

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_ VARA DE  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o n. 28.305.963.0001-40, por meio do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária – GAESF/MPRJ, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos arts. 127 e 129, II e III, da CRFB/88; no art. 34, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 106/03, e no art. 17 da Lei n. 8.429/92, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de

**1. LITOGRAFIA VALENÇA LTDA., sociedade empresária composta pelos seguintes estabelecimentos:**

**1.1. LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (filial Valença)**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 02.712.119/0006-27, localizada na Rodovia RJ 145, km 8/9, Estrada Valença x Barra do Piraí, número 22540, área A4, bairro Santa Teresinha, Valença – RJ, CEP: 27600-000;

**1.2. LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (filial Barra Mansa)**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 02.712.119/0004-65, localizada na Rodovia Presidente Dutra, km 288, bairro Floriano, Barra Mansa – RJ, CEP: 27365-003;

**1.3. LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (sede Rio de Janeiro, bairro Inhaúma)**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 02.712.119/0001-12, localizada na Estrada Adhemar Bebiano, número 2806, bairro Inhaúma, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 20766-720;

**2. LUIZ FERNANDO DE SOUZA “PEZÃO”**, brasileiro, ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, inscrito no CPF/MF sob o n. 569.211.957-91, residente na Rua Capitão Manoel Torres, n. 159, Centro, Piraí – RJ, atualmente custodiado na Cadeia Pública José Frederico Marques, localizada na Rua Célio Nascimento, s/n, Benfica, Rio de Janeiro – RJ;

**3. EDSON LUIZ DE FARIA GOMES VALADÃO**, brasileiro, Superintendente da Diretoria de Competitividade da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN, inscrito no CPF/MF sob o n. 105.402.097-32 e RG n. 125265405, residente na Rua Barão de Mesquita, n. 555, apartamento 403, Tijuca, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 20540-001;

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

## DOS FATOS

A presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa está abalizada no inquérito civil MPRJ n. 2016.01195587 (inquérito civil GAESF n. 29/2017), inicialmente instaurado pela 8ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital e, posteriormente, encaminhado ao Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária – GAESF/MPRJ (vide portaria de f. 02).

O referido inquérito civil teve como foco a apuração do agora comprovado direcionamento da concessão de benefício fiscal em favor da sociedade empresária Litografia Valença Ltda., por meio de um decreto estadual eivado de ilegalidades, conforme descrito a seguir.

A Litografia Valença tem por objeto comercial principal a fabricação de embalagens metálicas (principalmente “latinhas”) e é composta por três estabelecimentos localizados no Estado do Rio de Janeiro: uma matriz, localizada no bairro Inhaúma, na cidade do Rio de Janeiro (CNPJ n. 02.712.119/0001-12), e duas filiais, uma localizada em Barra Mansa (CNPJ n.

02.712.119/0004-65) e outra em Valença (CNPJ n. 02.712.119/0006-27)<sup>1</sup>. Essa última unidade fruiu, ao longo de anos, do benefício fiscal instituído pela Lei n. 4.333/2005 e, atualmente, a unidade de Barra Mansa está enquadrada no benefício instituído pelo decreto estadual n. 45.450/15. Ambos os benefícios serão adiante explicitados.

O decreto estadual n. 45.450, de 16 de novembro de 2015, foi assinado pelo então Governador do Estado, Luiz Fernando “Pezão”, visando a conceder “Tratamento Tributário Especial para empresa beneficiadora de aço em diversas etapas de produção”:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e tendo em vista o disposto no Processo nº E-11/003/173/2015,

**D E C R E T A:**

Art. 1º A empresa com sede no Estado do Rio de Janeiro com atividade de beneficiamento de produtos de aço, que possua, pelo menos, três estabelecimentos neste Estado, poderá utilizar tratamento tributário especial de acordo com o estabelecido neste Decreto.

Parágrafo Único - Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, o produto beneficiado deverá ser industrializado de forma integrada por estabelecimentos da empresa.

**Art. 2º Fica concedido ao estabelecimento que receba em transferência aço beneficiado no processo de industrialização integrado crédito presumido correspondente a 7% (sete por cento) do valor dessas entradas, desde que emitidas por estabelecimento enquadrado no incentivo da Lei nº 6.979, de 01 de abril de 2015, e que tenha sido originalmente enquadrado no tratamento tributário especial previsto na Lei nº 4.533/05 ou na Lei nº 5.636/10**

**Art. 3º A utilização do tratamento tributário especial somente se aplica à empresa que tenha gerado pelo menos 350 (trezentos e cinquenta) novos empregos diretos e investido pelo menos R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), posteriormente ao início da fruição do incentivo previsto na Lei nº 4.533/05 ou na Lei nº 5.636/10**

<sup>1</sup> Em dezembro de 2009, foi inaugurada a unidade do município de Valença, com intuito de se enquadrar no incentivo fiscal concedido pela Lei n. 4.533/2005. A mencionada filial processa folhas de flandres, adquiridas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na forma de bobinas.

Art. 4º Para se enquadrar no tratamento tributário especial de que trata este Decreto, o contribuinte deverá apresentar o pleito à Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro- CODIN, por meio do preenchimento de Carta Consulta, de acordo com modelo por esta fornecido.

§ 1º O pleito será analisado pela CODIN, e posteriormente submetido à Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro - CPPDE, instituída pelo Decreto nº 34.784, de 5 de fevereiro de 2004, para deliberação.

§ 2º Uma vez deferido o enquadramento, a empresa, de posse do documento que oficializou seu enquadramento pela CPPDE, deverá dirigir-se à repartição fiscal de sua circunscrição para comunicar sua adesão ao benefício, o qual poderá ser utilizado a partir do 1º dia do mês subsequente ao da comunicação.

Art. 5º Não poderá ser enquadrado no Tratamento Tributário Especial de que trata este Decreto o contribuinte que:

I - esteja irregular no Cadastro Fiscal do Estado do Rio de Janeiro;

II - tenha débito para com a Fazenda Estadual, salvo se suspensa sua exigibilidade na forma do art. 151 do Código Tributário Nacional;

III - participe ou tenha sócio que participe de empresa com débito inscrito na Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro ou com inscrição estadual cancelada ou suspensa em consequência de irregularidade fiscal, salvo se suspensa sua exigibilidade na forma do art. 151 do Código Tributário Nacional;

IV - esteja irregular ou inadimplente com parcelamento de débitos fiscais de que seja beneficiário no Estado do Rio de Janeiro, e

V - tenha passivo ambiental não equacionado junto aos órgãos estaduais competentes.

Art. 6º O tratamento tributário especial de que trata este Decreto terá prazo de duração de 42 (quarenta e dois) meses, contados do início de sua utilização.

Art. 7º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 2015

LUIZ FERNANDO DE SOUZA

Esse decreto nasceu a partir do processo administrativo n. E-11/003/173/2015<sup>2</sup>, cuja análise merece especial atenção e cujos elementos são o ponto nevrálgico que demarcam **o direcionamento do benefício fiscal criado pelo decreto estadual n. 45.450/15**, em favor da sociedade ora rés.

Da visualização da capa de abertura do processo administrativo acima citado, que terminou por criar o benefício fiscal assentado pelo decreto n. 45.450/15, nota-se que ele foi aberto em nome da Litografia Valença, tendo sido por ela iniciado:

GOVERNO DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO

ÓRGÃO

LITOGRAFIA VALENÇA LTDA

	Nº. do Processo	<b>E-11/003/173/2015</b>	
	Data de Abertura	<b>10/08/2015</b>	
Nome	<b>LITOGRAFIA VALENÇA LTDA</b>		
Assunto	<b>CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL</b>		
Anexos			
	I	Código	<b>0.5.5</b>



O processo administrativo E-11/003/173/2015, como quase todos aqueles que se referem à criação de um benefício fiscal, ou ao enquadramento de uma

<sup>2</sup> O processo administrativo E-11/003/173/2015 está integralmente acostado aos autos, em anexo, e as folhas as quais fazemos referência são desse processo de origem.

sociedade empresária em um benefício já existente, se iniciou na Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN, que é “uma sociedade de economia mista, de administração indireta do Estado do Rio de Janeiro, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – SEDEIS<sup>3</sup>”.

Segundo veiculado no próprio sítio eletrônico da CODIN<sup>4</sup>, a missão da sociedade é:

Missão

Promover o desenvolvimento econômico e social do Estado e Municípios do Rio de Janeiro, em parceria e alinhamento com entidades públicas e o setor empresarial, através de:

- Atração e expansão de investimentos;
- Oferta de alternativas locacionais empresariais;
- Solução de incentivos tributários e financeiros;
- Contribuição para formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico.

Assim sendo, no exercício das funções para as quais foi criada, a CODIN, por meio de seus servidores públicos, esteve incumbida de analisar essa política de criação de um benefício fiscal pelo decreto estadual n. 45.450/2015 que teve, em tese, o objetivo de apaziguar a alegada perda de competitividade de empresas beneficiadoras de aço, em razão das modificações instituídas pela Lei estadual 6.979/15, adiante explicitadas.

Esse objetivo do decreto, contudo, deveria estar coadunado com o objetivo principal das Leis n. 4.533/05 e n. 6.979/15 que é “reduzir as desigualdades regionais no Estado do Rio de Janeiro”. Mas, quando da análise do processo E-11/003/173/2015 (que foi concluído com a edição do decreto 45.450/15), **a única finalidade que se pôde extrair dessa norma foi o desvirtuamento de uma política pública, para encobrir o beneficiamento único e exclusivo de uma empresa privada, em detrimento dos cofres públicos e da livre iniciativa e livre concorrência.**

---

<sup>3</sup> Vide página da CODIN, disponível no endereço <http://www.codin.rj.gov.br/Paginas/Codin/Historia.aspx>, acesso em 18.03.19;

<sup>4</sup> <http://www.codin.rj.gov.br/Paginas/Codin/Missao.aspx>, acesso em 18.03.19.

O início do referido processo se deu com uma petição da própria Litografia Valença, que solicitou (f. 8) o restabelecimento das condições fruídas ante ao benefício concedido pela Lei 4.533/05, modificado pelas leis 5.636/10 e 6.979/15. Esta última resultando em perdas parciais do benefício.

Em seu requerimento, a Litografia Valença conta que:

A distribuição de nossos produtos é totalmente feito por via terrestre através de caminhões. Atualmente vivemos o temor de solução de continuidade do nosso negócio em razão da perda parcial do benefício fiscal da Lei nº 4533/2005, alterada pela Lei nº 5.636/10 e atualmente alterada pela Lei nº 6.979/15. Todo o nosso projeto de crescimento alicerçou-se no benefício Fiscal original, concedido pelo prazo de 25 anos e, nesta esteira do prazo, elaboramos nossos projetos de grandes investimentos, alguns dos quais já realizados e outros em fase de realização/execução. As modificações ao incentivo fiscal introduzidas pela Lei 6979/15, inviabilizam totalmente a consolidação do nosso projeto, mormente porque estamos renovando e ampliando nosso parque industrial, com compras de vários equipamentos, algumas já realizadas e outras em fase de realização e, caso não obtenhamos de volta o incentivo fiscal, tal como concebido pela Lei 4533/10, e modificações subsequentes pelas leis 5636/10, sem qualquer alteração substancial, não conseguiremos prosseguir.

A mencionada Lei n. 4.533/05 (bem como a sua sucessora, a Lei n. 5.636/2010) foi criada com o expresso objetivo “de recuperação econômica de municípios fluminenses” de diversos municípios situados no nosso Estado, mencionados no art. 1º da lei, hoje já revogado. Além do diferimento de ICMS em algumas operações, a lei concedia “regime especial de recolhimento do ICMS equivalente a 2% (dois por cento) sobre o faturamento no mês de referência” (inciso II do art. 1º). A lei permitia, ainda, o destaque de ICMS nas notas fiscais de saída da mercadoria no valor da alíquota normal, de acordo com a Lei n. 2657/96, sem fazer distinção de atividades (art. 5º).

Assim, nesse contexto, a unidade incentivada de Valença comprava as bobinas de aço da CSN com diferimento, transferindo posteriormente as folhas de flandres, fabricadas com a referida matéria-prima, para sua unidade de Barra Mansa, pagando 2% de ICMS na operação e passando a ela um crédito de 19%. Em seguida, da filial de Barra Mansa transferia novamente, desta vez,

folhas litografadas, sem incentivo, para sua sede na cidade do Rio de Janeiro, onde faz a montagem das latas.

Já a Lei n. 6.979/15 (f. 45/51 do inquérito), editada com o intuito de corrigir disparidades econômicas regionais, frisou com mais clareza o objetivo do fomento, ao explicitar em seu artigo 1º que “fica criado Tratamento Tributário Especial de ICMS com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Estado do Rio de Janeiro”.

Essa lei dispôs que, especialmente para algumas atividades (incluindo o beneficiamento de aço), “o valor do ICMS próprio destacado nas notas fiscais referentes às saídas desses produtos deve ser calculado pela aplicação da alíquota de 12% (doze por cento)”. E é exatamente contra essa parte que se insurgiu a Litografia Valença, já que o beneficiamento de aço é sua principal atividade e isso a impediria de destacar em suas notas fiscais de saída o percentual de 19% (conforme ocorria na legislação anterior aplicável). Ou seja, ao invés de passar para a filial de Barra Mansa um crédito de 19%, agora só poderia transferir 12%, conforme a inteligência do art. 5º, §2º da Lei n. 6.979/15 – o que caracterizou um aumento na carga tributária da sua atividade em 7%.

Também com a edição da Lei n. 6.979/15, passou-se a conceder às compras realizadas pela Litografia Valença Ltda. isenção ao invés do diferimento. O que fez com que a empresa pudesse comprar o aço da CSN com isenção fiscal, mas que, noutra ponta, também proibia a CSN de aproveitar os créditos de ICMS referentes aos insumos da produção do aço, já que nenhum imposto foi recolhido em virtude da isenção (art. 4º dessa Lei).

Nesse ponto, cabe destacar que a mencionada política de redução da alíquota permitida no destaque das notas fiscais de saída e de concessão de isenção fiscal, realizada por meio da referida Lei n. 6.979/15 (art. 5º, §2º), está lastreada na observação macrorregional das compras e vendas de aço, no Estado do Rio de Janeiro e fora dele, e qualquer alteração dessa opção estatal deveria perpassar por uma reavaliação do Poder Público que abarcasse toda a atividade e não uma só empresa, em prejuízo de outras sociedades que com ela concorrem. Mas não foi o que aconteceu no processo administrativo E-11/003/173/2015. Pelo contrário, o que se pretendeu com a edição do decreto

foi criar uma condição favorável e exclusiva à Litografia Valença; e por meio de um decreto – o que contraria os ditames legais.

Aprofundando a análise do pleito formulado pela Litografia Valença, tem-se que, dentro da estrutura organizacional da CODIN, esse processo administrativo seguiu para análise do Superintendente da Diretoria de Competitividade Econômico-Tributária da CODIN, na qual recebeu o parecer do Diretor Edson Valadão, ora réu, registrado como “Pleito para Deliberação CPPDE Nº 68/2015”.

Esse parecer (vide f. 60/65) direcionou o restante do transcurso do processo, ao conter em seu teor informações distorcidas, e até inverídicas, que pautaram a edição e as exigências contidas no bojo do decreto, o que consubstancia o ato ímprobo ora impugnado.

No seu parecer, o réu Valadão:

1. Escreve um histórico da sociedade empresária Litografia Valença Ltda., caracterizado por uma simplória narrativa, contendo termos como “a empresa centrou-se na qualidade de seus produtos” e “visando estar mais próximo de seus clientes”. Tal relato não é composto por dados técnicos e imparciais, que pudessem concretizar uma análise técnica da CODIN sobre o histórico de atuação da empresa no Estado do Rio de Janeiro e dos benefícios trazidos por ela, notadamente quanto aos impactos favoráveis do incentivo fiscal. Não houve uma comparação dos dados e números acostados pela empresa com algum banco de dados, ou congênere, da própria CODIN, o que denota que, enquanto agente público responsável pelo setor de competitividade, o réu não se preocupou em analisar o impacto desse pedido sobre demais empresas desse ramo já estabelecidas no Rio de Janeiro (vide especialmente f. 60/61);
2. Na parte dos fatos, o réu inflige críticas à mudança da Lei n. 5.636/10 (sucessora da Lei n. 4.333/05) para a Lei n. 6.979/15, em defesa da Litografia Valença. O réu, expressamente, diz que “a mudança da Lei nº 5.636/10 para a Lei nº 6.979/15 aumentou a carga tributária nas

operações da Litografia Valença, prejudicando a empresa que fechou contratos com clientes com base na situação da Lei anterior”.

Nesse ponto, no entanto, torna-se necessário relembrar que a política pública de incentivos e desincentivos instituída pela Lei n. 6.979/15 teve sua razão de ser, já mencionada acima, e que também será detalhada abaixo, ao mencionarmos a análise técnica feita pela equipe desse GAESF/MPRJ (que segue às f. 215/227 do inquérito civil).

3. Na análise do pleito, o réu Edson Valadão falseia o principal objetivo do decreto, ao afirmar que, após analisado o pedido da empresa Litografia Valença, “foi elaborada uma minuta de decreto, de caráter setorial” – o que, ante aos fatos já mencionados e adiante frisados (notadamente na análise técnica que segue às f. 215/227 do inquérito civil), não se confirmou. O benefício fiscal questionado nessa ação foi criado claramente para a sociedade empresária ré, e não para beneficiar todo um setor econômico.

Também afirma que a empresa Litografia Valença investiu e firmou contratos com base no incentivo anterior (Lei n. 5.636/10), sem verificar o impacto verdadeiro da alegação, novamente endossando argumentos sem a devida análise técnica e isenta.

Por fim, ao justificar as futuras perdas de receita, afirma que “que o Estado não tinha esta receita antes da alteração da lei e que a mesma é consequência de uma mudança de regra que ocorreu sem que a empresa tivesse prazo para se replanejar, correndo risco de substituir seus planos de expansão por encolhimento dos negócios no Rio de Janeiro”.

Esse foi, portanto, o parecer da “área técnica” (assim denominada no final do documento, vide f. 65), o qual foi assinado em **27 de agosto de 2015**. Parecer esse que, após analisar e endossar o interesse de uma única empresa, paradoxalmente concluiu que o incentivo seria benéfico para todo o setor.

Logo após, o processo seguiu para a análise da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE, que, em tempo recorde, recebeu, deliberou e deferiu a solicitação também em 27 de agosto de 2015.

Mais grave, contudo, foi que a deliberação da CPPDE consolidou a intenção do parecer emitido pela Diretoria de Competitividade ao, expressamente, decidir que estava deferida a criação de Tratamento Tributário Especial para a empresa Litografia Valença:

  
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ENERGIA, INDÚSTRIA E SERVIÇOS

**COMISSÃO PERMANENTE DE POLÍTICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CPPDE**

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo nº	E-11/003/173/15
ata	10/08/15
Fis.	66
Rubrica:	
id. Funcional	437305-6

DELIBERAÇÃO CPPDE nº 60/2015

ASSUNTO: Criação de Tratamento Tributário Especial de ICMS à empresa **LITOGRAFIA VALENÇA LTDA.**

PROCESSO: E-11/003/173/2015

REFERÊNCIA: Proposta de Deliberação nº 68/2015

DECISÃO: No dia 27/08/2015, a Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro - CPPDE **DEFERIU** a solicitação de criação de Tratamento Tributário Especial de ICMS para a empresa acima indicada.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2015.

Nesse ponto, também é imperioso destacar que a CPPDE é um órgão colegiado, constituído no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Econômico – SEDEIS pelo Decreto estadual n. 34.784/04. A composição da CPPDE foi fixada no artigo 2º desse decreto, da seguinte forma:

Art. 2.º A Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro será integrada pelo titular, ou representante por ele indicado, dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços;

II - Secretaria de Estado de Fazenda;

III - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;

IV - Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária;

V - Secretaria de Estado do Ambiente;

VI - Secretaria de Estado da Casa Civil;

VII - Secretaria de Estado de Governo;

VIII - Secretaria de Estado de Trabalho e Renda;

IX - Secretaria de Estado de Transportes;

X - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca.

Isso corrobora a tese ministerial de que esse processo administrativo só tentou dar ares de legalidade ao inequívoco direcionamento do benefício instituído pelo decreto n. 45.450/15, já que é pouco factível que um órgão composto por representantes de 10 (dez) Secretarias de Estado tenha recebido, processado e deliberado um pleito tão controverso e importante para a economia desse Estado em apenas um dia.

Mais ainda, e prova cabal que não pode deixar de ser refrisada, diz respeito ao fato de a CPPDE ter textualmente mencionado que o deferimento de criação do benefício se deu especialmente para a Litografia Valença, o que contraria: (i) o texto do próprio decreto; (ii) os argumentos falseados pelo réu Edson Valadão e, principalmente, (iii) a essência de um benefício fiscal.

Após, o processo seguiu para aprovação do então governador do Estado, ora réu, **e foi aprovado com seu texto final contendo ainda expressas condições que só abarcavam a empresa ré, endossando que o benefício instituído nunca foi pensado como de caráter setorial.** Desde o nascedouro<sup>5</sup> até o final (assinatura do decreto), tal benefício foi pensado e instituído para contemplar e fomentar uma só empresa, e não um determinado setor industrial.

Veja que o supramencionado decreto concede créditos presumidos, correspondentes a 7%, com prazo de duração de 42 meses, a estabelecimentos que recebam em transferência aço beneficiado no processo de industrialização integrado, somente se aplicando a empresas que tenham se enquadrado no incentivo da Lei nº 6.979/2015, e que também tenham sido enquadradas originalmente no tratamento tributário especial contido na Lei nº 4.533/05 ou na Lei nº 5.636/10.

Ademais, o referido Decreto estipula que a utilização do novo tratamento tributário especial, por ele instituído, estará adstrita ainda à sociedade empresária que possua pelo menos três estabelecimentos no estado, tenha gerado pelo menos 350 empregos novos empregos diretos e investido pelo menos R\$ 20 milhões, posteriormente ao início da fruição do incentivo previsto na Lei nº 4.533/06 ou na Lei nº 5.636/10. Pergunta-se: quantas sociedades atendiam a todos esses requisitos além da Litografia Valença?

Nesse diapasão, apesar da aparência de generalidade, o referido tratamento tributário especial se adequou perfeita e somente às condições e necessidades da Litografia Valença Ltda. A uma porque o benefício oferecido é exatamente o percentual de créditos que a referida empresa perdeu com o advento da Lei nº 6.979/2015, qual seja, 7%; e a duas porque a exigência de possuir três unidades fabris se amolda à estrutura da sociedade empresária ora ré.

---

<sup>5</sup> Esse benefício, como já fartamente mencionado, nasceu com o nome da Litografia Valença estampado na capa, passando pelo parecer direcionado do réu Valadão e pelo deferimento em tempo recorde da CPPDE, tendo sido finalizado com um texto cheio de exigências, assinado pelo réu Luiz Fernando de Souza, nas quais só poderiam se enquadrar a própria Litografia Valença.

Assim, contendo as impropriedades que continha, certo é que esse processo jamais deveria ter tido a provação e conseguinte assinatura do Chefe do Poder Executivo, responsável, em última instância, pela decretação de um benefício fiscal.

O processo administrativo foi detidamente analisado pela equipe técnica desse Grupo de Atuação Especializada, tendo o Auditor Fiscal que compõe os quadros destacado os detalhes do direcionamento do decreto já mencionados, dentre outras observações importantes por ele feitas (vide f. 215/227 do inquérito civil):

A minuta de decreto proposto, “de caráter setorial” contém, em seus artigos 1º e 3º (fl. 60), exigências que não foram justificadas, pelo contrário, elas servem apenas para direcionar o decreto para a Litografia Valença.

**Art. 1º** A empresa com sede no Estado do Rio de Janeiro com atividade de beneficiamento de produtos de aço, que possua, pelo menos, três estabelecimentos neste estado, poderá utilizar tratamento tributário especial de acordo com o estabelecido neste Decreto.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, o produto beneficiado deverá ser industrializado de forma integrada por estabelecimentos da empresa.

**Art. 3º** A utilização do tratamento tributário especial somente se aplica à empresa que tenha gerado pelo menos 350 (trezentos e cinquenta) novos empregos diretos e investido pelo menos R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), posteriormente ao início da fruição do incentivo previsto na Lei nº 4.533/05 ou na Lei nº 5.636/10.

O decreto tem a função de compensar as empresas que detêm um processo integrado, ou seja, um estabelecimento com benefício que industrializa o metal e transfere para um segundo estabelecimento que continua a industrialização. Ora, se são dois estabelecimentos envolvidos, não faz sentido a exigência do art. 1º que exige três estabelecimentos nesse estado.

Tampouco há qualquer explicação para as exigências do art. 3º de ter gerado ao menos 350 novos empregos diretos e investido pelo menos 20 milhões de reais.

**Tais exigências, sem qualquer justificativa, são uma forma de direcionar o benefício para uma única empresa, a Litografia Valença.**

Consulta ao sistema DUB de benefícios fiscais da SEFAZ confirma que **a Litografia Valença, de fato, foi a única empresa a utilizar tal benefício**, com os valores listados a seguir e também conforme relatado à fl. 14 do presente IC, do qual o PA em tela é anexo.

Razão Social	DIPLOMA	Tipo de Benefício	Ano/Semestre	Valor (R\$)
LITOGRAFIA VALENCA LTDA	Decreto - 45.450/ 2015	Crédito Presumido	2016/ 1	3.797.776,93
LITOGRAFIA VALENCA LTDA	Decreto - 45.450/ 2015	Crédito Presumido	2016/ 2	5.328.083,49
LITOGRAFIA VALENCA LTDA	Decreto - 45.450/ 2015	Crédito Presumido	2017/ 1	4.277.660,93
LITOGRAFIA VALENCA LTDA	Decreto - 45.450/ 2015	Crédito Presumido	2017/ 2	4.238.514,93
LITOGRAFIA VALENCA LTDA	Decreto - 45.450/ 2015	Crédito Presumido	2018/ 1	3.786.397,76
<b>TOTAL</b>				<b>21.428.434,04</b>

Interessante acrescentar, também, que o processo administrativo foi aberto em 10/8/2015, e o Decreto nº 45.450/15 foi assinado aproximadamente três meses depois, em 16/11/2015.

Com relação à base jurídica para edição do decreto, não há menção ao dispositivo legal que permita a edição do mesmo. A Constituição Federal em seu art. 155, §2º, inc. XII, itens “c” e “g” exige lei complementar para regular a compensação do imposto e benefícios fiscais. O decreto em tela cria um crédito presumido que não se enquadra na compensação de imposto definido na Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir / ICMS),

tampouco segue o previsto na Lei Complementar 24/75 que regula a concessão de benefícios fiscais pelos entes federados.

Com o advento da assim chamada “guerra fiscal”, foi sancionada a Lei nº 4.321/04, que, apesar de não seguir os ditames da LC 24/75, permitia ao governador a edição de decretos de benefícios fiscais.

Tal lei, que não é citada no decreto, permitiria a edição de decretos similares, porém com restrições às hipóteses de concessão e com condicionantes. O decreto em tela não segue tais restrições e condicionantes.

**Não há, também, no processo de edição do decreto, pronunciamento de qualquer assessoria jurídica, fato corriqueiro nesse tipo de ato.**

A equipe técnica também salientou a insuficiência do principal argumento utilizado pela Litografia Valença para substanciar o pleito por ela realizado no processo administrativo E-11/003/173/2015:

A justificativa para o pleito apresentado seriam contratos de longo prazo já assumidos (fl. 63).

A empresa alega que essa diferença no recolhimento de ICMS, originado pela mudança na forma do referido benefício, inviabiliza as operações da unidade de Barra Mansa, pois a Litografia Valença fechou, recentemente, com seus clientes contratos com preços prefixados, que não permitem aumentos de preço.

Embora tais contratos tenham sido a base do pedido, eles não foram anexados ao processo antes da assinatura do decreto. Aparentemente eles foram apresentados quando do pedido de enquadramento no decreto já editado, feito em outro processo administrativo, porém foram anexados ao presente processo de criação do decreto (fl. 79).

LITOGRAFIA VALENÇA LTDA, tendo protocolado em 18/11/2015, pedido de enquadramento no tratamento tributário instituído pelo Decreto 45.450/2015, em atendimento à solicitação desta Companhia, vem requerer a juntada de alguns dos contratos de fornecimento que mantém com seus clientes, cujas cláusulas e condições a obrigam a por longo prazo, mormente os preços aplicados, que levaram em consideração as condições vigentes à época das contratações, inclusive o benefício fiscal da lei 4533/2005 e alterações posteriores.

O contrato com a Petrobrás (fl. 81), que responde por 10% do faturamento da Litografia Valença (fl. 7), contém previsão de reajuste de preços no caso de alteração da legislação tributária que tenha impacto nos preços em seu item 14.4 (fl. 92-93).

14.4 Ocorrendo a criação de novos tributos, alteração de alíquotas e/ou alteração de base de cálculo, durante o prazo contratual, que venham a majorar

comprovadamente o ônus da CONTRATADA, o preço originariamente acordado será aumentado proporcionalmente à majoração ocorrida.

Sendo assim, os custos, no tocante a Petrobrás, poderiam ser repassados para a empresa, se é que não o foram.

O contrato com a empresa Sherwin-Williams do Brasil, que responde por 13% do faturamento da Litografia Valença (fl. 7), tem duração de apenas 24 meses, bastante inferior aos 42 meses de duração do decreto. Ademais, o contrato prevê também a possibilidade de reajuste de preços em função da elevação do preço do aço da CSN.

O contrato com a empresa BASF (fl. 160), que responde por 25% do faturamento da Litografia Valença (fl. 7), tem validade de dois anos, também inferior aos 42 meses de duração do decreto, e também contém cláusula de reajuste de preços.

**Desta feita, os contratos já estabelecidos com fornecedores não parecem ser fator determinante para justificar a edição do decreto,**

quer pelos prazos, quer pela possibilidade de reajustes – naturais quando existe um fator externo.

Por fim, sobre as comparações entre as Leis 4.533/05 e 5.636/10 com a Lei 6.979/15, aduziu a equipe técnica:

Embora a Lei nº 4.533/05 e sua substituta, a Lei nº 5.636/10, tenham sido elaboradas para induzir a industrialização em determinados municípios, o que se observa na estrutura produtiva da Litografia Valença é que ela transferiu ou implantou apenas uma pequena parte de sua produção em um desses municípios – Valença.

Em termos de empregos, utilizando os números anteriores, temos que apenas  $19 / (19 + 376 + 435) = 2,3\%$  dos empregos estejam em uma desses municípios.

Por outro lado, a Litografia Valença reduziu drasticamente sua carga tributária em relação a uma indústria sem benefício, e, colocando apenas a parte de corte das folhas em Valença a carga tributária ficou até menor que se toda a empresa estivesse em um município beneficiado.

Para exemplificar, faremos uma simulação com dados aproximados, apenas para que seja entendido o mecanismo envolvido:

A unidade de Valença adquire R\$ 10.000.000 em folhas de flandres da CSN, com o ICMS diferido (sem ICMS). Corta tais folhas e transfere as mesmas a preço de custo, conforme determina a legislação, para a unidade de Barra Mansa, com destaque de 19% de ICMS (12% após a lei 6.979). A unidade de Valença recolhe 2% de ICMS (3% após a elevação do FECP), ou seja, R\$ 200.000 que devem obrigatoriamente ser recolhidos em função do benefício.

A unidade de Barra Mansa recebe R\$ 10.000.000 em chapas cortadas, com destaque de R\$ 1.900.000 em créditos de ICMS e compra mais R\$ 1.000.000 de tintas e vernizes de São Paulo com destaque de 12% de ICMS interestadual, ou seja, R\$ 120.000.

Após o processo de litografia, é feita a transferência, novamente a preço de custo conforme determina a legislação, para a unidade de Inhaúma. São transferidos R\$11.000.000, com destaque de 19% de ICMS, ou seja, R\$ 2.090.000.

Em sua apuração de ICMS essa unidade tem um débito de R\$ 2.090.000 e um crédito de R\$ 1.900.000 + 120.000, resultando em débito final de R\$ 70.000.

Por fim, a unidade de Inhaúma recebe R\$ 11.000.000 de folhas litografadas, dobra as folhas e produz latas, vendendo-as por R\$ 12.000.000 sendo 70% das vendas no RJ com alíquota de 19%, e 30% para outros estados com alíquota de 12%. Sendo assim, essa unidade terá um débito de:  $R\$ 12.000.000 \times (70\% \times 19\% + 30\% \times 12\%) = R\$ 2.028.000$  e um crédito de R\$ 2.090.000, ou seja, tem um saldo credor de R\$ 62.000 que pode ser compensado com a outra filial.

**Em conjunto, com a disposição adotada, as três unidades pagam R\$ 200.000 + R\$ 70.000 - R\$ 62.000 = R\$ 208.000 de ICMS.**

**Caso fosse uma única unidade em Valença, com toda a operação e empregos em Valença, ela pagaria  $2\% \times R\$ 12.000.000 = R\$ 240.000,00$  em ICMS.**

**Caso a indústria operasse no regime normal, teríamos um recolhimento adicional de R\$ 1.900.000 do fornecedor de aço, menos os 200 mil da primeira etapa, ou seja,  $R\$ 1.900.000 + 70.000 - 62.000 = R\$ 1.908.000$  de ICMS.**

Esses dados, apesar de aproximados, guardam relação com os valores mensais industrializados pela empresa.

**Ressalta-se que a divisão da empresa não é irregular, mas demonstra a ineficiência da legislação de incentivos fiscais, que, no exemplo citado, sacrificam R\$ 1,7 milhão mensalmente para a criação de 19 vagas de trabalho em Valença, ou seja, quase R\$ 100 mil reais mensais por emprego gerado.**

A lei 6.979/15 reduziu parte do problema, mas o decreto em tela teve por objetivo restaurar as mesmas condições da lei anterior.

E concluiu:

### CONCLUSÕES

- Todas as análises foram feitas exclusivamente com dados apresentados pelo contribuinte, sem verificação por parte da CODIN. Tal procedimento é reprovável, pois a CODIN pode estar trabalhando nesse ou em outros casos com informações incorretas.
- Não há justificativa para os condicionantes exigidos para o enquadramento no decreto, o que, somado a outras observações feitas ao longo do processo leva a **conclusão de que o decreto foi direcionado para a Litografia Valença.**

Não obstante todas as irregularidades demonstradas, reafirmamos que o réu Valadão, e o endosso do então governador Luiz Fernando “Pezão”, empenharam esforços no sentido de encobrir o caráter individual e privado da norma veiculada pelo decreto estadual n. 45.450/15 ao criá-la, em tese, como um incentivo de “caráter setorial”. Contudo, da análise ministerial do processo administrativo criador do decreto, é possível desmontar esse forçado intuito, o que caracteriza os atos de improbidade administrativa demandados na presente ação, em virtude da quebra da impessoalidade contundentemente

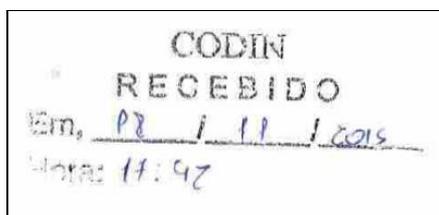
demonstrada pelo direcionamento de um ato administrativo que deveria regulamentar (e não contrariar) uma lei estadual, ambos declaradamente voltados ao desenvolvimento regional e setorial. Fato este que, indubitavelmente, também gerou danos aos cofres públicos estaduais em virtude da perda de receita decorrente dessa macropolítica financeira desvirtuada.

Por fim, frise-se que, indagada sobre quais foram as empresas que se enquadraram no incentivo fiscal estabelecido pelo decreto n. 45.450/15, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ informou que “apenas a empresa Litografia Valença Ltda. foi enquadrada<sup>6</sup> no incentivo” (vide f. 16 do inquérito civil). O que, ante a todos os fatos demonstrados acima, não poderia ser de outra forma.

Como era de se imaginar, após a edição do decreto estadual n. 45.450/15, a Litografia Valença solicitou à CODIN o seu enquadramento, por meio do processo E-11/003/248/2014). Analisando, agora, os documentos contidos nesse processo administrativo, merece destaque o relatório elaborado pela equipe técnica do GAESF, segundo o qual:

#### **DO PEDIDO DE FRUIÇÃO – (PA E-11/003/248/2014)**

O Decreto nº 45.450/15 foi publicado em 17/11/2015, e no dia seguinte, 18/11/2015, foi protocolado o pedido de fruição pela Litografia Valença (fl. 4).



<sup>6</sup> O enquadramento, como de praxe, se deu no âmbito da CODIN, por meio do processo administrativo E-11/003/248/2015, o qual se encontra às f. 69/72, acompanhado de demais explanações advindas da Companhia a respeito do trâmite e motivações que levaram ao enquadramento da Litografia Valença no decreto estadual n. 45.450/15. Ante ao direcionamento do benefício fiscal ora discutido ter se dado patentemente no processo de criação de benefício, tudo leva a conclusão que o enquadramento já era certo e automático.

Embora o decreto tenha sido apresentado como “setorial”, o pedido da Litografia Valença foi inicialmente apensado ao próprio processo de criação do decreto, conforme se pode observar pelas folhas iniciais (p. ex. fl. 6 – abaixo) que receberam o carimbo do processo E-11/003/173/2015, e que depois foram retiradas e autuadas em novo PA, demonstrando mais uma vez o direcionamento do decreto.



Além disso, é possível verificar que a **Certidão Negativa de Débitos em Dívida Ativa (fl. 45)** foi solicitada em **13/11/2015**, ou seja, quatro dias antes da publicação do decreto, indicando que a empresa teve conhecimento da iminente publicação do mesmo.

pesquisa cadastral realizada em 13/11/2015

Ressalta-se, também que o pedido foi aceito e depois aprovado apesar de haver anexada uma Licença Ambiental Simplificada vencida (fl. 49).

Esta Licença é válida até 16 de junho de 2015, respeitadas as condições nela estabelecidas, e é concedida com base nos documentos e informações constantes do Processo nº E-07/502028/2010 e seus anexos.

Como já dito, o pedido de fruição foi feito em 18/11/2015 e apenas 20 dias depois, em 8/12/2015, teve seu pedido analisado e deferido, o que mais uma vez vai no sentido de que todos os parâmetros já haviam sido exaustivamente estudados e que o benefício não era setorial, mas direcionado para a Litografia Valença.

O benefício foi concedido no final de 2015, porém a CODIN só solicitou informações a respeito da fruição do mesmo (fl. 117), para acompanhamento e fiscalização de condicionantes, um ano e meio depois, em maio de 2017, após o pedido de cópia do PA feito pelo MP. Isso demonstra o descaso com cumprimento dos condicionantes de fruição.

Tanto para analisar a possibilidade criação desse benefício fiscal, quanto para de fato cria-lo e enquadra-lo, a sociedade empresária ré contou com a ação e omissão dolosas dos agentes públicos ora réus, que instituíram tal benefício unicamente para que ele se adaptasse ao seu modelo de atividade – e não o contrário.

Portanto, considerando que a instituição do incentivo fiscal, por meio do decreto estadual n. 45.450/15, não se deu de forma idônea, mas sim desrespeitando as normas incidentes, está o MPRJ a propor a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa para requerer a devolução de valores que forem indevidamente fruídos a título do benefício fiscal, o cancelamento deste, bem como as demais sanções previstas na Lei n. 8.429/92.

## DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I. O INCENTIVO FISCAL E A SUA RAZÃO DE SER – OBJETIVOS, LIMITES E CONDIÇÕES:

Como é do conhecimento geral, a Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, estabeleceu os fins almejados e as necessidades públicas que devem ser por ele atendidas, tais como: a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia, as hipóteses e formas de intervenção no domínio econômico, a manutenção adequada de sua estrutura, dentre outros. Para o bom desempenho desse conjunto de atribuições, a Constituição também previu os seus meios de financiamento, ao estabelecer princípios e regras sobre obtenção de receitas e a realização de despesas públicas que garantam uma gestão fiscal responsável e eficiente.

No que tange à ordem econômica, a Carta Constitucional consagrou os princípios da valorização do trabalho, da livre iniciativa e da livre concorrência com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170 da CF/88). Por ser algo preferencialmente desenvolvido pelos particulares, a CF/88 disciplinou que o Estado pode intervir no domínio econômico somente quando imprescindível à garantia da segurança nacional ou para atender a relevante interesse coletivo (artigo 173 da CF/88).

Nesse ponto, estabelece o artigo 174 da Constituição Federal:

Art. 174. **Como agente normativo e regulador da atividade econômica**, o Estado exercerá, **na forma da lei**, as funções de fiscalização, **incentivo** e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Assim, com vistas a organizar, planejar e incrementar o seu desenvolvimento, o constituinte nacional previu para o Estado a possibilidade de intervir sobre o domínio econômico visando a fomentar as atividades de determinados setores produtivos ou de certas regiões territoriais. E dentre os mais recorrentes atos de fomento à atividade econômica, estão os programas de incentivo, os quais,

por sua vez, contêm duas facetas principais<sup>7</sup>: o tratamento tributário diferenciado (ditos incentivos fiscais) e a concessão ou a abertura de linha de créditos especiais (financiamento a juros menores) para instalação e funcionamento de empresas (ditos incentivos financeiros).

No caso em questão, a sociedade ora demandada usufruiu de benefícios fiscais instituídos pelas leis estaduais n. 4.533/05, 5.636/10 e 6.979/15 e pelo decreto estadual n. 45.450/15, que estabeleceram um tratamento tributário diferenciado quanto à incidência do ICMS sobre as atividades econômicas com a finalidade de desenvolver determinados municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro.

Por tal razão, na presente fundamentação nos ateremos a essa modalidade de intervenção estatal na economia, considerando os aspectos jurídicos dos incentivos fiscais, entre eles sua natureza, seus limites, requisitos e objetivos com o intuito de comprovar que, especialmente o benefício estabelecido por meio do decreto estadual n. 45.450/15, fruído pela sociedade ora réu, da forma acima descrita, afrontou gravemente o ordenamento jurídico e causou um nefasto dano ao erário, merecendo, portanto, a aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92.

No exercício de sua atividade normativa e reguladora, constitucionalmente prevista, o Estado usualmente se vale de normas tributárias para provocar modificações nas estruturas econômicas e sociais, buscando atingir os fins delineados na Constituição. Assim, além de arrecadar recursos financeiros para custeio de suas atividades, as normas tributárias podem ter uma finalidade extrafiscal, ou seja, podem ser utilizadas para estimular ou desestimular comportamentos dos agentes econômicos.

Nesse sentido, cita-se a lição da eminente jurista e Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa<sup>8</sup>, segundo a qual:

---

<sup>7</sup>O fomento ao mercado não se resume apenas a essas duas linhas: crédito subsidiado e renúncia de receita. Há, também, as regras de incentivo às micro e pequenas empresas nas licitações, bem como à produção nacional. Há ainda as subvenções previstas na Lei n. 4.320/1964, bem como as garantias e subsídios, dentre outros tipos de fomento. Vide, por exemplo, <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31101/DANIEL%20RIBAS%20GALVAO.pdf?sequence=1>, acesso em 27.03.19;

<sup>8</sup>Em Curso de Direito Tributário, Constituição e Código Tributário Nacional, 3ed, p. 68. Ed Saraiva.

“a extrafiscalidade, por sua vez, consiste no emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas sim, **incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores constitucionalmente contemplados**”.

De fato, através da extrafiscalidade e para atingir algum desiderato de ordem pública, o Estado pode estabelecer vantagens, prêmios ou atrativos para estimular setores produtivos a agir de determinada forma, com base na política econômica estabelecida, concedendo, por exemplo, incentivos fiscais (também chamados de tributários), os quais se exteriorizam através dos mais diversos tipos de tratamento tributário diferenciado, tais como isenção de imposto, redução de alíquota, redução de base de cálculo, diferimento, entre outros.

Vale, ainda, lembrar as lições do prof. Kiyoshi Harada, segundo o qual:

**“Incentivo fiscal é um conceito da Ciência das Finanças. Situa-se no campo da extrafiscalidade e implica redução da receita pública** de natureza compulsória ou a supressão de sua exigibilidade. É um instrumento do dirigismo econômico; visa desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade(...) **Isenção tributária é um instrumento de Direito Tributário** significando, para a maioria dos doutrinadores, hipótese de não incidência legalmente qualificada. **Difere do incentivo fiscal, quer quanto ao seu campo de abrangência (campo de atuação maior), quer quanto à sua motivação**” (Incentivos fiscais. Limitações constitucionais e legais. In. Âmbito Jurídico).

Esse, aliás, é o entendimento pacífico da doutrina:

“(…) Na verdade, as normas indutoras estimulam (incentivam) ou desestimulam (ou desincentivam) comportamentos dos agentes econômicos. **Na indução por estímulos, o Estado proporciona vantagens adicionais, que não seriam obtidas na atuação regular do mercado (por exemplo, concedendo uma isenção ou uma redução de base de cálculo), àqueles que praticam uma conduta desejada.** Em contrapartida, os desincentivos atuam atribuindo custos, que não seriam imputados regularmente pelo mercado (por exemplo, tributando uma alíquota maior) aos agentes que praticam condutas que o estado deseja ver desestimuladas (...)” (Bonfim, Gilson. Incentivos Tributários: conceituação, limites e controle. Editora Lumen Juris. 1ª Ed. p. 31).

Na medida em que o Estado renuncia receitas tributárias fundamentais para o financiamento de suas atividades, com a finalidade constitucional de fomentar a economia, é inquestionável que também está realizando um gasto tributário e, por isso, deve atender às regras e princípios constitucionais e legais que estabelecem os limites e requisitos dessa renúncia. Por isso, é sua obrigação controlar a concessão e os resultados esperados, sob pena de comprometer gravemente suas metas fiscais, causando desequilíbrio nas finanças públicas e prejuízo aos serviços públicos essenciais.

Os incentivos fiscais, inserindo-se na macropolítica financeira do ente público, têm objetivos claros e específicos, previstos na sua norma instituidora, que devem ser atingidos a partir do comportamento adotado pelo agente econômico beneficiado.

A concessão de vantagens a determinados setores econômicos, colocando-os em situação privilegiada em relação aos demais, somente se justifica se efetivamente buscado e alcançado o objetivo econômico e social que fundamenta a norma indutora. Ou seja, o contribuinte somente fará jus ao benefício se adotar o comportamento previsto na norma e alcançar seus objetivos. Caso contrário, tal benefício trará drásticas consequências sociais, pois implicará na redução de receitas fundamentais para as atividades estatais e causará sério desequilíbrio entre os agentes econômicos, colocando os favorecidos em situação privilegiada em relação aos demais, o que viola os princípios constitucionais da isonomia, eficiência e da livre concorrência.

Para evitar indevidas distorções e efeitos deletérios sobre as finanças públicas, a Constituição Federal de 1988 contemplou, além dos princípios que regem a Administração Pública, normas destinadas a conferir maior transparência, equilíbrio fiscal, limites e controle na utilização dessa forma de desoneração tributária, tais como a necessidade de lei específica e exclusiva para a concessão de incentivos (artigo 150, §6º da CF/88), a obrigatoriedade de sua integração no planejamento orçamentário (art. 165, §6º), bem como o controle externo pelo Tribunal de Contas, conforme previsão em seu artigo 70. Vejamos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos anuais.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Saliente-se, ainda, que em se tratando de ICMS, a Constituição de 1988, em seu artigo 155, §2º, XII, “g” c/c artigos 1º e 2º da LC 24/75, exigiu a celebração e ratificação de convênio pelos estados integrantes da federação no Conselho de Política Fazendária – CONFAZ, *in verbis*:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII- Cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Lei complementar 24/75:

Art. 1º - **As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.**

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

**§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados;** a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

Tal mecanismo tem por base o federalismo cooperativo para impedir que um ente adote conduta prejudicial face a outros entes da federação, como acontece nas deletérias guerras fiscais. Assim, um estado somente poderia conceder benefício tributário a determinado agente econômico se todos os demais consentissem, garantindo o equilíbrio na tributação dos participantes.

Corroborando os preceitos constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 – considerou como requisito essencial para uma gestão fiscal responsável a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência de cada ente estatal (artigo 11 da LRF), de modo que as renúncias dessas receitas públicas – como é o caso de incentivos tributários – somente possam ocorrer nas hipóteses, limites e condições previstas expressamente no ordenamento jurídico (artigo 1º, §1º da LRF).

Para tanto, o gestor deve incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias um anexo de metas fiscais, contendo um demonstrativo da estimativa de renúncia de receitas decorrentes de incentivos tributários. Além disso, no esteio do art. 165, §6º da CF/88, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina expressamente que a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita, deverá:

- (1) Vir acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas, decorrente de benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;
- (2) Estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário, devendo ser previstos e demonstrados na LOA e nos anexos (nas metas dos resultados fiscais) da LDO, não só os resultados de tais isenções;

- (3) Prever medidas de compensação, por aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;

Tais medidas, de natureza nitidamente financeira, visam a assegurar o equilíbrio das contas públicas e o respeito às metas fiscais estabelecidas na legislação orçamentária. Da mesma forma, são imprescindíveis para demonstrar a utilidade e eficiência dos incentivos fiscais para obtenção dos resultados esperados. Destarte, é imperioso que se verifique se a referida intervenção sobre o domínio econômico trouxe mais impactos positivos do que negativos. Se afetar as metas dos resultados fiscais, o Estado deverá estabelecer desde logo medidas de compensação no período, que poderão consistir em majoração ou criação de tributos, aumento de alíquotas e ampliação da base de cálculo.

No que tange ao necessário controle dos gastos tributários, esse conjunto normativo, no qual se incluem os princípios constitucionais e infraconstitucionais da transparência e da fiscalização, possibilita também avaliar se o ato de gestão que concede incentivos é adequado, necessário e proporcional à finalidade que se deseja alcançar. De fato, considerando que importam em desoneração de um grupo de contribuintes que não se submeterão à regra geral da tributação, é imprescindível que seu uso seja de extraordinária prudência para minimizar os riscos aos contribuintes não favorecidos.

Portanto, o Poder Legislativo, ao aprovar lei concessiva de incentivo fiscal, além de controlar os limites orçamentário-financeiros, deve aferir a compatibilidade com os fins pretendidos dentro da nossa ordem constitucional, de modo que a razoabilidade da discriminação deve estar fundada em diferenças reais entre os contribuintes, na existência de um objetivo a ser alcançado que justifique a desoneração e, principalmente, em um nexo lógico entre o objetivo que se pretende atingir e o incentivo tributário concedido.

Relembre-se, contudo que, no caso em tela, não houve sequer a edição de lei e tampouco de autorização do CONFAZ para que pudesse nascer o decreto n. 45.450/15. Ao contrário, tal decreto foi criado em um curto espaço de tempo, pelos agentes públicos ora réus, exclusivamente para beneficiar as sociedades

empresárias rés, e não para fomentar determinado setor da economia, conforme quis fazer crer o teor do processo administrativo que deu azo á criação do referido decreto.

Acompanhar a macropolítica de isenção fiscal de um ente federativo significa (ou deveria significar), caminhar junto ao moderno sistema jurídico normativo de gestão orçamentária responsável, eficiente e transparente. Obrigação (de gestão responsável) que foi imposta constitucional (vide arts. 70 e 74 da CF/88) e legalmente (arts. 1º, § 1º<sup>o</sup>; 4º, I, “a”; 5º, II da LRF) ao gestor público, em prol da boa governança e do desenvolvimento econômico do Estado Contemporâneo.

É certo também que, uma vez concedido o benefício tributário, após efetivo cumprimento das exigências legais, faz-se imprescindível a adequada fiscalização dos compromissos assumidos pelo beneficiado e acompanhamento de sua execução. Somente assim será possível avaliar se a finalidade socioeconômica do incentivo está sendo atingida e verificar até quando ele pode ser mantido. Isso porque a fiscalização e o controle dos incentivos não pode se restringir a aspectos de conformidade com a lei, mas sobretudo deve contemplar as metas e resultados obtidos.

O monitoramento e controle sobre a execução do incentivo fiscal, ou seja, a verificação de como o recurso está sendo utilizado, afigura-se como elemento da maior importância. Sobre essa questão, o Tribunal de Contas da União já firmou posicionamento, *in verbis*:

“O dispêndio de recursos públicos deve ser acompanhado, mesmo quando sua execução se dá indiretamente, como no caso do incentivo fiscal da Lei Rouanet. **Se essa avaliação for realizada apenas após o término do projeto, a efetividade do controle fica prejudicada, pois o retorno aos cofres públicos de recursos gastos indevidamente, em geral, é árduo. Por outro lado, se os projetos são devidamente acompanhados ao longo de sua execução, é possível corrigir os desvios em tempo hábil para que não**

---

<sup>9</sup> A lei de responsabilidade fiscal é cristalina quanto a essa obrigação, ao aduzir, neste artigo de lei, que “(...) A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita (...)”.

**haja maiores prejuízos ao Tesouro**". (Acórdão 1385/2011- Processo n 018.011/2010-1, item 2.4.5).

Nesse aspecto, reforçando a necessidade de avaliar as políticas públicas alcançadas com o incentivo, posiciona-se a melhor doutrina:

"A garantia de liberdade de conformação do legislador e do administrador não pode ser vista desvinculada do resultado produzido pelo incentivo tributário, ou seja, constatada de forma irrefutável a ineficiência ou ineficácia da medida estabelecida, deverá o legislador ou administrador empreender os esforços necessários para superar o estado de inconstitucionalidade com a presteza necessária. Explica-se: conquanto seja reconhecido ao legislativo e ao executivo uma substancial liberdade de conformação nos casos de efeito futuro duvidoso (prognose) ou matéria estritamente técnica, **a ineficiência ou ineficácia do incentivo tributário (que, por exemplo, não foi capaz de gerar os postos de trabalho previstos), constatada de forma irrefutável com passar do tempo, torna sua manutenção ilegítima, impondo-se sua revogação ou extirpação do sistema jurídico, inclusive por meio do Poder Judiciário.** Com efeito, muito embora essa situação revele um hipótese de incentivo tributário concedido (em sua gênese) de forma legítima e constitucional, o transcurso do tempo demonstrou sua ineficiência ou ineficácia, impondo-se sua retirada do mundo jurídico, pois sua manutenção consagraria verdadeiro privilégio odioso." (Gilson Pacheco Bonfim, Incentivos tributários: conceituação, limites e controle – Ed. Lumen Juris, pag 258).

No entanto, tal conjunto normativo, no todo ou em parte, tem sido reiteradamente descumprido pelo Estado do Rio de Janeiro. Tal fato já foi constatado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Arrecadação, instituída pela Resolução nº 01/2007 da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, bem como pelo Tribunal de Contas do Estado no Processo TCE/RJ nº 102.203-6/16, bem como pelo MPRJ, ao mover a ação civil pública TJRJ nº 0334903-24.2016.8.19.0001.

Na referida CPI, que tinha por objeto apurar as perdas na arrecadação, principalmente do ICMS, durante o período de 2003 a 2007, foram constatadas as seguintes irregularidades: a) ausência de prévios estudos de impactos financeiros e orçamentários, em desobediência ao art. 14 da LRF; b) ausência de um órgão central para controle e acompanhamento dos incentivos fiscais e financeiros; c) outorga de incentivos fiscais não submetidos ao CONFAZ; d) outorga de incentivos fiscais sem comprovação do atendimento aos requisitos do art. 5º, § 1º e do art. 7º da Lei Estadual nº 4.321/04; e) não inclusão de

incentivos fiscais nos “demonstrativos regionalizados” da lei orçamentária anual.

O Tribunal de Contas, por sua vez, ao examinar as contas de gestão anual de governo do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2015 (processo TCE/RJ nº 102.203-6/16), constatou, entre outras ilegalidades, a ausência de controle dos processos e procedimentos de concessão de isenção fiscal, por parte da Superintendência de Tributação, órgão vinculado à Subsecretaria de Receita, da Secretaria de Estado de Fazenda<sup>10</sup> e competente para planejar, deliberar e avaliar os pedidos de concessão de tratamento tributário diferenciado.

Restou também detectada e comprovada a prática de concessão de incentivos fiscais, por meio de decretos estaduais (como o ora questionado, o decreto estadual n. 45.450/15), sem o necessário conhecimento da Superintendência, ou mesmo da Secretaria de Estado de Fazenda, bem como concessões que, mesmo não sendo emitidas por decreto, não foram precedidas de qualquer análise por parte do referido órgão de controle, em flagrante descumprimento ao art. 14 da LRF.

Em virtude das inconstitucionalidades, ilegalidades e antieconomicidade dos programas de concessão de ampliação de benefícios fiscais, detectados pelos órgãos de controle, bem como da grave crise fiscal que assolou o estado, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs a já citada ação civil pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001, em curso na 3ª Vara de Fazenda Pública, requerendo a declaração da nulidade de todos os incentivos e benefícios fiscais concedidos ao arrepio da prévia avaliação do Conselho Nacional de Política Fazendária e/ou daqueles incentivos que tenham desrespeitado a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus comandos específicos sobre o tema (notadamente os arts. 4º, §2º, V; 5º, II e 14). Para tanto, buscou uma tutela específica, no sentido de impedir que o Estado prosseguisse concedendo incentivos fiscais sem a prévia aprovação do

---

<sup>10</sup>A Resolução SEFAZ nº 45, de 29 de junho de 2007, regulamentando o Decreto Estadual nº 40.613, de 15 de fevereiro de 2007, prevê que cumpre à Superintendência de Tributação orientar, supervisionar, planejar, avaliar e deliberar sobre os pedidos de concessão de tratamento tributário especial e de reconhecimento de imunidades, não incidências, isenções e suspensões de tributo estadual.

Conselho Nacional de Política Fazendária e em descumprimento da legislação financeira e orçamentárias, aplicáveis à espécie.

A atuação dos órgãos de controle demonstra, na verdade, especialmente diante da grave crise fiscal que atinge o Estado do Rio de Janeiro, que o Estado, através de sucessivos governos, vem descumprindo há muitos anos as regras e princípios que regem as desonerações tributárias, fazendo uso abusivo e desarrazoado dessa renúncia de receita, o que compromete a transparência, o equilíbrio e a responsabilidade na gestão fiscal, como no caso ora em análise.

## **II. O DIRECIONAMENTO DO DECRETO ESTADUAL N. 45.450/15:**

Não é de se estranhar que esse mesmo panorama geral de ilicitudes e irresponsabilidade na gestão financeira dos incentivos fiscais, também ocorre no caso sob exame, pois, conforme detalhadamente discorrido na narrativa fática, a edição do decreto estadual n. 45.450/15 foi direcionado à sociedade empresária ora ré, em afronta ao regime jurídico constitucional e legal de criação de um benefício fiscal.

Com a edição do referido decreto, o Estado do Rio de Janeiro entendeu ser necessária a concessão de crédito presumido em 7% à atividade de beneficiamento de produtos de aço para fomentar seu desenvolvimento<sup>11</sup>. No entanto, não o fez por lei específica, conforme determina o artigo 150, §6º da Constituição Federal, e tampouco houve encaminhamento ou aprovação pelo Conselho de Política Fazendária – CONFAZ, nos termos do artigo 155, §2º, XII, “g”, c/c artigos 1º e 2º da LC 24/75. Omissões essas que suprimiram, desde o início, o controle de sua motivação, adequação e razoabilidade pelo Poder Legislativo ou pelo aludido colegiado de política fazendária.

Ao contrário, o incentivo fiscal foi estabelecido por decisão unilateral e exclusiva do governador à época, Luiz Fernando de Souza, sem atender, contudo, aos dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez

---

<sup>11</sup> Não há informação oficial sobre os fundamentos dessa decisão do Estado, tendo em vista que não consta do processo administrativo que instituiu o referido decreto qualquer estudo técnico, econômico, social ou financeiro, que tenha possibilitado chegar a conclusão de que o incentivo fiscal, na medida estabelecida, seria necessário e adequado para fomentar o setor de beneficiamento de aço, conforme discorrido na narrativa fática desta petição.

que, no processo administrativo que lhe deu causa, não estão acostados o demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas, a estimativa de impacto na LOA e nas metas fiscais da LDO e tampouco as necessárias medidas de compensação pela concessão do crédito presumido.

Ao contrário, o processo administrativo está calcado, única e exclusivamente, em um parecer exarado pelo ora réu Edson Valadão, no qual são lançados argumentos de caráter pessoal e direcionados à Litografia Valença, mas que, textualmente, diz ser favorável à criação de um incremento de “caráter setorial” (vide especialmente f. 09/10 dessa petição inicial).

Já o texto final do decreto, conforme já narrado, continha expressas exigências as quais só poderia atender à sociedade Litografia Valença. Fato esse que, de acordo com a sistemática acima desenhada, prejudica de forma letal todas as outras sociedades e grupos pertencentes ao mesmo setor e atinge a essência basilar do incentivo fiscal, que é mecanismo e política pública destinada a equalizar e fomentar a economia.

Sobre esse artifício utilizado pelos gestores públicos réus, principalmente por pelo Superintendente Edson Valadão, o doutrinador Marçal Justen Filho ilustra de forma brilhante o que se pretende ao se utilizar o Direito e os mecanismos estatais como forma de ludibriar a sociedade e distraí-la quanto a real necessidade dos serviços e políticas públicas<sup>12</sup>:

“Com algum exagero, pode-se utilizar a expressão “Direito Administrativo do espetáculo” para qualificar o estado de coisas vigente. Indica proliferação de institutos e interpretações descolados da realidade, vinculados à produção de um cenário imaginário e destinado a produzir o entretenimento dos indivíduos antes do que a efetiva implantação dos valores fundamentais.

(...)

A partir dessas concepções, Fabio Merusi produziu uma interessante racionalização jurídica. Uma organização social de massa, em que se predomina a comunicação de massa, configura-se a si própria como uma

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 65-85.

sociedade do espetáculo, mas também produz o surgimento de um Estado do espetáculo.

Segundo Merusi, as instituições políticas estatais se integram no cenário do espetáculo e passam a desenvolver atividades imaginárias destinadas a atender as necessidades de uma sociedade de consumo. A preocupação central do Estado do Espetáculo não é a alteração da realidade propriamente dita, mas o desenvolvimento de atividades destinadas a gerar imagens, sonhos e manter uma audiência entretida.

O Estado não atua sobre o mundo real, mas produz ações na dimensão imaginária. Por isso, o Estado passa a se valer intensamente dos meios de comunicação, transmitindo ao mundo circundante informações puramente imaginárias. Os agentes estatais desenvolvem atividades destituídas de conteúdo, que não apresentam utilidade autônoma.

Sob esse prisma, o Estado do espetáculo tem íntima relação com a indústria do entretenimento. Os organismos estatais produzem notícias para preencher o cotidiano das pessoas. Divulgam ações que somente têm existência na dimensão das notícias”.

Para Justen Filho, o Direito Administrativo (*in casu*, o ato administrativo criador do benefício – decreto n. 45.450/15), nesse cenário, utilizado de forma subvertida, produz:

“Em termos práticos, isso significa que o governante elege um determinado objetivo a realizar e sequer necessita identificá-lo perante a Plateia. Não existe qualquer instrumento de Direito Administrativo que imponha ao governante a exposição das finalidades específicas por ele buscadas por meio de atos administrativos concretos. Esse é o campo das escolhas ditas “políticas” ou do “mérito” do ato administrativo.

Observa-se que essas fórmulas foram construídas para impedir o controle dos atos administrativos pelos exercentes dos demais poderes estatais. Mas também são utilizáveis para eliminar o controle dos atos administrativos pelos próprios “administrados”. O governante, uma vez investido no cargo mais elevado, assume o poder de escolher os fins a realizar, independente de qualquer controle externo. Não é excessivo afirmar que uma função essencial dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo reside em neutralizar a natureza democrática da ordem política.

Enfim, os institutos de Direito Administrativo são utilizados para gerar a aparência de regularidade o que é suficiente para a legitimação dos atos do governante.

Somente são reprovadas as ações e omissões que se evidenciem destituídas dessa aparência. Reprova-se o governante quando for incapaz de produzir a regularidade imaginária e sua própria conduta, o que envolve a habilidade na utilização dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo”.

Por fim, como antídoto a essa utilização irregular do arcabouço jurídico e da Administração Pública, Justen Filho sugere:

“Nenhuma ação ou omissão estatal pode legitimar-se mediante a invocação a uma regularidade puramente aparente, cuja existência se ponha numa dimensão abstrata. Toda e qualquer atuação estatal, ativa ou passiva, comporta fiscalização e controle no tocante à sua efetiva consistência.

Cabe eliminar todos os instrumentos puramente retóricos ou formais, destinados a transformar a validade dos atos administrativos numa discussão sobre a aparência, É necessário ultrapassar a dimensão externa do ato administrativo para atingir o seu conteúdo. E a avaliação da validade do ato administrativo, em vista do exame do seu conteúdo, tornará em vista a sua compatibilidade com a promoção dos direitos fundamentais”.

Cabe aqui lembrar que o regime especial de tributação estabelecido pelo decreto estadual n. 45.450/15 não era autoaplicável, mas dependia do requerimento do interessando e do prévio deferimento da autoridade fazendária estadual, a qual poderia apresentar certas condições para a obtenção e manutenção do benefício. E, como era de se esperar, apenas a Litografia Valença requereu esse enquadramento, conforme informado pela Secretaria de Estado de Fazenda, o que só corrobora o direcionamento do referido decreto para a sociedade ré.

Assim, ao ferir a *ratio essendi* de um benefício fiscal, feriu-se, conjuntamente, o princípio do interesse público. Isso porque, não podemos perder de vista (e, principalmente os gestores públicos não deveriam desatentar), o fato de que todo esforço do Estado se dirigiu aos interesses de uma só sociedade empresária. Ao conceder à Litografia Valença um benefício, o Estado do Rio de Janeiro gerou um gasto de natureza tributária a uma só pessoa; o que é inaceitável.

Com esse fundamento, ensina Alexandre Santos de Aragão acerca da supremacia do interesse público:

“(…) nos Estados de raiz germânico-latina é tendencialmente considerado superior à soma dos interesses individuais, sendo superior e mais perene que eles, razão pela qual é protegido e perseguido pelo Estado, constituindo o fundamento de um regime jurídico próprio, distinto do que rege as relações entre os particulares<sup>13</sup>”.

Assim, ao direcionar um mecanismo de incentivo à economia a outros interesses que não o público, os agentes réus prejudicam sobremaneira agentes econômicos privados que estão inseridos no mesmo ramo mercadológico daquele espuriamente incentivado. Assim, fere-se a livre concorrência e a impessoalidade.

Nesse sentido, ensina a cátedra de Odete Medauar:

“Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais<sup>14</sup>”.

Alexandre dos Santos de Aragão assevera ainda que o princípio da impessoalidade “*costuma incidir de forma simultânea com os princípios da moralidade e da finalidade, havendo um fortalecimento recíproco*” e de acordo com a jurisprudência, tem sido usado “*para impedir que recursos públicos sejam instrumentalizados por interesses privados*<sup>15</sup>”.

Nesse contexto, emerge ainda a quebra do princípio da isonomia, como corolário do desrespeito à impessoalidade, o qual impõe à Administração Pública o dever de tratar igualmente a todos que estejam na mesma situação fática e jurídica. Entendimento reforçado por Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual, o princípio da impessoalidade “*não é senão o próprio princípio*”.

---

<sup>13</sup> Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense 2012, p. 151-152;

<sup>14</sup> Direito Administrativo Moderno, 18ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 144;

<sup>15</sup> Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense 2012, p. 70-71.

da igualdade ou isonomia” e nele está contida a ideia de que “a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen<sup>16</sup>”.

Relevante destacar o pensamento de Caio Tácito, que rechaça o supramencionado personalismo nos atos administrativos, violador do princípio da impessoalidade:

“O princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importem favorecimento ou despreço a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de Direito a ser aplicada. Não é indiferente, porém à Administração Pública, a *personalidade* do administrado. O que se veda é a *personificação* de seus atos, na medida em que abandonem o interesse público para conceder favores ou lesar pessoas ou instituições. Em síntese, a atividade administrativa pode, e em certos casos deve distinguir entre pessoas, em função de peculiaridades que a lei manda observar. Não poderá jamais *discriminar* entre elas, sobrepondo o juízo personalista à objetividade legal de tratamento<sup>17</sup>”.

Por fim, em consonância com entendimento doutrinário exposto acima está a jurisprudência dos Tribunais Superiores, na qual ocupa lugar destaque a defesa do princípio da impessoalidade quando da concessão de benefícios fiscais. Nesse sentido, seguem alguns julgados pertinentes ao presente feito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. INCENTIVO FISCAL. ESPORTES. AUTOMOBILISMO. IGUALDADE TRIBUTÁRIA. PRIVILÉGIO INJUSTIFICADO. IMPESSOALIDADE. LEI 8.736/09 DO ESTADO DA PARAÍBA. PROGRAMA “ACELERA PARAÍBA”. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. **A Lei estadual 8.736/2009 singulariza de tal modo os beneficiários que apenas uma única pessoa se beneficiaria com mais de 75% dos valores destinados ao programa de incentivo fiscal, o que representa evidente violação aos princípios da igualdade e da impessoalidade. 2. A simples fixação de condições formais para a concessão de benefício fiscal não exime o instrumento normativo de resguardar o tratamento isonômico no que se refere aos concidadãos.** Doutrina. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. ADI 4259, RELATOR: MIN. EDSON FACHIN, 3/3/2016.”

---

<sup>16</sup> Curso de Direito Administrativo, p. 114;

<sup>17</sup> O Princípio da legalidade: ponto e contraponto. In. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.). Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba 2- Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1987, p. 149.

“Ação direta de inconstitucionalidade. ‘Brasília Music Festival’. Lei Distrital n. 3.189/03. 2. Previsão de encargos orçamentários às secretarias de Estado de Cultura e de Segurança Pública. Projeto de lei encaminhado por parlamentar. Vício de iniciativa. Violação aos arts. 61, § 1º, II, ‘b’, e 165, III, da Constituição Federal. 3. **Lei de roupagem supostamente genérica. Circunstâncias fático-jurídicas que permitem seja identificado um único favorecido. Violação à moralidade e à impessoalidade administrativas.** Precedente. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 3.189/03.” (ADI 4180, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 07.10.2014)”

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI PARAENSE N. 6.489/2002. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O PODER EXECUTIVO CONCEDER, POR REGULAMENTO, OS BENEFÍCIOS FISCAIS DA REMISSÃO E DA ANISTIA. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI FORMAL. ART. 150, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. **A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República).** 2. A autorização para a concessão de remissão e anistia, a ser feita “na forma prevista em regulamento” (art. 25 da Lei n. 6.489/2002), configura delegação ao Chefe do Poder Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo. 3. Ação julgada procedente. ADI 3462, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010.”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 356/97, ARTIGOS 1º E 2º. TRATAMENTO FISCAL DIFERENCIADO AO TRANSPORTE ESCOLAR VINCULADO À COOPERATIVA DO MUNICÍPIO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E ISONOMIA. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CANCELAMENTO DE MULTA E ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E À DO DISTRITO FEDERAL. TRATAMENTO DESIGUAL A CONTRIBUINTES QUE SE

ENCONTRAM NA MESMA ATIVIDADE ECONÔMICA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Norma de efeitos concretos. Impossibilidade de conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Alegação improcedente. O fato de serem determináveis os destinatários da lei não significa, necessariamente, que se opera individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos. Preliminar rejeitada. 2. Lei Estadual 356/97. Cancelamento de multa e isenção do pagamento do IPVA. Matéria afeta à competência dos Estados e à do Distrito Federal. **Benefício fiscal concedido exclusivamente àqueles filiados à Cooperativa de Transportes Escolares do Município de Macapá. Inconstitucionalidade. A Constituição Federal outorga aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores e para conceder isenção, mas, ao mesmo tempo, proíbe o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem na mesma situação econômica. Observância aos princípios da igualdade, da isonomia e da liberdade de associação.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 1655, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 02.04.2004) (grifos nossos).

Subverteu-se, portanto, todo o sistema normativo que regulamenta a modalidade de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, pois ao invés do beneficiado adequar sua conduta às normas indutoras, foi a norma que se adequou ao contribuinte, estabelecendo nefasta situação de direcionamento do benefício e odioso privilégio, o que merece a tutela por meio dessa ação civil pública no sentido de desconstituir e reparar o ato jurídico nascido irregularmente no âmbito jurídico e fático.

Resta-nos lembrar que a concessão e manutenção fraudulentas desse incentivo fiscal foram nefastas para o Estado do Rio de Janeiro e excessivamente lucrativas para a empresa demandada, uma vez que, em razão do Regime Tributário Diferenciado, a Litografia Valença deixou de recolher aos cofres públicos em virtude da sua irregular fruição do benefício instituído pelo decreto estadual n. 45.450/15, **entre os exercícios de 2016 e o primeiro semestre de 2018, mais de R\$21.428.434,04 em valores não atualizados, os quais, trazidos a valores atuais, correspondem a mais de R\$23.436.345,95:**

ATUALIZAÇÃO DE VALORES PELA UFIR/2019		
2016/1	R\$ 3.797.776,93	R\$ 4.327.540,44
2016/2	R\$ 5.328.083,49	R\$ 6.071.314,14
2017/1	R\$ 4.277.660,93	R\$ 4.573.363,48
2017/2	R\$ 4.238.514,93	R\$ 4.531.511,43
2018/1	R\$ 3.786.397,76	R\$ 3.932.616,47
TOTAL	R\$ 21.428.434,04	R\$ 23.436.345,95

### III. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

A Constituição de 1988 atrelou os atos da Administração Pública aos princípios republicanos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, determinando, ainda que seus agentes públicos respondam pessoalmente quando da prática de atos de improbidade administrativa, os quais importarão na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

Em nível infraconstitucional, cuidou a Lei nº 8.429/92 de disciplinar não só as sanções aplicáveis aos ímprobos como também, e principalmente, as hipóteses, *numerus apertus*, que caracterizam a denominada improbidade administrativa. Assim, no art. 9º cuida o legislador daqueles atos que importam em enriquecimento ilícito do agente; no art. 10, dos que causam dano ao patrimônio público; e, finalmente, através do art. 11 descreve a lei as condutas que importam em violação aos princípios da Administração Pública.

A estruturação da tipificação legal das condutas ímprobas se deu de maneira que um ato que importe em enriquecimento ilícito do agente público, na maior parte das vezes, será considerado como causador de prejuízo ao erário, além de atentar contra os princípios da Administração Pública. Toda conduta, por sua vez, que cause prejuízo ao erário também se subsumirá à hipótese de incidência das normas de tipificação das condutas que atentam contra os princípios da Administração. Assim, um ato mais grave também está previsto na hipótese de incidência dos mais leves, mas, por força da consunção, apenas dá ensejo à aplicação das penalidades previstas para a hipótese daquele.

Quanto à violação dos princípios da Administração Pública, ressalta o art. 4º da mencionada lei que "*Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*", o que significa que incorre em ato de improbidade administrativa, sujeitando-o às sanções previstas no art. 12, o agente público que transgredir os princípios explicitados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Justifica-se a posição do legislador ao tipificar a violação aos princípios que regem a Administração Pública, erigindo-a à categoria de ato de improbidade administrativa (art. 11), na medida em que referidos princípios apresentam-se na condição de mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a sua importância basilar ao asseverar que:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. E a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada” (“MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 943).

Alinhando-se no mesmo sentido a doutrina de Wallace Paiva Martins Júnior, para quem:

“A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. Grande utilidade fornece a conceituação do atentado contra os princípios da Administração Pública como espécie de improbidade administrativa, na medida em que inaugura a perspectiva de punição do agente público pela simples violação de um princípio, para assegurar a primazia dos valores ontológicos da

Administração Pública, que a experiência mostra tantas e tantas vezes ofendidos à míngua de qualquer sanção” (Probidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 224).

Na sistemática da referida Lei, todo agente público é obrigado a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (artigo 4º), sendo certo que o não atendimento aos referidos princípios constitucionais caracteriza ato de improbidade administrativa, conforme está definido em seu artigo 11, *ipsis litteris*:

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;

Ao comentar o referido inciso, o qual traz o enquadramento da conduta praticada pelos réus agentes públicos, o professor José Antônio Lisbôa Neiva explica que:

“(…) a doutrina tem apontado que a caracterização da improbidade, na espécie, estaria relacionada a um desvio de finalidade por parte do agente, ressaltando Pedro Roberto Decomain que somente “quando o ato é praticado visando fim de índole privada, marcado pela quebra do princípio da impessoalidade, seja para prejudicar, seja para favorecer, é que se tem improbidade” **Buscar uma finalidade que não é a pública, para atender interesse próprio ou de terceiro, além de caracterizar uma ilegalidade, demonstra um atuar de modo desleal à própria instituição da qual faz parte o agente**<sup>18</sup>. (grifo nosso).

No que tange à renúncia fiscal, é incontestável que tanto o administrador público quanto o agente econômico beneficiado devem seguir integralmente às determinações dos comandos normativos aplicáveis ao caso, atendendo ao

---

<sup>18</sup>In Improbidade Administrativa – Legislação Comentada artigo por artigo, Editora Impetus, Niterói/RJ, 2013, pág. 174.

princípio da legalidade. Portanto, os gestores devem estabelecer objetivos claros e factíveis a partir da criação de um incentivo fiscal, criar condições adequadas, respeitar os limites fiscais e, não menos importante, fiscalizar e controlar seus resultados. O agente econômico, por sua vez, ao aderir ao regime tributário diferenciado, deve se comportar exatamente como determina a norma indutora, alcançando as metas previstas.

Deve o administrador atentar também para o princípio da moralidade, agindo com a devida boa fé, honestidade, probidade e cautela na gestão dos recursos públicos.

O professor Hely Lopes Meirelles, explicando em que consiste o princípio da moralidade administrativa escreve:

“Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licethonestum est”. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 83/84).

Sobre a boa fé no Direito Financeiro, leciona Régis Fernandes de Oliveira:

“A boa fé irradia nos mais diversos campos do direito financeiro, com destaque para os orçamentos públicos, os mecanismos de gestão fiscal responsável os empréstimos públicos, as subvenções e o federalismo fiscal...Se todos de todos os agentes do Estado é exigida a atuação em conformidade com a boa fé objetiva, pode ser considerada ainda mais relevante ao interesse público a observância dos valores da boa-fé por parte dos agentes responsáveis pela aplicação do dinheiro público. Este princípio, aliás, exercer relevante papel no controle da execução orçamentária.”

Integrando-se com os princípios da legalidade e moralidade, estão os princípios da eficiência e da impessoalidade. O primeiro direciona o Poder Público na busca do melhor resultado para os administrados, sendo imperioso utilizar meios idôneos e adequados para a consecução dos fins de interesse público.

Nesse ponto, vale lembrar as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

"O princípio da eficiência consagra a tese de que a atividade estatal será norteada por parâmetros da economia e de celeridade na gestão dos recursos, utilizará adequadamente os meios materiais ao seu dispor e que não será direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas sim, que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados. Com isso, o próprio vetor da legalidade passa a ser valorado sob uma ótica material, deixando de ser analisado sob um prisma meramente formal. A inobservância do princípio da eficiência, além de comprometer a prestação dos serviços públicos ou a viabilidade do próprio erário, ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social, como é o caso do constante aumento da carga tributária." (Improbidade Administrativa, 6ª edição, 2011, Ed. Lumen Juris)

Na política de concessão de incentivos fiscais, o Estado deve zelar pelas regras de criação e pela essência de tal mecanismo, que é criar condições favoráveis e equalizadoras para setores da economia ou regiões geográficas sensíveis. Para tanto, deve monitorar e controlar os resultados desse gasto tributário a fim de avaliar se atende ao princípio da eficiência, ou seja, se os benefícios instituídos são aptos a causar o necessário impacto positivo na ordem econômica ou social. Caso contrário, observada sua ineficiência, deve ser imediatamente cancelado (ou sequer criado), sob pena de criar condições de extrema desigualdade entre os contribuintes, subvertendo a ordem constitucional.

O princípio da impessoalidade, já mencionado nessa ação, torna cogente que a administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontrem em situação similar, **sendo vedada a prática de atos discriminatórios que busquem unicamente a implementação de um interesse particular, como ocorreu no presente caso.**

Com efeito, a empresa demandada, de 2016 a, pelo menos, 2018, fruiu de elevados benefícios tributários a ela direcionados, para que pudesse continuar

creditando-se livremente no montante que avaliados pelo Estado como uma política pública inadequada (com a edição da Lei estadual 6.979).

Assim, além dos princípios já mencionados, os réus violaram também o princípio da livre concorrência, na medida em que a empresa demandada permaneceu por anos em situação de excepcional privilégio frente à concorrência, permitindo que ela fizesse uso dos benefícios sem um mínimo de controle e fiscalização quanto à observância das metas que deveriam ser atingidas.

Posto isso, é fácil perceber que os réus violaram todos os princípios republicanos que regem a atividade administrativa.

A conduta dos demandados, por si só, já revela o dolo de violar princípios da administração pública e todo o sistema normativo de financiamento das atividades estatais, pois praticaram atos ilegais e concatenados que redundaram na renúncia de mais de R\$23,4 milhões, sem haver a necessária contrapartida socioeconômica.

Socorremo-nos, agora, das lições da Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, a qual tece considerações que guardam estreita relação com as ilicitudes aqui impugnadas. A sua lição sobre o tema merece destaque:

"Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos."

No caso em análise, como amplamente demonstrado, além da violação aos princípios reitores da Administração Pública já destacados, os réus incorreram nas hipóteses tipificadas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

Art. 10 - Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial,

desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

**VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - **permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente** (grifo nosso).

Conforme fartamente narrado, as condutas dolosas dos réus, causaram enorme prejuízo aos cofres públicos e, conseqüentemente, ao financiamento das atividades estatais, caracterizando sério desvio das receitas renunciadas em prol de uma empresa inadimplente.

Sem atender aos comandos constitucionais e legais, imprescindíveis para a instituição de incentivos fiscais de forma responsável, os réus, na qualidade de gestores públicos, facilitaram e concorreram para que os tributos devidos a título de ICMS incidente sobre as atividades da Litografia Valença, fossem efetivamente desviados e incorporados ao patrimônio da empresa ré, deixando de ter sua destinação legal.

Noutra ponta, a sociedade empresária destinatária do decreto estadual n. 45.450/15 deverá também responder pelos atos ilícitos praticados dos quais se beneficiou diretamente, já que a Lei 8.429/92 prevê expressamente, em seu artigo 3º, que não só os agentes públicos, como qualquer pessoa que tenha induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade, ou que dele tenha se beneficiado, direta ou indiretamente, é passível de sofrer as sanções típicas à Lei n. 8.429/92.

No caso ora em tela, a Litografia Valença Ltda. se locupletou de milhões de reais que deixaram de ser recolhidos ao tesouro estadual, além de ter utilizado toda a sua influência política e econômica a ela ser conferida normas excepcionalíssimas de tratamento tributário diferenciado, merecendo, portanto, constar no polo passivo dessa demanda, ao lado dos réus agentes públicos.

**DOS PEDIDOS****I. DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA – SUSPENSÃO DA FRUIÇÃO DO INCENTIVO FISCAL:**

A gravidade dos fatos até aqui narrados não pode deixar qualquer dúvida quanto à necessidade da concessão de medida liminar de antecipação parcial dos efeitos da tutela, com vistas a impedir a perpetuação dos danos aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, ao dever de responsabilidade fiscal e ao erário.

A probabilidade do direito, autorizadora da concessão da medida liminar, nos termos do art. 300, *caput* do novo CPC, decorre, *in casu*, dos argumentos desenvolvidos imediatamente acima, bem como do acervo probatório desde logo apresentado, constituindo provas cabais acerca das ilicitudes praticadas e do dano causado ao tesouro estadual. Ou seja, algo que até supera a mera probabilidade, em especial quanto à ilegalidade e à inconstitucionalidade da concessão e da manutenção do enquadramento da sociedade empresária Litografia Valença nos benefícios instituídos pelo decreto estadual n. 45.450/15, que lhe concedeu um tratamento tributário especial o qual deveria ser para todas as sociedades empresariais beneficiadoras de aço, instaladas no estado do Rio de Janeiro.

O perigo de dano que, no caso, é aos cofres públicos e, por via de consequência, aos direitos constitucionalmente assegurados – despidos que estão de financiamento –, está flagrantemente consubstanciado nas renúncias ilegais de receitas, os quais, ante ao que a demandado vem praticando, irão progredir pelo lapso temporal inerente à marcha processual aqui ofertada, piorando ainda mais as consequências destas ilegalidades.

É certo, pois, ante a tudo que foi até então exposto, que se não for imediatamente suspenso pela via judicial, a empresa Litografia Valença Ltda. continuará a fruir do benefício fiscal em questão, mesmo sem que ela nunca tenha feito jus a ele.

Referida benesse, criada de forma ilegal, compromete sobremaneira a obtenção das receitas que minimamente garantem o exercício de direitos

constitucionalmente assegurados, bem como provoca a concorrência desleal dessa empresa frente a outras sociedades empresarias do seu mesmo setor de atividade que não gozam do referido incentivo.

Outrossim, *ad cautelam*, ressalte-se que o pedido de concessão da tutela de urgência liminar, tal como formulado adiante, além de estar embasado em provas inequívocas e ser dotado de alegações amplamente verossímeis, não prejudicará, nem tampouco colocará em risco uma eventual reversão dos efeitos da decisão que ora se pleiteia, nos termos do art. 300, § 3º do Código de Processo Civil em vigor, pois a empresa em questão já se capitalizou pelos recursos tributários que deixou de recolher ao longo desses anos e se protegeu comercialmente dos efeitos que o fim desse tratamento tributário diferenciado poderiam lhe causar (vide informações de f. 16/18 dessa petição inicial).

**Quando se exigia a irreversibilidade do dano** como pré-requisito à admissão de um provimento cautelar como o ora pleiteado, nos termos do art. 273, §2º, do antigo Código de Processo Civil (atualmente previsto no art. 300, § 3º), **já tínhamos consolidado o entendimento doutrinário de que** “(...) *a pura e radical proibição de concessão da tutela diante de perigo de irreversibilidade do provimento antecipado poderá significar, para o autor, o perecimento do seu próprio direito, ou seja, a perda do objeto da demanda*” (Joel Dias Figueira Júnior. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. IV, tomo 1. São Paulo: RT, 2001, p. 228), o que restaria por afrontar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), pedra angular do acesso à Justiça.

Sobre o mesmo caminho andava a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “*A exigência de irreversibilidade inserta no §2º do art. 273 do Código de Processo Civil não pode ser levada a extremos, sob pena de o novel instituto da tutela antecipatória não cumprir a excelsa missão a que se destina*” (STJ, REsp nº 144.656/ES, 2ª Turma, Rel. Min. Adhemar Maciel, j. em 06.10.97, DJU de 27.10.97, p. 54.778).

Retornando ao aspecto central de mérito desenvolvido nesta petição inicial, encerramos as fundamentações acerca da plausibilidade/necessidade deste provimento de urgência, lembrando que a Colenda 12ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos da apelação

cível/reexame necessário nº 0323933-67.2013.8.19.0001, em 04.10.16 declarou inconstitucional o tratamento tributário especial concedido à Sociedade Michelin de Participações Indústria e Comércio Ltda., concedido por forma diversa da prevista pela Lei Complementar nº 24/75.

Pelo exposto, sendo inescusável, legítimo, urgente e necessário, espera o Ministério Público de Vossa Excelência que **determine ao Estado do Rio de Janeiro que suspenda os incentivos fiscais concedidos e mantidos em benefício da Litografia Valença, em razão do decreto estadual n. 45.450/15, até o trânsito em julgado dessa ação.**

## II. INDISPONIBILIDADE DE BENS:

A ilegalidade dos fatos expostos, independentemente de seus naturais e necessários desdobramentos na seara criminal, exige a tomada de providências por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário estaduais também na esfera cível, em razão da existência não só de indícios, mas de contundentes provas de danos ao patrimônio público estadual.

Assim, para assegurar a reversão ao tesouro estadual dos valores tributários que não foram recolhidos a título de ICMS incidente sobre as atividades comerciais da empresa Litografia Valença Ltda., torna-se imprescindível a decretação da indisponibilidade de bens de todos os demandados, como uma das mais relevantes medidas, até que o *quantum* indevidamente não recolhido seja integralmente ressarcido.

Tal medida cautelar de constrição patrimonial vem autorizada pelo art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92):

Art. 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento.

A relevância do pedido de indisponibilidade reside no fato de que os réus devam perder o poder de livre disponibilidade material e jurídica sobre parcela de seus bens, ante à necessidade de ressarcir ao erário os valores que lhe foram subtraídos.

Por se tratar de medida cautelar prevista da Lei de Improbidade Administrativa, a decretação da indisponibilidade de bens pressupõe somente a demonstração do *fumus boni iuris* – requisito aferido a partir da plausibilidade do direito alegado pelo autor e de suas probabilidades de êxito na ação principal. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, 4º), segundo a qual "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível", e da própria Lei de Improbidade (art. 7º).

Assim, quanto ao *fumus boni iuris*, sua caracterização advém das contundentes provas em face dos demandados, que se encontram no bojo do inquérito civil, que instrui a presente exordial.

No que se refere ao *periculum in mora*, como dito, inclina-se a melhor doutrina e jurisprudência pela sua implicitude relativamente às condutas de improbidade administrativa e da sua presunção pelo art. 7º da Lei nº 8.429/92. O que dispensa o autor da demonstração da intenção de dilapidação ou desvio patrimonial por parte dos réus.

Nesta linha, pontifica Fábio Medina Osório que "a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz consequência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, §4º, da Constituição Federal" (Improbidade administrativa – Observações sobre a Lei 8.429/92. 2ª ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, pp. 240/241).

Do mesmo pensar é José Roberto dos Santos Bedaque, para quem "(...) a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, tal como se dá com relação às medidas cautelares típicas de um modo geral

(sequestro, arresto, etc.) e com relação às ações possessórias e aos embargos de terceiros” (Tutela Jurisdicional Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa. In Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Malheiros, 2001).

Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves lecionam (in Improbidade Administrativa, 6 ed., ver. e ampl. e atualizada. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 919/920):

“Quanto ao periculum in mora, parte da doutrina se inclina no sentido da sua implicitude, de sua presunção pelo art. 7º da Lei de Improbidade, o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de o agente dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do dano. Neste sentido, argumenta Fábio Osório Medina que “O periculum in mora emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário”, sustentando, outrossim, que “a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz consequência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, §4º, da Constituição Federal”. De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal. Como muito bem percebido por José Roberto dos Santos Bedaque, a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano. Deste modo, em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, par. 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º), cremos acertada tal orientação, que se vê confirmada pela melhor jurisprudência.”

De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal. Conclusão que se vê confirmada pela jurisprudência:

“PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DESNECESSIDADE DE PERICULUM IN MORA CONCRETO. FUMUS BONI IURIS DEMONSTRADO. CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL PROPORCIONAL À LESÃO E AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO RESPECTIVO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de periculum in mora concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de fumus boni iuris, consistente em fundados indícios

da prática de atos de improbidade. No mesmo sentido: REsp 1319515/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012. 2. A indisponibilidade dos bens deve recair sobre o patrimônio dos réus de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma que venha a ser aplicada. Agravo regimental parcialmente provido.” (STJ - AgRg no REsp: 1414569 BA 2013/0358196-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 06/05/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/05/2014)

Com efeito, quaisquer dos diversos elementos probantes dos autos, por si só, revelam a existência do cometimento de atos de improbidade administrativa pelos requeridos, impondo-se, por via de consequência, a decretação da medida de indisponibilidade dos bens prevista no artigo 7º da Lei n. 8.429/92. Evitando-se, assim, a dissipação dos bens e, noutra ponta, permitindo que se efetive o ressarcimento dos danos ao erário estadual.

Ademais, em consonância com a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, requer também o *Parquet* seja decretada a indisponibilidade de bens dos demandados no montante suficiente para cobertura da sanção de multa civil, que é uma das sanções estabelecidas no art. 12, II, da Lei de Improbidade Administrativa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 7º DA LEI 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. VALOR DO DANO AO ERÁRIO, ACRESCIDO DO VALOR DE POSSÍVEL MULTA CIVIL. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno, interposto em 29/07/2016, contra decisão monocrática, publicada em 28/06/2016.

II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento, interposto pelo Ministério Público estadual, em face de decisão que, em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta em desfavor do ora agravante e outros, indeferiu o pedido de ampliação da indisponibilidade dos bens, para alcançar também o valor correspondente à multa civil.

III. Com efeito, "o Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei nº 8.429/92, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, ainda que adquiridos anteriormente à prática do suposto ato de improbidade, deve incidir sobre quantos bens se

façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil" (STJ, AgRg no REsp 1.260.737/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 25/11/2014). No mesmo sentido: STJ, MC 24.205/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/04/2016; REsp 1.313.093/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/09/2013; STJ, AgRg no REsp 1.299.936/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/04/2013.

IV. O acórdão de 2º Grau - em conformidade com a jurisprudência dominante desta Corte - deu provimento ao Agravo de Instrumento do Parquet estadual, para ampliar a decretação da indisponibilidade de bens dos réus, a fim de alcançar o valor de eventual multa civil. Incidência da Súmula 83/STJ, in verbis: "não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

V. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 913.481/MT, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 28/9/2016)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DESNECESSIDADE DE PERICULUM IN MORA CONCRETO. FUMUS BONI IURIS DEMONSTRADO. CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL PROPORCIONAL À LESÃO E AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO RESPECTIVO.

(...)

2. A indisponibilidade dos bens deve recair sobre o patrimônio dos réus de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma que venha a ser aplicada. Agravo regimental parcialmente provido.

(AgRg no REsp 1414569/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 13/05/2014).

Assim, o *Parquet* requer seja decretado, liminarmente e *inaudita altera pars*, nos termos dos arts. 7º da Lei n. 8.429/92 c/c arts. 300 e 301 do Novo Código de Processo Civil, **a indisponibilidade dos bens móveis, imóveis e ativos financeiros, no Brasil e no exterior, do patrimônio de cada um dos demandados**, adotando-se as medidas de praxe para a sua regular e imediata efetivação, **até o limite de R\$70.309.037,85 (correspondente ao valor do dano apurado e do valor de cobertura da multa civil, a ser fixada em duas vezes o valor do referido dano)**, da seguinte forma:

- a) A penhora *online*, via BACEN JUD, de todas e quaisquer contas bancárias existentes em nome dos demandados, inclusive contas de investimento e de aplicação em fundos e previdência privada;
- b) Em relação à sociedade empresária Litografia Valença, requer seja determinado o bloqueio mensal de 5% (cinco por cento) do seu faturamento<sup>19</sup>, em atenção ao princípio da preservação da empresa, a fim de que não haja lesão às suas atividades;
- c) A expedição de ofícios para (a) a Delegacia da Receita Federal nesta Comarca; (b) Banco Central do Brasil; (c) Cartórios de Registro de Imóveis desse e dos demais Estados; (d) DETRAN-RJ; (e) ANAC; e (f) Capitania dos Portos; (g) Bolsa de Valores; (h) Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e demais Estados; (i) Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública – DRCI, determinando o registro, a averbação e/ou demais procedimentos necessários à imediata efetivação da indisponibilidade dos bens dos demandados, medidas que devem ser devidamente confirmadas para o Juízo, devendo informar ainda todos os bens e valores eventualmente ali registrados em nomes dos demandados;

### III. QUEBRA DE SIGILO FISCAL:

Cumprido deixar consignado que a “quebra” do sigilo fiscal, em hipóteses tais como esta, não configura desrespeito ao direito à privacidade e à inviolabilidade de dados assegurados nos incisos X e XII, do artigo 5º, da Constituição da República.

Ao contrário, a medida ora requerida servirá para minudenciar o cometimento dos atos de improbidade ora narrados e revelar o provável locupletamento ilícito dos réus.

Assim, quando colidente o direito ao sigilo fiscal com o também direito constitucional da sociedade à probidade na Administração Pública e à efetiva

---

<sup>19</sup> Para tanto, frisamos que, conforme informado pela própria Litografia Valença (vide f. 06 e 08 do processo administrativo E-11/003/173/2015), o seu faturamento anual gira em torno de R\$ 250 a R\$ 300 milhões. O que significa um faturamento em torno de R\$23 milhões por mês e, por esse motivo, está o MPRJ a requerer o bloqueio dessa forma, como medida assecuratória mínima de futura restituição ao erário, sem inviabilizar a movimentação financeira da empresa ré.

proteção ao patrimônio público e social, o interesse público sobrepuja-se ao particular, permitindo o afastamento do sigilo quando necessário para apurar a ocorrência de qualquer ilícito, como na presente hipótese.

Como já sobejamente demonstrado nesta inicial, são robustas as provas acerca do dano ao erário praticado pelos réus, face à constatação manifesta de fruição de um benefício fiscal sem o respeito pelas normas constitucionais e legais que regem o instituto.

Cumpre-nos destacar que o legislador permitiu, em algumas ocasiões, ao Ministério Público o acesso irrestrito aos dados sigilosos. Tais acessos se encontram textuais, por exemplo, no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 201), na Lei nº 8.625/93 e na Lei Complementar nº 75/93. Estes últimos diplomas, de forma bastante esclarecedora, ressaltam, a possibilidade de acesso direto a tais dados pelo Ministério Público ao preverem a responsabilização, civil e criminal, de seus membros “*pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo*” (art. 26, § 2º, da Lei nº 8.625/93 e art. 8º da Lei Complementar 75/93). Parecendo lógico que a previsão de tal sancionamento significa que o acesso a dados sigilosos, quaisquer que sejam, lhes foi permitido.

Conforme anotado por Mazzili, “*exceto em matéria em que a própria Constituição exija quebra do sigilo sob autorização judicial, no mais, autoridade alguma poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento*”. (MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito Civil. São Paulo: Saraiva, 2001).

Com efeito, tendo em conta que a efetividade da persecução da improbidade passa, necessariamente, pela identificação dos meandros tomados pelos valores desviados dos cofres públicos – e é aqui que a discussão quanto ao sigilo tem relevância – e tendo em vista, ainda, que a Constituição Federal comete ao *Parquet* a atribuição de instaurar o inquérito civil para a proteção do patrimônio público, poder-se-ia conceber que a sua atuação protetivo-reparadora que o mesmo dispõe de meios eficazes, garantidores de tais preceitos constitucionais.

Bastaria, assim, a regra contida no art. 129, III, para que se concluísse pela acessibilidade dos dados bancários ao Parquet. Conclusão que, inclusive, atenderia à diretriz constitucional consistente no integral ressarcimento do dano causado pela improbidade (art. 37 § 4º, CF).

No entanto, para que não parem dúvidas sobre a efetiva utilização de tais provas enquanto perdurar a marcha processual ora deflagrada e estando presente o interesse público idôneo a autorizar a quebra do sigilo fiscal dos demandados, esta deve ser a solução adotada a fim de que, descortinando-se e aquilatando-se o real patrimônio dos envolvidos à época dos fatos e de parte de seus efeitos possa ser resguardada a eficácia da responsabilização e do respectivo ressarcimento de danos, perquiridos nesta ação.

Portanto, diante de toda a narrativa supra e da farta documentação anexada, e estando presente o interesse público idôneo a autorizar a quebra do sigilo fiscal dos demandados, esta deve ser a solução adotada a fim de que, descortinando-se e aquilatando-se o real patrimônio dos envolvidos à época dos fatos e de parte de seus efeitos possa ser resguardada a eficácia da responsabilização e do respectivo ressarcimento de danos, perquiridos nesta ação.

Servirá também esse provimento de quebra de sigilo como meio de garantir a indisponibilidade dos bens móveis, imóveis e ativos financeiros dos réus, pleiteada no item anterior, uma vez que só eles têm o condão de esclarecer a esse d. Juízo sobre quais e quantos bens recairão essas indispensáveis medidas constritivas assecuratórias.

**Para tanto, requer que esse d. Juízo que seja expedida ordem:**

**III.1) à Receita Federal, para que AFASTE O SIGILO FISCAL DOS DEMANDADOS, FORNECENDO CÓPIA DE TODAS AS DECLARAÇÕES DE RENDA DOS MESMOS, bem como para que forneça a esse d. Juízo:**

- a) Ações fiscais ou quaisquer informações relativas a operações de interesse fiscal compartilhadas com a Receita Federal;
- b) Análise de variação patrimonial dos réus e conexos;

c) As Escriturações Contábeis Digitais (ECD) do contribuinte Litografia Valença Ltda (referentes a todos os estabelecimentos).

**III.2) à Secretaria de Estado de Fazenda, para que AFASTE O SIGILO FISCAL DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (referente a todos os seus estabelecimentos):**

**III.2.a.** encaminhar todas as suas notas fiscais, as notas fiscais eletrônicas, as GIAs (Guias de Informação e Apuração do ICMS), os livros fiscais e os arquivos do Convênio nº 57/95 (SINTEGRA), **desde janeiro de 2016 até os dias atuais**, para fins de verificar eventual discrepância entre os valores autodeclarados no sistema DUB-ICMS dessa sociedade empresarial e os valores que, de fato (através da apuração dos dados aqui solicitados), deixaram de ser recolhidos aos cofres públicos;

**III.2.b. realizar uma ação fiscal na filial de Barra Mansa**, para fins de verificar todos os valores que foram efetivamente fruídos em função do benefício instituídos pelo decreto estadual n. 45.450/15, elaborando a respectiva nota de lançamento em relação aos créditos tributários que a mesma usufruiu e que não foram alcançados pelo prazo decadencial, caso entenda cabível, informando também a este Juízo, através de documento oficial cabível, todos os demais créditos usufruídos desde 2016 até o período alcançado pela decadência;

#### **IV. DOS PEDIDOS PRINCIPAIS:**

Diante de tudo até então apresentado, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, após a distribuição e o recebimento definitivo dessa peça exordial, requer a condenação definitiva dos réus da seguinte forma:

1. Em relação às sanções descritas no art. 12, II e III Lei 8.429/92:
  - 1.1. Sejam todos os réus condenados ao 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 e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

indiretamente, ainda que por intermédio de outra pessoa jurídica ou de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

- 1.2. Para efeitos do ressarcimento integral de dano, deverá ser considerado não só o valor autodeclarado no sistema DUB-ICMS, pela sociedade empresarial ré (R\$23.436.345,95), mas também acrescentados a esse os valores não lançados no sistema DUB-ICMS, relativos aos anos de 2016 a até o presente momento, bem como os eventualmente detectados na ação fiscal, ou nas avaliações técnicas acerca dos dados fiscais requisitados à Secretaria de Estado de Fazenda.

Ademais, protestamos por todos os meios de prova que se fizerem necessários no decorrer do processo, notadamente prova testemunhal, documental e pericial.

Requer, ainda, a condenação dos réus ao pagamento das custas e honorários de sucumbência, estes a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.97, e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 801, de 19.03.98.

Dá-se à causa o valor de R\$70.309.037,85 (setenta milhões, trezentos e nove mil, trinta e sete reais e oitenta e cinco centavos).

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2019.

**VINICIUS LEAL CAVALLEIRO**

Promotor de Justiça  
Coordenador do GAESF/MPRJ

**KARINE SUSAN DE CUESTA**

Promotora de Justiça  
Subcoordenadora GAESF/MPRJ

**EDUARDO RODRIGUES CAMPOS**

Promotor de Justiça  
Subcoordenador GAESF/MPRJ