

REEXAME NECESSÁRIO Nº 5050049-14.2019.8.09.0051

COMARCA DE GOIÂNIA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO

REQUERIDOS: ESTADO DE GOIÁS E OUTRO(S)

APELAÇÃO CÍVEL

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

APELADOS: ESTADO DE GOIÁS E OUTRO(S)

RELATOR : DESEMBARGADOR WILSON SAFATLE FAIAD

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCENTIVOS FISCAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. JUSTA CAUSA. LEI ESTADUAL Nº 19.954/2017. TARE Nº 178/18. ART. 14, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LC Nº 160/2017. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE. REJEIÇÃO DA AÇÃO.

1. Não prospera a arguição de inconstitucionalidade da Lei n. 19.954/2017 e ilegalidade do TARE n. 178/18 deduzidas pelo *Parquet*, uma vez que não configurada afronta direta à Constituição Federal, tendo em vista que o CONFAZ, mediante autorização normativa, fixou que a reinstituição e a redução dos benefícios podem se dar até, até 31/03/2020, sendo este o caso da Lei n. 19.954/2017, que fundamenta o TARE n. 178/18, referente à empresa requerida.

2. De igual modo, também não se observa o descumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois que a incidência do referido dispositivo foi excepcionada pelo artigo 4º da LC n. 160/2017.

3. A propositura de projeto lei, ainda que detenha conteúdo inconstitucional, não configura ato de improbidade administrativa, notadamente, porque a aprovação da proposta legislativa não depende exclusivamente do proponente.

4. Para o recebimento da petição inicial não basta a apresentação de ilações ou suposições. Devido à gravidade das sanções inerentes às ações de improbidade, é imprescindível a apresentação de indicativos veementes de violação formal e material às normas atinentes à matéria. Mais do que a violação da lei, é necessária a apresentação de indícios (elementos de prova) de que os demandados pretendiam causar dano ao erário, enriquecer ilicitamente ou violar princípios administrativos. Assim, ausentes indícios dessas supostas práticas, não há se falar em



justa causa para a ação de improbidade administrativa. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDAS E DESPROVIDAS.

VOTO

Ratifico o Relatório lançado pelo Dr. Sebastião Luiz Fleury.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da apelação e da remessa necessária.

Conforme relatado, trata-se de Reexame Necessário e Apelação Cível, esta interposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS** contra a sentença (evento de nº 34) proferida pelo Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Goiânia, Dr. Gustavo Dalul Faria, na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada em desfavor de **MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR, NOVO MUNDO MÓVEIS E UTILIDADES LTDA e ESTADO DE GOIÁS.**

A sentença rejeitou a referida ação, nos termos do art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, por estar o julgador convencido tanto da improcedência dos pedidos formulados na peça inaugural, quanto da inexistência de atos ímprobos atribuídos aos requeridos.

Irresignado, o Ministério Público insurge-se contra o decisório singular, visando à sua reforma, sob o argumento de que a presença de meros indícios é suficiente para configurar a existência de justa causa nas ações de improbidade administrativa.

Destaca a ausência de dúvidas quanto à autoria, porquanto o autor do ofício à Assembleia Legislativa enviando o projeto de lei (Lei nº 19.954/2017) é Marconi Perillo, a empresa beneficiada é o Novo Mundo Móveis e Utilidades LTDA, sendo suspeita a elaboração de lei que conceda benefício fiscal de R\$ 23.0000,00 (vinte e três milhões de reais).

Assevera que os documentos produzidos, como Relatório sobre as contas do Governador no Exercício 2017, elaborado pela Gerência de Controle de Contas do TCE/GO, embasam a narrativa preambular, e são suficientes para demonstrar a violação do art. 14, da LRF, o que enseja a prática de ato de improbidade administrativa.

Aponta os motivos pelos quais a sentença deve ser modificada: a) inconstitucionalidade da Lei nº



19.954/2017; b) violação ao art. 155, §2º, XII, “g”, da CF/88; c) não incidência da Lei Complementar nº 160/2017; nulidade do TARDE nº 178/18-GSF e, d) prática dos atos de improbidade administrativa, pois havendo a violação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, impositiva a incidência da Lei nº 8.429/1992.

Pois bem.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) trata em seu artigo 17, §§ 6º, 8º e 9º, sobre o recebimento e processamento da petição inicial, bem como as hipóteses de rejeição da ação. Confira-se:

“Artigo 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

(...)

§6º A ação será instruída com documentos que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições transcritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.”.

Assim, por ocasião, para o recebimento da peça inaugural da ação civil pública, é preciso estarem presentes indícios suficientes da prática de ato ímprobo ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas. Assim, diante da ausência de indícios hábeis a autorizar o recebimento da inicial da ação civil pública para processar e apurar possíveis atos de improbidade administrativa, impositiva a rejeição da ação, conforme disposto no art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, tal como decidido no caso *sub judice*.

A propósito, eis o julgado:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS OU INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 17, § 6º, DA Lei n.º 8.429/1992. NÃO RECEBIMENTO DA INICIAL. DECISÃO REFORMADA. 1. O agravo de instrumento limita-se ao acerto ou desacerto da decisão recorrida. Pertinente, pois, a análise tão somente o aspecto da sua liceidade, uma vez que ultrapassar seus limites, seria antecipar ao julgamento do mérito da demanda, o que importaria na vedada supressão de instância. 2. Segundo o que dispõe o art. 17, § 6º, da Lei n.º 8.429/92, a exordial, nos casos de improbidade administrativa, deve ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato ímprobo ou com as razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer das provas. 3. Deve ser reformada a decisão quando o conjunto factual probatório dos autos não traz indícios advindos de elementos probatórios idôneos e robustos, hábeis a autorizar o recebimento da inicial da ação civil pública para processamento e apuração de possível ato de improbidade administrativa. 4. Ausente a justa causa para o processamento da demanda, deve esta ser extinta nesta via recursal, considerando que o efeito expansivo externo do agravo, quando notória a falta de interesse processual, autoriza a medida. 5. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.” (TJGO, Agravo de Instrumento (CPC) 5022018-11.2017.8.09.0000, Rel. GERSON SANTANA CINTRA, 3ª Câmara Cível, julgado em 10/09/2017, DJe de 10/09/2017).

Sobre o assunto, tendo em vista o bem lançado parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça, que abrange toda a matéria posta em debate, passo a adotá-lo como razões de decidir (p arágrafo único do artigo 210 do Regimento Interno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás), *in verbis*:

“No mérito recursal, o Ministério Público de primeiro grau aduz que o TARE n. 178/18, por se tratar de ato administrativo posterior à Lei n. 19.954, de 29 de dezembro de 2017, se submeteria ao regramento constante da Lei Complementar n. 24/751, cujo conteúdo revela a necessidade de celebração de convênio com o CONFAZ, para a validade da concessão do benefício.

Sob a ótica Ministerial, a Lei Estadual n. 19.954/2017 padeceria de inconstitucionalidade, por afronta direta ao artigo 155, § 2º, inciso XII, ‘g’ da Constituição Federal. O TARE n. 178/18, por sua vez, incorreria em nulidade, em face da inobservância dos requisitos contidos na Lei Complementar n. 24/75.



Outrossim, a renúncia de receita em descompasso com a referida lei complementar resultaria em ofensa aos artigos 14 e 73 da LRF, culminando na prática de ato de improbidade administrativa tributada ao ex-Governador, por ter elaborado o projeto que originou a Lei n. 19.954/2017, e à Novo Mundo, por ter se beneficiado do crédito do ICMS.

Noutro vértice, para os Apelados, a sociedade empresária se enquadraria na hipótese normativa prevista na Lei n. 19.696/2017, posteriormente alterada pela Lei n. 19.954/2017, aproveitando-se, portanto, da convalidação viabilizada pela Lei Complementar n. 160/2017 e da inaplicabilidade da previsão contida no artigo 142 da LRF (artigo 4º, da LC n. 160/2017), de modo a afastar qualquer ilação atinente à prática de atos de improbidade administrativa. .

Fixados os pontos controvertidos tem-se que a verificação da existência de indícios veementes da prática de ato de improbidade administrativa perpassa pela compreensão da dinâmica da renúncia de receitas por meio da concessão de incentivos fiscais pelos Estados membros; da aparente nulidade do TARE n. 178/18, diante da violação às disposições legais atinentes ao direito financeiro; e da presença de justa causa para o recebimento da ação de improbidade administrativa.

A concessão de benefícios fiscais pelos Estados, como política atrativa de investimentos empresariais, não se dá conforme a potestade do Gestor Público. Cuida-se de matéria que envolve a manutenção da harmonia entre os entes federados, razão pela qual encontra disciplina na Constituição Federal.

O art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição da República estipula que compete à lei complementar regular a forma como serão concedidos, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais referentes ao imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Nada obstante a obrigatoriedade de realização de convênios para a concessão de benefícios fiscais, diversos Estados já os concederam unilateralmente, revelando a face negativa da guerra fiscal na esfera estadual.

Nesse contexto, foi editada a Lei Complementar n. 160/2017, com a



finalidade de minimizar tais efeitos negativos da concorrência fiscal estadual, permitindo a convalidação de incentivos fiscais concedidos sem a aprovação do CONFAZ e a remissão dos créditos tributários decorrentes até a data de sua publicação, em 07 de agosto de 2017.

Em data anterior à publicação da Lei Complementar n. 160/2017, o Estado de Goiás publicou a Lei n. 19.6966 de 23 de junho de 2017, a qual dispunha que o Poder Executivo poderia disponibilizar até R\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de reais) em créditos de ICMS à empresa que se adequasse aos critérios legais do programa de benefício fiscal.

Diante desse cenário e com a possibilidade de convalidação dos benefícios fiscais por força da Lei Complementar n. 160, de 07 de agosto de 2017, o Estado de Goiás atendeu aos requisitos instituídos pela referida norma, de modo a regularizar àqueles que haviam sido instituídos e concedidos sem a celebração de convênio com o CONFAZ.

Cumprir destacar que a Lei n. 19.696/2017 consta da relação do Decreto Estadual n. 9.193, de 02 de março de 2018, revelando o pleno atendimento dos requisitos previstos na Lei Complementar n. 160/2017.

A Lei Nacional também definiu que as unidades federadas poderiam continuar concedendo os benefícios já previstos, prorrogando-os, modificando-os, revogando-os ou reduzindo-os (artigo 3º, § 2º a 4º).

Também, para os atos vigentes até o dia 07 de agosto de 2017 e passíveis da reinstituição, poderia a unidade federada a qualquer tempo, dentro do prazo máximo permitido para a fruição do benefício reinstituído, alterá-lo originariamente, de forma a diminuir, restringir o seu alcance ou até mesmo revogá-lo.

Posteriormente à publicação da Lei Complementar n. 160/2017, o Estado de Goiás publicou a Lei n. 19.9547, de 29 de dezembro de 2017, que fixou o valor dos benefícios fiscais em R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais).

Ocorre que essa norma (Lei n. 19.954/2017) não foi amparada por convênio com CONFAZ, circunstância que, sob a ótica do Apelante,



vulneraria a Lei Complementar n. 24/75, já que, consoante mencionado, apenas os créditos concedidos em data anterior a 07 de agosto de 2017 poderiam ser convalidados sem a formulação do referido convênio.

Entretanto, posteriormente à publicação da Lei Complementar n. 160/2017, o CONFAZ celebrou o Convênio n. 190/17, objetivando dispor, nos termos autorizados na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre as correspondentes reinstuições.

O referido Convênio, em sua cláusula oitava, assim estabeleceu:

Cláusula oitava. Ficam remitidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

§1º A remissão e a anistia previstas no caput desta cláusula aplicam-se também aos benefícios fiscais:

I - desconstituídos judicialmente, por não atender o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; (Nova redação dada ao caput do inciso II do § 1º da cláusula oitava pelo Conv. ICMS 228/19, efeitos a partir de 02.01.2020.)

II - decorrentes de, no período de 8 de agosto de 2017 até a data da reinstuição, desde que a reinstuição não ultrapasse 31 de março de 2020 para os enquadrados nos incisos I a IV da cláusula décima (Nova redação dada ao caput do inciso II do § 1º da cláusula oitava pelo Conv. ICMS 144/18, efeitos de 03.01.19 a 01.01.2020). a) concessão pela unidade federada a contribuinte localizado em seu território, com base em ato normativo vigente em 8 de agosto de 2017, observadas suas condições e limites; b) prorrogação pela unidade federada de ato normativo ou concessivo;

c) modificação pela unidade federada de ato normativo ou concessivo, para reduzir-lhe o alcance ou montante.



Veja-se que a remissão concedida pela LC n. 160/2017, consoante esta última regulamentação do CONFAZ, acabou por alcançar também os benefícios reinstituídos até 31 de março de 2020 (inciso II) e aplica-se àqueles que foram reduzidos (inciso II, alínea c).

Nessa perspectiva, a Lei 19.954/2017, publicada em data anterior ao limite temporal indicado no Convênio do CONFAZ 190/17, constitui norma que reinstituuiu e reduziu o benefício fiscal antes previsto na Lei n. 19.696/2017, aproveitando-se, portanto, de todo o esforço excepcionado pela Lei Complementar n. 160/2017.

Contudo, a remissão do benefício fiscal reinstituído e reduzido pela Lei Estadual n. 19.954/2017 não afasta a necessidade de observância dos critérios informativos instituídos na Lei Complementar n. 160/2017, que é clara ao disciplinar a forma adequada de comunicação dos atos ao CONFAZ.

Pensar de modo diverso, poderia, em tese, permitir que o Estado permanecesse concedendo benefícios fiscais remidos, de modo escamoteado, levando o CONFAZ à falsa percepção de que somente as normas informadas no Decreto Estadual n. 9.193, de 02 de março de 2018, teriam autorizado benefícios.

Destarte, apesar de afastadas as exigências da Lei Complementar n. 24/1975, a remissão, ainda que prospectiva, não altera o dever de informação previsto na LC n. 160/2017, referente à publicação no Portal Nacional da Transparência Tributária.

Dito isso, tem-se que, em 09 de agosto de 2018, a empresa Novo Mundo Móveis e Utilidades Ltda. celebrou com o Estado de Goiás o Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) n. 178/18, que concedeu à sociedade empresária crédito de ICMS de até R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais), mediante o cumprimento de diversas condições, no prazo de 05 (cinco) anos.

(...)

Destaque-se que, apesar da empresa Novo Mundo defender que seu



crédito estaria associado à Lei n.

19.696/2017, o TARE n. 178/18 é claro ao informar sua submissão à Lei n. 19.954 de 29 de dezembro de 2017. (...).

Frise-se que a Lei n. 19.954/2017 não possui qualquer dispositivo que discipline a possibilidade de incidência para eventos anteriores à sua vigência. De igual modo, a Lei Complementar n. 160/2017 não contempla a possibilidade de sua aplicação para benefícios fiscais criados após 07 de agosto de 2017, no entanto, possibilita que o CONFAZ, mediante convênio, discipline a reinstituição de benefício já existente.

Assim, diante da autorização normativa, o CONFAZ fixou que a reinstituição e a redução dos benefícios podem se dar até, até 31/03/2020, sendo este o caso da Lei n. 19.954/2017, que fundamenta o TARE n. 178/18, referente à empresa Novo Mundo.

Nessa linha, não prospera a arguição de inconstitucionalidade da Lei n. 19.954/2017 e ilegalidade do TARE n. 178/18 deduzidas pelo Parquet, uma vez que não configurada afronta direta à Constituição Federal.

De igual modo, também não se observa o descumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois que a incidência do referido dispositivo foi excepcionada pelo artigo 4º da LC n. 160/2017.

A Lei Nacional, ao afastar o artigo 14, também impediu a aplicação do artigo 73 da LRF, o qual disciplina que a inobservância das normas de responsabilidade fiscal culmina na prática de ato de improbidade administrativa.

Assim, apesar de não se ter notícia da inclusão da Lei n. 19.954/2017 no Portal Nacional da Transparência Tributária – circunstância que surtiria reflexos sobre o âmbito de eficácia do TARE n. 178/18 – o conteúdo material desta norma se encontra blindado da incidência do artigo 14 e 73 da LRF pela LC n. 160/2017 e Convênio do CONFAZ.

Avançando sobre o modus operandi da alegada improbidade administrativa, tem-se que, segundo o MPMGO, a concessão de até R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais) em créditos de ICMS à



empresa Novo Mundo teria sido uma conduta ímproba praticada pelo ex-Governador Marconi Perillo. Para tanto, o Apelado teria lançado mão de projeto de lei para a consecução de finalidade distante do interesse público.

Em princípio, a propositura de projeto lei, ainda que detenha conteúdo inconstitucional, não configura ato de improbidade administrativa, notadamente, porque a aprovação da proposta legislativa não depende exclusivamente do proponente.

Por mais que o Apelante informe que o exGovernador possuía pleno controle do teor do voto dos Deputados Estaduais, não há nos autos nenhum indicativo de que a vontade dos Deputados tenha sido manipulada para o alcance de benefícios escusos, circunstância que, caso constatada, redundaria na necessidade de indicação no polo passivo de todos aqueles que, por dolo ou culpa grave, houvessem votado a favor do projeto de lei, consoante apreciado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, mutatis mutandis:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO ENTÃO PREFEITO MUNICIPAL. LEI APROVADA À UNANIMIDADE PELOS CORRÉUS VEREADORES. NULIDADE DA SENTENÇA, POR OMISSÃO NO ENFRENTAMENTO DAS TESES DEFENSIVAS. NÃO VERIFICAÇÃO. IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INOVAÇÃO EM MATÉRIA RECURSAL. PRECLUSÃO. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. REJEIÇÃO. CONDENAÇÃO MANTIDA, COM REDUÇÃO DA SANÇÃO. 1. Não é nula a sentença que apresenta em seu teor o suficiente e necessário julgamento da matéria sub judice, com o enfrentamento das questões de fato e de direito nele materializadas, abordando os pontos controvertidos objeto da ação, e culminando no julgamento do mérito em consonância com a prova jurisdicionalizada. 2. Ademais, o órgão julgador não é obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentam, devendo apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. 3. Sob pena de ensejar supressão de um grau de jurisdição, as alegações alusivas à imunidade parlamentar e incidência do princípio da insignificância não merecem conhecimento, por materializarem indevida inovação em matéria recursal, tendo em vista que não foram desenvolvidas na instância de piso.



Precedentes. 4. Para que se proceda à doação de bens públicos imóveis a particulares, é obrigatória a realização de licitação na modalidade de concorrência, excetuada a hipótese no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, o que não é o caso dos autos. 5. Evidenciado que, in casu, a doação em flagrante violação do princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), foi viabilizada por projeto de lei elaborado pelo então Prefeito e aprovado, à unanimidade, pelos então Vereadores do Município de Minaçu, todos corréus neste feito, torna-se compulsório o reconhecimento da prática do ato ímprobo, pelo Alcaide, no momento da própria remessa do texto do aludido projeto legislativo à Câmara de Vereadores, e pelos Camaristas, quando aprovaram texto de lei nas condições acima, que evidentemente consubstancia norma de efeito concreto (doação de imóvel a terceiro na lei identificado), contexto que afasta, quanto a estes, a excludente da imunidade parlamentar, instituto passível de reconhecimento apenas nos casos de leis aprovadas com efeitos abstratos. 6. Compete ao julgador, diante das peculiaridades do caso concreto, dentre outras circunstâncias, avaliar, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a adequação das penas, decidindo quais as sanções apropriadas e suas dimensões, de acordo com a conduta do agente e o gravame sofrido pelo erário, até porque, mister que a sanção imposta nos termos do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, guarde compatibilidade com o ato ímprobo provado e perpetrado pelo agente. 7. Constatada a desproporção da sanção de suspensão dos direitos políticos, aplicada no teto cominado à espécie, a redução do valor correspondente é de rigor, medida que, por ser proveniente de critério objetivo aferido nos autos, deve ser estendida, de ofício, aos corréus em identidade de condição material no feito. Primeira apelação cível conhecida e desprovida. Terceira apelação cível conhecida, em parte, e, nessa extensão, desprovida. Segunda apelação cível parcialmente conhecida e, na parte conhecida, parcialmente provida, com extensão, de ofício, desse resultado, aos corréus agentes políticos. (TJGO, APELACAO 0343100-15.2005.8.09.0103, Rel. Des(a). ZACARIAS NEVES COELHO, 2ª Câmara Cível, julgado em 07/02/2020, DJe 07/02/2020, g.).

A discussão, o convencimento e a adesão da maioria de Deputados na apreciação de determinado Projeto de Lei não podem ser havidos por



si sós como ato de improbidade administrativa. Esta linha somente seria cruzada caso, eventualmente, houvesse compra de votos, coação, corrupção, fraude ou qualquer outro meio escuso para a obtenção de votos, circunstâncias que não foram sequer narradas na Petição Inicial, tampouco demonstradas de modo indiciário pelos documentos acostados.

Portanto, o argumento atinente ao suposto controle exercido pelo ex-Governador Marconi Perillo da Assembleia Legislativa não pode ser havido como fundamento jurídico, subtraindo do pedido, por via consequência, a justa causa essencial à admissão da ação de improbidade administrativa.

De igual modo, não há notícia de que a previsão do benefício fiscal reinstituído e remido, ainda que decorrente de lei hipoteticamente inconstitucional, tenha sido previamente avençada entre os Réus. Em outras palavras, não há na petição inicial e nos documentos que a escoltam a descrição dos caminhos do suposto conluio percorrido pelas partes com o objetivo de lesar o erário.

Destaque-se que o eventual ressarcimento ao Poder Público oriundo dos efeitos de lei havida como inconstitucional, pode e deve ser buscado judicialmente; contudo, essa conclusão não leva, invariavelmente, à constatação da existência de ato de improbidade administrativa imputável ao Gestor do Poder Executivo.

Cumpra-se a aclarar o Relatório do TCE-GO acostado pelo Apelante acerca da renúncia de receita, embora seja um dado fiscal extremamente importante para o controle das contas públicas, não apresenta a existência de correlação direta entre os Réus, de modo a evidenciar que o ex-Governador tenha fomentado alteração legislativa exclusivamente para conceder à sociedade Novo Mundo benefícios fiscais.

Some-se a isso que, conforme apresentado pela Novo Mundo, o crédito de ICMS será de até R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais), podendo ser utilizado no período de até 05 (cinco) anos, mediante contrapartida generosa e muito bem delineada no TARE n. 178/18. No ponto, a sociedade empresária logrou demonstrar que, até a data da apresentação da Defesa Prévia, havia fruído de quantia muito inferior ao limite máximo da benesse, o que leva à conclusão de que o suposto dano ao erário sequer teria se dado no importe suscitado pelo MPGO.



Cumpra recordar que, em ações de improbidade administrativa, o recebimento da petição inicial exige que o Magistrado verifique se há firmes indícios da improbidade, já que a sua efetiva ocorrência constitui matéria de mérito a ser examinada depois que findada a instrução.

Frise-se que a ação de improbidade somente deve ser usada naqueles casos em que a improbidade formal se junta à material, o que equivale, guardadas as proporções, à tipicidade formal e à tipicidade material do Direito Penal, uma vez que reflete distorção comportamental do agente público que causará à Administração Pública prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito por parte do agente ou de terceiros ou ofensa aos princípios do direito administrativo.

Assim, para o recebimento da petição inicial não basta a apresentação de ilações ou suposições. Devido à gravidade das sanções inerentes às ações de improbidade, é imprescindível a apresentação de indicativos veementes de violação formal e material às normas atinentes à matéria. Mais do que a violação da lei, é necessária a apresentação de indícios (elementos de prova) de que os demandados pretendiam causar dano ao erário, enriquecer ilicitamente ou violar princípios administrativos.

Sobre a matéria, a interpretação jurisprudencial caminha no sentido de que, para o recebimento da petição inicial, a justa causa deve ser demonstrada. Nesse rumo:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. DEMONSTRAÇÃO DA JUSTA CAUSA. A petição inicial na ação por ato de improbidade administrativa deve conter elementos que comprovem a existência de indícios da prática de ato ímprobo, bem como de sua autoria. Além das condições genéricas da ação, as ações sancionatórias exigem a presença da justa causa. Para que essas ações possam ser recebidas pelo magistrado, deve-se verificar a presença de elementos sólidos, que permitam a constatação da tipicidade da conduta e a viabilidade da acusação. (REsp 952.351-RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 4/10/2012, g.)

REEXAME NECESSÁRIO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS A CORROBORAR



AS ALEGAÇÕES. INICIAL INDEFERIDA. I- O cerne da controvérsia cinge-se em averiguar eventual prática de ato de improbidade por parte do réu, resultante da falha na prestação de contas do orçamento municipal do ano de 2016. II- A não demonstração de justa causa, consubstanciada em elementos mínimos de convicção da prática de atos de improbidade administrativa, impõe a rejeição da inicial, com a consequente extinção da demanda para os fins de direito. Leitura do art. 17, §§ 6º, 8º e 11, da Lei nº 8.429/92. III- No caso dos autos, não há documentos suficientes para sustentar a deflagração da presente ação de improbidade, especialmente porque da descrição dos fatos não se extrai adequadamente o que configuraria ato de improbidade, notadamente, o elemento subjetivo e a adequação típica de cada um deles nas figuras previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8429/92. REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO. (TJGO, Reexame Necessário 5123476-22.2017.8.09.0081, Rel. LUIZ EDUARDO DE SOUSA, 1ª Câmara Cível, julgado em 05/06/2018, DJe de 05/06/2018, g.)

Ex positis, ausentes indícios de que o ex-Governador Marconi Perillo tenha promovidos atos legislativos para, ilicitamente, conceder benefícios fiscais direcionados à empresa Novo Mundo, excluindo-se, portanto, a justa causa para a ação de improbidade administrativa, manifesta-se o Ministério Público do Estado de Goiás pelo conhecimento e desprovimento da Apelação.”

Por fim, imperioso destacar que o entendimento acima esposado ampara-se no mais recente julgado em caso similar julgado por esta Corte de Justiça:

“DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCENTIVOS FISCAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE CONCRETO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ADEQUAÇÃO DA VIA. IN DUBIO PRO SOCIETATE. JUSTA CAUSA. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA. AUSÊNCIA. LEIS ESTADUAIS Nos 17.640/12 E 20.063/18. VALIDADE. DECRETOS Nº 7.661/2012, 7.668/2012 E 8.148/2014. PARÂMETROS LEGAIS. OBSERVÂNCIA. LC Nº 160/2017 E DO CONVÊNIO ICMS 190/2017. EVENTUAIS IRREGULARIDADES. CONVALIDAÇÃO. INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. PRESCINDIBILIDADE. VIOLAÇÃO À LEI ELEITORAL. INEXISTÊNCIA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. DOLO/CULPA. AUSÊNCIA. MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO. 1. A vedação legal de ajuizamento de ACP para veicular pretensões que envolvam tributos (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/85) somente se aplica quando os beneficiários possam ser

individualmente determinados. 2. A ação civil pública que veicula pretensão incidental de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei para o caso concreto, não se qualifica como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. 3. O princípio in dubio pro societate somente autoriza o recebimento de petição inicial da ação civil pública que não carece de plausibilidade jurídica, isto é, de justa causa, devendo ser rejeitada na ausência de indícios mínimos da prática de improbidade administrativa ou do seu elemento volitivo. 4. Possível se mostra a rejeição da ação, se o Juízo estiver convencido da inexistência de atos que caracterizem a prática de improbidade administrativa, da improcedência da ação ou, ainda, da inadequação da via eleita. 5. A arguição de ilegalidade dos Decretos que majoraram progressivamente um benefício fiscal em sede de ACP, não caracteriza a inadequação da via eleita, porquanto não se objetiva precipuamente a cobrança de tributos não recolhidos, usurpando a competência do Fisco, o que afasta as teses de prescrição e decadência. 6. As pretensões deduzidas nas ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa são imprescritíveis. 7. As Leis Estaduais nos 17.640/12 e 20.063/18 que estabeleceram a possibilidade de majoração das medidas de incentivo fiscal para os setores industriais alcooleiros enquadrados no programa FOMENTAR ou PRODUZIR não se qualificam de inconstitucionais, porquanto atendem ao art. 150, § 6º, da CF/88, que exige a edição de lei específica para a concessão do benefício. 8. Não há inconstitucionalidade se houve ainda, a declinação por parte do Chefe do Poder Executivo, do impacto orçamentário-financeiro e que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, que não afetará as metas de resultados fiscais ou que está acompanhada por medidas compensatórias, na forma exigida pelo art. 14 da LRF. 9. O art. 4º da Lei Complementar nº 160/17 afasta as restrições do art. 14 da LRF que possam comprometer a implementação do procedimento de convalidação dos benefícios fiscais e financeiro-fiscais relativos ao ICMS. 10. Não há falar em violação ao art. 24, I e II, § 2º, art. 155, § 2º, XII, 'g', e art. 163, I, da Constituição Federal, nem à LC nº 24/75, porquanto a exigência de que os benefícios fiscais devam ser concedidos da forma estabelecida em Lei Complementar Federal restou satisfeita pela edição da LC 160/17 e pelo Convênio ICMS 190/17, o qual dispõe acerca da remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de incentivos fiscais e financeiro-fiscais de ICMS. 11. Ao passarem pelos procedimentos de convalidação da LC nº 160/2017 e do Convênio ICMS 190/2017, os benefícios fiscais estabelecidos nos Decretos nº 7.661/2012, 7.668/2012 e 8.148/2014, com fundamento nas Leis Estaduais nos 17.640/12 e 20.063/18, que majoraram paulatinamente até o máximo o percentual de crédito outorgado de ICMS, regularizam-se e passam a gozar do mesmo status daqueles que respeitaram, desde o início, o mandamento constitucional do art. 155, § 2º, XII, 'g', da CF/88. 12. Sendo legais os benefícios fiscais, prescindível se mostra a realização de instrução probatória tendente à apresentação das escritas fiscais da empresa apelada, para comprovar o aproveitamento do crédito outorgado de ICMS. 13. Não há falar na ilegalidade da majoração do benefício fiscal promovida pelo Decreto 8.148/2014, em



*período eleitoral, em desobediência ao disposto no artigo 73, §10, da Lei nº 9.504/97, porquanto ausentes a distribuição gratuita de benefício e a criação de incentivo fiscal (havendo no caso apenas a continuidade de política fiscal já existente há anos). 14. Os programas de benefício fiscal servem de instrumento de desenvolvimento do Estado, atraindo empreendimentos e gerando empregos. 15. Vigora, no direito sancionador brasileiro, o princípio da culpabilidade, cujos cânones vedam a punição do sujeito por simples ato ou condição (responsabilidade objetiva). 16. Para a configuração da improbidade administrativa, exige-se que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação contida nos artigos 9º e 11 da LIA ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10, ressaltando-se que para os atos previstos no art. 11, basta o dolo genérico. 17. Não se extrai a ocorrência de dolo, nem mesmo genérico, ou culpa grave, de lesar o erário ou os princípios administrativos, decorrente da edição de medida inserida regularmente no contexto do programa de incentivos fiscais regulamentados por lei estadual específica com amparo na LRF, na LC 160/17 e no art. 24, I e II, § 2º, art. 155, § 2º, XII, 'g', e art. 163, I, da CF/88. 18. O juízo de conveniência/oportunidade acerca da concessão de benefício fiscal no patamar máximo legal, bem como o suposto controle político do Parlamento estadual pelo Poder Executivo, são temas que fogem da alçada de competência do Poder Judiciário, que se restringe à análise da legalidade em sentido amplo das medidas. 19. Verificada a atipicidade das condutas imputadas pelo órgão ministerial aos Requeridos/Apelados, no contexto da disciplina da Lei de Improbidade Administrativa, porquanto ausente o elemento anímico necessário, não há falar em justa causa para o recebimento da petição inicial. 20. Merece ser confirmada a sentença que, na ausência de atos que caracterizem improbidade administrativa, julga extinto o processo sem resolução do mérito, por manifesta improcedência da ação civil pública. **DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDOS E DESPROVIDOS. SENTENÇA MANTIDA.**” (TJGO, Apelação / Reexame Necessário 5725116-33.2019.8.09.0051, Rel. Des(a). DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, 4ª Câmara Cível, julgado em 12/02/2021, DJe de 12/02/2021).*

Ante o exposto, acolhido o parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça, conheço da Remessa Necessária e da Apelação Cível, e as DESPROVEJO, a fim de manter a sentença recorrida, por estes e por seus fundamentos.

Éo voto.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.



Desembargador WILSON SAFATLE FAIAD

Relator

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Reexame Necessário e Apelação Cível, acordam os componentes da Quinta Turma Julgadora da Terceira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em conhecer e desprover os recursos, nos termos do voto do Relator. Fizeram sustentações orais pelo 1º e 2º apelado, respectivamente, Dr. João Paulo Brzezinski da Cunha e Dr. Lúcio Flávio Siqueira de Paiva.

Votaram, além do Relator, o Desembargador Gilberto Marques Filho e o Desembargador Gerson Santana Cintra.

Presidiu a sessão o Desembargador Itamar de Lima.

Fez-se presente, como representante da Procuradoria-Geral de Justiça, o Dr. Abraão Júnior Miranda Coelho.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Desembargador WILSON SAFATLE FAIAD

Relator

