; Que, após essa consulta, o Capitão ARILDO disse ao declarante que a determinação de que os caminhões deveriam deixar o pátio e a cidade seria mantida; Que somente foi permitida a pernoite dos caminhões no pátio para que se retirassem no dia seguinte, o que efetivamente ocorreu.

Não pode a finalidade administrativa, a legalidade, a imparcialidade, a lealdade à instituição, atributos mínimos do agente público, serem preteridas pelas convicções pessoais do gestor.

Por tudo que nos autos consta, vislumbro que o Sr. Eduardo Requião se omitiu, dolosamente, no seu dever de ofício, visando fim de índole privada e política. Utilizando sua posição como superintendente da APPA, Eduardo Requião ao deixar de cumprir dever de ofício, impediu, por longo período o embarque dw soja transgênica no porto de Paranaguá em desrespeito às leis federais, em atenção a suas convicções a respeito do tema transgenia e orientações políticas.

Há no caderno processual elementos suficientes para demonstrar a vontade livre e consciente na conduta do réu em ignorar a satisfação do interesse público, violando os princípios da legalidade, impessoalidade e lealdade à instituição norteadores da Administração Pública.

Assim, entendo que é possível imputar ao réu EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, na qualidade de servidor público, a prática de ato de improbidade administrativa consistente em violação aos princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, deveres de legalidade, imparcialidade e lealdade à instituição.

iii) Sanções aplicáveis

Conforme acima mencionado, entendo que a aplicação das sanções às pessoas condenadas por ato de improbidade administrativa deve levar em conta os fins almejados e os meios escolhidos.

Assim, tendo em vista que as sanções devem ser proporcionais ao impacto e à conduta do acusado, passo a aplicá-las nos termos do art. 12, III da L. 8.429/92.

Dada a conduta omissiva do Sr. EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, conforme acima descrito, por tempo considerável, entendo razoável a aplicação das seguintes penas:

- i) pagamento de multa civil no valor de quinze vezes a remuneração percebida pelo agente, tendo em vista as circunstâncias da conduta omissiva e a situação econômica do réu;
- ii) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos;

iii) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos;

Quanto ao ressarcimento integral do dano, não aplicável na espécie pela não comprovação e dada a impossibilidade da averiguá-lo.

Quanto à perda da função pública, não aplicável, diante da ausência nos autos de informação de que, atualmente, o réu exerce cargo público.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado pelo autor na inicial, resolvendo o mérito nos termos do art. 487, I do CPC, para condenar EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA pela prática do ato de improbidade constante no art. 11, *caput* e inciso II, com a conseqüente imposição das seguintes sanções:

i) pagamento de multa civil no valor de quinze vezes a remuneração percebida pelo réu (que deve corresponder ao valor da última remuneração bruta percebida, mês de referência setembro de 2008), devidamente atualizada de acordo com a última versão (dezembro de 2013) do manual de orientação de procedimentos para os cálculos na Justiça Federal;

ii) suspensão dos direitos políticos por três anos; e

iii) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Sem custas e sem honorários advocatícios, em razão do princípio da isonomia e conforme entendimento jurisprudencial (STJ, EREsp 895530/PR, 1ª Seção, Relatora Min. Eliana Calmon, DJ 18/12/2009 e STJ - AgRg no REsp 1386342/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/03/2014, DJe 02/04/2014).

Sentença publica e registrada eletronicamente. Intimem-se.

Havendo apelação, intime-se a parte contrária para contrarrazões e, escoado o prazo, encaminhe-se ao TRF da 4ª Região.

Paranaguá, 28 de outubro de 2016.

Guilherme Roman Borges
Juiz Federal Substituto

Documento eletrônico assinado por **Guilherme Roman Borges, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfpr.jus.br/gedpro/verifica/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **9222183v397** e, se solicitado, do código CRC **12FAD88C**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): **Guilherme Roman Borges**

Data e Hora: **21/11/2016 16:57**
