



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**APELAÇÕES CÍVEIS E REEXAME NECESSÁRIO.  
CONTRATO PARA IMPLANTAÇÃO DE COMPLEXO  
INDUSTRIAL AUTOMOBILÍSTICO EM GUAÍBA  
(COMPLEXO INDUSTRIAL FORD) E CONTRATO DE  
FINANCIAMENTO A ELE VINCULADO.  
REDISTRIBUIÇÃO E PREVENÇÃO.**

A prevenção, segundo o regimento interno deste tribunal, se dá pela figura do relator, e não pela do órgão colegiado que conheceu de algum outro recurso ou incidente respeitante ao mesmo processo. Caso em que a relatora de recurso antecedente já se encontra aposentada. Prevenção, em consequência, inexistente.

**PEDIDOS DE NULIDADE DE CLÁUSULAS  
CONTRATUAIS E DE RESCISÃO DO CONTRATO.  
ABANDONO DO EMPRENDIMENTO PELA FORD.  
SITUAÇÃO CONSOLIDADA NO MUNDO DOS  
FATOS.**

Consolidada a ruptura da relação negocial quando da retirada da empresa do empreendimento, não faz sentido análise das alegadas nulidades de que padeceria o contrato, impondo-se, sim, em um primeiro momento, tal e qual procedido pela sentença, à luz dos elementos carreados ao processo, e aos efeitos de distribuir responsabilidades indenizatórias, tão somente definir quem deu causa a esse rompimento.

**ABANDONO MOTIVADO E COM RESPALDO NO  
CONTRATO.**

Troca de notificações pelas partes contratantes que deixou evidente a causa real do rompimento havido. Foi o Estado, por seu novo governo, que assumiu em 1º de janeiro daquele ano de 1999, que manifestou expressamente que não cumpriria o contrato nos moldes em que celebrado, convocando a empresa contratante para sua renegociação, e assim formalizando o que já era objeto de noticiário de imprensa, segundo o qual a proposta do novo governo era a de dar fim aos incentivos fiscais e repasses para a instalação de grandes empresas no estado. Em circunstâncias tais, pendência sobre a qualidade da comprovação de utilização de primeira parcela de financiamento vinculado ao empreendimento assumiu caráter absolutamente secundário, não podendo ser



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

erigida à causa da qual resultou a retirada da FORD, até porque, boas ou não as contas, o Estado já deixara claro que não cumpriria o ajustado, aí incluída, naturalmente, a liberação da segunda parcela do financiamento – a prestação de contas da 1ª parcela era condição contratual para a liberação da 2ª, o que estava ajustado para 31 de março. Espírito de parceria, que impeliu o empreendimento, que haveria de se ver implantado e ter curso ao longo de muitos anos, que se viu quebrado com a nova postura do Estado, de exigir renegociação, ao que não obrigada a empresa, transformando o que era certo e acabado, como exigido em negócio do vulto do que se tratava, em algo ainda a ser discutido, com condições desvantajosas à empresa em relação às originais e que ainda dependeriam da atuação e convencimento de terceiros, tudo em prejuízo de todo e qualquer cronograma que envolvesse aquele empreendimento que estava em marcha. Hipótese em que não se poderia exigir da empresa que se mantivesse fiel ao empreendimento. Contrato que inclusive previa a possibilidade de retirada do projeto no caso de inadimplemento do Estado.

**NULIDADES CONTRATUAIS. “FACTUM PROPRIUM” E BOA FÉ OBJETIVA.**

Celebrado o empreendimento, que constou do contrato para implantação de indústria e instrumentos anexos outros, após amplo noticiário e com atividades múltiplas do Estado, que movimentou suas mais diferentes áreas, inclusive, e especialmente, a jurídica, não dispensada, ainda, atividade legislativa, não se reveste de maior consistência a pretensão de reconhecimento de nulidades. A máxima que veda o “*venire contra factum proprium*” exige consideração, inclusive porque, na outra ponta, tem-se, exatamente por tudo que cercou a atuação do Estado, empresa de boa-fé, que não tinha como e nem porque desconfiar da correção e higidez formal e substancial dos instrumentos que lhe foram apresentados para firmar. Cláusulas e condições questionadas que tinham, no mínimo, a aparência de ajustadas à lei e que não deliravam dos propósitos objetivados, de atração de



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**empreendimento do qual se divisavam resultados extraordinários em termos de desenvolvimento econômico e social ao Estado. Alegação de nulidade que sequer consoa com proposta de renegociação do Estado, pela qual não iria invocá-las (as inconstitucionalidades e/ou ilegalidades) caso houvesse a concordância da empresa com o estabelecimento de novas bases financeiras para o negócio.**

**ONEROSIDADE EXCESSIVA. NÃO DEMONSTRAÇÃO.**

Diante do vulto do empreendimento e das expectativas extraordinárias de retorno em termos de desenvolvimento econômico e social ao Estado, que concorria com outras unidades da federação, curial que a proposta que apresentasse à multinacional do ramo automobilístico, com atuação e prestígio mundial, contivesse cláusulas arrojadas. Assim é que o reconhecimento da onerosidade excessiva não dependeria apenas da identificação da presença desta ou daquela cláusula arrojada (por exemplo, a que tratava de subvenções ou de financiamento com dispensa de correção monetária), senão que do evidente desequilíbrio das vantagens (ou desvantagens) que provocariam em contraste com os benefícios esperados do empreendimento. Prova desse desequilíbrio que longe esteve de ser produzida nos autos.

**MOTIVO DE FORÇA MAIOR.**

Elementos carreados ao processo que não demonstraram a presença de força maior, que pudesse autorizar o rompimento do negócio pelo Estado. Condições presentes ao tempo em que manifestou seu propósito de não cumprir o contrato do modo como ajustado que não diferiam, ao menos não substancialmente, daquelas existentes ao tempo de sua celebração. Força maior, ainda, que, se demonstrada, justificando a interrupção da relação negocial, não teria efeitos para o passado, assim não gerando, por si só, o direito á restituição do que já adiantado à outra parte, que é o que pretende o Estado.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**EFEITOS ECONÔMICOS DA RUPTURA NEGOCIAL.  
1. COMPROVAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DAS  
DESPESAS. DEVER DA FORD QUE NÃO SE  
APAGA EM RAZÃO DO FATO DE AO ESTADO SE  
HAVER IMPUTADO A RESPONSABILIDADE PELO  
MALOGRO DO EMPREENDIMENTO. EXAME DAS  
CONTAS.**

O fato de se haver identificado o Estado, pela quebra da parceria que embalava o empreendimento, caracterizada pela formal manifestação de que não cumpriria o contrato, como o responsável pela ruptura do negócio não tem o condão de liberar a FORD de prestar contas da utilização da primeira parcela do financiamento que lhe foi liberada no dia da celebração do contrato, certo que, pelo ajustado, esses recursos haveriam de ser investidos no projeto.

Prova pericial que evidenciou a inclusão na prestação de contas de gastos correspondentes a mudança de fábrica em São Paulo que nada tinha a ver com o complexo Guaíba, assim como a consideração de gastos no Porto de Rio Grande que em sua maior parte já haviam sido compensados com a dispensa de pagamento de estacionamento de veículos importados. Gastos com alegado projeto da área de construção de carrocerias (para desenvolvimento de robôs), que representaram expressivo percentual dos valores incluídos nas contas, e que teriam se dado dois dias antes da prestação, que também não foram suficientemente demonstrados. Inconsistências verificadas e inadequação do alegado ao próprio documento que comprovaria os gastos, o pedido de compra, que refere equipamentos – e não projeto -, e genéricos. Valores que deverão de ser indenizados ao Estado.

**2. INVESTIMENTOS REAPROVEITADOS  
(APROVEITADOS).**

A cláusula contratual que dispensa a restituição dos valores financiados em caso de inadimplemento do Estado pressupõe investimentos no empreendimento que acabaram sendo perdidos pela empresa. Outra não haveria de ser a interpretação do contrato, inspirada no princípio geral de direito que veda o locupletamento sem causa. Sendo assim, não se



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**justifica a não restituição das quantias utilizadas para investimentos que se agregaram de forma permanente ao patrimônio da empresa, que deles continuou a dispor, ainda que com alguma alteração de foco. É o caso de investimentos havidos nos estabelecimentos da empresa em São Paulo, atinentes a automação de escritórios, telecomunicações, equipamentos de vídeo conferência, instalações elétricas, adaptações e reforma, ar condicionado, divisórias para escritório, etc.**

**SUBVENÇÃO DE VALORES. LIBERAÇÃO DE RECURSOS MEDIANTE CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS.**

**Ao Estado atribuída a responsabilidade pelo rompimento da relação contratual, incidente restou a cláusula que dispensou a parte adversa do pagamento do que correspondeu aos créditos de que se apropriou a título de subvenção estabelecida no contrato. Acontecimento, outrossim, que não caracteriza excesso de onerosidade. Natureza e vulto do empreendimento que justificava a cautela representada pela cláusula em referência. Apropriação, outrossim, que se deu ao longo de um ano apenas, e que atingiu a não mais de 14% da subvenção total pactuada. Verbas, ainda, que não foram desembolsadas pelo Estado, que apenas deixou de cobrar tributos, que, de outra forma, não contratado o empreendimento, nem teriam vindo mesmo para o Estado. Além disso, movimentação produzida pela importação de veículos pelo Porto de Rio Grande que trouxe benefícios, posto que difusos, à comunidade rio-grandense.**

**Subvenção com natureza indisfarçavelmente contratual, ainda que materializada através de creditamento, por isso que não se lhe aplicaria, fins de obstar a condenação visada pelo Estado, instituto tributário da decadência.**

**DEFINIÇÃO DOS VALORES.**

**Cálculo dos valores a serem pagos pela FORD, para acertamento da relação negocial, ajustado à realidade presente na data marcada para prestação de contas, 31 de março de 1999. Conclusão de que possível ter os gastos visados comprovar como**



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

correspondendo mesmo ao que haveria de ser demonstrado, a despeito de nominalmente um pouco superiores ao valor da quantia liberada. Quantia que foi liberada de uma só vez em contraste com sua utilização, que se foi alongando no curso de um ano inteiro, apropriando-se a empresa do saldo e rendimentos correspondentes durante o período de sua utilização. Raciocínio esse que mais se justificava quando se observe que gastos que pesaram sobremaneira na prestação de contas se deram exatamente no próprio mês da prestação de contas, ou muito próximo disso, sobre os quais inexistente ou mínima a inflação a considerar.

#### **JUROS LEGAIS.**

Ausente previsão expressa no contrato, uma vez desfeito, e mesmo que a responsabilidade pelo desfazimento fosse do ESTADO, a respeito da forma como haveria de se dar a restituição de valores do financiamento cuja comprovação não tivesse se dado a contento e daqueles utilizados para investimentos que se incorporaram definitivamente ao patrimônio da empresa, impõe-se a aplicação direta do que previsto em lei. Juros, assim, de 6% ao ano, até a entrada em vigor do novo Código Civil, e, a partir daí, de 12% ao ano.

#### **AÇÃO POPULAR.**

Em se tratando de uma legitimidade extraordinária, o âmbito de atuação da parte fica restrito ao controle de legalidade, enquanto que a possibilidade de condenação decorre da decretação da invalidade do(s) ato(s), tudo conforme o preceituado pelo artigo 11, da lei da Ação Popular. Hipótese em que os pedidos escapam ao campo de legitimidade conferida aos cidadãos, na medida em que, ainda que com base nos contratos, buscam fundamentalmente a indenização às pessoas jurídicas de direito público. Não vêm na nulidade dos contratos e termos o seu objeto (pedido) mediato, senão que a toma como causa de pedir para fundamentar a reparação. Já no que diz com o pedido específico de nulidade dos contratos (a que se confere, em tese, legitimidade ao Autor), a pretensão resta prejudicada, tendo em vista que superada a



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**questão da validade pela resolução do contrato. Se no momento da propositura da Ação Popular o interesse estava baseado na desconstituição de atos lesivos à Administração, a eficácia da sentença (que aqui é confirmada), de cunho declaratório, apenas confirma a extinção do contrato desde a data em que a empresa se retirou do empreendimento. Significa dizer que, ainda que se argumente que a rescisão de fato, *per se*, não tenha o condão de prejudicar o objeto da Ação Popular, a decisão de eficácia declaratória, porque retroativa, tem essa implicação. Prejuízos não demonstrados. A nulidade, enquanto fim na Ação Pública, é meio na Ação Ordinária, como forma de se alcançar o ressarcimento.**

**APELAÇÃO DO ESTADO PARCIALMENTE PROVIDA, PARA ELEVAÇÃO DO VALOR DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. APELAÇÃO DA FORD DO BRASIL LTDA PARCIALMENTE PROVIDA, PARA REDUÇÃO DOS VALORES A QUE CONDENADA A RESTITUIR. APELAÇÃO NA AÇÃO POPULAR DESPROVIDA. MANUTENÇÃO, NO MAIS, DA SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO.**

APELAÇÃO CÍVEL

VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

Nº 70057424830 (Nº CNJ:  
0467110-87.2013.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

WLADIMIR DOS SANTOS VARGAS

APELANTE

FORD BRASIL LTDA (EMPRESA EM LIQUIDACAO)

APELADO

RICARDO RUSSOWSKY

APELADO

MUNICIPIO DE GUAIBA

APELADO

CEZAR BUSATTO

APELADO

NELSON LUIZ PROENCA FERNANDES

APELADO

ANTONIO BRITTO FILHO

APELADO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO

BANRISUL

INTERESSADO

SUCESAO DE NELSON CORNETET

INTERESSADO



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Vigésima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, no que tange à ação ordinária, em dar parcial provimento aos recursos de ambas as partes, do autor apenas para redimensionar honorários advocatícios, e, quanto à ação popular, negar provimento ao apelo. Fica mantida, no mais, em reexame necessário, a sentença.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA (PRESIDENTE) E DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO.**

Porto Alegre, 25 de março de 2015.

**DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA,**  
Relator.

## RELATÓRIO

**DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA (RELATOR)**

Trata-se de reexame necessário e recursos de apelação da sentença que apreciou conjuntamente os processos 001.1.05.000316264-0 e 001.1.05.0320937-0.

FORD BRASIL LTDA (em liquidação) e o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL apelam da sentença de parcial procedência proferida nos





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

autos da ação declaratória de nulidade de cláusulas contratuais e de rescisão por inadimplemento contratual, cumulada com perdas e danos (processo 001.1.05.000316264-0), movida pelo ente público em face da sociedade empresária.

Wladimir dos Santos Vargas apela da sentença que julgou extinto o processo, com base no artigo 267, VI, do CPC, proferida nos autos da Ação Popular (001.1.05.0320937-0) movida em face do Estado do Rio Grande do Sul e outros.

O dispositivo da sentença restou assim redigido:

*1- JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a Ação Ordinária ajuizada pelo Estado do Rio Grande do Sul contra a FORD Brasil Ltda. para o efeito de DECLARAR FORMALMENTE RESCINDIDO o contrato celebrado entre as partes objeto da presente demanda, já rescindido faticamente, por inadimplemento contratual da ré e CONDENAR a ré na restituição ao autor dos seguintes valores:*

*R\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de reais), que deve ser corrigido pelo IGPM a contar de 23/03/1998 e acrescido de juros legais de 6% ao ano a contar da citação até a entrada em vigor do novo Código Civil, em 10/01/2003, e de 12% ao ano a contar de tal data, do qual deve ser abatido o valor de R\$ 6.349.768,96 ( seis milhões, trezentos e quarenta e nove mil, setecentos e sessenta e oito reais e noventa e seis centavos), atualizado pelo IGPM a contar de 1º/11/2001;*

*R\$ 92.100.949,58 ( noventa e dois milhões, cem mil, novecentos e quarenta e nove reais e cinquenta e oito centavos), a ser corrigido pelo IGPM a contar da data de cada apropriação conforme planilha apresentada pelo perito contábil na fl. 2089, e acrescido de juros legais de 6% ao ano a contar da citação até a entrada em vigor do novo Código Civil, em 10/01/2003, e de 12% ao ano a contar de tal data;*

*e R\$ 32.989,60 ( trinta e dois mil, novecentos e oitenta e nove reais e sessenta centavos), atualizado pelo IPGM a contar da data do ajuizamento do pedido*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*e acrescido de juros legais de de 6% ao ano a contar da citação até a entrada em vigor do novo Código Civil, em 10/01/2003, e de 12% ao ano a contar de tal data.*

*Considerando a sucumbência recíproca, arcará o autor com as custas no percentual de 10% e a ré, com o restante.*

*Condeno, ainda, o autor, no pagamento de honorários advocatícios em favor do procurador da ré, que fixo em R\$ 5.000,00 ( cinco mil reais), e a ré, no pagamento de honorários advocatícios ao procurador do autor, que arbitro em R\$ 35.000,00 ( trinta e cinco mil reais), observada a natureza da causa, o tempo que tramita o feito e o trabalho desenvolvido, com compensação.*

*2- Julgo EXTINTA a Ação Popular ajuizada por Wladimir dos Santos Vargas contra Antônio Britto Filho, Cezar Augusto Busatto, Nelson Luiz Proença Fernandes, Ricardo Russowsky, Nelson Cornetet, Ford Brasil Ltda., Banco do Estado do Rio Grande do Sul, Município de Guaíba, e Estado do Rio Grande do Sul, com fulcro no art. 267, VI, do CPC.*

*Sem condenação do autor nos ônus sucumbenciais de acordo com o art. 5º, LXXIII, da CF/88.*

*3- Julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE o Incidente de Impugnação ao Valor da Causa ajuizado por Ford Brasil Ltda. contra Wladimir dos Santos Vargas, para o efeito de fixar o valor da causa na ação popular ajuizada pelo impugnado contra a impugnante e outros, em R\$ 134.100.949,58.*

*Sem condenação em ônus sucumbenciais no presente incidente, vinculado que está à ação popular, isenta de tais ônus, como disposto retro.*

*Transcorrido o prazo para recursos voluntários, subam os autos ao ETJRS em reexame necessário à sentença na ação popular.*

*Junte-se cópia desta sentença em todos os feitos, aqui apreciados em conjunto.*

*Certifique-se sobre a pendência de valores em depósito relativos a honorários periciais vinculados à ação ordinária (fl. 4704).*

*Publique-se. Registre-se. Intimem-se.*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**PROCESSO 70057424046:**

Em suas razões recursais, FORD BRASIL LTDA (em liquidação), alega que em 21/03/1998 o Estado do Rio Grande do Sul, o Município de Guaíba e a Ford do Brasil Ltda. firmaram Contrato para Implantação de Indústria, de forma a viabilizar a instalação de um complexo industrial automotivo no Município de Guaíba. Refere que, a fim de aportar os recursos necessários ao projeto, firmou-se um Contrato de Financiamento entre o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL, a Ford do Brasil e o Estado, vinculado ao Contrato de Implantação de Indústria. Assevera que o empreendimento não foi efetivado e, em decorrência, o Estado ajuizou, em 03/02/2000, Ação Ordinária postulando o reconhecimento da nulidade de algumas cláusulas contratuais ou, sucessivamente, do inadimplemento contratual da Ford; cumulativamente, sua condenação ao pagamento de R\$ 42.000.000,00 (referentes à primeira parcela do financiamento) e R\$ 92.888.540,84 (referentes à subvenção para investimentos, concedida na forma de créditos de ICMS), sem prejuízo de perdas e danos a serem apurados. Também foi interposta, em 27/02/2003, Ação Popular objetivando a invalidação dos Contratos de Implantação de Indústria e de Financiamento e a condenação solidária dos representantes do Estado, do Município de Guaíba, do Banrisul e da Ford ao pagamento de perdas e danos, posteriormente, desistindo expressamente deste último pedido, aderindo à tese de inadimplemento da Ford, apresentada pelo Estado na Ação Ordinária. Argumenta que, ao ater-se à rescisão unilateral do contrato pela Ford, a sentença pressupõe a validade das cláusulas contratuais, tratando-se, a validade, de questão preliminar à análise dos efeitos do contrato, como no tema do adimplemento contratual. Menciona que o Estado alegou a nulidade das cláusulas contratuais elaboradas com base na Lei 11.085/98, dizendo que dela teriam decorrido obrigações excessivamente onerosas à Administração Pública, apontando que sua



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

irresignação não se voltaria propriamente às previsões contratuais, mas às permissões contidas na lei estadual. Aduz que o Estado não adotou os procedimentos corretos para anulação do contrato, com violação à competência do Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade das leis (art. 102, I, a, CF) e ao dever de o Poder Executivo cumprir as leis presumidamente válidas. Sustenta que não houve nenhuma ADIn contra a Lei nº 11.085/98, que permanece em vigor até os dias de hoje, sendo aplicada a outros empreendimentos, agindo como se as previsões legais fossem inválidas somente em relação à Ford, restando íntegras e plenamente aplicáveis às demais beneficiárias, que continuam usufruindo dos seus benefícios fiscais sem qualquer contestação, afrontando os princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade. Também ressalta que o Estado propôs, em 1999, a renegociação do contrato mantendo integralmente a concessão de benefícios fiscais, aí incluídos o crédito presumido cuja validade ora se questiona. Reitera que o Contrato de Implantação de Indústria foi assinado com o respaldo da Lei 11.085/98, a qual permanece em vigor, sem objeção por meio dos procedimentos adequados. Ressalta a violação das disposições da Lei 8.666/93 pelo Estado, que, a pretexto de não recorrer à potestade inerente à Fazenda Pública, nos termos do artigo 58, I, da referida Lei, não oportunizou o contraditório e a ampla defesa. Afirma que, em vislumbrando, a Administração, ser o caso de exercício de sua prerrogativa de autotutela, deveria ter se valido desse poder-dever, garantindo ao administrado que a revogação dos atos seria precedida de regular processo administrativo em que fosse garantido o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, CF). Da mesma forma deveria ter procedido ao entender ser o caso de alteração unilateral do contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitando o art. 58, I, da Lei nº 8666/93. Observa que o parágrafo único do art. 59 da Lei prevê que a nulidade não exonera a Administração do



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

dever de indenizar o contratado pelo que ele já houver executado até a data em que a nulidade for declarada, bem como por outros prejuízos sofridos. Assim, não haveria de restituir os valores concedidos a título de crédito presumido de ICMS, nem a integralidade dos valores concedidos a título de financiamento. Diz que, em conduta totalmente contraditória e unilateral, o Governo pôs-se a negociar cláusulas que dizia considerar inválidas, mas as manteve, todas elas, em sua proposta, apenas alterando os valores contratuais. Conclui, no ponto, que nem o Estado adotou os procedimentos adequados para a anulação do contrato, nem acreditava na sua ilegalidade, mas, em verdade, ficou insatisfeito com a não aceitação da proposta pela Ford. Discorre, ainda, sobre a responsabilidade do Estado do Rio Grande do Sul pelo rompimento contratual. Assevera que a sentença, baseada no parecer do Ministério Público, não considerou o fato de que a notificação de 29 de abril de 1999 foi precedida da notificação de 30 de março de 1999, oportunidade em que o Estado teria manifestado que não cumpriria as obrigações contratuais na forma pactuada. Ademais, no dia seguinte (31/03/1999), não houve liberação da segunda parcela do financiamento, configurando o inadimplemento contratual do Estado. Alude ao equívoco da sentença quando da apreciação da prestação de contas com base em três circunstâncias: que foi observado o prazo para tanto, tendo as constas sido prestadas em 24 de março de 1999, quando o termo final se deu no dia 31 daquele mês e ano. Não haveria, portanto, pendência da prestação, mas da sua análise pelo Estado; a notificação do Estado à Ford ocorreu dentro do prazo para prestação de contas, embora as contas já houvessem sido prestadas, evidenciando que, mesmo antes de rejeitar os gastos comprovados pela Empresa, já dizia expressamente que não cumpriria o contrato, em razão do “crescente declínio das disponibilidades de caixa”, e não em função da pendência da prestação de contas; o prazo para apresentação das contas era o mesmo para pagamento da segunda parcela



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

do financiamento (31/03/1999), de forma que esse pagamento dependia tão somente do ato de prestar contas, não estando condicionado à sua regularidade, porque o Estado não conseguiria analisar e aprovar as contas em apenas um dia, a fim de liberar a parcela ao final desse processo. Logo, o Estado teria o dever contratual de liberar o pagamento da segunda parcela do financiamento na data acordada com a só apresentação das contas, e somente ao término da análise, acaso aferida alguma irregularidade, deveria o Estado buscar seu ressarcimento, não sem antes possibilitar o contraditório e a ampla defesa. Discorre sobre a incompetência da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) para julgar a prestação de contas, referindo que a Lei nº 11.028/97 atribuía à Secretaria da Fazenda designar técnicos para “proceder ao controle do efetivo cumprimento dos projetos de investimentos” (art. 9º, § 3º). O Decreto nº 39.807/99 atribuiu ao Conselho Superior do FUNDOPEM a competência para “avaliar e encaminhar as medidas administrativas relativas aos laudos de fiscalização” (art. 9º, VI). Ainda, o Decreto nº 38.172/98 instituiu um “Comitê Executivo com objetivo de supervisionar e acompanhar, de forma efetiva e uniforme, as ações que viabilizarão a implantação do Complexo Automotivo da Ford”, cujo Presidente pode designar técnicos para assessoramento. Diante desses dispositivos e da inexistência de previsão normativa atribuindo à CAGE o julgamento das contas de participantes do FUNDOPEM, entende incabível sua interferência, senão que deveriam ter sido conferidas por técnicos designados pela Secretaria da Fazenda, e encaminhados os laudos de fiscalização por eles produzidos ao Conselho Diretor do FUNDOPEM, para que este adotasse as medidas administrativas adequadas. Afirma que a tentativa de renegociação do contrato pelo Estado se deu com violação à Lei 8.666/93, ensejando a retirada motivada do empreendimento. Justifica essa postura pela inexistência de fato superveniente, excepcional e imprevisível, alheio à vontade das partes e que alterasse fundamentalmente as condições



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

de execução do contrato a configurar o motivo de força maior declinado na notificação encaminhada. Ainda que assim o fosse, ressalta que haveria necessidade de acordo entre as partes para restabelecer a relação pactuada inicialmente (art. 65, II, “d”, Lei nº 8.666/93), de forma que não poderia haver o bloqueio dos valores unilateralmente por imposição de uma das partes. Relata que não havia impedimento em o Estado cumprir o acordo, na medida em que os valores do financiamento foram devidamente fixados por meio de resolução do Conselho Diretor do FUNDOPEM e estavam à disposição em conta do Banrisul. Sustenta que a alteração unilateral do contrato administrativo não era cabível, porque só permitida nos casos de modificação do projeto ou das especificações, ou quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto (art. 65, I, “a”, “b”, Lei nº 8.666/93), hipóteses que não teriam ocorrido, acrescentando a vedação de alteração das cláusulas econômico-financeiras e monetárias sem prévia concordância do contratado (art. 58, §1º, Lei 8.666/93). Acaso admitida a alteração, ressalta que a Lei em comento estabelece um limite para os acréscimos e supressões que se fizerem nas obras de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (art. 65, § 1º), sendo que a proposta enviada pelo Governador do Estado ao Presidente da Montadora pretendia uma diminuição de 50% do valor do contrato. Argumenta que, exercendo o seu direito de aceitar ou não a proposta estatal, contranotificou o Estado, em 13 de abril de 1999, para que fossem cumpridas as obrigações validamente assumidas no contrato. Diante da inadimplência do Estado promoveu nova notificação extrajudicial no dia 29 de abril de 1999, dando ciência da desocupação da área do terreno que vinha possuindo, o que efetivamente ocorreu em 07 de maio do mesmo ano, fundamentando sua retirada na Cláusula Décima Segunda, item 1, do Contrato de Implantação de Indústria, considerando as manifestações públicas da intenção do Estado de não cumprir os contratos e o efetivo



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

descumprimento de suas obrigações. Defende que não interrompeu suas obrigações contratuais de forma unilateral e imotivadamente, senão que o Estado recusou-se a cumprir o contrato nos termos em que fora firmado em 1998, não concordando com a alteração de suas cláusulas, havendo justa causa para interromper o cumprimento do contrato e prévia comunicação à Administração da retirada do terreno em que seria desenvolvido o complexo industrial (em atendimento ao art. 78, V da Lei nº 8.666/93). Argumenta que invocou a exceção do contrato não cumprido em sede de contrato administrativo e que a tese tem amparo no Superior Tribunal de Justiça. Assevera que o entendimento de que o particular não pode interromper a execução do contrato, em decorrência dos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público, não pode ser defendido quando a inadimplência do Poder Público impede de fato e diretamente a execução do serviço ou da obra. Ademais, não se justificaria o afastamento da tese quando o contrato não tem por objeto a execução de serviço público, porque não se aplicaria, então, o princípio da continuidade. Destaca que a cobrança de valores concedidos como crédito presumido de ICMS (R\$ 92.888.540,84) estaria inviabilizada, porquanto atingida pela decadência. Pondera a incontrovérsia quanto à natureza tributária da parcela, aduzindo que o Estado homologou a compensação de tais créditos presumidos com o ICMS devido no desembarço de veículos pelo porto de Rio Grande, mostrando-se indiscutível a natureza tributária das subvenções concedidas. Destaca, ainda, tratar-se de matéria de ordem pública (decadência), que deve ser reconhecida a qualquer tempo e de ofício. Frisa que à cobrança do crédito tributário antecederia sua constituição por meio de lançamento pela autoridade administrativa, apontando que os agentes fiscais têm competência exclusiva para verificar a regularidade da apropriação de benefícios tributários e exigir o tributo se discordarem do cumprimento das condições para fruição dos incentivos, nos termos do art. 9º, inciso I, item 3,





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

da Lei Estadual nº 8.118/85. Destaca que, por expressa autorização da Constituição Federal (art. 146, III, “b”), o Código Tributário Nacional prevê nos artigos 173, I, e 156, V, que, passado o prazo decadencial de cinco anos sem que o lançamento tenha sido efetuado, extingue-se o crédito tributário. Alega que a Fazenda Pública não constituiu o crédito no prazo, sendo vedado ao Estado postular a restituição desses valores, porquanto extintos em face da decadência. Destaca que o ajuizamento da Ação Ordinária no ano de 2000 não afasta a decadência do direito de cobrar os valores concedidos como crédito presumido do ICMS. Anota que a restituição do montante contrariaria a boa-fé e a vedação do enriquecimento sem causa, pois a concessão de crédito presumido trouxe substancial incremento na atividade econômica da região sul do Estado, aumentando indiretamente a arrecadação tributária, gerando renda e empregos. Quanto à restituição de parte da primeira parcela, inicialmente sustenta que não está obrigada à devolução dos valores recebidos em virtude do financiamento. Não obstante, concorda em pagar parte dessa parcela, limitada aos valores recebidos que não foram aplicados no empreendimento e observando os encargos contratuais, entendendo que na devolução do montante devem ser abatidos os valores dos investimentos empregados no complexo industrial no Município de Guaíba e no porto de Rio Grande (R\$ 9.765.973,40), devendo o restante ser corrigido por encargos financeiros fixados em 6% ao ano (Cláusula Terceira do Contrato de Financiamento), e não pelo percentual legal, subsidiário à previsão contratual. Defende que não deve ser responsabilizada pelo pagamento das perdas e danos, pois não deu causa à rescisão do contrato. Subsidiariamente, alega que os valores não seriam devidos, na medida em que os projetos viabilizados foram aproveitados pelo Estado, que os incorporou ao seu patrimônio, sob pena de seu enriquecimento sem causa, violando o art. 884 do Código Civil. Requer a reforma da sentença para julgar o feito improcedente; subsidiariamente,



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

caso não reconhecida a responsabilidade do Estado pelo rompimento contratual, a declaração da decadência do direito de cobrar o valor relativo às subvenções tributárias, a aceitação do montante e da forma de devolução dos valores relativos à primeira parcela do financiamento e o afastamento da condenação em perdas e danos.

O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL apresenta **contrarrazões**, ocasião em que reafirma o descumprimento do contrato pela Ford do Brasil, gerando a obrigação de ressarcir as perdas e danos sofridos, de modo a que as partes retornem ao “status quo ante”. Quanto à nulidade das cláusulas contratuais, responde que a apelante carece de interesse recursal, na medida em que, reconhecida a rescisão contratual, perde-se o objeto, inviabilizando sua discussão. Requer, acaso superada a fundamentação da decisão, a análise dos argumentos aventados na petição inicial, passando a reproduzi-los. Combate as razões de apelação que dizem com a decadência dos valores referentes às Subvenções para Investimentos, afirmando tratar-se de cobrança que se cinge ao campo da responsabilidade civil (contratual e extracontratual) da apelante, com pedido de ressarcimento dos danos sofridos pelo Estado do Rio Grande do Sul. Reafirma que está discutindo apenas a legalidade dos atos do Conselho Diretor do FUNDOPEM, que teriam extrapolado a autorização contida na Lei Estadual nº 11.085/98 e também a constitucionalidade de atribuição de competência reservada à lei para esse Conselho, bem assim a legalidade das correspondentes cláusulas contratuais que implicam na materialização desses benefícios contratuais outorgados à empresa. Diz que foi objeto da causa de pedir o enquadramento incorreto do projeto como especial, já que a Ford apresentou o mínimo de contrapartida exigida (art. 2º, §§ 1º e 2º). A subvenção para investimentos (Cláusula Quarta, I (3), fls. 110/112 dos autos), a dispensa de correção monetária e juros quanto a financiamentos



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

alcançados à empresa, o desconto previsto na Cláusula Quarta, item II.B.1 do Contrato, quando ultrapassados em 40% e 70% os limites mínimos previstos para geração de empregos e investimentos (fl. 114), todos esses benefícios teriam natureza contratual, e não fiscal ou tributária. Apenas a forma como foi convencionado o pagamento poderia dar-se, facultativamente, mediante “crédito fiscal presumido”, para que o Estado não precisasse desembolsar valores à Ford; não objetiva a revisão desta escrita fiscal (art. 142 do CTN), que seguirá mantida, senão, reconhecida a ausência de sustentação legal e lícita para os recursos já utilizados (no caso, em função do descumprimento do contrato), a sua devolução como mera decorrência da necessidade de ressarcimento integral por aquele que descumpre uma obrigação – arts. 880 do CCB/1996 e 247 do CCB/2002, bem como art. 77 da Lei nº 8.666/93). Assevera que é preciso distinguir a autorização para efetuar o enquadramento do projeto nos termos da lei, da prática de atos além da autorização legal, deferindo-se benefícios contratuais não amparados em norma legal, dispondo que, para que o Conselho pudesse deferir determinado benefício, primeiro seria necessária a existência de lei que o tivesse concedido. Dispõe que as Leis Estaduais nº 6.427/72 e nº 10.895/96 (alterada pela de nº 10.978/97) não têm aplicação na espécie, pois a subvenção para investimentos prevista no Contrato discutido nesta demanda tem natureza e características distintas daquelas próprias da legislação do FOMENTAR e FUNDOPEM. Alega que ao criar a Lei Estadual nº 10.085/98, explicitaram-se nela as formas pelas quais o Estado poderia participar de complexos industriais (por meio de financiamentos). O FOMENTAR assemelha-se ao financiamento para capital de giro, e não é discutido na presente ação. Refere que os valores correspondentes à primeira parcela do Financiamento (Montante de R\$ 42.000.000,00) são devidos em razão do descumprimento do contrato, aplicando-se a Cláusula Décima Segunda, item 2, do Contrato para



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Implantação de Indústria, de forma que não podem ser objeto de abatimento pela execução parcial do contrato, na medida em que somente foi concedida para que a empresa cumprisse sua obrigação final, que era a de implantar a indústria automobilística, entendendo tratar-se de obrigação de resultado. Com relação aos consectários legais, quanto à pretensão de observância de juros de 6% ao ano, com base na cláusula 3ª do Contrato, alega que tal disposição só teria incidência na hipótese de cumprimento da avença, não no caso de rescisão decorrente do descumprimento do contrato, devendo-se observar as normas legais que regem a espécie (arts. 1.062 do CCB/1916 e 406 do CCB/2002 c/c 161 do CTN). Aduz que as perdas e danos devem ser suportadas pela apelante, porquanto responsabilidade de quem descumpra a obrigação o ressarcimento integral, nos termos dos arts. 880 do CCB/1916 e 247 do CCB/2002, bem como art. 77 da Lei nº 8.666/93. Requer o desprovemento do recurso, mantida a sentença por seus próprios fundamentos; subsidiariamente, sejam examinados os argumentos expendidos no item X das contrarrazões.

Nas suas razões recursais, o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL sustenta que se desincumbiu dos ônus processuais quanto à comprovação do descumprimento do contrato por parte da Ford gerando a obrigação de ressarcimento das perdas e danos, de modo que as partes retornem ao “status quo ante”, sem qualquer redução de valores, ainda que parcela tenha sido empregada no início do “Projeto”. Argumenta que ao Estado não interessava a aquisição do terreno e promover serviços de terraplanagem no local; o único fim buscado era a instalação e o funcionamento da Indústria, com todas as suas especificações. Defende que não pode ser penalizado ou prejudicado com o custo destas obras, que serviriam ao fim exclusivo de viabilizar o empreendimento. Pondera a ocorrência da inexecução do contrato, devendo a causa ser solucionada



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

tendo-se presente o disposto no artigo 77 da Lei 8.666/93, bem como na Cláusula Décima Segunda, item 2, do Contrato de Implantação de Indústria. Quanto ao montante definido em sentença para reparação de perdas e danos (R\$ 32.989,60) alega que desde antes da assinatura do contrato iniciou sua mobilização em torno do negócio, colocando uma série de servidores públicos à disposição do desenvolvimento do projeto, realizando estudos técnicos e análises para disponibilização da infraestrutura que se comprometera a construir. Teve custos de publicação do decreto de desapropriação, declarando a área de utilidade pública; requerimento de imissão provisória na posse dos imóveis, de forma que, ao final da indenização, integrará o montante dos valores os juros compensatórios pagos aos expropriados, computados desde a imissão na posse, imissão que foi requerida de plano para possibilitar o uso da área pela empresa. Salaria com base nos arts. 159, 1.056, 1.059 do CCB/1916, e Cláusula 12ª, II, primeira parte, do Contrato de Implantação de Indústria que o custo desses juros, acrescido ao total da indenização, deverá ser integralmente ressarcido pela Ford, bem como as despesas com taxas, emolumentos, registros dos atos praticados em função do Contrato, honorários advocatícios provenientes dos processos de desapropriação em função da discussão em torno da imissão provisória, todas as despesas que tenham sido feitas pelo Estado no Porto de Rio Grande e que não tenham sido incluídas no valor de financiamento (aquelas realizadas com recursos do tesouro, inclusive em projetos) e o custo correspondente as licitações que estavam em andamento quando do rompimento do contrato, que também devem ser objeto de ressarcimento. Insurge-se contra a distribuição dos ônus de sucumbência para que seja imposta condenação exclusiva da Ford aos encargos sucumbenciais, seja pelo disposto no art. 20, § 4º, seja pelo que contém o parágrafo único do art. 21, ambos do CPC. Alternativamente, pugna pela isenção do pagamento de custas e emolumentos, invocando a



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

aplicação do art. 11 do Regimento de Custas (Lei nº 8.121/85), alterado pela Lei Estadual nº 13.471/2010, observando a decisão proferida nos autos da ADI nº 70038755864, que reconheceu a inconstitucionalidade da isenção no tocante às despesas processuais, excetuando-se as de Oficiais de Justiça em relação ao Estado. Pleiteia a majoração da Verba honorária, destacando tratar-se de processo complexo com longa fase de instrução, inclusive com perícia em diversas áreas, estando evidente a desproporcionalidade e insuficiência da condenação (R\$ 35.000,00), que deixou de observar os limites fixados pelo art. 20, §3º, do CPC. Frisa que tal verba é destinada à indenização do Erário pelas despesas que suporta com a sua representação judicial. Não pertence aos procuradores do Estado, mas constitui receita pública destinada a Fundo Especial Orçamentário que é utilizado no reaparelhamento (despesas de investimento) da Procuradoria-Geral do Estado. Menciona que o disposto no art. 20, §4º, do CPC somente é aplicável em benefício da Fazenda Pública, não sendo o caso quando os encargos devam ser suportados pelo adverso, e mesmo que fosse aplicado nos casos em que a Fazenda se sagraisse vencedora, deveria observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o que não ocorreu no caso concreto. Requer o provimento do recurso.

Sobrevieram **contrarrazões** de apelação pela FORD BRASIL LTDA (em liquidação). Sustenta que independentemente de qual parte tenha dado causa ao rompimento do contrato, o fato é que foram realizados investimentos pela empresa com recursos advindos do financiamento e que se incorporaram no patrimônio do Estado. Alega que a área designada, antes incapaz de suportar a mais simples edificação, se tornou apta a receber edificações industriais de grande porte, sendo que o local hoje abriga importante complexo industrial para a economia do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, a reforma da decisão, no ponto, implicaria



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

enriquecimento sem causa por parte do Estado. Argumenta que é preciso que efetivamente tenha ocorrido prejuízo ao Estado em razão da rescisão do contrato com a Ford para que haja o dever de indenização, o que não foi demonstrado nos autos, não havendo razão para reforma da decisão quanto ao indeferimento de condenação por demais perdas e danos a serem apurados em fase de liquidação; que os custos com servidores públicos colocados à disposição do projeto, as publicações de atos oficiais relacionados à licitações e desapropriações, foram necessários para a preparação do local que receberia o empreendimento, tendo sido incorporados ao patrimônio do Estado, o mesmo valendo para os demais custos com taxas, emolumentos, registros e honorários advocatícios com as ações de desapropriação. Defende ser irrelevante a demonstração destes gastos, pois revertidos em proveito do Estado, de forma a ter havido despesas, mas não prejuízos, e ausente o dano, não seria devido qualquer ressarcimento. Também ressalta, quanto aos investimentos realizados pela CORSAN e pela CEEE, que além de inexistir dano ao Erário, carece o Estado de legitimidade para pleitear a indenização, tratando-se de pessoas jurídicas da Administração Pública indireta, com personalidade jurídica própria. Destaca o acerto da sentença quanto à sucumbência recíproca, defendendo a manutenção dos honorários estabelecidos. Pondera que a decisão deu procedência a pedido subsidiário do autor, não tendo acolhido o pedido principal, a justificar a sucumbência recíproca. Acerca dos honorários, aduz que os valores envolvidos na questão atraem a incidência do § 4º do artigo 20 do CPC, o qual determina a fixação dos honorários por meio de apreciação equitativa do magistrado; que os limites percentuais estabelecidos no § 3º do artigo 20 do CPC elevariam os honorários em patamares exorbitantes; que o critério eleito pelo Código de Processo Civil é o trabalho desempenhado nos autos e não o poder aquisitivo do destinatário da condenação ou o preço de seus produtos. Assevera que a presente ação



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

não apresenta complexidade jurídica que justifique a revisão do valor da condenação. Requer seja negado provimento ao Recurso de Apelação, mantendo-se a decisão recorrida na parte questionada.

**PROCESSO 70057424830:**

WALDIMIR DOS SANTOS VARGAS sustenta em razões de apelação que, embora a decisão tenha rejeitado a tese de prescrição, não se manifestou quanto à imprescritibilidade dos pedidos ressarcitórios quando estes são veiculados em ações públicas. Defende o interesse legítimo à propositura da ação popular; que justamente nas razões recursais deve requerer seja suscitada a inconstitucionalidade de leis estaduais, incidente que serve de meio à “Ação Cidadã”; que a existência jurídica do ato cuja anulação está a pretender é pressuposto à rescisão do contrato, não havendo que se falar em perda do objeto. Assevera que o evento fático da cisão não impede que os ajustes referidos continuem a produzir eficácia no mundo jurídico. Entende que o inadimplemento é temporalmente secundário em relação ao exame da validade das cláusulas contratuais, sob pena, do contrário, de se admitir adimplir ou inadimplir um ajuste nulo. Menciona que não existiu a rescisão unilateral pela FORD – que retiraria os ajustes do mundo jurídico – pois plenamente impossível pela parte considerada culpada. Afirma que o BANRISUL não é apenas mero gestor, como dito na sentença, mas gestor e financiador, com atuação e função mais ampla do que a que foi cometida ao Estado, remanescendo o objeto da causa, havendo ajuste pendente de solução jurídica, sobretudo porque experimentou prejuízos. Destaca que o Município de Guaíba assumiu compromissos outros, a despeito de ter reconhecido que não empregou qualquer valor na negociação. Argumenta que foi adotada posição congruente quando do reconhecimento da culpa da FORD pela utilização





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

desvirtuada dos recursos emprestados para investimentos, deixando de cumprir o art. 15 da Lei 4.717/65, não oficiando ao Ministério Público. Sustenta presente a tipificação no art. 20 da Lei 7.492/86. Invoca, subsidiariamente, as disposições do art. 14 e § 1º, da Lei 4.717/65, para que, acaso reconhecida a validade do contrato com o seu descumprimento pela FORD, ocorra o vencimento antecipado do contrato de financiamento Banrisul/Ford diante do repasse à COMAU sem a comprovação da utilização da verba ao fim a que se destinava, sendo devida a multa por inadimplência (10%), prevista na cláusula oitava (8.2) do contrato de financiamento, apontando que o pedido ressarcitório pode ser aviado a qualquer momento, diante do art. 37, §5º, da CF. Salaria que, ao reconhecer a validade dos ajustes firmados, a sentença violou a proibição contida nos arts. 19 e 21 da Lei 4.320/64 e Lei Complementar nº 24/75. Pondera que o parecer do Ministério Público destaca-se pelo descumprimento do art. 6º, § 4º, da Lei 4.717/65, não tendo contribuído ou promovido a responsabilidade civil ou criminal suscitada, deixando de representar ao segmento Ministerial competente e assumindo a defesa do ato impugnado. Assinala haver nova violação das regras de conexão e continência, dispondo que a extinção do feito não encontra nenhuma justificativa jurídica, pendendo solução jurídica aos ajustes. Enfoca a violação ao art. 5º LXXII e XXXV, da CF, pois suprimido o direito de Ação Popular e o direito subjetivo à jurisdição. No mérito, afirma que o contrato de financiamento concedido pelo Banrisul foi pactuado sem correção monetária, com juros de 6% ao ano; que há na perícia relatos de inconsistências em relação aos gastos no projeto contratado (fls. 2.194 da ação ordinária); que foram pactuadas garantias pífias de cumprimento contratual. Reitera a vedação de subvenção para investimentos, expressamente proibida pelos artigos 19 e 21 da Lei 4.320/64, assinalando que o modo de concessão na forma de crédito presumido de ICMS sem deliberação do CONFAZ é proibido pela Lei



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Complementar 24/75, art. 1º e 8º, inclusive com cominação de nulidade do crédito outorgado. Reputa o pacto verdadeira doação à Ford, com violação ao art. 17, II, “b”, da Lei 8.666/93 e desconsideração da legislação internacional na forma do acordo de subsídios OMC/GATT. Refere a lesividade do contrato de financiamento para capital de giro que não previu incidência de juros e de correção monetária, garantias, e desconto de 2/3 sobre o valor da amortização da parcela. Entende que o Banrisul não seria mero gestor do contrato de financiamento BANRISUL-FORD, mas sim financiador, porque contratou e concedeu expressamente o financiamento. Considera irrelevante ser o BANRISUL proprietário ou não dos recursos do FUNDOPEM ou que os valores provenham deste, traçando um paralelo com casos em que a Caixa Econômica Federal figura como financiadora, ainda que os recursos provenham do Governo Federal ou do BNDES. Observa que os pedidos deduzidos em face do Município de Guaíba seriam, no mínimo, de natureza constitutivo-negativa, na medida em que o contrato previu obrigação de participar com 25% do valor da subvenção para investimentos e 25% do aporte para capital de giro - conforme Cláusula Nona do contrato de implantação de indústria - sempre que o Estado deixasse de liberar dita subvenção na forma de crédito presumido de ICMS, estipulação que também seria nula, por violação à já referida Lei Complementar 24/75 e arts. 115 e 116 do CCB/1916, 122 e 123 do NCCB. Salaria ainda que o Município assumiu obrigações em relação às quais não há previsão de condição suspensiva alguma, como nas cláusulas décima e décima primeira, em relação as quais seria evidente a possibilidade de impugnação imediata. Discorre sobre a impossibilidade de o Conselho Diretor do FUNDOPEM deliberar sobre subvenção para investimento, financiamento com garantias a rigor inexistentes e financiamento para capital de giro com 2/3 de desconto, acentuando que o pedido de desconstituição do empréstimo de capital de giro é exclusivo da Ação Popular, não havendo



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

pedido específico no processo apenso, que se resume ao pedido de nulidade do abatimento condicionado de 2/3 do valor emprestado àquela finalidade. Reitera o caráter ilegal do incentivo fiscal concedido à Ford mediante crédito presumido de ICMS, que se desdobra da subvenção para investimentos. Sustenta que o crédito presumido difere do crédito constituído pelo lançamento, artigo 139 do CTN, devendo ser afastada a mencionada decadência tributária. Discorre sobre as normas previstas no Acordo sobre Subsídio e Medidas Compensatórias da Organização Municipal de Comércio – OMC/GATT, introduzido no Direito Brasileiro mediante aprovação pelo Decreto Legislativo nº 30 de 15/12/1994 e sanção pelo Decreto Executivo nº 1.355, de 30/12/1994, reputando cabível a análise sob a ótica internacional ante a previsão na Cláusula Segunda do Contrato de Implantação de Indústria de produção de veículos destinados ao mercado interno e externo, circunstância que atrairia a incidência da legislação internacional. Invoca artigos do referido acordo para reputar descabida a especificidade do subsídio – favorecimento de determinadas empresas em detrimento de outras. Trata da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, mencionando que trouxe restrições à concessão não-autorizada de incentivos e subsídios. Requer a declaração incidental de inconstitucionalidade das leis estaduais 10.895/96 – artigo 4º, V, § 1º, “b”, e 11.028/97 – artigo 3º, III, parágrafo único (referente a crédito fiscal presumido de ICMS); 11.085/98 artigo 4º, V, § 2º (referente às garantias de financiamento do FUNDOPEM). Alinhava uma série de dispositivos legais com fito de prequestioná-los. Pleiteia o provimento do recurso, com acolhimento da preliminar para que seja desconstituída a sentença, determinando a remessa dos autos ao juízo de origem para novo julgamento em ambos os feitos, retomando-se as regras de conexão e continência; subsidiariamente, I) declarar a nulidade dos contratos referidos, II) condenar em perdas e danos, inclusive dos valores liberados à FORD, os réus que



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

representaram o Estado e o Banrisul, com correção monetária, juros de mora e juros remuneratórios pelo uso dos valores; sucessivamente, seja deferido o pedido subsidiário constante na fl. 366, item 8.2. “a” e “b” e seja atribuída ao Banrisul a prioridade na recepção do ressarcimento do valor do financiamento para investimentos, seja provido o prequestionamento dos dispositivos alinhados no item 11 das razões e seja admitida a juntada da legislação da Organização Mundial do Comércio.

Os apelados apresentam contrarrazões ao recurso de apelação.

FORD BRASIL LTDA (em liquidação) alega a inviabilidade da desconstituição da sentença, considerando que tal pedido não encontra amparo nas regras de conexão e continência; a falta de interesse processual quanto à alegação de imprescritibilidade dos pedidos ressarcitórios; a ausência de interesse processual quanto à nulidade dos contratos, na medida em que já rescindidos à época da propositura da Ação Popular; a inadequação da ação para o controle difuso de inconstitucionalidade das leis; a falta de interesse quanto ao pedido de ressarcimento, prevendo o art. 11 da Lei nº 4.717/65 o pagamento das perdas e danos apenas na hipótese de procedência do pedido, com a decretação de invalidade do ato impugnado; a falta de interesse processual quanto ao pedido de ressarcimento de eventuais prejuízos ao BANRISUL e ao Município de Guaíba, porquanto os próprios entes supostamente prejudicados afirmaram expressamente que não sofreram prejuízos. Sustenta a validade do contrato, com encargos previstos de acordo com a legislação, fazendo alusão às Leis nº 11.085/98, 11.028/97 e 8.820/89. Defende a inaplicabilidade das normas da OMC/GATT e da ONU, tratando-se de inovação em matéria recursal,



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

devendo os documentos ser desconsiderados e o recurso não conhecido no ponto. Acaso conhecido, aduz que a alegação não tem nenhuma relação com o objeto da presente ação. Requer seja negado provimento ao recurso de apelação, mantendo-se íntegra a decisão recorrida no que diz respeito à Ação Popular.

RICARDO RUSSOWSKY assevera que não há nulidade na sentença. Reitera os fundamentos já suscitados para alegar a prescrição da Ação Popular em relação a si, prazo que entende decadencial. Pugna seja reapreciada a alegação de inépcia da inicial, tratando-se de matéria de ordem pública e de pressuposto processual. Afirma a ausência de interesse de agir, sustentando que os negócios jurídicos mencionados na inicial restaram desfeitos por iniciativa extrajudicial das partes, não havendo interesse processual em demandar sua nulidade e/ou anulação judicial. Da mesma forma o pedido de perdas e danos, que entende só passível de análise como efeito de eventual nulidade e/ou anulação dos atos. Invoca sua ilegitimidade para figurar no polo passivo quanto aos atos jurídicos que não envolveram o BANRISUL. Refere que os recursos entregues à FORD DO BRASIL LTDA originaram-se do Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais – FDI/RS, instituído pela Lei Estadual nº 11.085/98 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 38.313/98. Na forma preconizada pelo artigo 3º, § 1º, da Lei, os recursos do FDI/RS caberiam à instituição financeira pública que fosse indicada pelo Chefe do Poder Executivo, recaindo sobre o BANRISUL, nos termos do art. 20 do Decreto Estadual. Aponta que o BANRISUL não era e nem nunca foi o titular dos recursos repassados à FORD, tendo assinado o contrato de financiamento para repasse dos recursos do fundo para empresa em estrito cumprimento art. 13 do Decreto mencionado. Descreve que o artigo 3º do Decreto trata da constituição dos recursos do FDI/RS, enquanto que o art. 4º prescreve caber



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

ao Poder Executivo Estadual prover o Fundo com recursos suficientes para atender aos compromissos assumidos. Pondera que, em razão disso, é o Estado quem está a demandar a rescisão do contrato firmado com a FORD e o ressarcimento dos prejuízos, entre eles, o valor de R\$ 42.000.000,00, referente à primeira parcela do contrato de financiamento entre o Banco e a FORD. Afirma que sua atuação na qualidade de presentante do BANRISUL limitou-se ao cumprimento das determinações estabelecidas em lei em referência à gestão dos recursos do FDI/RS, não podendo ser responsabilizado pessoalmente na presente Ação Popular. Argumenta que a Lei Estadual nº 11.085/98 previa a possibilidade, a critério do Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS, de dispensa de juros e de correção monetária nos financiamentos com recursos do FDI/RS (art. 5º, § 1º). Previa também a possibilidade de ser garantido o financiamento por títulos de crédito a serem emitidos pela própria empresa beneficiada ou garantias reais ou fidejussórias, inclusive caução de créditos (Decreto nº 38.313/98, art. 14, § 2º). Salaria tratar-se de decisões políticas, praticadas pelos agentes políticos estaduais, por meio de normas legais e regulamentares, nenhuma delas podendo ser atribuída à autoria do apelado, cuja atuação pautou-se pelo cumprimento das mesmas normas, nos estritos termos de sua competência institucional. Requer sejam acolhidas as arguições de ordem pública, confirmando-se a sentença e desprovido-se o recurso de apelação do autor, bem como seja indeferida a juntada de novos documentos pelo autor, por intempestiva e não submetida ao contraditório em primeiro grau, determinando-se o desentranhamento das peças de fls. 1.162 a 1.173.

O Município de Guaíba aponta suas razões para a manutenção da sentença. Refere que não despendeu qualquer gasto em relação aos contratos objetos da presente demanda; que a área destinada ao recebimento da empresa foi desapropriada pelo Estado do Rio Grande do



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Sul, compondo o patrimônio do Estado. Reproduz fundamentos da sentença para concluir que o autor não se ateuve aos limites que lhe era possível postular através da Ação Popular. Requer seja negado provimento ao recurso de apelação.

O Banco do Estado do Rio Grande do Sul sustenta que é mero gestor do FDI/RS, instituído pela Lei 11.085/98 e regulamentado pelo Decreto nº 38.313/98. Diz ser equivocada a alegação de que o Banco teria alcançado os recursos para financiar os investimentos, visto que realizados com recursos de um fundo instituído e mantido pelo Estado, único legitimado ao ressarcimento deste valor. Salienta que o Banco, na qualidade de gestor, apenas operacionalizou o repasse para a FORD dos recursos do fundo por meio da assinatura do contrato de financiamento de acordo com as condições estabelecidas na cláusula quarta, inciso I, item 1, do Contrato para Implantação de Indústria celebrado entre o Estado, o Município de Guaíba e a FORD DO BRASIL. Argumenta que, em se tratando de financiamentos concedidos com recursos oriundos de fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público Estadual, em geral não existe pagamento de comissão de agente financeiro pelo financiado, já que, na verdade, o BANRISUL não desempenha verdadeiro papel de agente financeiro, mas sim de gestor operacional do fundo. Destaca que o que poderia existir seria o pagamento de uma taxa de administração pelo serviço de gestão, porém essa taxa seria paga pelo próprio instituidor e mantenedor do fundo, ou seja, o próprio Estado, e desde que pactuado no convênio operacional específico que é firmado para cada fundo. Repisa que a inexistência de comissão de agente financeiro, a ser pago pela FORD ao Banco, não se caracteriza como situação excepcional, visto que o BANRISUL não atuou como agente financeiro e sim como gestor operacional do fundo, e tal situação segue a praxe adotada em financiamentos da mesma espécie, em que não existe



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

pagamento de tal comissão pelo financiado em favor do gestor operacional.  
Requer seja negado provimento ao recurso.

NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES e CESAR BUSATTO afirmam o interesse político-partidário do Apelante, reiterando, quanto às questões jurídicas, as teses trazidas pelos demais Apelados. Requerem não seja conhecida a apelação por falta de admissibilidade; subsidiariamente, seu desprovimento.

ANTÔNIO BRITTO FILHO aduz ausência de interesse de agir pela perda de objeto da demanda. Entende que, com a rescisão do contrato, ocorreu o esvaziamento da demanda, pois impossível a anulação de contrato que já não existe mais. Refere a falta de interesse também por ausência de justo motivo. Alega a falta de interesse processual em relação ao pedido de ressarcimento ao BANRISUL e ao Município de Guaíba. Reafirma a vedação da declaração de inconstitucionalidade da lei por meio da Ação Popular. Requer a manutenção da sentença com a confirmação da extinção do feito ou, acaso reformada, seja julgado o pedido improcedente com relação ao Apelado.

O Ministério Público oferece parecer no sentido do conhecimento de todos os recursos, pelo desprovimento do apelo da FORD BRASIL LTDA e provimento do apelo do Estado do Rio Grande do Sul, ambos interpostos nos autos da Ação Ordinária, e pelo desprovimento da apelação em Ação Popular. Em preliminar, suscita a redistribuição para a 22ª Câmara Cível, face à prevenção configurada a partir do julgamento do conflito de competência nº 7006523450. No mérito, ratifica os argumentos articulados no juízo *a quo* com relação à Ação Ordinária, seja com relação





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

ao inadimplemento da FORD, que levou à rescisão contratual, seja com relação à natureza jurídica (civil – contratual e extracontratual) das parcelas perseguidas, concedidas a título de creditamento presumido de ICMS. Assevera que, tendo a FORD rescindido o contrato por sua própria iniciativa, ainda que tenha utilizado parte dos valores financiados e subvencionados no que viria a ser o Complexo Ford, tem ela o dever de ressarcir o Estado na totalidade do dinheiro público a ela alcançado, já que nunca foi objetivo do ente público incrementar a região tão somente com a realização de Estudos Batimétricos e preparação do terreno, isoladamente, como justifica a Apelante ao pretender a dedução de valores. Afirma que a rescisão unilateral impõe o ressarcimento de todos os custos despendidos pelo Estado, não só daqueles originários do pacto contratual, mas também daqueles que dele decorreram, como os custos de pagamento de juros compensatórios de desapropriações desde a imissão de posse (que terá de pagar aos proprietários que tiveram seus imóveis desapropriados, não o ressarcimento pelo valor da área), as publicações nos órgãos oficiais de imprensa, as licitações em andamento e que foram suspensas em face do rompimento contratual e os gastos com pessoal e demais despesas administrativas não consideradas no laudo pericial, bem como os custos efetuados no Porto de Rio Grande, não incluídos no valor do financiamento, a serem apurados em liquidação de sentença. Salaria a necessidade de majoração dos honorários advocatícios, restando prejudicada a análise quanto às custas processuais, ante o redimensionamento da sucumbência. Quanto à Ação Popular, opina ser caso de desprovimento, configurada a manifesta carência de ação, considerando acertada a decisão em sentença que extinguiu o feito nos termos do artigo 267, VI, do CPC.

É o relatório.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

## VOTOS

### DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA (RELATOR)

#### I. PREVENÇÃO. PRELIMINAR SUSCITADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.

O Ministério Público arguiu em preliminar a necessidade de redistribuição do feito à 22ª Câmara Cível, face à prevenção configurada em razão do Conflito de Competência nº 7006523450, julgado pela eminente Desembargadora Rejane Maria Dias de Castro Bins.

Ocorre que a desembargadora referida aposentou-se em 10/03/2011, conforme Ato de Aposentadoria nº 004/2011-DMOJ, veiculado pelo Boletim nº 029/2011-DMOJ<sup>1</sup>.

O Regimento Interno do TJRS estabelece no artigo 146, inciso V<sup>2</sup>, a prevenção da competência do Relator, não da câmara. Não é o órgão colegiado, portanto, quem atrai a competência, mas o relator.

Assim, não há que se falar em redistribuição do feito à referida Câmara, já que aposentada a desembargadora (relatora do feito mencionado) que se pretende estivesse preventa.

---

<sup>1</sup> Diário da Justiça Eletrônico nº 4.538. Data da Disponibilização: Quarta-Feira, 09 de março de 2011.

<sup>2</sup> O julgamento de mandado de segurança, de mandado de injunção, de habeas-corpus, de habeas-data, de correição parcial, de reexame necessário, de medidas cautelares, de embargos de terceiro, de recurso cível ou criminal, mesmo na forma do art. 557 e parágrafo 1º do CPC e de conflito de competência, **previne a competência do Relator** para todos os recursos posteriores referentes ao mesmo processo, tanto na ação quanto na execução; (grifei)



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Afastada a preliminar e firmada a competência desta 21ª Câmara Cível, passa-se à análise das razões das apelações, que serão apreciadas separadamente, processo a processo.

## II. PROCESSO 001/1.05.0316264-0

1. O Estado do Rio Grande do Sul por meio do processo de conhecimento pelo rito ordinário deduziu em juízo suas pretensões, a saber:

b) o julgamento de procedência da ação, para declarar a nulidade das cláusulas questionadas nesta inicial, condenando-se a Ford Brasil Ltda., em obediência ao art. 158 do Código Civil e demais normas vigentes, a restituir ao Estado do Rio Grande do Sul o valor de R\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de reais), que deve ser atualizado desde a data da liberação, 21.03.1998, e acrescido de juros legais, bem como o valor de R\$ 92.888.540,84 (noventa e dois milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, quinhentos e quarenta reais e oitenta e quatro centavos), relativo à subvenção para investimentos, que deverá ser corrigido monetariamente e acrescido de juros legais, desde a data de cada creditamento, sem prejuízo das demais perdas e danos, apurados em liquidação de sentença;

c) sucessivamente, caso não acolhido o pedido da alínea 'b', seja rescindido o ajuste, por inadimplemento contratual da Ford Brasil Ltda., aplicando-se o disposto na Cláusula 12ª, II, primeira parte, do Contrato para Implantação de Indústria, condenando-a a devolver, devidamente atualizados monetariamente e acrescidos de juros legais, os valores recebidos do Estado do Rio Grande do Sul a título de financiamento para investimentos (R\$ 42.000.000,00), e como subvenção para investimentos (R\$



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

92.888.540,84), sem prejuízo das demais perdas e danos a serem apuradas em liquidação de sentença;

d) sucessivamente, mesmo não se aplicando a Cláusula 12ª, II, primeira parte, do Contrato para Implantação de Indústria, seja a Ford Brasil Ltda, condenada, por força do princípio segundo o qual a ninguém é dado locupletar-se às custas de outrem, a devolver ao Estado do Rio Grande do Sul todos os valores que recebeu, seja de financiamento para investimentos (R\$ 42.000.000,00), seja de subvenção para investimentos (R\$ 92.888.540,84), devidamente atualizados a partir de cada recebimento e acrescidos de juros legais, deduzindo-se apenas e tão-somente aqueles valores que tenham sido acrescidos ao patrimônio do autor, sem prejuízo da condenação da ré em perdas e danos, a serem apuradas em liquidação de sentença;

A sentença, que julgou parcialmente procedente o pedido formulado na demanda, adotou o parecer do Ministério Público como razão de decidir, da qual se extrai a seguinte passagem:

Consoante relatado, discutiu-se muito sobre eventuais nulidades das cláusulas do instrumento formalizado para a implantação da indústria Ford no Estado. Em vista das alegadas nulidades, almeja o Estado a rescisão do contrato e a devolução dos recursos e/ou benefícios repassados à FORD. Esta, por sua vez, combate todos os argumentos do Estado, sustentando a legalidade do negócio jurídico, mormente, em face das disposições da Lei nº 11.085/98.

Contudo, tem-se que a análise e/ou discussão sobre a validade das cláusulas contratuais é secundária ao deslinde do feito.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

O parecer da ilustre Procuradora de Justiça, ratificando o entendimento veiculado em primeiro grau, ressaltou:

Feito o registro, a Ford discorre sobre a validade do contrato e reputa equivocado o raciocínio esposado na sentença de que é secundária a discussão das cláusulas contratuais por entender o juízo singular que a questão de fundo e prioritária é a rescisão unilateral do contrato pela Ford, já que, para se aferir o inadimplemento contratual este, antes de mais nada, há de ser válido e surtir efeitos jurídicos.

Tem razão a apelante em tais assertivas, mas não foi esse o teor sentencial.

Isso porque, em que pese as afirmações da sentença nesses termos, que conduziram às conclusões acima, do que se depreende do decisório é que as cláusulas postas em discussão de parte a parte apenas impõem sua análise caso o contrato ainda esteja em vigor.

Em outras palavras, as cláusulas invocadas pelas partes, tais quais postas nos autos, apenas têm pertinência de análise caso os contratantes ainda estejam vinculados por um contrato – em que estipuladas as obrigações de ambos os pactuantes. A partir da ruptura do ato negocial, o que importa aferir são os efeitos da quebra de contrato, quem deu causa e quais as penalidades daí decorrentes.

No caso dos autos, a ruptura contratual já ocorreu no mundo dos fatos, remanescendo e sendo imperioso, portanto, analisar-se apenas os efeitos decorrentes de tal circunstância.

A sentença, reconhecendo o inadimplemento contratual e a rescisão unilateral do contrato, na parte dispositiva, conforme referido alhures, julgou procedente o pedido para “o efeito de DECLARAR FORMALMENTE RESCINDIDO o contrato celebrado entre as partes (...),



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

por inadimplemento contratual da ré e CONDENAR a ré na restituição ao autor dos seguintes valores”.

O recurso interposto pela FORD BRASIL LTDA não impugna a decisão no que toca à superação do exame da validade das cláusulas contratuais, embora o mencione. Faz alusão à fundamentação, ponderando que a sentença teria pressuposto a validade das cláusulas contratuais, passando, posteriormente, a reafirmar a validade das referidas cláusulas.

Da mesma forma, o recurso manejado pelo ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL deixou de abordar a questão, limitando sua insurgência, conforme segue (fl. 5.280):

- a. O abatimento ou dedução do valor de R\$ 6.349.768,96 (seis milhões trezentos e quarenta e nove mil, setecentos e sessenta e oito reais e noventa e seis centavos);
- b. O indeferimento do pedido de indenização de outros danos sofridos pelo Estado do Rio Grande do Sul, conforme consta de tópico específico da v. sentença recorrida, sob o título “Demais perdas e danos”;
- c. Os honorários advocatícios, que foram fixados em desconformidade com os critérios do arts. 20 e 21 do CPC.

**E apenas para a eventualidade de reforma da sentença no que tange à responsabilização pelo descumprimento contratual, tornou a suscitar a invalidade de algumas das cláusulas contratuais.**

Por tudo quanto exposto, conclui-se: I. a sentença não tratou da validade das cláusulas contratuais (ainda que por entender prejudicada a



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

análise); II. nenhuma das partes buscou diretamente a reforma da decisão para ver apreciada a validade das cláusulas contratuais.

Até porque a defesa da FORD se sustenta na validade das cláusulas contratuais, sobre o que não se posicionou o julgado, enquanto as consequências favoráveis advindas ao ESTADO, expressas no dispositivo sentencial, resultantes do afirmado rompimento negocial pela parte adversa, seriam, na sua ótica (do ESTADO), exatamente as mesmas que decorreriam do eventual reconhecimento da proclamação de nulidade da avença. Tanto que o Estado colocou como primeiro pedido o de nulidade do contrato.

Vale dizer, nenhuma das partes, nesta dada quadra processual, desde que mantidas as formulações da sentença, tem interesse no reconhecimento das nulidades invocadas, interesse que somente surgiria, para o ESTADO, caso invertida a definição a respeito da parte à qual se poderia atribuir a rescisão contratual.

Nessas condições, ao menos em linha de princípio, nada há que ser dito quanto à validade das cláusulas contratuais.

Trata-se, assim, de matéria que foi excluída de apreciação em sede de apelação, cuja análise, sob o ponto de vista lógico-processual, somente teria sentido na hipótese de ao ESTADO se atribuir a responsabilidade pelo desfazimento da avença. Exatamente, aliás, como pondera o ESTADO nas suas contrarrazões, lidando com o princípio da eventualidade (fl. 5326).



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

2. Definida, assim, a abordagem, ao menos inicial, que a espécie enseja, centrada, tal e qual procedido na sentença, na definição sobre a quem atribuir a rescisão do empreendimento, impõe-se, de plano, contextualizar os acontecimentos.

A esses efeitos, valho-me do trecho do parecer do Ministério Público (5.399/5.401), que bem e fielmente se atém à retrospectiva dos fatos:

- Protocolo de intenções firmado em 02/10/1997 pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela Ford Brasil Ltda., para a implantação do Complexo Industrial Ford, fls. 81/ss;
- Lei/RS n. 11.085/1998, promulgada em 23/01/1998, institui o Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais – FDI/RS, fl. 59;
- Termo Aditivo ao Protocolo de Intenções firmado em 02/10/1997, firmado em 11/03/1998, fls. 93/ss;
- Decreto n. 38.313/1998, Regulamento do FDI, expedido em 12/03/1998 – fl. 62;
- Resolução 01/1998, baixada em 13/03/1998, Homologa benefícios e incentivos fiscais, fl. 67;
- Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS, realizada em 13/03/1998, às 17h, Pauta: Exame da Carta Consulta da Ford Brasil Ltda. aos benefícios e incentivos previstos na Lei/RS n. 11.085/1998, fls. 68/ss;





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

- Contrato para Implantação de Indústria – Complexo Ford, firmado em 21/03/1998, e Anexos, fls. 97/293;
  
- Termo de Entendimento, também firmado em 21/03/1998, fls. 294/ss;
  
- Contrato de Financiamento para Investimento na Indústria – firmado entre Banrisul, Estado do Rio Grande do Sul e Ford Brasil Ltda. e Anexos, fls. 300/308 – Cronograma Físico-financeiro semestral – Tratamento Tributário, Anexo VIII, fl. 334;
  
- Lei Municipal de Guaíba n. 1.398/98 – Fundo Municipal de Desenvolvimento, fls. 347/ss;
  
- Notificação do Estado à Ford, em 30/03/1999, dando conta da onerosidade contratual e da necessidade de rediscussão das cláusulas do contrato, além da necessidade de aferição da regularidade da segunda parcela do financiamento, fls. 363/ss;
  
- Contranotificação pela Ford ao Estado, em 13/04/1999, dando conta da legalidade do contrato e de que a não liberação da segunda parcela importa descumprimento contratual, fls. 367/ss;
  
- Contranotificação pela Ford ao Estado, de desocupação, da área, em 29/04/1999, fl. 378 (“rectius” 374);
  
- Aditamento à contranotificação de desocupação, dando conta do adiantamento da desocupação, em 05/05/1999, fls. 377/ss (“rectius” fl. 377);
  
- Notificação Judicial promovida pelo Estado à Ford, de descumprimento do disposto na Cláusula Primeira e Item 2.1. do



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Anexo II do Contrato de Financiamento com Recursos do Estado, via Banrisul: Comprovação de contas é pressuposto para a liberação da segunda parcela e causa de vencimento antecipado das obrigações assumidas, fls. 383/ss;

- Exame da Prestação de Contas pela CAGE – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, em 11/05/1999, fls. 409/ss.

E foi com olhos nessa sucessão de acontecimentos que a sentença, acolhendo a proposta do ESTADO, identificou a FORD como sendo a parte que deu causa à rescisão do empreendimento, que se viu materializar, modo definitivo, com o abandono noticiado nas notificações que realizou.

Para tanto, o julgado recorrido teve como certo que ao ESTADO não se poderia imputar mora no cumprimento de suas obrigações, mais precisamente na que dizia com a liberação da segunda parcela do financiamento a que se comprometeu, que se vencera em 31 de março de 1999, para o que seria necessário, antes, conferir a correção das contas alusivas à destinação da primeira parcela do financiamento, liberada quando da celebração do contrato, em 21 de março de 1998.

Vale conferir, a propósito, o que disposto no “ANEXO II DO CONTRATO DE FINANCIAMENTO” (fl. 307):

FINANCIAMENTO COM RECURSOS DO ESTADO, VIA  
BANRISUL

1. Liberação dos Recursos conforme cronograma físico-financeiro semestral:



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**Os recursos mencionados no item 1.1 da Cláusula 4ª do Contrato para Implantação de Indústria firmado em 21.03.98 (CONTRATO), serão liberados à Ford em 3 (três) parcelas, a saber:**

1ª Parcela – R\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de Reais) – serão liberados na data da assinatura do CONTRATO acima mencionado e do respectivo Contrato de Financiamento, ou no primeiro dia útil subsequente, mediante depósito na conta corrente da FINANCIADA n. 06017090-0-2, junto à Agência 0412-51, São Paulo, do BANRISUL;

**2ª Parcela – R\$ 68.000.000,00 (sessenta e oito milhões de Reais) – serão liberados em 30.09.1998;**

3ª Parcela – R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de Reais) – serão liberados, adicionados dos acréscimos financeiros, em 31.03.99.

## 2. Comprovações

**2.1. As parcelas subsequentes à 1ª parcela somente serão liberadas mediante comprovação de gastos das parcelas anteriores.**

2.2. As datas de liberação das parcelas subsequentes à 1ª poderão ser antecipadas para as datas de comprovação de gastos das parcelas anteriores, a critério da FORD.

2.3. O Estado poderá pedir a comprovação final de utilização do financiamento a partir de 30.09.99, sem prejuízo das normas constantes do item 3 subsequente.

O contrato de financiamento, no que tange a esse anexo, foi objeto de ADITIVO (fls. 2.565/2.566), pelo qual a segunda parcela, no valor de R\$ 68.000.000,00, seria liberada no dia 31 de março de 1999, e a terceira, de R\$ 100.000.000,00, no dia 30 de setembro de 1999, dispondose, ainda, que “A FINANCIADA comprovará a utilização da primeira parcela (R\$ 42.000.000,00) até 31 de março de 1999”.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

No ponto, pretende a FORD que a previsão de que as contas pudessem ser prestadas na própria data em que haveria a liberação da parcela significava que não se haveria de exigir, para essa liberação, a apreciação de tais contas, que não teria como ser realizada nesse mesmo dia. Bastava o ato de prestar contas, ao que deu atendimento em 26 de março de 1999 (data afirmada pelo Estado, na notificação que consta de fl. 364, e confirmada na perícia).

Não há, de fato, no contrato, e mesmo no seu aditamento, previsão expressa de que a liberação da segunda parcela do financiamento estaria condicionada à **aprovação** (grifei) pelo ESTADO da prestação de contas.

Por outra, se a cronologia estabelecida induzisse a tanto, o que admito apenas para constar, o fato é que inconsistências eventualmente diagnosticadas, em negócio do vulto do que se tratava, atinentes a parcela inferior a 20% do valor do financiamento ajustado, e praticamente inexpressiva se considerado o empreendimento como um todo (os incentivos fiscais concedidos, estimados pelo ESTADO, ascenderiam a 3 bilhões de reais, segundo expressou em Nota Oficial, constante de notificação – fl. 384), não teriam aptidão para justificar providência que pudesse simplesmente inviabilizar a realização normal dos passos que haveriam de se seguir para que o empreendimento chegasse a bom termo. A quantia integral da primeira parcela do financiamento liberada em prol da FORD corresponderia a pouco mais de 1% do que contido globalmente no empreendimento.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Observa-se, outrossim, que a fase do empreendimento que se apresentava, uma vez realizadas integralmente, ou muito próximo disso, as obras de terraplenagem no espaço das áreas desapropriadas destinado à fábrica, era já a da edificação de prédio, em torno do qual haveriam de se posicionar as demais empresas fornecedoras, que seriam em número de 18, todas, evidentemente, contatadas e ajustadas com a FORD.

Elementar a observação dos efeitos nefastos ao empreendimento representados pelo simples bloqueio das verbas ajustadas no financiamento. E bloqueio que menos se justificaria, ainda, quando, a par de não estabelecida a aprovação final das contas como condição à regularidade das liberações, acertamentos que as contas viessem a ensejar bem poderiam se dar no curso dos acontecimentos, até porque, reitero, muito tempo e recursos ainda haveriam a ser liberados, por conta dos quais perfeitamente possíveis ajustes fruto de glosas que as comprovações (ou falta de) da FORD pudessem vir a exigir<sup>3</sup>.

Então, se ainda se mantivesse o interesse que aproximou as partes e o espírito de parceria que redundou na celebração do empreendimento, não haveria, nos imbróglios respeitantes à prestação de contas em foco, empeco à normal fluência das ações relevantes ao

---

<sup>3</sup> “(...) Como disse anteriormente, não há previsão alguma de prazo para exame da documentação comprobatória dos investimentos feitos. E, como disse anteriormente, acho que a Ford poderia ser merecedora de um crédito de 69 milhões de reais que era o valor da segunda parcela, ainda que não tivesse sido feito essa auditoria nas contas, porque seria perfeitamente possível ao governo ressarcir-se futuramente, se houvesse qualquer ajuste a ser feito. Essa era a posição da Ford(...)” – fl. 692, trecho do depoimento prestado por Ivan Fonseca e Silva, Vice-Presidente da FORD, na CPI da Assembléia Legislativa.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

prosseguimento das atividades necessárias à colimação das finalidades propostas no contrato.

Muito mais fácil que a renegociação global das condições do negócio, ao que se lançou o ESTADO (do que me ocuparei logo adiante), seria simplesmente o trato e acerto relativo às inconsistências detectáveis ou detectadas na prestação de contas inicial, muitas das quais, desde que presente boa vontade e a exata compreensão da dificuldade operacional até de demonstração de algumas despesas (por exemplo, com pessoal, registradas mediante controle interno de centro de custo, e atinentes a serviços e projetos desenvolvidos em locais distantes, inclusive em outro continente), poderiam encontrar superação sem maiores traumas.

A esta altura, já se está tocando naquele ponto verdadeiramente essencial. A observação que permite desvendar, a final de contas, qual a causa ou manifestação de vontade que realmente, abstraídas questões pontuais e distanciadas do contexto geral dos acontecimentos, ensejou o rompimento das relações negociais.

Com efeito, se as questiúnculas correspondentes à prestação de contas, desde que conduzidas com o sentido de não afastar as partes envolvidas, não teriam – como de fato não teriam – o efeito de fazer malograr o empreendimento, o mesmo já não se haveria de dizer quando uma das partes, **antes mesmo da data ajustada para liberação** (grifei), que lhe caberia autorizar, de parcela do financiamento, indo muito além do que corresponderia a essa parcela, notifica à adversa de que **não cumprirá o contrato nos moldes celebrados** (grifei).



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

E desse modo agiu o ESTADO na notificação datada de 30 de março de 1999 (fls. 363/365).

**E exatamente aqui identifico o equívoco da r. sentença apelada, que não conferiu a essa manifestação de vontade do Estado o efeito que ela merece (grifei).**

Independentemente das razões apresentadas, o fato, irretorquível, que se extrai do conteúdo dessa notificação, é o de que ao ESTADO – e tanto manifestou formalmente - não interessava mais dar sequência ao contrato da forma como ele foi ajustado. E não importa, para fins de definir quem deu causa à rescisão, descer ao exame do merecimento das justificativas apresentadas, ligadas ao nível de comprometimento que geraria e coisas que tais.

O que relevava, tão-só, era a convocação feita à FORD para renegociar contrato celebrado fazia um ano e cuja execução estava em marcha durante esse período. E o teor da notificação não sugeria pretensão de discussões de menor impacto econômico. Bem pelo contrário, o que expressava o ESTADO era a necessidade de aliviar sensivelmente o seu comprometimento econômico como forma de obter o que, afirmava, seria o equilíbrio econômico-financeiro da avença. E nessa notificação aludiu à presença de inconstitucionalidades, inclusive na lei que autorizou alguns dos benefícios constantes do contrato, sem especificação alguma.

Passagem constante do item 5 dessa notificação, que bem revela o espírito que então norteava o pensamento do ESTADO, merece transcrita:



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**“(…) Não se pode confundir a função estatal de fomento à atividade econômica com a simples concessão de benesses, sem contrapartida, com o patrimônio público (…)”** (fl. 364 – os grifos são meus).

À vista de notificação cujo espírito se manifesta claramente na frase transcrita, seria justo e razoável exigir da FORD que acedesse a novos termos, em bases que lhe seriam muito prejudiciais em relação ao que já estava estabelecido, que o ESTADO viesse a propor para solução de seus (do ESTADO) interesses? Ou, mesmo, diante desse estado de coisas, que ainda se dispusesse, em contato direto com o Estado, a demonstrar a correção dos gastos que afirmou na sua prestação de contas, uma vez que o Estado já definira que não ia mesmo liberar a parcela que se venceu no dia 31 de março, fosse qual fosse o seu juízo sobre aquelas contas?

E a resposta a essas indagações parece muito óbvia: NÃO.

Afinal, cuida-se de contrato econômico, e não de prestação de serviços públicos, que não pudesse ser interrompida (aí, sim, se poderia cogitar de vedação à invocação de *exceptio non adimplenti rictus* contrato pelo particular na relação com o estado), cuja celebração somente se deu a partir do momento em que as partes, então em igualdade de condições, estabeleceram as cláusulas próprias. Condições, naturalmente, que, pelo vulto e natureza do empreendimento, foram convencionadas depois de muitas tratativas, em meio ao que, por certo, fizeram suas avaliações a respeito da conveniência e oportunidade, levando em conta o retorno que adviria do negócio, a curto, médio e longo prazos. Não se dispensou, ainda, atuação legislativa, tudo, mais, para sacramentação do negócio,





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

materializado através do instrumento de contrato para implantação e indústria e anexos, passando pelo crivo da Procuradoria-Geral do Estado.

Naturalmente, pensava o ESTADO no seu desenvolvimento econômico<sup>4</sup>, que justificaria o significativo empreendimento, e a FORD, por sua vez, na sua expansão e lucro.

Alteração no contrato, possível, só pela via consensual, sob pena, então sim, de quebra do equilíbrio pensado ao tempo de sua realização.

De qualquer sorte, prosseguindo na análise da notificação primeira do ESTADO, e não apenas a partir do imperativo nela utilizado (“... **convocar** Vossa Senhoria à discussão do contrato...” – fl. 364), o que se colhe, com toda a clareza, inclusive da frase transcrita linhas atrás (“... **Não se pode confundir a função estatal de fomento à atividade econômica com a simples concessão de benesses, sem contrapartida, com o patrimônio público ...**”), é que autorizada estava a conclusão, pela FORD, de que rompida, pelo novo governo, a **parceria** (termo empregado no

---

<sup>4</sup> “que o PROTOCOLO firmado entre o ESTADO e a FORD, em 02 de outubro de 1997, é o elo de ligação entre a vontade das partes para contratar a presente parceria, permanecendo íntegra a motivação expressada naquele documento, pelo que ficam ratificadas as Considerais Iniciais ali enunciadas; (...)

que a atração da indústria automobilística para a base territorial do ESTADO está vinculada à diversificação e ampliação da matriz industrial do ESTADO, com desenvolvimento econômico, desenvolvimento de tecnologia, elevação do padrão de educação do trabalhador e aprimoramento profissional;

que a geração de empregos é um dos grande desafios da realidade do mundo atual, na busca da estabilidade e do bem estar social e que deve advir de iniciativas nascidas no âmbito da sociedade, encontrando, no Poder Público, os instrumentos de sua viabilização e desenvolvimento, a fim de otimizar as suas potencialidade;” (fls. 98/99)



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

considerando inicial do contrato) que envolvia as partes ao tempo da celebração do negócio.

Aí, já se tinha uma parte dizendo que não cumpriria o ajustado e exigindo, sob forma de convocação, “**discussão do contrato**” já perfeito e acabado, e em plena execução. E não faz a menor diferença o fato de o Estado, na notificação em causa, ter afirmado que pretendia discutir “**sem incidir em mora**”, o que não tem aptidão para elidir a sua manifestação substancial: não iria cumprir o ajustado.

Aliás, a revelação, na notificação em comento, desse novo espírito, não mais compatível com o de parceria que embalou a realização do negócio<sup>5</sup> e que haveria de prosseguir para que ele chegasse a bom termo, tantas seriam as necessidades de contatos e diálogos ao longo do tempo que estaria por vir (mais de vinte anos, no mínimo), guarda sintonia com noticiário da imprensa da época.

No jornal Correio do Povo, de 22 de março de 1999 (fl. 1061), sob o título “ESTADO SUSPENDE VERBAS PARA MONTADORAS”, representativo o subtítulo da matéria: “**Governador anuncia fim dos incentivos fiscais e dos repasses para a instalação de grandes empresas no Rio Grande do Sul**”.

---

<sup>5</sup> “(...) que a implementação do empreendimento e atingimento dos objetivos econômicos e sociais visados exige comprometimento político, clareza de finalidades e firmeza de ação estatal, tendo em vista que projetos dessa envergadura demandam médio e longo prazos de maturação, que ultrapassam o período da administração em que foram deflagrados (...)” – um dos considerandos do Contrato para Implantação de Indústria, a fl. 99.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

No mesmo dia, publicava o jornal Zero Hora, em matéria com o título “OLÍVIO CANCELA VERBAS PARA GM E FORD”, que “...o **governador Olívio Dutra anunciou com todas as letras, sábado à noite: as fábricas da General Motors e Ford não receberão mais dinheiro do Estado (...) Nenhum centavo do erário público irá para quem não precisa.** A Ford e a GM não podem ter mais dinheiro do erário porque o que sair para esses grupos vai faltar para saúde, educação, saneamento básico, micro, pequenas e médias empresas e agricultura familiar - avisou Olívio ...” (fl. 1.072).

Cumprir registrar que essas notícias antecederam à própria prestação de contas pela FORD, o que deixa muito claro que a questão envolvendo essa prestação de contas, exigida para a liberação da parcela que se vence – e que seria contornável –, correspondeu a aspecto secundário e pontual, sem aptidão para obscurecer o principal.

Com efeito, o que realmente ficava, do proceder do ESTADO, era sua manifestação inequívoca de que não cumpriria mais o contrato firmado.

E não vai nisso crítica alguma, de conteúdo econômico, a esse proceder – o que não teria cabimento nesta sede judicial –, senão que observação indispensável ao trato jurídico do litígio. E isto porque não se adentra no juízo de conveniência que o novo governo fazia da manutenção do ajuste nos termos em que celebrado, se muito pesado ou não, se adequado às circunstâncias de momento e coisas que tais. Do mesmo modo, aliás, como não se está a pontificar, nesta sede, que o empreendimento então em curso seria altamente favorável ao ESTADO.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Diante desse quadro, cientificada pela parte adversa de que ela não cumpriria as condições avençadas, a retirada da FORD do empreendimento – e isto independentemente da qualidade das contas que apresentou, relativas à primeira parcela do financiamento, que lhe foi liberada – não pode ser vista como ato de abandono imotivado, capaz de fazer recair sobre seus ombros a responsabilidade pelo malogro da operação.

Rigorosamente adequada à realidade que brota dos autos a assertiva, constante da notificação da FORD de desocupação do imóvel, de 29 de abril, de que a conduta do ESTADO, omissiva, “... **somada às declarações públicas, notórias e oficiais de seus representantes de não cumprir o contratado, caracterizam o rompimento unilateral, pelo Estado, dos compromissos firmados com a Ford Brasil Ltda**” (fl. 376).

Dela não se poderia exigir, vale enfatizar, a aceitação de novas condições contratuais, que, se oferecidas quando dos contatos que antecederam a negociação, não teriam conduzido à celebração do empreendimento, até porque há de se entender como suficientes à atração da FORD exatamente aquelas condições que constaram dos instrumentos firmados.

Pior, impensável impor-se à empresa manter-se fiel ao empreendimento pelo tempo – que não se saberia qual seria – necessário para a realização de um novo ajuste, isto admitindo, apenas para argumentar, a possibilidade desse novo pacto. Enquanto isso, ausente definição de regras (novas regras, bem entendido) contratuais, a execução do projeto se manteria estagnada, com prejuízos evidentes a todo e



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

qualquer cronograma, no que envolvidos também terceiros – empresas sistemistas.

A propósito, significativa e absolutamente compatível com as características e estágio do empreendimento na época a informação prestada pelo Sr. Ivan Fonseca, Diretor-Presidente da FORD, no depoimento à CPI da Assembléia Legislativa, destacada no Relatório (fl. 1048) sobre reuniões havidas na Comissão de Economia, pela qual o Sr. Martins Inglis, Vice-Presidente Mundial da Ford e Presidente para a América do Sul, teria uma reunião com o grupo de fornecedores nos Estados Unidos para avançar nas negociações para a consecução do empreendimento no dia 16 de abril, por isso que até lá era necessária uma posição do governo gaúcho.

Mas o quadro ainda mais se agrava quando se atente para o que corresponderia à última (autorizada a suposição que nas conversas entretidas outras alternativas devam ter surgido) proposta do ESTADO (aliás, como constou do ofício firmado pelo Sr. Governador, “temos a convicção de que esta é a melhor proposta que o Rio Grande do Sul poderia oferecer à Ford do Brasil” – fl. 382), que foi dada ao conhecimento público, por nota oficial, e que veio transcrita na notificação datada de 03 de maio de 1999 – a essa altura, a FORD já havia comunicado que desocuparia o imóvel onde construiria a fábrica.

Nessa proposta, mantinha o ESTADO o empréstimo dos R\$ 42.000.000,00 já concedidos e se dispunha a liberar novo empréstimo de R\$ 70.000.000,00, sem mencionar data de liberação, quantia muito próxima daquela que se venceu no dia 31 de março (R\$ 68.000.000,00).



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Ocorre, porém, que não mais cogitava o ESTADO da quantia de R\$ 100.000.000,00, que, pelo contrato visado modificar, haveria de ser liberada em 30 de setembro de 1999. Essa quantia, segundo o Estado, poderia vir a ser atendida mediante empréstimo junto a banco federal.

Das obras a que se comprometera no contrato, que, segundo afirmou, custariam R\$ 234.000.000,00, dispôs-se, na nova proposta, a realizar R\$ 84.000.000,00. Mas também previu a realização pelo governo federal de obras no valor de R\$ 70.000.000,00 (o somatório dessas obras, R\$ 154.000.000,00, como se vê, fica bem aquém do inicialmente pactuado).

Como se não bastasse, essa intervenção do governo federal, bem como aquela que o ESTADO pretendia atribuir ao município de Guaíba, na ordem de R\$ 36.000.000,00 – e o município precisaria de empréstimo para isso –, ainda precisariam ser concertadas, não constando estivessem minimamente alinhavadas. Assim como, também, absolutamente no ar a sugestão de financiamento para suprir os R\$ 100.000.000,00, quem o concederia, suas condições, etc.

Em suma, a par de expressivamente inferior às bases em que assentado o contrato visado renegociar, faltava à proposta suficiente concretude, dependente sua formalização da intervenção e aceitação de terceiros, em operações, mais, que bem poderiam demandar tempo apreciável.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Então, definitivamente, sequer vejo como atribuir à Ford, que participou de reuniões<sup>6</sup> com representantes do ESTADO, intransigência – o Estado isso lhe atribuiu. Simplesmente, como era de seu direito, não quis renegociar o contrato, e, mais, no interregno que daí emergiria, se submeter a uma condição de absoluta indefinição, a que não deu causa, em meio a um negócio de extraordinário vulto.

Não sensibiliza, aqui, o argumento do ESTADO de que, se o contrato sofreu adiamento para protelar em seis meses a liberação das parcelas de financiamento, bem poderia a FORD ter aguardado mais tempo para ver apreciadas suas contas, e não se retirado 29 dias após a data aprezada para liberação da 2ª parcela. E isso, reitero, porque o que se punha era algo bem maior, substancial, qual seja o anúncio, manifestado formalmente pelo ESTADO, de que, muito mais do que reter aquela parcela do financiamento, não iria cumprir o contrato, convocando a FORD para discussão de novas bases a serem estabelecidas.

Nem vale, outrossim, a menção, feita pelo Estado, à GM, que teria acedido à proposta de renegociação de contrato semelhante. Primeiro, porque isso não obrigava conduta idêntica da FORD. Segundo, porque não há como desconsiderar as ponderações desfiadas pelo Diretor Presidente da Ford, IVAN FONSECA E SILVA, no depoimento prestado na CPI instalada na Assembléia Legislativa do Estado. Contou na oportunidade que a “...

---

<sup>6</sup> “(...) Projeto de envergadura, investimento da ordem de um bilhão de dólares, para o que a autoridade para fazer ou não fazer é do órgão máximo da companhia, que o é o Conselho de Diretores (Board of Directors) (...)” - fl. 705, depoimento à CPI de IVAN FONSECA E SILVA.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*situação da General Motors é uma situação completamente diferente, um projeto absolutamente concluído. General Motors recebeu os financiamentos completos, recebeu terraplanagem, tinha um saldo pequeno para acertar e usou de uma prerrogativa contratual para fazer a aceleração do pagamento com grande desconto. Então, ela ofereceu um valor – eu acredito até com vantagem para a própria empresa – para poder terminar esse projeto da GM...” (fl. 674).*

Postas essas considerações, ao Estado atribuo a responsabilidade pela rescisão do contrato, destacando que o ato da FORD de se retirar do empreendimento, à vista das circunstâncias aqui retratadas, encontrava também base contratual expressa, na sua cláusula Décima Segunda, item I:

**“Caso a implantação do COMPLEXO FORD seja inviabilizado em razão do descumprimento das obrigações assumidas pelo ESTADO e/ou MUNICÍPIO, principalmente, mas não se limitando àquelas relativas ao fluxo de recursos financeiros que são pressupostos condicionantes do empreendimento comprometido pela FORD, fica assegurado a esta liberar-se do cumprimento das obrigações assumidas neste CONTRATO e seus ANEXOS, bem como, a seu exclusivo critério, o direito de rescindi-lo, nada dela podendo ser exigido a título de despesas ou indenização de qualquer natureza, vez que inviabilizado o empreendimento”.**

3. A definição de que ao ESTADO coube a responsabilidade pela rescisão do contrato faz ressurgir a matéria atinente à alegada onerosidade excessiva do empreendimento, pano de fundo para a suscitação de inconstitucionalidades e ilegalidades da avença, do que





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

resultou o pedido primeiro, na ordem constante da petição inicial, de nulidade do empreendimento.

Pontos antecedentes ao exame do mérito das questões propostas precisam ser fixados.

Com o perdão da obviedade, em primeiro lugar, a observação de que o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, instituição permanente, deve honrar suas obrigações, não importando o governo que as tenha assumido. E essa observação se impõe na medida em que asseverado, no ofício dirigido pelo Senhor Governador do Estado ao Presidente Mundial da Ford Motor Company (fl. 379), que somente após sua posse, que se deu em 1º de janeiro de 1999, tomou conhecimento da extensão dos compromissos assumidos pelo governo que o antecedeu.

Inegável, por outro lado, a conveniência e interesse do ESTADO no empreendimento (ainda que discutindo suas bases), pelo que poderia representar em termos de desenvolvimento econômico e social. Tanto, aliás, que, mesmo após cientificado da retirada da FORD, o Estado, pelo seu Governador, ainda tentou sensibilizá-la para retornar às negociações (renegociações). Também aqui, a obviedade da afirmação prescinde de maiores digressões.

Não é de se desconsiderar, também, a expressão da FORD, empresa multinacional com atuação nos mais diversos continentes e com conceito mundialmente firmado, cujos empreendimentos, tal e qual se deu com o Estado do Rio Grande do Sul, seriam muito bem vindos em qualquer outro Estado da Federação ou em outros países deste globo.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Nesse contexto, presente a séria possibilidade de exercício de alguma outra opção expansionista pela FORD<sup>7</sup>, curial que a oferta que o ESTADO, interessado em tê-la, lhe faria contivesse algum arrojo.

Diante do vulto do que se propunha, com criação de 1500 empregos diretos, impulsionando multiplicação de ocupações indiretas, com produção inicial anual projetada de 150.000 automóveis (fusion europeu e focus) –, incentivos para atrair o empreendimento precisariam e foram ofertados, constando dos instrumentos celebrados, os quais restaram assim sintetizados no ofício do Coordenador da Assessoria Jurídica do Secretário da Fazenda ao Senhor Procurador-Geral do Estado:

**1- Financiamento para investimentos**

1.1- *Base legal: Lei 11.085/98: art. 4º, §1º, I a V  
Decreto 38.313/98: art. 14, § 1º, I a V*

1.2- *Valor financiado = R\$ 210 milhões (estava previsto que as parcelas do financiamento deviam incluir os rendimentos financeiros até a data da liberação, logo o montante financiado seria superior)*

1.3- *Condições do financiamento:*

- *Carência: 60 meses*
- *Amortização: 120 meses*
- *Encargos financeiros: juros de 6% ao ano (não há correção monetária)*

1.4- *Gestor do financiamento: Bannrisul*

*Obs: o valor do financiamento era uma das fontes de recursos para realização do projeto, o qual previa investimentos na ordem de R\$ 861 milhões.*

---

<sup>7</sup> “(...) nós analisávamos, na ocasião, várias alternativas, como o Estado de São Paulo, o Estado do Rio de Janeiro, o Estado de Minas Gerais, o Estado do Paraná, Santa Catarina, outros estados e a Bahia, também, na ocasião, e estou falando de começo de 97 (...)” - depoimento de IVAN FONSECA E SILVA na CPI da Assembléia Legislativa, fl. 608).



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

## **2- Subvenção integral para investimentos**

2.1- *Base legal: Lei 11.085/98: art. 2º, §1º*

*Decreto 38.313/98: art. 2º, parágrafo único*

2.2- *Valor subsidiado: R\$ 650 milhões*

2.3- *Regras de subsídio:*

- *Prazo – até 54 meses (out/2002)*

- *Sem atualização monetária do montante subsidiado*

- *Cálculo – soma dos seguintes valores:*

*- 7% faturamento bruto no Complexo (a partir de 2001, conforme previsão de início da produção)*

*- 11% faturamento bruto das vendas de veículos importados*

*- 12% aquisição do ativo fixo dentro do Estado (inclusive importação) quando não beneficiado por isenção.*

2.4- *Outras informações:*

*- a empresa usufruiu desta modalidade de benefício, através da apropriação de crédito fiscal presumido a partir de maio de 1998.*

## **3- Financiamento para capital de giro**

3.1- *Base legal: Lei 11.085/98: arts. 5º e 8º*

*Decreto 38.313/98: arts. 15 e 18*

3.2- *Regras:*

- *Início: mês seguinte ao término da subvenção*

- *Fruição: 15 anos*

- *Carência: 10 anos*

- *Amortização: 12 anos*

- *Cálculo: mesmos percentuais e situações previstas na subvenção*

3.3- *Desconto na amortização do financiamento do capital de giro:*

*- teria direito ao desconto se concluísse 40% do investimento programado e atingisse 70% dos empregos previstos;*

*- o desconto seria de 2/3 de cada parcela a ser amortizada, limitado ao montante de R\$ 1.500.000.000,00 (1,5 bilhão).*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Ainda que não se tenha elementos para afirmação cabal de que havia absoluto equilíbrio no contrato, as ponderações encartadas na contra-notificação de 13 de abril de 1999, na qual a FORD concitava o Estado a rever posição de não cumprimento de suas obrigações contratuais, são muito próprias, sintonizando, certamente, com as expectativas de benefícios que o ESTADO nutria quando da celebração dos instrumentos.

Interessante reproduzir essas ponderações (a referente à empresa Bourscheid foi colhida do estudo que consta de fl. 1478), que estão a fls. 368/369:

“(a) desenvolvimento econômico, pois empresas do porte da FORD geram efeito potencializador, atraindo novos investimentos, não só de fornecedores e outras empresas do setor como também de outros segmentos; competitividade a nível mundial, em especial em relação ao Estado, localizado, hoje, no coração do MERCOSUL, o que determina uma estratégia que o torne pólo de atração de investimentos para este novo mercado; desenvolvimento tecnológico (que justifica o financiamento de investimentos para aquisição de máquinas e equipamentos de alta geração tecnológica), entre outros. Alguns dados já projetados comprovam as assertivas:

a-1. Aumento do PIB gaúcho, que resultará do conjunto de atividades do Complexo Automotivo: estimado em 2,0% no ano de 1998; 4,2% no ano de 1999; 2,5% em 2.000. Com a estabilização, que deverá ocorrer no início do ano 2.001, haverá aumento do PIB em 5,7%, tudo conforme os dados retirados do Estudo sobre Impacto Ambiental elaborado pela Bourscheid Engenharia Ltda. em abril/98.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

a-2. Aumento da arrecadação do Estado, que passará a ter uma maior participação na distribuição dos tributos federais. Relativamente ao Município de Guaíba, já neste ano, em função das operações de importação realizadas pela Ford por meio do Estado, houve um incremento de 34% na participação do Município, percentual este que deverá crescer no seu orçamento (atualmente de R\$ 25 milhões) uma parcela estimada de R\$ 14 milhões, no ano 2000, assumindo a Ford a primeira posição na relação de contribuintes, representando 40,82% da arrecadação municipal; e

(b) desenvolvimento social, em razão da melhoria de renda “per capita” do Estado; criação de mão-de-obra qualificada e aumento de número de empregos, diretos e indiretos. Só de diretos, o compromisso assumido pela Ford foi de gerar, no mínimo, 1.500 empregos. Quanto aos postos de trabalho indiretos, a proporção é, segundo o Dieese, de 25 (vinte e cinco) novos postos para cada emprego gerado na indústria, conforme artigo publicado na Revista Veja n. 15, ano 32, Ed. 1953, p. 110.”

Então, desequilíbrio, que pudesse colocar o ESTADO em posição nitidamente desvantajosa, autorizando juízo de onerosidade excessiva, não é possível visualizar, até porque prova alguma se produziu nesse sentido.

E esse desequilíbrio haveria de ser analisado a partir do conjunto da obra negocial, e não mediante o destaque de um ou outro ponto, tais quais o preço por que estimado o imóvel desapropriado, que a FORD iria pagar ao ESTADO, cerca de R\$ 6.000.000,00, ainda que o valor das



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

indenizações, desprezados acréscimos legais, oscilasse, pelas perícias havidas, em torno de R\$ 14.000.000,00.

Na mesma toada, os financiamentos, para investimentos e capital de giro, e a subvenção integral para investimentos, classificado que restou o empreendimento pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM como projeto especial, encontravam fundamento legal (veja-se que o resumo dos compromissos do ESTADO para com a FORD, transcrito linhas antes, elaborado pelo próprio Coordenador da Assessoria Jurídica do Secretário da Fazenda, indica, ao lado de cada um desses incentivos, o dispositivo legal em que encontraria apoio).

Postas essas colocações, tem-se como ausente evidência de onerosidade excessiva e ilegalidade e/ou inconstitucionalidade flagrante, ainda que o ESTADO questione, nesta demanda, a forma como realizados esses enquadramentos legais e a competência do Conselho Diretor para realizar classificação do empreendimento, do que teriam resultado, segundo alega, incentivos superiores aos que seriam admissíveis.

Aliás, não é possível reputar o ESTADO, organizado como é, com quadros competentes em todas as áreas, notadamente, no que aqui interessa, administrativa, financeira e jurídica, como uma entidade hipossuficiente, que não soubesse se posicionar exatamente diante de empreendimento de seu interesse e que assim se expusesse a ser ludibriado por particular.

No caso, reitero, o empreendimento, além de ter ocupado amplos espaços na imprensa, se viu cercado das cautelas próprias, exigindo



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

elaboração legislativa e obtendo aprovação da competente Procuradoria Geral do Estado.

Diante de tais colocações, e emanadas as providências legislativas, administrativas e jurídicas do próprio aparato oficial do ESTADO, forçoso reconhecer, a um só tempo, duas circunstâncias determinantes do afastamento da pretensão deduzida: (a) o Estado está a atentar contra “*proprium factum*”, o que já não recomenda o acolhimento do que pretende; (b) a boa-fé da FORD, que não tinha como e nem porque pôr em dúvida a correção e higidez formal e substancial dos instrumentos que lhe foram apresentados para firmar.

Valiosa a doutrina sobre o tema.

Na lição de Karl Larenz (*Derecho de Obligaciones*. Trad. Jaime Santos Briz, Madri: Editorial Revista de Derecho Privado, 1958, v. 1, p. 148) o mandamento da boa-fé apresenta tríplice direção:

“Em primeiro lugar, dirige-se *ao devedor*, com o mandato de cumprir sua obrigação, atendendo-se não só à letra, mas também ao espírito da relação obrigacional correspondente – em especial conforme ao sentido e a ideia fundamental do contrato (§ 157) – e na forma que o credor pode razoavelmente esperar dele. Em segundo lugar, se dirige *ao credor*, com o mandato de exercer o direito que lhe corresponde, atuando segundo a confiança depositada pela outra parte e a consideração altruísta que esta parte possa pretender segundo a classe de vinculação especial existente. Em terceiro lugar, se dirige *a todos os participantes na relação jurídica* em questão, com o mandato de conduzir-se como corresponda em geral ao sentido e finalidade desta especial vinculação e a uma consciência honrada.” (Tradução livre.)



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Entre nós, Judith Martins-Costa (*A Boa-Fé no Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 411) leciona que:

“(…) por ‘boa-fé objetiva’ se quer significar – segundo a conotação que adveio da interpretação conferida ao § 242 do Código Civil alemão, de larga força expansionista em outros ordenamentos, e, bem assim, daquela que lhe é atribuída nos países da *common law* – modelo de conduta social, arquétipo ou *standard* jurídico, segundo o qual ‘cada pessoa deve ajustar a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade’.”

Como é sabido, a boa-fé objetiva consagra os chamados deveres anexos de conduta (laterais, instrumentais, colaterais), os quais perpassam toda relação jurídica obrigacional, com o escopo de possibilitar o correto cumprimento da obrigação principal e a satisfação dos interesses envolvidos no negócio jurídico.

A esse respeito, discorre Judith Martins-Costa (*Ob. cit.*, pp. 439-440):

“O que importa bem sublinhar é que, constituindo deveres que incumbem tanto ao devedor quanto ao credor, não estão orientados diretamente ao cumprimento da prestação ou dos deveres principais, como ocorre com os deveres secundários. Estão, antes, referidos ao *exato processamento da relação obrigacional*, isto é, à satisfação dos interesses globais envolvidos, em atenção a uma identidade finalística, constituindo o complexo conteúdo da relação que se unifica funcionalmente. Dito de outro modo, os deveres instrumentais ‘caracterizam-se por uma função auxiliar da realização positiva do fim contratual e de proteção à pessoa e aos bens da outra parte contra os riscos de danos concomitantes’, servindo ‘ao menos as suas manifestações mais típicas, o interesse na conservação dos bens patrimoniais ou pessoais que podem ser afetados em conexão com o contrato (...)’.





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Trata-se, portanto, de *‘deveres de adoção de determinados comportamentos, impostos pela boa-fé em vista do fim do contrato (...) dada a relação de confiança que o contrato fundamenta, comportamentos variáveis com as circunstâncias concretas da situação’*. Ao ensejar a criação desses deveres, a boa-fé atua como fonte de integração do conteúdo contratual, determinando a sua otimização, independentemente da regulação voluntaristicamente estabelecida.”

Entre as várias expressões da boa-fé objetiva, está a máxima que veda o *venire contra factum proprium*.

Recorro, novamente, aos ensinamentos de Judith Martins-Costa (*Ob. cit.*, p. 470):

“A *venire contra factum proprium* como tradução do ‘exercício de uma posição jurídica em contradição com o comportamento exercido anteriormente pelo exercente’. O princípio postula, pois, ‘dois comportamentos da mesma pessoa, lícitos entre si e diferidos no tempo. O primeiro – *factum proprium* – é, porém, contrariado pelo segundo’.”

Mais adiante, esclarece a referida autora (*Ibidem*):

“Portanto, o que o princípio proíbe como contrário ao interesse digno de tutela jurídica é o comportamento contraditório que mine a *relação de confiança recíproca* minimamente necessária para o bom desenvolvimento do tráfico negocial.”

E arremata (*Ob. cit.*, p. 471):

“Pode ocorrer tanto quando uma pessoa manifeste a intenção, em termos que não a vinculem, de não vir a praticar determinado ato, e depois o praticar quando na situação inversa, qual seja o de declarar a pessoa, também em termos que não a vinculem especificamente, que praticaria determinado ato e, posteriormente, não o praticar.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Contudo, a proibição do *venire contra factum proprium* não tem por escopo preservar a conduta inicial, mas antes sancionar a própria violação objetiva do dever de lealdade para com a contraparte.

O seu fundamento técnico-jurídico – e daí a conexão com a boa-fé objetiva – reside na proteção da confiança da contraparte, a qual se concretiza, neste específico terreno, mediante a configuração dos seguintes elementos, objetivos e subjetivos: *a)* a atuação de um fato gerador de confiança, nos termos em que esta é tutelada pela ordem jurídica; *b)* a adesão da contraparte – porque confiou – neste fato; *c)* o fato de a contraparte exercer alguma atividade posterior em razão da confiança que nela foi gerada; *d)* o fato de ocorrer, em razão de conduta contraditória do autor do fato gerador da confiança, a supressão do fato no qual fora assentada a confiança, gerando prejuízo ou iniquidade insuportável para quem confiara.”

No que respeita a aplicação do princípio da boa-fé objetiva em relação à Administração Pública, vale, novamente, invocar a lição de Karl Larenz (*Ob. cit.*, p. 144):

“A salvaguarda da boa-fé e a manutenção da confiança forma a base de todo o tráfego jurídico e em particular de toda a vinculação jurídica individual. Por isso, não se pode limitá-lo às relações obrigacionais, mas aplicá-lo sempre que exista qualquer vinculação jurídica, e neste sentido pode concorrer, portanto, no Direito das Coisas, no Direito Processual e no Direito Público”.

No mesmo sentido, manifesta-se Judith Martins-Costa (A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, v. 22, Set./2002, p. 233)

“Nas relações obrigacionais de direito público e de direito privado o princípio da confiança desdobra-se nos mandamentos de agir segundo a boa-fé e a lealdade – estes, há muito objeto, das reflexões no Direito Privado, e segundo a moralidade pública. A relativa novidade está na sua recepção no Direito Administrativo. Na Alemanha, de modo especial, mas também na Itália, na França, na



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Espanha e em Portugal, e mesmo nos países do *common law*, observa-se a atenção da doutrina e a ação da jurisprudência à renovação semântica do antigo princípio, a qual subjazem as transformações que perpassam, em nossos dias, a relação indivíduos-Estado – não mais meramente relações de subordinação, mas de cooperação e complementaridade – e a própria compreensão das funções estatais e do papel do Estado na vida social.”

Ademais, bem caracterizando que a pretensão realmente substancial é de ordem estritamente econômica, chama a atenção o fato de o ESTADO, pelo governo que tomou a iniciativa de ajuizamento desta demanda, na proposta de renegociação que apresentou à FORD (fl. 381), se comprometer a não contestar a isenção de impostos (as subvenções se materializaram dessa forma) e manter o empréstimo havido, conquanto em valor global inferior (retirava R\$ 100.000.000,00), justamente os pontos em relação aos quais identificou os vícios com base nos quais pretendeu a nulidade do negócio. Ora, ou havia no empreendimento inconstitucionalidades e ilegalidades que o minavam, e daí não poderia o Estado contemporizar, ou não havia. Dúbia a postura global adotada, que, de algum modo enfraquecendo a posição do ESTADO, deixa à mostra, mesmo, que sua indisposição real é de cunho econômico, tão-só.

Seguindo nessa linha de raciocínio, ainda que viciado estivesse o contrato, o certo é que ele existiu e produziu efeitos práticos, tendo os contratantes, ao longo do tempo de sua vigência, um ano, desenvolvido atividades no sentido da execução do empreendimento, com repercussões econômicas variadas, de sorte que mesmo a declaração de nulidade não poderia desconsiderar, na distribuição subsequente dos prejuízos, a empresa que atuou de boa-fé, ainda mais quando quem pretende se beneficiar, aí, é exatamente aquele que atenta contra “*proprium factum*”.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Neste feito, outrossim, parte-se, como tantas vezes já expresse neste voto, de empreendimento rescindido no mundo dos fatos, estancados os efeitos econômicos exatamente quando dessa rescisão.

O ESTADO não persegue nada além do que consolidado quando do rompimento (restituição de quantia liberada objeto do financiamento e pagamento das importâncias de que se livrou a FORD em razão da subvenção de que se utilizou até sua despedida do empreendimento, mais perdas e danos), e nem a FORD cogita de algo mais além do que percebeu até o momento em que operada a ruptura negocial.

Postas assim as coisas, desde que definido também, no tópico anterior, que à FORD não se pode atribuir o rompimento do negócio, e sem que haja a necessidade de exame de maior profundidade das alegadas nulidades e/ou ilegalidades, o que, nas circunstâncias examinadas, teria mero sentido acadêmico, a solução que o caso reclama está em manter as partes na situação em que se encontravam no exato momento do rompimento do negócio, com as ressalvas que se farão logo adiante, relativamente à parcela do financiamento.

Socorro-me, no particular, de precedente do Colendo Superior Tribunal de Justiça, especialmente no ponto em que destaca a proteção devida ao contratante do boa-fé, “in verbis”:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE COBRANÇA. LICITAÇÃO. NULIDADE. CONCORRÊNCIA DO PARTICULAR. OBRA EFETIVAMENTE ENTREGUE CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES DO EDITAL. INDENIZAÇÃO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 49*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*DO DECRETO-LEI 2.300/86 (ATUAL ART. 59 DA LEI 8.666/93).*

*1. Argumenta a autarquia federal que o artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86 (atualmente artigo 59 da Lei 8.666/93) "estabelece como condição para o dever de indenizar o contratado a não imputabilidade da irregularidade que motivou a nulidade do contrato firmado com a Administração", o que não ocorreu no caso em que foi constatada a participação da contratada na nulidade contratual em virtude de superfaturamento da obra.*

*2. O caput da regra geral estabelece para todos os casos de nulidade do contrato administrativo, o retorno ao estado anterior à avença (Art 49. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos) exatamente como ocorre no direito privado (art. 182 do CC/02). **O parágrafo único protege o contratante de boa-fé que iniciou a execução do contrato, merecedor, portanto de proteção especial à sua conduta (A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado, pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa).***

*3. Em relação ao contratado de má-fé, não lhe é retirada a posição normal de quem sofre com a declaração de invalidade do contrato - retorno ao estado anterior, prevista no caput do artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86. Esse retorno faz-se com a recolocação das partes no estado anterior ao contrato, o que por vezes se mostra impossível, jurídica ou materialmente, como ocorre nos autos (obra pública), pelo que as partes deverão ter seu patrimônio restituído em nível equivalente ao momento anterior, no caso, pelo custo básico do que foi produzido, sem qualquer margem de lucro.*

*4. Recurso especial não provido.*

*(REsp 1153337/AC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2012, DJe 24/05/2012)*

No mesmo diapasão - ainda que tratando de assunto com particularidades diversas -, cuidando para a preservação da proteção da



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

confiança dos administrados e presunção de legitimidade das contratações administrativas, colaciono outro julgado do egrégio Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. PAGAMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA. VEDAÇÃO DO CONFISCO. PROTEÇÃO DA CONFIANÇA DOS ADMINISTRADOS. PRESUNÇÃO DA LEGITIMIDADE DAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE.

1. *Conforme a moldura fática delineada pela corte de origem, não obstante a invalidade do contrato, a recorrida prestou integralmente os serviços contratados (pavimentação de vias e drenagem pluvial em ruas no exercício de 1999), mas o pagamento não foi efetuado nas épocas previstas nos contratos.*

**2. A ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza. O Direito não pode servir de proteção àquele que após empenhar uma despesa, e firmar o contrato de aquisição de serviço, e receber a devida e integral prestação deste, deixa de atestar a correta realização da despesa e proceder à liquidação para finalmente efetuar o pagamento, sobretudo diante da proteção da confiança dos administrados, da presunção da legitimidade das contratações administrativas, do princípio da moralidade, do parágrafo único do artigo 59 da Lei n. 8.666/1993 (segundo o qual a nulidade do contrato administrativo "não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável") e dos artigos 36 a 38 da Lei n. 4.320/1964, que nunca instituíram o enriquecimento indevido.**

3. *Tal inadimplemento também fere o princípio da vedação do locupletamento ilícito, a proteção à propriedade privada e a vedação ao confisco, uma vez que a Administração, que teve um incremento*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*patrimonial sem justa causa, deixará de pagar ao contratado pelos serviços regularmente prestados e pela mercadoria devidamente entregue. Precedentes.*

*4. A nulidade do contrato administrativo, quando sequer se pôs em questão a boa-fé do particular, pode até autorizar a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, mas não permite deixar a descoberto o adimplente quanto às despesas realizadas, com o cancelamento da nota de empenho.*

*5. Recurso especial não provido.*

*(REsp 1366694/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2013, DJE 17/04/2013)*

Em resumo, nas circunstâncias do caso, mesmo que o ESTADO, sob o fundamento de ilegalidades, houvesse procedido ao desfazimento do empreendimento pela via administrativa, não lhe seria dado nada além de interromper a relação estabelecida, obstaculizando, se prejuízos já tivesse experimentado, a realização de outros.

Tal seria também o destino do negócio interrompido por razões de força maior que pudessem ter lhe acometido (ao Estado), o que aqui também foi invocado, que não haveria de produzir efeitos retroativos e nem, na medida do possível ou razoável, repercutir sob forma de maiores prejuízos ao contratante com quem lidou. No máximo, autorizariam a rescisão, mas sem ferir questões passadas e pagamentos já realizados por conta do negócio.

De qualquer forma, no particular, registro que não foi produzida prova de motivo de força maior para o não-cumprimento do contrato pelo ESTADO.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

A uma, porque a simples troca de governo, com visão diferenciada a respeito do empreendimento, não interfere na observação de que o contratante era o ESTADO, e não este ou aquele governante; a duas, porque a situação econômica do ESTADO, pelo que produzido na prova dos autos, não se vira alterar, até março de 1999, ao menos significativamente (confira-se o quadro comparativo dos exercícios financeiros de 1996 a 1999 – perícia, a fl. 2209), em relação àquela havida ao tempo da celebração do empreendimento; a três, porque, independentemente de aspectos relativos ao caixa único do ESTADO, o sr. JOÃO EMÍLIO GAZZANA, Diretor Financeiro do Bannisul à época, esclareceu, em depoimento à CPI da Assembléia Legislativa (fl. 545 e seguintes), que a conta vinculada ao financiamento concedido à FORD estava ativa, isto ainda em agosto de 1999, e com saldo, considerando os rendimentos havidos a contar do depósito nela procedido pelo ESTADO, da ordem de 221 milhões de reais ou quase 222 milhões de reais (detalhes mais precisos forneceu logo adiante, fl. 551), o que não se ajusta à afirmação de que faltaria verba para as liberações ajustadas no contrato de financiamento.

4. Deste modo, não vejo procedência no pedido de condenação da FORD ao pagamento ao ESTADO da quantia correspondente ao que se creditou pela importação de automóveis pelo porto de Rio Grande.

A questão relativa à subvenção para investimentos está disposta na Cláusula Quarta, I, (3), do Contrato para Implantação de Indústria firmado entre as partes.





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**Cláusula Quarta: Compromissos do ESTADO relativamente aos recursos financeiros**

Para viabilizar o empreendimento e o cumprimento das obrigações assumidas pela **FORD**, nos termos das Cláusulas Segunda e Terceira, o **ESTADO**, mediante autorização legislativa expressa na Lei nº 11.085/98, regulamentada no Decreto nº 38.313/98, concede à **FORD** recursos financeiros para investimentos e capital de giro, da seguinte forma:

**I – Recursos para Investimentos:**

Os investimentos a serem realizados pela **FORD**, definidos nos itens 11 e 11.1, da Cláusula Terceira, são viabilizados pela liberação, pelo **ESTADO**, dos recursos financeiros a seguir enumerados, em razão da impossibilidade de o **ESTADO** liberá-los na forma prevista no item VI.1. do **PROTOCOLO**.

(...)

**(3) - Recursos aprovados para Projetos Especiais previstos no parágrafo 1º, do artigo 2º, da Lei Estadual n. 11.085/98 (FDI/RS)**

O projeto envolvendo o **COMPLEXO FORD**, por ser de relevante interesse para o **ESTADO**, foi enquadrado como Projeto especial para os fins previstos no parágrafo 1º. do artigo 2º. da Lei Estadual n. 11.085/98, conforme Resolução nº 01/98, de 13 de março de 1.998 e respectiva ata, do Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS constantes do ANEXO V, que assegurou à **FORD** a liberação de recursos nos limites constantes do ato de aprovação, **na forma de subvenção para investimentos** (grifei e sublinhei), em até cinquenta e quatro (54) parcelas mensais, a partir do início de qualquer uma das operações descritas no item 3.1. a seguir, mediante cálculo e condições a seguir estabelecidas:

(...)

**(3.5.)** Fica facultado ao **ESTADO** liberar os recursos de que trata esta Cláusula mediante crédito presumido concedido nos termos



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

autorizados pelo parágrafo 14, do artigo 15, da Lei n. 8.820/89,  
com as alterações procedidas pela Lei Estadual n. 11072/97.

E no próprio contrato, em sua cláusula décima terceira, item  
13.4., o ESTADO fez sua opção:

“O ESTADO, neste ato, opta por utilizar, para a liberação de recursos, o mecanismo previsto nos itens I.3.5 e II.A.5 da Cláusula Quarta, em razão do que, enquanto perdurar esse meio de liberação, deixam de ser aplicados os dispositivos contidos na Cláusula Sexta”.

E foi assim que, a partir de maio de 1998, até abril de 1999, quando do rompimento do contrato, a FORD se creditou da importância de R\$ 92.888.540,84, o que restou incontroverso nos autos, desde que registrado inclusive na sua escrita e corroborado pelo laudo pericial contábil:

Conforme fl. 456 vol. 3, em documento do Estado, o valor total do benefício fiscal apropriado pela Ford Brasil S/A corresponde a **R\$ 92.100.949,58**. Os valores foram declarados pela empresa em Guia de Informação e Apuração de ICMS (GIAS), valor do crédito presumido relativo ao disposto no art. 19, I, do decreto nº 38.313, de 11/03/98.

Sucedo que o contrato dispôs, na sua cláusula Décima Segunda, que diz com as hipóteses de inadimplemento, no seu item I, atinente à responsabilidade do ESTADO, o seguinte:

**“Caso a implantação do COMPLEXO FORD seja inviabilizado em razão do descumprimento das obrigações assumidas pelo ESTADO e/ou MUNICÍPIO, principalmente, mas não se limitando**



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**àquelas relativas ao fluxo de recursos financeiros que são pressupostos condicionantes do empreendimento comprometido pela FORD, fica assegurado a esta liberar-se do cumprimento das obrigações assumidas neste CONTRATO e seus ANEXOS, bem como, a seu exclusivo critério, o direito de rescindi-lo, nada dela podendo ser exigido a título de despesas ou indenização de qualquer natureza, vez que inviabilizado o empreendimento”.**

E o parágrafo terceiro dessa cláusula arremata:

**“Ocorrida a hipótese prevista no ‘caput’, fica a FORD desobrigada da devolução ou pagamento dos recursos até então liberados nos termos dos itens I.3 e II da Cláusula Quarta e da Cláusula Quinta – esta última quando aplicável”.**

Então, inegavelmente, o contrato, a partir da definição de que fundada a retirada da FORD do empreendimento, a desobrigava do pagamento em causa.

Nem se diga, por outro lado, que haveria excessiva onerosidade nessa cláusula específica.

Por sua grandiosidade, compreende-se que a execução do empreendimento resultante da parceria havida impunha à empresa atenção especial, com esforços e movimentações em várias áreas, nos diferentes continentes, concertações múltiplas com parceiros. Enfim, uma gama extraordinária de atividades e envolvimento, de sorte que a previsão de que nada precisaria restituir ou pagar em razão de malogro ocasionado pelo



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

outro contratante não pode ser interpretada como algo que escape do plano da razoabilidade.

Ainda mais, no caso, quando se considere que a relação, que haveria de se prolongar por muitos anos, se viu rompida já no final do primeiro ano, com realização de creditamento que corresponderia a não mais de 14% da subvenção total pactuada (R\$ 650.000.000 – valor extraído da informação da Coordenação da Assessoria Jurídica do Secretário da Fazenda já reproduzida neste voto e que está a fl. 1.751).

Além disso, não se pode olvidar que não se está a tratar de verbas que o ESTADO tenha desembolsado em prol da FORD, senão que de impostos que não foram pagos<sup>8</sup> e que, caso o empreendimento não tivesse sido contratado, não teriam mesmo aportado a este ESTADO, porquanto foi em razão do empreendimento que a FORD, que até então realizava aquela espécie de importação de veículos pelo Espírito Santo (perícia, fl. 2.199 - e as condições de importação que aquele Estado oferecia seriam mais vantajosas, não fosse a modalidade de subsídio disposta no contrato em causa. É o que alegou a Ford, sem impugnação do Estado, conquanto não demonstrado nos autos), passou a fazê-lo pelo porto de Rio Grande, neste Estado.

---

<sup>8</sup> “No tocante ao subsídio para investimentos... o instrumento utilizado para que o ESTADO repassasse esses valores à empresa foi um crédito fiscal presumido de ICMS, que deveria ser pago nas saídas do estabelecimento da empresa no Estado, o débito do imposto, portanto, era concentrado nestes estabelecimento da Ford. A empresa calculava o subsídio (11% sobre o faturamento bruto da venda desses veículos importados) e creditava-se desse valor, reduzindo ou até mesmo zerando o seu saldo devedor de ICMS...” – informação da coordenação jurídica da Secretaria da Fazenda, fl. 1750.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

De mais a mais, a vantagem alcançada à FORD através da providência materializada na tributação não elide os benefícios, posto que difusos, que resultaram à comunidade do Estado pela movimentação produzida pela importação.

Neste passo, aos efeitos de ilustração, dignas de reprodução as considerações desfiadas pela FORD, na contranotificação (fls. 368/369) que apresentou, relativas às expectativas que teriam embalado o ESTADO à celebração do empreendimento, ainda que já transcritas em capítulo anterior deste voto, das quais grifo o que interessa ao ponto em destaque:

“(a) desenvolvimento econômico, pois empresas do porte da FORD geram efeito potencializador, atraindo novos investimentos, não só de fornecedores e outras empresas do setor como também de outros segmentos; competitividade a nível mundial, em especial em relação ao Estado, localizado, hoje, no coração do MERCOSUL, o que determina uma estratégia que o torne pólo de atração de investimentos para este novo mercado; desenvolvimento tecnológico (que justifica o financiamento de investimentos para aquisição de máquinas e equipamentos de alta geração tecnológica), entre outros. Alguns dados já projetados comprovam as assertivas:

**a-1. Aumento do PIB gaúcho, que resultará do conjunto de atividades do Complexo Automotivo: estimado em 2,0% no ano de 1998; 4,2% no ano de 1999; 2,5% em 2.000. Com a estabilização, que deverá ocorrer no início do ano 2.001, haverá aumento do PIB em 5,7%, tudo conforme os dados retirados do Estudo sobre Impacto Ambiental elaborado pela Bourscheid Engenharia Ltda. em abril/98.**



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**a-2. Aumento da arrecadação do Estado, que passará a ter uma maior participação na distribuição dos tributos federais. Relativamente ao Município de Guaíba, já neste ano, em função das operações de importação realizadas pela Ford por meio do Estado, houve um incremento de 34% na participação do Município, percentual este que deverá crescer no seu orçamento (atualmente de R\$ 25 milhões) uma parcela estimada de R\$ 14 milhões, no ano 2000, assumindo a Ford a primeira posição na relação de contribuintes, representando 40,82% da arrecadação municipal; e**

(b) desenvolvimento social, em razão da melhoria de renda “per capita” do Estado; criação de mão-de-obra qualificada e aumento de número de empregos, diretos e indiretos. Só de diretos, o compromisso assumido pela Ford foi de gerar, no mínimo, 1.500 empregos. Quanto aos postos de trabalho indiretos, a proporção é, segundo o Dieese, de 25 (vinte e cinco) novos postos para cada emprego gerado na indústria, conforme artigo publicado na Revista Veja n. 15, ano 32, Ed. 1953, p. 110.”

Apenas para arrematar, conquanto matéria vencida pelo simples e natural desdobramento da definição tomada quanto a quem deu causa à rescisão do negócio, saliento que a tese da decadência articulada pela FORD não mereceria acolhimento.

A questão diz com obrigação contratual, ainda que, por autorização e opção contidas no instrumento alusivo, realizada mediante apropriação do que corresponderia ao pagamento do tributo.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Justo por isso, presente o contrato, inviabilizada estava qualquer atividade direta do aparato fazendário para a perseguição das quantias em foco.

Absolutamente adequada a observação que já se continha nas informações prestadas ao Procurador-Geral do Estado pelo Coordenador da Assessoria Jurídica do Secretário da Fazenda, do seguinte teor:

“(...) Destaque-se que, apesar do repasse ter sido efetuado através de desconto do imposto estadual a pagar, a sua natureza não era tributária (...)” – fl. 1.750.

5. Quanto à primeira parcela do financiamento, no valor de R\$ 42.000.000,00, adiantada no dia em que firmados os instrumentos que sacramentaram a relação de parceria, razão apenas em parte socorre à apelante FORD.

De saída, consigno, para afastar toda e qualquer sugestão de que se estaria incorrendo em contradição, que as questões respeitantes à boa e fiel prestação de contas dessa parcela não interferiram na definição sobre quem deu causa à ruptura negocial.

Porque já distante neste texto, lembro que o rompimento da relação teve como causa real e efetiva a postura formalizada pelo ESTADO de não cumprimento do contrato nos moldes em que celebrado, de forma que a discussão a respeito da qualidade da comprovação da utilização do numerário pela FORD, que se viu inserir em meio a esse novo estado de



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

propósitos e ânimo das partes, se revelou como algo secundário e que está em aberto para definição nesta demanda.

Nem o ESTADO rompeu com a FORD em razão desse imbróglio, nem a FORD, é de se presumir – pelo que teve de movimentar para o empreendimento<sup>9</sup> –, romperia com o ESTADO por esse motivo, desde que, evidentemente, o ânimo do ESTADO fosse o de cumprir o contrato (e o contrato como um todo, inclusive obrigações outras, que se manifestariam ao longo do tempo), e com esse ânimo conduzisse a questão.

Muito mais que recusar liberação da verba que se vencia (a 2ª parcela, no valor de R\$ 68.000.000,00), pela insatisfação com as contas ou mesmo pela necessidade de as examinar melhor, o ESTADO, simplesmente, confirmando o que já era largamente noticiado na imprensa, pretendeu, na medida em que afirmava que não cumpriria o contrato (e não importa se porque não tinha condições ou qualquer outra razão), impor renegociação. Este (anúncio de não respeito ao contrato) o ponto considerado para atribuição da responsabilidade pela rescisão.

---

<sup>9</sup> “(...) De maneira alguma. Nós fizemos tudo o que era possível fazer, tudo que esteve ao nosso alcance para ficar no governo, com a preservação do contrato. Eu estranho essa afirmação. Nós assinamos um contrato. A Ford tem por norma cumprir seus contratos (...) Mas se a pergunta é a Ford tinha intenção de não cumprir? Claro que não. A Ford é uma companhia séria. Nós estamos falando num projeto de repercussão mundial. Então, não teríamos feito tudo que fizemos para chegar onde fizemos, com as aprovações, com as inversões, com desenvolvimento de engenharia no mundo inteiro para não cumprir um contrato. Não teria razão nenhuma, até mesmo porque achávamos que esse contrato era extremamente importante e valioso para a Ford, além de ser valioso para o Rio Grande do Sul também (...)” – fl. 702, depoimento à CPI da Assembléia Legislativa pelo Vice-Presidente da Ford, IVAN FONSECA E SILVA.





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Logo, a definição a respeito de quem deu causa à rescisão não envolveu juízo algum sobre a qualidade da comprovação da utilização dos recursos do financiamento liberados à FORD, o que permanece vivo e precisa ser equacionado para o desate integral da pretensão reparatória deduzida na inicial.

Então, pelo raciocínio que se está a desenvolver, a rejeição, total ou parcial, das contas prestadas pela FORD não tem repercussão alguma no juízo que se fez da responsabilidade do ESTADO pelo afastamento das partes. Repercute, no entanto, no juízo a se proceder quanto ao dever de ressarcimento.

Feitas essas considerações preliminares, cabe atentar para o contrato de financiamento celebrado pela FORD com o gestor do ESTADO, o Banrisul.

Reproduzo o que disposto no “ANEXO II DO CONTRATO DE FINANCIAMENTO” (fl. 307):

FINANCIAMENTO COM RECURSOS DO ESTADO, VIA  
BANRISUL

1. Liberação dos Recursos conforme cronograma físico-financeiro semestral:

**Os recursos mencionados no item 1.1 da Cláusula 4ª do Contrato para Implantação de Indústria firmado em 21.03.98 (CONTRATO), serão liberados à Ford em 3 (três) parcelas, a saber:**

1ª Parcela – R\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de Reais) – serão liberados na data da assinatura do CONTRATO



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

acima mencionado e do respectivo Contrato de Financiamento, ou no primeiro dia útil subsequente, mediante depósito na conta corrente da FINANCIADA n. 06017090-0-2, junto à Agência 0412-51, São Paulo, do BANRISUL;

**2ª Parcela – R\$ 68.000.000,00 (sessenta e oito milhões de Reais) – serão liberados em 30.09.1998;**

3ª Parcela – R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de Reais) – serão liberados, adicionados dos acréscimos financeiros, em 31.03.99.

## 2. Comprovações

2.1. As parcelas subsequentes à 1ª parcela somente serão liberadas mediante comprovação de gastos das parcelas anteriores.

2.2. As datas de liberação das parcelas subsequentes à 1ª poderão ser antecipadas para as datas de comprovação de gastos das parcelas anteriores, a critério da FORD.

2.3. O Estado poderá pedir a comprovação final de utilização do financiamento a partir de 30.09.99, sem prejuízo das normas constantes do item 3 subsequente.

O contrato de financiamento, no que tange a esse anexo, foi objeto de ADITIVO (fls. 2.563/2.564), pelo qual a segunda parcela, no valor de R\$ 68.000.000,00, seria liberada no dia 31 de março de 1999, e a terceira, de R\$ 100.000.000,00, no dia 30 de setembro de 1999, dispondo-se, ainda, que “A FINANCIADA comprovará a utilização da primeira parcela (R\$ 42.000.000,00) até 31 de março de 1999”.

Para a hipótese de aplicação dos recursos em finalidade diversa da prevista no contrato de financiamento, a cláusula sétima da avença (fl. 303) prevê o vencimento antecipado da obrigação assumida pela financiada.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Daí a importância da análise das contas, na medida em que aquilo que se vier a ter como não comprovadamente utilizado de acordo com as finalidades do financiamento haverá de ser devolvido pela FORD, independentemente de à parte adversa – torno a insistir – se haver atribuído a responsabilidade pela rescisão do contrato para implantação de indústria.

Em consonância com os dispositivos contratuais transcritos linhas acima, a FORD, no dia 26 de março de 1999, prestou contas do destino do numerário que lhe foi adiantado na data da celebração do contrato (dois dias antes apresentara contas provisórias, sobre as quais se ocupou a CAGE).

Essas contas se viram materializar em 8 caixas, contendo 8000 folhas, e foram submetidas à apreciação da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (fls. 409/422).

A propósito, a tardia alegação de que a CAGE seria incompetente para o exame das contas (alegada apenas no apelo) não procede.

Consoante informações do sítio da Secretaria da Fazenda<sup>10</sup>, a CAGE “é o órgão constitucional do sistema de Controle Interno, atuando com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes do Estado”.

---

<sup>10</sup> <https://www.sefaz.rs.gov.br/Cage/Sobre.aspx>



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

No endereço eletrônico referido, são estabelecidas as competências e funções da CAGE, dentre as quais destaco:

I. exercer, a título de controle interno, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta e de quaisquer entidades que tenham recebido auxílios, contribuições ou subvenções do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e demais princípios constitucionais;

II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito da Administração Pública Estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

IV. controlar e acompanhar a execução orçamentária;

VIII. efetuar os procedimentos relativos a relevação contábil da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito dos três Poderes do Estado, do Ministério Público e dos fundos especiais, bem como orientar e assessorar as entidades da Administração Indireta na organização de seus sistemas contábeis e de controle interno;

XII. exercer o controle sobre todos os atos daqueles que, a qualquer modo, arrecadem rendas, efetuem despesas ou administrem bens do Estado;

XIV. examinar e emitir parecer sobre processos de prestação e tomadas de contas de qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações pecuniárias;

XVI. examinar licitações, contratos, ajustes, convênios ou outros instrumentos que, direta ou indiretamente, possam originar despesas públicas;



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

XXI. efetuar o controle das receitas públicas, inclusive os ingressos, desonerações e renúncias fiscais;

XXIII. emitir pareceres e prestar informações sobre matéria pertinente ao controle interno;

XXXV. exercer outras atribuições ou encargos que lhe sejam correlatos.

Acresce que, muito além do aspecto exclusivamente formal de se saber quem deteria a atribuição específica para o exame das contas, era fundamental a demonstração, pela FORD, que tanto alega, de que outra seria a conclusão sobre as contas que apresentou se diverso o órgão que as apreciasse. Porque o que interessaria, de fato, seria o conteúdo das contas, e esse não se veria alterar pela simples identificação de que não caberia à CAGE sua apreciação.

Muito mais do que isso, ainda, observo que a retirada da FORD do empreendimento se deu antes da apreciação das contas pela CAGE, de sorte que o exame a que procedeu a Controladoria acabou tendo apenas o único sentido de orientar eventuais responsabilidades, sem qualquer interferência no fluxo exigido pelo contrato de implantação de indústria que estava faticamente desfeito. E o tempo consumido no exame também o seria, pelo volume e natureza das atividades visadas comprovar, fosse qual fosse o órgão que o examinasse. O perito estimou a necessidade 30 dias, isso se convenientemente assessorado por 10 técnicos qualificados (fl. 2.145).

Em termos substanciais, o que se manifestou no processo foi uma indisposição do ESTADO com a comprovação realizada pela FORD,



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

para o que não interessa atentar para a fonte de onde emanou essa indisposição, seja a CAGE, seja qualquer outro órgão ou comissão.

Sobre as contas, produziu-se nos autos perícia, com pareceres de assistentes técnicos de ambas as partes.

Indo à perícia, o que se observa é que os gastos totais no projeto, de acordo com a comprovação buscada realizar pela FORD, teriam atingido a cifra de R\$ 45.269.560,00. Deles, aqui se orientando o laudo pericial pela forma de abordagem procedida pela CAGE, R\$ 31.204.875,00 respeitantes a investimentos, o restante, R\$ 14.064.685,00, correspondendo a despesas administrativas.

Impugnações e dúvidas foram levantadas em ambos os grupos.

#### 5.1. Começo pelo grupo de **despesas administrativas**.

De acordo com o perito, a análise nos livros contábeis e nos documentos relativos aos empregados na empresa permitia comprovar a vinculação que tivessem com os gastos para o projeto (fl. 2.099, último parágrafo). Esclareceu o laudo, na sequência (fl. 2.120), que as fichas funcionais, em observância às normas do Ministério do Trabalho, registram transferências para funções diversas “e/ou centro de custo”, o que se dá pelo sistema informatizado. E exame por amostragem, com verificação da anotação de código concernente ao “projeto AMAZON” (designação interna



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

conferida ao Complexo Ford de Guaíba), não infirma os gastos apontados com pessoal (R\$ 8.809.698,00 – fl. 2.191).

A respeito, observo que, em se tratando de gastos que se realizaram ao longo de quase dois anos (desde julho de 1997), retroagindo a período anterior à celebração do empreendimento, como previsto na cláusula segunda, item 2.2.1 do contrato de financiamento (fl. 301), locais em que realizados, dinâmica da empresa FORD, com controles internos ajustados às necessidades de seu funcionamento, e não montados especificamente para comprovação futura como a de que se trata, impõe-se que o juízo a se proceder se conforme ao razoável, prevalecendo o que resulta do conhecimento comum e da presunção inicial de boa-fé em detrimento de exigências mais acentuadas e mesmo formais (e se compreende que a CAGE, porque é de seu mister, lance dúvidas e oponha ressalvas a tudo quanto não apresentado com a mais estrita observância do figurino administrativo).

Com esses olhos, não há também razão palpável para negar credibilidade às “outras despesas administrativas”, no valor de R\$ 3.402.130,00, e “despesas com viagens”, no quantitativo de R\$ 1.516.359,00, relacionadas no “resumo de gastos” procedido pela perícia (fl. 2.191) a partir da prestação de contas apresentada pela FORD. A análise das especificações constantes do anexo I da perícia, que estão no 12º volume destes autos, não sugere posição diversa.

Observo que das despesas declaradas, que eram passíveis de ser vinculadas ao projeto de Guaíba, apenas, segundo a perícia, não foi possível identificar comprovantes alusivos a R\$ R\$ 154.769,87 (fl. 2.135).



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Instado a se posicionar quanto ao que poderia ser reaproveitado pela FORD, o perito, após desincumbir-se da resposta à indagação, com enfoque nos investimentos, incluiu item de “investimentos e gastos que serão rateados por arbitramento” (fl. 2.130), que corresponderam exatamente às despesas de pessoal, outras despesas administrativas e despesas com viagens referidas linhas antes, concluindo que 59,05% delas seriam reaproveitadas.

E assim explicou o seu raciocínio (fls. 2.133/2.134):

*“(...) A perícia considerou, como critério de arbitramento a movimentação dos funcionários da Empresa Ré que estiveram lotados no Projeto Amazon. Durante o período de julho de 1997 a março de 1999 fizeram parte deste projeto 127 (cento e vinte e sete) funcionários. Por ocasião de nossa visita ao estabelecimento da empresa em São Paulo, foi-nos fornecida a relação destes funcionários (ANEXO I) indicando os funcionários que continuam trabalhando no projeto, funcionários que continuam trabalhando em outros setores da empresa e os funcionários que foram demitidos.*

*DADOS PARA ARBITRAMENTO:*

- a) *número de funcionários que trabalharam no projeto Amazon ....127*
- b) *número de funcionários que continuam no projeto Amazon... 75 (...) “.*

E concluiu: como o número de funcionários que continua no projeto Amazon, 75, corresponde a 59,05% do número de funcionários que trabalhou naquele projeto, esse percentual corresponderia ao que a FORD





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

poderia reaproveitar. Assim, teve como reaproveitável 59,05% do valor das despesas que entendeu deveriam se submeter ao rateio que engendrou.

Ora, sem embargo do louvável esforço do “expert” para melhor auxiliar na elucidação dos fatos que interessam ao desate da causa, não vejo como aceitar o raciocínio proposto, cujo exato alcance não consegui compreender.

Mesmo que todos os funcionários que atuaram no projeto Amazon de Guaíba continuassem trabalhando na FORD, tenho que não haveria base para a afirmação de que toda a atividade que desenvolveram e despesas produzidas durante o tempo de vigência do empreendimento seriam reaproveitadas pela empresa em outros projetos.

O que há a considerar, tão-só, é que, de acordo com os dados sopesados pela perícia, os funcionários tinham vinculação com o projeto e as despesas também se relacionaram com aquele projeto – o contrário, pelo menos, não se demonstrou.

Então, neste item (com a ressalva da parte para a qual não apresentada documentação), não vejo como, aos efeitos de proceder a eventual modulação de consequências econômicas que advirão ao Estado, operar a redução sugerida no laudo.

## **5.2. Investimentos.**



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**5.2.1.** Relativamente aos investimentos, impõe-se, de saída, glosada a quantia de R\$ 1.176.474,81, atinente à transferência da linha do virabrequim e bielas de São Bernardo do Campo para Taubaté.

A esse respeito, a perícia contábil sugeriu exame por profissional do ramo para a confirmação de que essa transferência teria mesmo a ver com motor que seria utilizado exclusivamente no projeto Amazon (fl. 2.124). Ainda que o assistente técnico contábil da empresa tenha se oposto a essa sugestão, justificando a despesa (fl. 2.872), a prova técnica do ramo de engenharia mecânica não deixou margem a dúvidas.

O perito engenheiro, com todas as letras, afirmou que, tendo visitado as instalações e por informações recebidas por próprios funcionários da ré, "(...) 'nunca houve transferência de linha ou muito menos de fábrica de virabrequim e bielas da cidade de São Bernardo do Campo para a cidade de Taubaté, pois a fábrica de motores da Ford já era na cidade de Taubaté'. O que foi transferido de São Bernardo para Taubaté foram equipamentos antigos de usinagem de virabrequim e bielas, que estavam depositados no local de uma fábrica que tinha sido desativada nos anos de 1995/1996 (...)'" – fl. 4.139).

Essa afirmação encontrou eco na resposta oferecida ao mesmo quesito pelo próprio assistente técnico da empresa (engenheiro), que negou que a transferência em liça fosse essencial ao projeto a se desenvolver neste Estado, esclarecendo que decorreu de projeto do motor Rocam para os veículos produzidos em São Bernardo, inovação, arrematou, que aconteceria independentemente do projeto Guaíba ou Camaçari (fl. 4.395).



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Aliás, comentando a perícia, a própria ré, mesmo que em tom de crítica à perícia<sup>11</sup>, admite, na linha do que pontificou o seu assistente técnico, que a providência em análise se relacionava com o desenvolvimento do projeto do motor Rocam, independentemente do projeto Guaíba ou Camaçari.

Logo, indevida a sua inclusão na prestação de contas.

**5.2.2.** No que pertine às obras no Porto de Rio Grande, a perícia é esclarecedora, confirmando mesmo a pertinência dos gastos afirmados, de R\$ 1.386.352,00 (fls. 2.113/2.114).

Entretanto, esse valor, de modo integral, não poderia ser incluído na prestação de contas. É que boa parte dele, mais precisamente R\$ 962.388,78, foi compensado mediante a dispensa do pagamento de tarifa de armazenagem e movimentação de veículos importados através daquele Porto (mesmo que praticamente todas as faturas alusivas sejam posteriores à data da prestação de contas – perícia de fls. 2.139/2.145), em conformidade com convênio celebrado pelo Estado, Superintendência do Porto de Rio Grande e Ford (fls. 2414/2420).

Na mesma linha, o assistente técnico da ré confirma que restava a apontar o saldo remanescente de R\$ 423.963,22 (fl. 2.871). Esse, pois, tão-só, era o valor a ser apresentado na prestação de contas ou a ser admitido nesta demanda.

---

<sup>11</sup> “(...) no que se refere ao quesito 6 do Autor (fls. 4.319/4.322), mais uma vez se confunde o Sr. Perito, pois a transferência da linha de virabrequim e bielas de São Bernardo do Campo/SP para Taubaté/SP em nada se relaciona ao projeto Guaíba/RS ou mesmo Camaçari/BA (...)” - fl. 4.434.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Aqui, assim, mais um ponto de glosa.

Destaco, ainda, que, diante do contrato desfeito, motivado pela conduta do Estado, à Ford restou inviabilizada a recuperação do seu crédito junto à SPRG, que se daria mediante armazenagem de veículos, por isso que, não estando limitada esta análise ao exame das contas prestadas, mas, sim, ao acertamento da relação comercial havida entre as partes, do ESTADO, ao contrário do argumentado a fl. 3387, é a responsabilidade de arcar com a diferença verificada, por isso que, nesta quadra, própria e adequada a consideração dos gastos da ordem de R\$ 423.963,22.

**5.2.3.** Ponto expressivamente significativo da prestação de contas é o que diz com os gastos com pagamento efetuado à empresa italiana COMAU, que teria sido contratada pela FORD para fornecimento de equipamentos (robôs) para a montagem de carroceria dos automóveis que seriam produzidos.

Trata-se de despesa no valor de R\$ 19.000.000,00, realizada no dia 24 de março de 1999, dois dias antes da prestação de contas, e que correspondeu a 41,6% do valor total dos gastos declarados.

De acordo com a FORD, segundo o arrazoado de fl. 4.425 (35), “(...) a COMAU, que seria responsável pelo processo de montagem da carroceria na fábrica de Guaíba/RS, uma das etapas mais complexas, a demandar maior prazo para entrega dos equipamentos, já participava do projeto do novo veículo que seria produzido em Guaíba desde **julho de 1998** (...)”.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Explicou, também, que “(...) a COMAU levaria, aproximadamente, de 24 (vinte e quatro) meses entre a solicitação do desenvolvimento de um projeto para montagem de carroceria e a entrega total dos equipamentos em funcionamento, com estimativa de gasto de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais) (...) – fl. 4.426. Mais, que a data de 02 de janeiro de 2002, mencionada no pedido, foi estipulada para o pagamento da parcela final de 10% do preço em favor da COMAU, após validação das máquinas e equipamentos em capacidade máxima de produção, o que estava previsto para acontecer em meados de 2001, de acordo com o cronograma, por isso que não procede a resposta do perito a quesito do autor, segundo a qual o pedido em tela não seria compatível com o projeto de Guaíba e nem com o de Camaçari – em Guaíba, o primeiro focus tinha previsão de lançamento em 2000.

E, alegando que nada do que realizado pela COMAU pode ser aproveitado<sup>12</sup>, arremata: “(...) assim, conforme já afirmado nestes autos, o valor pago à empresa COMAU se refere ao **projeto da área de construção de carrocerias**, plenamente vinculado ao projeto desenvolvido para o Município de Guaíba/RS, razão pela qual incluído na prestação de contas realizada pela Ré – apurada quando da realização da perícia contábil (...)” – fl. 4.429).

A despeito da plausibilidade aparente das razões oferecidas, não há como obscurecer o fato de que não encontram suficiente apoio nos elementos carreados ao processo.

---

<sup>12</sup> “... seria inviável a utilização do projeto da COMAU para Guaíba na fábrica de Camaçari devido: (i) diversidade de produtos a serem fabricados; (ii) dimensões distintas dos 2 projetos (150.000 x 250.000 veículos) com repercussão no desenho (layout) do processo produtivo e no dimensionamento dos equipamentos; (iii) mudança do escopo de fornecimento dos módulos do veículo entre a FORD e seus fornecedores, com repercussão no desenho (layout) do processo produtivo...” – fl. 4.428.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Muito pelo contrário, segundo conclusões dos peritos das áreas contábil e de engenharia mecânica, as explicações ofertadas pela FORD são desautorizadas pelos elementos constantes dos autos.

Para comprovação das despesas em causa, a FORD apresentou o pedido de compra (fl. 2.311), com alegação de pagamento antecipado via emissão de cheque.

Acontece, porém, que o pedido de compra, do modo como vazado, se refere a equipamentos<sup>13</sup>. E não, assim, ao alegado “**projeto da área de construção de carrocerias**”.

De acordo com o relato de IVAN FONSECA E SILVA no depoimento prestado à CPI da Assembléia Legislativa, “(...) *tratava-se de equipamento de alta sofisticação e que foi objeto de negociação muito prolongada. Em março, chegou-se a um ponto em que era preciso honrar aqueles compromissos para que a COMAU não paralisasse suas atividades e não responsabilizasse a FORD pelos gastos havidos até então*” (...) - fl. 641.

Sendo assim, contabilizada a despesa e realizado o alegado pagamento ao apagar das luzes do prazo para prestação de contas da primeira parcela do financiamento liberada, a impressão que resulta, na medida em que também incontroverso que não houve a entrega dos

---

<sup>13</sup> “1) equipamentos para linha de montagem de assoalhos e estruturas dianteiras; 2) ferramental para linha de montagem de assoalhos e estruturas dianteiras; 3) equipamentos para linha de montagem laterais de carroceria; 4) instrumental para linha de montagem lateral de carroceria; 5) equipamentos para linha de montagem e formação de carrocerias; 6) ferramental para linha de montagem e formação de carrocerias; 7) equipamentos para linha de montagem de parte móveis a carrocerias e funilaria; 8) ferramental para linha de montagem de parte móveis a carroceria e funilaria” – resumo apresentado pelo perito contábil, fl. 2.118.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

equipamentos que constaram do pedido, é a de que o documento em exame, independentemente da questão de se saber da existência do pagamento alegado, muito mais se prestou para justificar a inclusão das despesas na comprovação da utilização do numerário adiantado à FORD. E sem essas despesas, que, como dito linhas antes, corresponderam a 41,6% dos gastos declarados, não teria a Ford como chegar à justificação da integral utilização dos recursos que lhe foram disponibilizados.

Então, se houve mesmo, embutido no pedido em foco – e outra hipótese não se vê –, algum acerto com a COMAU, visando ao atendimento de “projetos” que viessem sendo realizados no sentido de preparação dos equipamentos que iria fornecer, o mínimo que se haveria de exigir, na sede judicial, é que a circunstância ficasse perfeitamente esclarecida.

Observo que a FORD, instada pelo perito contábil, não lhe forneceu, no prazo que lhe foi concedido, cópias dos contratos firmados com a empresa COMAU (fl. 2.183, resposta ao quesito 32).

Da ausência de documentação também se queixou o perito engenheiro (fl. 4.312), destacando que a FORD, a par de não apresentar o contrato firmado com a COMAU, também não exibiu notas fiscais de compra/entrega e da concorrência que deveria ter realizado para a aquisição dos equipamentos.

Ouvida sobre os laudos, conquanto tecendo-lhes críticas, continuou a FORD sem apresentar o contrato celebrado com a COMAU e as notas fiscais alusivas ao pedido cujo preço teria satisfeito e incluído na prestação de contas.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Tudo, assim, no plano da demonstração efetiva do pagamento realizado à COMAU, permaneceu nebuloso.

A isso se soma a inconsistência relativa à data de entrega dos equipamentos, fato também confirmado pela perícia de engenharia<sup>14</sup>. Na data constante do pedido de compra, 2 de janeiro de 2002, a fábrica de Guaíba já deveria estar operando. E os equipamentos solicitados há muito já deveriam estar ali instalados e se submetendo a testes, até porque, de acordo com IVAN FONSECA E SILVA, “... os robôs solicitados à COMAU correspondiam ao ‘**coração da fábrica**’...” (fl. 641).

Para explicar essa inconsistência, a FORD, como sintetizado linhas antes, briga com o que expresso no pedido de compra e oferece uma versão não autorizada por elemento probatório algum contido nos autos.

Primeiro, admitindo que a data de 02 de janeiro de 2002, que no “pedido de compra” consta como sendo “**data de entrega**” (fls. 2311, 2312, 2313, 2314, 2315 e 2316), não era compatível com o projeto, diz que ela corresponderia à data estipulada para o pagamento da parcela final de 10% do preço em favor da COMAU.

Não é, porém, reitero, o que posto no documento.

Depois, essa data afirmadamente estipulada para pagamento da parcela final do preço teria sido estipulada onde? No contrato? Mas como saber, se ele não foi apresentado?

---

<sup>14</sup> “(...) o prazo da COMAU entregar o material do pedido de compra seria após prazo contratual da FORD iniciar a operar a fábrica em Guaíba (...)” – fl. 4.335.





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Nem providenciou a Ford, outrossim, na produção de alguma demonstração outra do alegado. Imaginando-se, por hipótese, que o contrato com a COMAU fosse verbal (oral), na coleta de declarações escritas daquela empresa ou em depoimentos que confirmassem o ajuste, nisso se agregando também informações sobre o estágio das atividades realizadas pela COMAU que pudessem justificar a percepção do valor que a FORD lhe teria adiantado, bem como a confirmação do recebimento daquele valor.

Mais incompreensível a postura de não esclarecer quando se considere, à vista das flagrantes inconsistências e questionamentos havidos, o relacionamento da FORD com a empresa COMAU, que animou o perito, mesmo que transbordando dos limites relativos à experiência técnica de engenharia a cujo respeito lhe caberia informar, a concluir que “é evidente” (fl. 4.314) que o cheque representativo do pagamento antecipado do pedido de compra teve seu desconto sustado.

A FORD e a COMAU, conforme afirma a perícia, seriam parceiros comerciais, tanto que, segundo publicação colada no laudo (fl. 4.314), a primeira outorgou à segunda o certificado “Q1”, que é oferecido pela FORD aos seus melhores fornecedores.

Então, ainda que algum reparo se possa fazer às conclusões do perito de engenharia, que avançou em aspectos que talvez (alguns, seguramente) refugissem ao seu mister – o que objeto de candentes críticas pela FORD –, forçoso convir, quando se tenha presente que em juízo não basta alegar, mas é preciso também provar, que os trechos do laudo que



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

adiante transcreverei têm adequação à realidade dos autos e ao que normalmente se passa no cotidiano da vida:

- a) “(...) a ré não comprovou os gastos incorridos no projeto elaborado pela COMAU, ou melhor explicitando, o pedido de compra é de construção/fornecimento de ferramentas, máquinas e equipamentos no valor de R\$ 19.000.000,00, e indiscutivelmente não se trata de um projeto e muito menos de um robô. Os equipamentos são constituídos de diversos ‘componentes padrão’ utilizados em fabricação mecânica, e inclusive indústria automotiva’, como pinças, transformadores de solda, máquinas de solda, frezadoras, talha para transportar, plataformas rotativas motrizes, plataformas elevatórias, paletes para transporte conforme se verifica no pedido de compra juntado pela ré (...) – fls. 4.338/4.339;
- b) “(...) A data de entrega do pedido não era compatível com a fábrica de Guaíba e muito menos com a de Camaçari na Bahia (...) – fl. 4.339;
- c) “(...) o que caracteriza a compra e venda é a nota fiscal, a ré não apresentou ao perito qualquer nota fiscal de compra dos equipamentos, e muito menos o contrato de compra de equipamentos. Qualquer pedido de



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

compra pode ser sustado a qualquer momento. É prática comum das indústrias em geral, fazer o cancelamento de ordens de compra por motivos de alteração de projeto, principalmente de cancelamento de pedidos e outros (...) – fl. 4.340.

Nessas condições, é de se ter como não demonstrada a utilização da quantia de R\$ 19.000.000,00 no projeto da FORD de Guaíba.

Com isso, encerra-se a abordagem das despesas que, por não terem sido devidamente comprovadas ou porque não vinculadas ao projeto de implantação da indústria em Guaíba, têm sua inclusão na prestação de contas como injustificada, atraindo, via de consequência, o dever de restituição do equivalente.

Não se esgota aí, todavia, a análise a proceder para definição dos valores a serem acertados.

#### **6. Despesas respeitantes a investimentos reaproveitadas.**

A obrigação de prestação de contas dizia respeito aos valores alcançados pelo financiamento contratado, quantias que, pela própria natureza desse contrato, haveriam de ser restituídas, ainda que com a suavidade própria do incentivo preconizado no projeto maior em que embutido esse financiamento.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Segue-se daí que a cláusula que dispensa restituição de quantia liberada, em caso de rescisão do contrato por culpa da outra parte, há de ser interpretada à vista de princípios superiores de direito, dentre os quais aquele que veda o enriquecimento indevido.

Sobre isso, aliás, nas suas razões de apelo (fl. 5.260, item 2.4.4.), então experimentando sucumbência quase total em face da sentença da qual recorria, a FORD alertava para o fato de que não se haveria de admitir solução que chancelasse o enriquecimento sem causa (enriquecimento, então, do Estado), que não teria por que não suportar os custos alusivos aos investimentos que lhe beneficiaram.

Por idênticas e procedentes razões, agora não se justifica, mesmo que imputada a rescisão do negócio ao ESTADO, dispensar a empresa FORD de restituir as quantias recebidas no financiamento utilizadas para aquisição de equipamentos e bens que se integraram ao seu patrimônio e que continuaram sendo plenamente aproveitados.

A perícia contábil, permitindo adequada definição do que reaproveitável (mais precisamente, do que continuou sendo aproveitado – não parece que em algum momento tenha sido desaproveitado), didaticamente apresentou planilhas dos investimentos, que se alongaram por 48 itens (fls. 2.104/2.012), explicitando em que consistiram e com indicação do local em que havidos, a saber: São Bernardo do Campo, Taubaté e Guaíba.

Fica muito claro, a partir dessa exposição, que a FORD continuou se aproveitando de todos os investimentos havidos em São



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Bernardo do Campo e em Taubaté, em instalações nas quais continuou a operar, ainda que, no que dissessem com Guaíba, com foco desviado, seja para Camaçari, seja para as atividades desenvolvidas em São Paulo mesmo.

E a essa conclusão se chega pela natureza dos gastos, que tiveram a ver com automação de escritórios, telecomunicações, equipamentos de vídeo conferência, instalações elétricas, adaptações e reformas, ar condicionado, divisórias para escritório, etc.

Somente não lhe aproveitaram as despesas realizadas em Guaíba, que aparecem nos itens 39 (desenvolvimento arquitetônico da construção civil de Guaíba, no valor de R\$ 2.069.481,84 – fl. 2.110) e 59 (terraplanagem, no valor de R\$ 6.349.768,96 fl. 2112), bem como, segundo o laudo, o seu item 41 (preparação e acomodação dos escritórios básicos em Guaíba, no valor de R\$ 204.568,00 – fls. 2.110 e 2.129, item 2) e as outras despesas administrativas despendidas em Guaíba (fl. 2.129), a saber: aluguel predial e de máquinas, no valor de R\$ 57.166,67; despesas com pessoal técnico, no valor de R\$ 223.810,07; despesas com honorários e serviços técnicos, no valor de R\$ 10.200,00; e outras despesas, no valor de R\$ 45.569,00.

O somatório do que não aproveitou à FORD atingiu a quantia de R\$ 8.960.565,14.

Considerando-se que dos investimentos em construção já foram excluídos, porque não demonstrada sua vinculação com o empreendimento, gastos de R\$ 20.331.244,68 (transferência da linha de



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

virabrequins e bielas, R\$ 1.176.474,81; COMAU, R\$ 19.000.000,00 e R\$ 154.769,87, despesas sem comprovação), tem-se, do seu somatório com o valor respeitante às despesas que não aproveitaram à FORD (R\$ 8.960.565,14), que alcança o montante de R\$ 29.237.809,82, que o valor das despesas que sobejou, de que se aproveitou a FORD, corresponde à diferença entre o valor total dos investimentos, R\$ 30.725.924,00 **(fl. 2.102)**, e esses R\$ 29.237.809,82.

Vale dizer, gastos que aproveitaram à FORD, a serem ainda considerados na indenização, são da ordem de R\$ 1.488.114,18.

Apenas para esgotar o tema, volto, aqui, às despesas com a COMAU. E o faço para registrar que, caso tivessem sido cumpridamente demonstradas – o que ponho apenas a título de argumentação –, também haveriam de ser restituídas, então porque reaproveitáveis.

De fato, com olhos no que posto no pedido de compra (e diferentemente não foi provado, conforme antes explanado), apontou o perito que se trataria de “(...) construção/fornecimento de ferramentas, máquinas e equipamentos no valor de R\$ 19.000.000,00, e indiscutivelmente não se trata de um projeto e muito menos de um robô. Os equipamentos são constituídos de diversos ‘componentes padrão’ utilizados em fabricação mecânica, e inclusive indústria automotiva’, como pinças, transformadores de solda, máquinas de solda, frezadoras, talha para transportar, plataformas rotativas motrizes, plataformas elevatórias, paletes para transporte conforme se verifica no pedido de compra juntado pela ré (...)” – fls. 4.338/4.339.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Daí, ressaltando o caráter genérico dos equipamentos declinados, ter concluído o “expert” que eles “... poderiam ser aproveitados sem sombra de dúvidas em qualquer indústria automobilística...” (fl. 4.390).

**7. Forma de apuração dos valores a serem pagos pela FORD ao ESTADO.**

De saída, recorro que se está diante de ação proposta em fevereiro de 2000, que cuidou de relação contratual que perdurou por cerca de um ano, com despesas variadas, em locais diversos, muitas das quais submetidas apenas a controle interno da empresa Ford, cuja verificação de absoluta exatidão por outros meios é praticamente impossível. Isso se revelou durante a instrução, conquanto realizadas perícias – que não puderam, em certos pontos (despesas de pessoal, outras despesas administrativas e despesas com viagens), ir além de análise por amostragem –, nada autorizando a sugestão de que pudessem vir a ser melhor explicitadas em eventual liquidação de sentença.

Retardamento ainda maior na realização material do direito, com remessa da apuração de valores ao procedimento de liquidação, com todos os custos daí advindos, somente se justificaria se absolutamente inviável, desde já, a definição desses valores.

Não é esse o caso dos autos.

A atualização monetária constante da perícia, em outubro de 2001, contemporânea ao laudo, não é o que melhor se afeiçoa à espécie,



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

desde que o encontro de contas, de que resultaram os valores que integram a condenação, haveria de se dar na data estipulada para a comprovação da utilização dos recursos liberados no financiamento. E foi nessa época que se deu também a retirada da FORD do empreendimento.

Então, não há por que partir de valores atualizados a outubro de 2001 quando o encontro de contas, pelo contrato, era outro.

Assim, reputo adequado e razoável definir os valores que interessam a esta demanda em 31 de março de 1999, que foi, enfatizo, a data marcada para a prestação de contas da primeira parcela do financiamento, de onde emergiu o dever de pagamento reconhecido neste voto.

Senão, vejamos.

A quantia de R\$ 42.000.000,00 foi liberada à FORD em 23 de março de 1998, que, em 26 de março de 1999, apresentou prestação de contas da quantia de R\$ 45.580.464,00.

Aparentemente, como se vê, teriam sido investidos pela FORD, com recursos próprios, valores correspondentes à diferença verificada, R\$ 3.580.464,00.

E digo aparentemente porque, liberada que foi a quantia do financiamento de uma só vez, dela foi dispondo a FORD ao longo do tempo,





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

aproveitando-se, assim, dos seus rendimentos (juros e correção monetária) sobre o saldo credor que se ia mantendo.

Deste modo, ainda que a inflação, no período, não fosse alta, algo em torno de 4,94%, a atualização monetária da quantia liberada a conduziria ao valor de R\$ 44.078.431,45 em 1º de março de 1999 e, em 1º do mês seguinte (a prestação de contas deveria se dar até 31 de março), ao valor de R\$ R\$ 45.325.851,06 (perícia, fl. 2.088), o que em muito se aproxima do valor buscado comprovar pela FORD.

Por outro lado, a consideração, também, da atualização monetária das despesas realizadas pela FORD, algo imprescindível para o correto e equânime desenvolvimento do raciocínio, não teria o condão de elevar o seu (das despesas) valor nominal no mesmo percentual de afastamento verificado quando da atualização procedida do valor liberado. E isso porque, repito, essas despesas não se realizaram todas no próprio dia da liberação do numerário.

Bem ao contrário, espaçaram-se no tempo, sendo especialmente digna de nota aquela atinente ao negócio com a COMAU, no expressivo valor de R\$ 19.000.000,00, que correspondeu, sozinha, a 41,6% do montante declarado na prestação de contas. E digna de nota porque, havida, segundo o informado, em 24 de março de 1999, sobre ela, no dia 31 de março, não incidiria correção monetária alguma.

Mas há mais.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Exame atento nos itens da perícia alusivos aos investimentos revela que movimentação considerável aconteceu nos meses próximos àquele em que se daria a prestação de contas, por isso que mínimo o percentual de atualização monetária sobre ela incidente.

Destaco, no ponto, as despesas com terraplanagem, da ordem de R\$ 6.349.768,96, que se manifestaram no estreito período de novembro de 1998 a março de 1999, que, se corrigidas monetariamente, não sofreriam alteração nominal apreciável em 31 de março de 1999.

Outras despesas, sobre as quais mínima a correção monetária a considerar, poderiam ser pinçadas.

Essas ponderações justificam que se tenha como ponto de partida do cálculo das quantias que haverão de ser pagas a premissa de que o valor visado comprovar pela FORD, em termos substanciais, correspondia àquele que haveria mesmo de ser demonstrado, crédito inicial (diferença nominal entre o valor liberado e aquele constante da prestação de contas), pois, que pudesse resultar de investimentos com recursos próprios, inexistindo em prol da FORD. Até porque se daí resultasse algum prejuízo à FORD, que seria mínimo – o que se admite apenas para argumentar –, a compensação virá naturalmente com o estabelecimento do saldo em valores nominais, considerada a data de 31 de março.

Exemplificativamente, não se irá ao ponto de determinar a correção monetária dos valores despendidos com a transferência da linha de virabrequim e bielas de São Bernardo do Campo para Taubaté,



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

indevidamente incluídos na prestação de contas, desde a data dos declarados gastos, senão que a partir também de 31 de março.

Postas assim as coisas, tendo-se como necessária a justificação de todos os valores declinados na prestação de contas aos efeitos de demonstrar a utilização da verba liberada através do financiamento, resta, aos efeitos do desate da demanda, passar ao somatório do que se entendeu devesse ser ressarcido diante da ruptura do empreendimento em Guaíba, a saber:

- (a) R\$ 154.769,87 (despesas sem comprovação);
- (b) R\$ 1.176. 474,81 (transferência de linha de virabrequim);
- (c) R\$ 962.388,78 (despesas no PRG compensadas);
- (d) R\$ 19.000.000,00 (negócio com a COMAU);
- (e) R\$ R\$ 1.488.114,18 (investimentos aproveitados).

Chega-se, com isso, à quantia devida, em 31 de março de 1999, de **R\$ 22.781.747,64.**

Quantia que deverá sofrer correção monetária, a contar de 31 de março, pelo IGPM, e juros, contados da citação, de 6% ao ano até 10 de janeiro de 2003, passando a 12% ao ano a contar dessa data, exatamente como disposto na sentença.

A respeito, diante das razões postas no apelo da FORD, que atacam especificamente a forma como dispostos os juros, consigno que a



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

cláusula contratual em que busca apoio para sustentar que os juros deveriam correr à taxa de 6% ao ano não se aplica ao caso.

Efetivamente, a cláusula em questão, a terceira, trata de encargos financeiros incidentes enquanto em vigor o contrato de financiamento, nada se referindo às hipóteses de ruptura do empreendimento como um todo, aí arrastado o financiamento. E muito menos cuida de situação de rompimento que, posto que causado substancialmente pelo ESTADO, se deu quando já apresentadas contas da primeira parcela liberada, que, foi se ver, não atenderam à finalidade de comprovar adequada e integralmente a utilização da verba para os fins previstos.

Então, rigorosamente, para a hipótese que se manifestou, não havia cláusula contratual específica, daí a aplicação dos juros segundo a taxa legal vigente ao tempo da citação, bem como sua substituição pela que sobreveio quando da entrada em vigor do novo Código Civil.

Diante da sucumbência recíproca, por conta do ESTADO ficará o atendimento de 4/5 das despesas e das custas processuais (quanto às custas, só aquelas que disserem com ressarcimento da parte adversa, porquanto das demais o Estado é isento, por conta da lei estadual que trata do assunto, no que se inclui também despesas do oficial de justiça), o restante ficando por conta da FORD.

Quanto aos honorários advocatícios, à vista do disposto no artigo 20, § 4º, do Código de Processo Civil, considerando a qualidade do trabalho desenvolvido, que se vem prolongando por 15 anos, mas tendo



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

presente que vencida a Fazenda Pública, fixo-os, nesta data, em prol dos patronos da FORD, em R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Já os honorários relativos ao sucumbimento da FORD vão fixados em favor do ESTADO em R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), admitida, na forma da consolidada jurisprudência do STJ, a compensação entre as verbas advocatícias.

O estabelecimento dos honorários nesse novo patamar implica provimento parcial do apelo do ESTADO, que tanto pleiteou na sua peça recursal.

Ressalto que, conquanto aplicado o § 4º do artigo 20 do CPC diante da hipótese de sucumbência da Fazenda Pública, configuraria, no caso, absoluta iniquidade, incompatível com a mais mínima razoabilidade, ignorá-lo na parte que diria com a condenação da parte adversa, a FORD. Ficaria a FORD, aí, condenada a pagar honorários milionários, diante da expressão da condenação que lhe é imposta, ao passo que o ESTADO, que sucumbiu na ordem de 4/5, arcaria com os honorários fixados em valor certo, desgarrados do valor da condenação que se viu evitada pela parte adversa. Vale dizer, a quem experimentou sucumbência significativamente maior se dispensariam honorários advocatícios significativamente superiores. É contrassenso que, por sua obviedade, dispensa considerações adicionais.

Embora até desnecessário, não custa deixar exposto que a forma como encaminhada a solução do feito espancou as pretensões recursais outras desafiadas pelo ESTADO (insurgência contra o abatimento



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

de parte das despesas na condenação que a sentença impusera à FORD e indeferimento de indenização de outros danos, além dos que a sentença reconheceu – fl. 5.286), cujo pressuposto era o reconhecimento de que não teria dado causa à ruptura do empreendimento. Também se esboroou, pelas mesmas razões, a condenação da FORD ao pagamento da quantia de R\$ 32.989,60, referente a estudos batimétricos (fl. 5.214v e 2.155).

- A solução, pois, é de provimento parcial do apelo da FORD e também do ESTADO, este restrito à fixação da verba honorária.

### III. PROCESSO 001/1.05.0320937-0

Dada a extensão do julgado, pertinente se fazer breve recapitulação.

Wladimir Dos Santos Vargas propôs Ação Popular arrolando uma série de sujeitos no polo passivo, bem como uma série de pretensões, resumidas, em suma, na invalidação dos Termos e Contratos já mencionados neste julgado.

Sucederam-se uma série de aditamentos à petição inicial (fls. 302, 362, 371), alargando-se o objeto da Ação Popular que desde o início já desbordava dos limites que a lei lhe impõe.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Destaco os seguintes pedidos que constaram da petição inicial e posteriores aditamentos:

Ante o exposto, requer (fl. 54)

4.2. condenação ao pagamento de perdas e danos causados pelos representantes do Estado do Rio Grande do Sul, Município de Guaíba e Banco do Estado do Rio Grande do Sul responsáveis pela celebração dos contratos impugnados e sua beneficiária Ford do Brasil Ltda, com base no art. 11 da Lei 4.717/65 nos seguintes termos:

4.2.1) seja constituída obrigação solidária de indenizar, na proporção devida a cada entidade, Estado e Municípios réus, perdas e danos materiais referidos no item 3.1, que deverão ser avaliadas na instrução ou em liquidação de sentença;

Isto posto requer: (fls. 365/366)

(...)

2) caso não sejam acolhidos os pedidos de nulidade alinhados na inicial, requer, sejam sucessivamente rescindidos, por inadimplência da co-ré FORD BRASIL LTDA, os contrato (sic) de implantação de indústria e de contrato de financiamento, supra referidos, sem prejuízo das perdas e danos já pedidas, e com aplicação, no que couber, da cláusula 12ª, II, primeira parte (do primeiro contrato) e da cláusulas 7ª e 8ª (do segundo contrato), condenando-se a FORD a devolver: (...)

Isto posto requer: (fl. 381)

15.1) reiteradamente, sejam condenados e perdas e danos os réus da forma especificada nos itens 1 a 2 supra, independentemente dos pedidos constitutivo-negativos já formulados;



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

A Ação Popular é garantia fundamental com previsão constitucional no artigo 5º, inciso LXXIII, que assim dispõe:

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

A Lei 4.717 assegura no seu artigo 1º que:

Qualquer cidadão será parte legítima para **pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos** ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A regra legal, portanto, trabalha com a legitimidade conferida a qualquer cidadão para realização do controle de legalidade dos atos que envolvem a atividade de administração pública, como corolário do Estado Democrático de Direito e da República.





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Em se tratando de uma legitimidade extraordinária, o âmbito de atuação da parte fica restrito ao controle de legalidade, enquanto que a possibilidade de condenação decorre da decretação da invalidade do(s) ato(s), tudo conforme o preceituado pelo artigo 11<sup>15</sup> da Lei da Ação Popular.

Do que se observa, os pedidos acima reproduzidos escapam ao campo de legitimidade conferida aos cidadãos, na medida em que, ainda que com base nos contratos, buscam eminentemente a indenização às Pessoas Jurídicas de Direito Público. Não vêm na nulidade dos contratos e seus termos o seu objeto (pedido), senão que as tomam como causa de pedir para fundamentar a reparação.

Já no que diz com o pedido específico de nulidade dos contratos (a que se confere, em tese, legitimidade ao Autor), a pretensão resta prejudicada, tendo em vista que superada a questão da validade pela resolução do contrato.

Se no momento da propositura da Ação Popular o interesse estava baseado na desconstituição de atos lesivos à Administração, a eficácia declaratória da sentença (que aqui vai confirmada) apenas confirma a extinção do contrato desde a data em que em que a FORD, motivada pela conduta do Estado e com base no contrato, se afastou do empreendimento. Significa dizer que, ainda que se argumente que a rescisão de fato, *per se*, não tenha o condão de prejudicar o objeto da Ação Popular, a decisão de eficácia declaratória, porque retroativa, tem essa implicação.

---

<sup>15</sup> Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Essa a correta conclusão a que chegou também a ilustre Procuradora de Justiça (fl. 1.245, verso), ainda que lidando com a perspectiva de que a responsabilidade pelo desfazimento do negócio fosse da FORD, o que não interfere na correção do raciocínio, que continua atual e aplicável:

No caso concreto, a ação popular deveria ser rejeitada de plano, nos moldes do artigo 295, II, do CPC, em face da manifesta ilegitimidade e falta de interesse de agir do autor.

Primeiro, porque o apelante buscou anular ato negocial rescindido antes mesmo da propositura da demanda, em MA/1999, de modo que não teria utilidade jurídica alguma a anulação de contrato não mais em vigor, remanescendo, como dito, apenas as obrigações de cunho reparatório – que fogem da seara do cidadão comum, ausente, portanto, a legitimidade ativa já no início da lide.

Segundo, porque, como bem sinalado pela julgadora monocrática (fl. 1.112) ao autor da ação popular *cabia ater-se aos limites que lhe era possível postular através de tal instrumento processual, devidamente dispostos na Lei 4717/65. Ou seja, sua legitimação para agir estava adstrita à sustentação de nulidade das avenças por lesivas ao patrimônio público e, com base nela e, mais do isto (sic) somente em tal nulidade, sustentar o cabimento do pleito indenizatório. Assim, sem qualquer respaldo a pretensão que veio formulada pelo autor em uma das emendas no sentido de “aderir à tese do Estado” na ação ordinária no sentido da inadimplência da Ford, como se pudesse se arvorar em legitimação extraordinária que lhe capacitasse a defender interesses próprios do ente estatal.*

Configurada a manifesta carência de ação pelo apelante, acertada, portanto, a sentença monocrática que extinguiu o feito nos termos do artigo 267, VI, do CPC.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Ainda, sobre a perda de objeto da Ação Popular colaciono jurisprudência do STJ e do TJRS, respectivamente:

*ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. LEILÃO REVOGADO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PERDA DO OBJETO. OUTROS PEDIDOS A SEREM CONSIDERADOS. PEDIDOS NÃO ESPECIFICADOS EM RECURSO ESPECIAL. REABERTURA DE FASE INSTRUTÓRIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 282/STF, POR ANALOGIA. 1. Posteriormente ao ingresso da ação popular, o edital do leilão impugnado foi revogado. Diante disso, a sentença entendeu pela perda do objeto da ação popular e extinguiu o processo sem julgamento de mérito. No entanto, o recorrente, entende que houve a perda do objeto apenas em relação a um pedido apresentado na inicial e solicita o prosseguimento da ação quanto ao pedido de responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados ao erário. 2. Conforme esposado no acórdão, o recorrente não esclarece quais atos praticados pelo recorrido importaram em lesão patrimonial. Portanto, do que se afere dos autos, os pedidos da parte na ação popular decorreram da publicação do edital de um leilão que já foi revogado. Configura-se, desta forma, a perda do objeto da ação. 3. Ademais, não se depreende do acórdão recorrido o necessário prequestionamento dos referidos dispositivos legais - art. 330, inc. I, do CPC -, tampouco da tese jurídica aventada nas razões recursais, deixando de atender ao comando constitucional que exige a presença de causa decidida como requisito para a interposição do apelo nobre (art. 105, inc. III, da CR/88). Incidência, por analogia, da Súmula n. 282/STF. 4. Recurso especial não provido.*

*(STJ - REsp: 954957 SC 2007/0114181-6, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 14/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/02/2011)*

*ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO MUNICIPAL. AÇÃO POPULAR. PERDA DO OBJETO. ILEGALIDADE. DANO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. APELAÇÃO. DESERÇÃO. ENCARGOS DA SUCUMBÊNCIA.*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. Não efetuado o preparo, não é de ser conhecido o recurso pela deserção. 2. A rescisão administrativa de contrato administrativo cuja anulação é pedida em ação popular acarreta a perda do objeto. 3. Por força do princípio da causalidade, o ônus da sucumbência deve ser suportado por quem deu causa à demanda. Recurso de Pedro Henrique Bertolucci não conhecido. Recurso do Município de Gramado desprovido. Sentença confirmada em reexame necessário.*

*(Apelação e Reexame Necessário Nº 70030232227, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 25/06/2009)*

Ademais, à guisa de ilustração, observa-se que, como posto quando da análise das questões propostas na ação ajuizada pelo ESTADO, não foi possível identificar, na contratação propriamente dita, que visava ao desenvolvimento do Estado, lesividade ao interesse público, o que não se confunde com eventuais perdas posteriores, resultantes de uma nova visão – e não vai aqui, reiterando o que já expresso ao longo deste voto, crítica de conteúdo econômico a essa nova visão –, trazida pelo novo governo, sobre a conveniência e oportunidade de levar adiante o empreendimento.

E, como é sabido, não se admite Ação Popular quando inexistente a lesão ao patrimônio público, senão vejamos:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO POPULAR VISANDO ANULAÇÃO DE CONTRATO – PROJETO SIVAM – FALTA DE PREQUESTIONAMENTO (SÚMULA 282/STF) – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE (SÚMULA 284/STF) – REVISÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS (SÚMULA 5/STJ) – REVOLVIMENTO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO (SÚMULA 7/STJ) – CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS – IMPOSSIBILIDADE DIANTE*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*DE IMPUGNAÇÃO JUDICIAL – CONDIÇÃO DA  
AÇÃO POPULAR – LESIVIDADE – COMPROVAÇÃO.*

*(...)*

**6. Tem a ação popular como requisito a lesão ao patrimônio público e a outros bens, como estabelecido constitucionalmente (art. 5º, inciso LXXIII)** 7. Recurso da RAYTHEON COMPANY conhecido em parte e, nessa parte, improvido e recursos da UNIÃO, da FUNDAÇÃO APLICAÇÕES DE TECNOLOGIAS CRÍTICAS - ATECH e de MAURO JOSÉ MIRANDA GANDRA parcialmente conhecidos e, nessa parte, providos.

*(REsp n.º 719.548/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 03/04/2008, DJe de 21/11/2008) (grifei)*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO –  
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS SEM LICITAÇÃO - AÇÃO  
POPULAR - LESIVIDADE NÃO COMPROVADA -  
IMPOSSIBILIDADE DE DAR CONTINUIDADE À  
AÇÃO – PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL -  
RECURSO ESPECIAL - NÃO CONHECIMENTO.*

**Na linha de orientação jurisprudencial  
prevalecente no âmbito do STJ, para a propositura  
da ação popular, não basta a alegação de ser o ato  
ilegal, mas é necessária a comprovação da  
lesividade ao erário público.**

*O reexame de matéria probatória não enseja a  
interposição de recurso especial (Súmula nº 7/STJ).*

*Recurso não conhecido, por maioria.”*

*(REsp n.º 185.835/RJ, Rel. Min. Garcia Vieira, DJU de 11/06/2001,  
p. 104).*

Nesta toada, perfeita, no particular, a sentença que entendeu pela ausência de interesse legítimo da parte, que reproduzo para evitar tautologia, com a observação de que não interfere no desate desta matéria a circunstância de a sentença ter se posicionado diversamente sobre a questão da responsabilidade pelo desfazimento do negócio:

*AUSÊNCIA DE INTERESSE LEGÍTIMO:*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*O interesse jurídico legítimo é evidenciado a partir da necessidade e utilidade do provimento jurisdicional buscado. E na hipótese, em razão da natureza da demanda proposta, de ser tal preliminar examinada considerando o objeto e fim da ação popular.*

*A ação popular, como vem disposto no art. 1º, da Lei 4717/65, tem por fim a invalidação de atos lesivos ao patrimônio público. E tal invalidação, por sua vez, pressupõe a existência jurídica do ato que se está a pretender a anulação.*

*Não se presta, de outra parte, a ação popular, a buscar o reconhecimento da inconstitucionalidade de leis. Sim, possível a utilização de tal instrumento processual para atacar lei de efeitos concretos ( como, aqui, se podeira entender a Lei 11. 085, por conceder isenções, por exemplo). Mas o pleito do autor, ressalte-se, que é o que delimita a prestação jurisdicional sob pena de a sentença incorrer em vício, não é neste sentido, mas sim dirigido unicamente aos atos contratuais levados a efeito pela Administração, ainda que lastreados em tal diploma legal.*

*Partindo-se disto, tem-se que, no caso, como sustentado quando do exame da ação ordinária, a negociação entre Estado e Ford, consubstanciados nos atos que aqui pretende o autor ver reconhecida a nulidade, fora rescindida de fato em 1999, quando a Ford retirou-se do empreendimento. Ou seja, a partir de tal data não mais vigorava entre as partes, ou tinham existência no mundo jurídico, as avenças que quer aqui o autor ver declarada a nulidade. Se assim é, evidentemente, de nenhuma utilidade jurídica o exame quanto à regularidade das cláusulas postas nos contratos, ou mais explicitamente: como declarar nulo um contrato que não mais produz eficácia no mundo jurídico?*

*Cabível neste ponto, mais uma vez, citar-se passagem do parecer do Ministério Público na ação ordinária, já transcrita retro, mas que vai aqui repetida para maior ênfase:*

*“Sob essa perspectiva fática, vislumbra-se de forma objetiva, que quem deu causa à rescisão foi a FORD, e não o Estado. Por isso, secundária qualquer discussão quanto à validade das cláusulas contratuais, pois rescindido o contrato unilateralmente pela FORD, resta, tão-somente, a verificação*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*dos efeitos da rescisão e não a análise acadêmica do conteúdo do contrato.”*

*Veja-se, inclusive, que o único ente que experimentou prejuízos decorrentes da inadimplência da ré Ford, buscou seu ressarcimento em demanda própria, aqui também apreciada.*

*De se registrar também que o Município de Guaíba reconhece que não empregou qualquer valor na negociação, sendo que inclusive as desapropriações das áreas onde seria instalado o complexo industrial contratado, foram promovidas pelo Estado. Da mesma forma, o Banrisul, que figurou, no contrato de financiamento, como mero gestor do FDI e, como ele próprio sustentou, nesta condição não fazia jus sequer à percepção de comissão de agente financeiro. E tanto é assim que somente o Estado veio a, em tese subsidiária nesta demanda, a aderir ao pleito do autor pelo ressarcimento.*

*E ao autor da ação popular, como posto em algumas passagens da demanda por este juízo, cabia ater-se aos limites que lhe era possível postular através de tal instrumento processual, devidamente dispostos na Lei 4717/65. Ou seja, sua legitimação para agir estava adstrita à sustentação da nulidade das avenças por lesivas ao patrimônio público e, com base nela e, mais do isto, somente em tal nulidade, sustentar o cabimento do pleito indenizatório. Assim, sem qualquer respaldo a pretensão que veio formulada pelo autor em uma das emendas no sentido de “aderir à tese do Estado” na ação ordinária no sentido da inadimplência da Ford, como se pudesse se arvorar em legitimação extraordinária que lhe capacitasse a defender interesses próprios do ente estatal. Da mesma forma, descabida a pretensão do autor de, por meio de ação popular, postular pela responsabilização dos réus por improbidade administrativa.*

*Inclusive, digno de nota aqui também, que o autor, em uma de suas manifestações nos autos, dirigiu somente às pessoas físicas réas o pleito indenizatório, reconhecendo a inviabilidade de condenação das pessoas jurídicas em ressarcimento em favor delas próprias.*

*Desta feita, se falece ao autor interesse jurídico legítimo no pleito de anulação das avenças, pressuposto que lhe legitima a agir por meio*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*de ação popular, obviamente que não remanesce nenhum pedido subsidiário ou consequente.*

*Sobre o tema aqui posto, a ementa e parte do voto do relator no acórdão prolatado nos autos da Apelação Cível Nº 70030472781, além dos seguintes arestos que, guardadas as devidas proporções, vão adotados como razões de decidir:*

*Apelação Cível Nº 70030472781:*

*Ementa: Apelação cível. AÇÃO POPULAR. CONTRATO DE DEPÓSITO DOS VALORES RELATIVOS AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. EXTINÇÃO DO FEITO. RESCISÃO DO CONTRATO. Ausência de PARTE VENCIDA. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA.*

*A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas e os honorários advocatícios (art. 20 do CPC).*

*Tendo o feito sido extinto em razão da perda do objeto (rescisão do contrato que se pretendia anular), não há vencido nem vencedor.*

*Não pode, por isso, o réu responder pela sucumbência.*

*Apelação provida. Voto vencido.*

*Voto: “Des. Marco Aurélio Heinz (RELATOR)- Quanto à competência da Justiça Estadual, já foi objeto de exame e decisão (fl. 89), firmada a legitimidade do juízo da Comarca de Gravataí.*

*“Relativamente ao mérito do recurso, tenho que procede.*

*“A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios (art. 20 do CPC).*

*“No caso, o feito foi extinto em razão da perda do objeto da demanda, que era o reconhecimento da nulidade do contrato firmado pela Administração Municipal com a Caixa Econômica Federal, tendo por objeto os depósitos dos valores*





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*correspondentes aos pagamentos dos benefícios previdenciários dos servidores do Município.*

*“A perda do objeto se deu porque no curso da demanda foi rescindido o referido contrato.*

*“Desaparecendo o motivo da demanda, não subsiste a lide, devendo ser extinto o feito.” ( omissis)*

*Sem grifos no original*

*Ementa: REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. PERDA DE OBJETO. Trata-se de ação popular ajuizada para declaração de nulidade de procedimento licitatório para exploração da concessão de serviços de transporte urbano no Município de Canoas, ao argumento de existência de irregularidades, julgada extinta na origem por perda de objeto. Conforme as provas coligidas aos autos, o procedimento licitatório restou frustrado em decorrência de inabilitação da única empresa participante do certame. Logo, impossível a declaração de sua nulidade. Superveniente perda do objeto. Extinção do processo sem julgamento de mérito, por falta de interesse, ex vi legis art. 267, inc.VI, do CPC. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Reexame Necessário Nº 70033143967, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 09/11/2011)*

*Ementa: APELAÇÃO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. EXTINÇÃO DA AÇÃO. VIA IMPRÓPRIA. O ato sindicável por ação popular deve a um só tempo ser nulo ou anulável e lesivo ao patrimônio público, compreendendo este "a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural". (CF- art. 5.º,*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*LXXIII). "Somente essa dupla condição negativa, autoriza a hostilidade do ato pela "actio popularis". De outra parte, o critério de proporcionalidade para fixação do número de vereadores, no que consubstanciaria imoralidade perpetrada pela Casa Legislativa Municipal, sabe à inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica, não sendo a ação popular via própria ou meio adequado para controle. Apelo desprovido. Unânime. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70047359195, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/05/2012)*

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. EXTINÇÃO POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. CABIMENTO.*

*1. No caso concreto, tem-se ação popular que foi julgada extinta sem resolução de mérito por perda superveniente do interesse de agir em razão da anulação, pela própria Administração Pública, do ato impugnado. A extinção ocorreu antes da triangulação do feito, ou seja, antes mesmo da citação da parte recorrida.*

*2. No entanto, pelo princípio da causalidade, que rege a temática dos honorários advocatícios, responde pelos ônus da sucumbência aquele que deu causa à demanda - no caso, considerando o exercício da autotutela administrativa no mesmo sentido do que foi propugnado pelo autor-recorrente, fica evidente que a causa da ação é de responsabilidade dos réus apontados, a quem compete arcar com os honorários, independentemente do julgamento sem resolução do mérito.*

*3. Ganha relevância, ainda, o fato de que, apesar de não ter havido a citação dos réus, os mesmos chegaram a ser intimados do teor de medida liminar.*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*4. Recurso especial provido, devendo os autos retornarem à origem para a fixação de honorários advocatícios. REsp 916611 / SP RECURSO ESPECIAL 2007/0005229-9*

*Impõe-se, assim, a extinção da Ação Popular.*

*Por fim, por não se reconhecer de forma evidente agir temerário, pelo autor, não se há de impor-lhe os ônus decorrentes do art. 13, da Lei 4717/65.*

Além disso, evidente que a análise sobre a nulidade das cláusulas contratuais na Ação Popular e na ação ordinária não necessariamente precisaria ser tratada com uniformidade (embora nos dois casos tenha restado prejudicada). Ora, a decisão proferida na Apelação Cível nº 70034095174, que deu provimento ao recurso, apenas reconheceu a necessidade de decisão conjunta em razão da conexão entre os processos, o que em nada se assemelha à obrigação de decisões uniformes (como quer o Apelante), que ocorre nos casos de litisconsórcio unitário.

A nulidade, enquanto fim na Ação Pública, é meio na Ação Ordinária, como forma de se alcançar o ressarcimento.

Complementam este raciocínio as contrarrazões de apelação, firmadas pelo advogado Humberto Ávila (fl. 1.179), que, de forma percuciente, aborda a questão:

*“Isso não significa que a questão da validade do contrato também teria perdido o objeto na Ação Ordinária, justamente porque os seus requisitos e pedidos distinguem-se dos da Ação Popular. A Ação Pública tem como objeto a desconstituição de atos lesivos*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

ao Erário, a fim de que cessem os seus efeitos. Já a Ação ordinária serve de instrumento para que o Estado postule o ressarcimento dos valores negociados com a Ford, ou em razão da nulidade do contrato, ou em razão do inadimplemento contratual. Como se disse, as ações têm requisitos e pedidos diferentes, de forma que as decisões que julgam ambos os processos não necessariamente serão idênticas.”

Dessa forma, quaisquer das razões suscitadas pelo Apelante não têm aptidão para infirmar as conclusões da bem fundamentada sentença em reexame necessário – na parte, naturalmente, em que tratou da ação popular em comento –, que merece ser mantida pelos seus próprios fundamentos, restando prejudicadas as demais teses que procuram rediscutir a causa, porquanto sequer vencida a barreira das condições da ação.

**IV. Diante do exposto**, em relação ao processo 001/1.05.0316264-0, cadastrado neste Tribunal de Justiça sob o nº 70057424046:

1. **Dou provimento, em parte**, a apelação da FORD BRASIL LTDA, para limitar a condenação que lhe foi imposta à quantia de R\$ **22.781.747,64**, corrigida monetariamente desde 31 de março de 1999 pelo IGPM, acrescida de juros de 6% ao ano, a contar da citação, e, a partir de 10 de janeiro de 2003, de 12% ao ano, com redimensionamento dos honorários advocatícios;



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

2. **Dou parcial provimento** ao apelo do ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL unicamente para aumentar a verba honorária fixada em seu prol.

E, quanto à Ação Popular, processo 001/1.05.0320937-0, autuado no Tribunal de Justiça com o nº 70057424830, **NEGO PROVIMENTO** à apelação.

A sentença, no mais, resta mantida, em reexame necessário.

#### **DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO (REVISOR)**

Revisei o processo e não posso deixar de consignar elogio ao minucioso voto do eminente Relator, que acompanho.

No que concerne à responsabilidade pelo rompimento do contrato, não tenho a mínima dúvida de que é do Estado.

A notificação extrajudicial emitida pelo ente público, em 30/03/1999, assinada por seu Procurador-Geral e pelos Secretários de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (fls. 363 a 365) deixou **patente a intenção de não cumprir o contrato firmado** um ano antes, em 21/03/1998, após estudos de viabilidade e Protocolo de Intenções assinado em outubro de 1997. E foi ela entregue mesmo antes da análise da prestação de contas da primeira parcela do financiamento.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Naquela, **convocando** o Diretor-Presidente da Ford no Brasil “à discussão do contrato, ante a total ausência de culpa do notificante e a intenção explícita de, sem incidir em mora, **pactuar em termos válidos e exequíveis o modo como o capital público deverá se fazer presente**” afirmou o Estado: “3.(...) Tendo por base o crescente declínio das disponibilidades de caixa, a existência de compromissos constitucionalmente vinculados e demais prioridades de interesse público, todos estes motivos de força maior, **fica inviabilizado o cumprimento das obrigações na forma pactuada**. 4. Além disso, cumpre observar a necessidade de ser estabelecido um real ponto de equilíbrio contratual entre as partes, uma vez que o contrato estabeleceu vários benefícios à empresa, muitos deles de discutível constitucionalidade, **que se mostram de impossível atendimento** sem preterição da continuidade do serviço público” (grifei – fl. 364).

Como bem ressaltou o ilustre Relator, as notícias na imprensa inclusive antecederam a notificação retro, demonstrando que o novo Governo já estava inclinado a não cumprir a avença na forma como ela fora pactuada, após ampla negociação de meses, olvidando-se que o Estado é uno e que os governos são transitórios.

E nem ao menos se pode acolher alegação de dificuldades do caixa do Estado, pois a verba destinada ao projeto estava depositada em conta bancária específica para tal.

Sob o argumento de equilíbrio econômico-financeiro e de existência de vícios no pacto, buscou o Estado reduzir de forma drástica os investimentos a que havia se comprometido. Resta claro que não estava inclinado a negociar o pacto, mas a impor as suas condições à Ford, em completo desrespeito a contrato em plena execução.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

A nova “oferta”, se tivesse sido apresentada no início das tratativas para instalação do complexo industrial, provavelmente não teriam atraído o empreendimento ao Estado. A Ford exerceu seu direito de não renegociar o contrato.

Não se pode deixar de considerar que a renegociação pretendida, além de reduzir valores em R\$ 98 milhões em comparação ao pacto inicial (quase 43% de redução considerada a parte do financiamento), submeteria o contrato a indefinições, pois havia pontos que não dependeriam apenas da vontade das partes para serem alcançados, como bem ressaltado pelo eminente Relator. E contrato desta envergadura, que foi submetido a estudo de viabilidade anterior, com protocolo de intenções, não comportaria situação de indefinição.

E a relação era mais abrangente do que apenas a do contrato em questão, pois outras dezoito indústrias fornecedoras se instalariam no complexo.

Ainda assim, conforme retratado no voto do eminente Relator, seguiram-se tratativas e reuniões entre os representantes das partes na tentativa de acordo. Ou seja, a empresa não desistiu do empreendimento sem buscar uma forma de resolver o impasse criado pelo próprio Governo do Estado, sem sucesso.

Isso foi por ela relatado na sua notificação de retirada, emitida em 29/04/1999, afirmando que *“Seguiram-se reuniões entre as partes, totalmente infrutíferas, posto que o Estado do Rio Grande do Sul manteve-se irredutível no sentido do não cumprimento do contrato, deixando de praticar e impedindo a prática de qualquer ato no sentido de viabilizar o prosseguimento do projeto. Ou seja, o projeto foi paralisado por ato unilateral do Estado. As notícias veiculadas pela imprensa de todo o País retratam, de*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*modo inequívoco, a estratificação da posição do Governo do Estado do Rio Grande do Sul que, intencionalmente, tem agido de forma a provocar a desconstituição da relação jurídica estabelecida com a empresa” (fl. 376).*

A Ford, uma das maiores empresas automotivas do mundo, obviamente, tinha como política interna exigências mínimas de investimento em parceria com o poder público para a instalação de seus negócios em determinada região.

Cumpre ressaltar a boa-fé da companhia que, ao firmar o contrato, presumia, além da legalidade do ato administrativo, o compromisso de cumprimento da avença. Diferente fosse, não teria vindo para o Rio Grande do Sul, após quase 01 ano de tratativas com vários Estados que buscavam tê-la em seus territórios. Optou pelas terras Gaúchas e estava em fase de instalação quando assumiu o novo Governo que, ignorando tudo o que fora antes realizado e pactuado, teve a pretensão de reabrir o debate e alterar substancialmente o contrato.

Sobre a boa-fé nas relações com a Administração Pública, leciona o Professor Juarez Freitas<sup>16</sup>:

***“O princípio da confiança legítima ou da boa-fé recíproca nas relações de administração apresenta tal relevo que merece tratamento à parte, não obstante ser inerência da junção dos princípios da moralidade e da segurança das relações jurídicas. A despeito de rarefeitas disposições legais no Direito Brasileiro, inequívoco que o princípio da confiança legítima estatui o poder-dever de o administrador público zelar pela estabilidade de uma relação timbrada pela fidúcia mútua, sem injustificáveis discontinuidades administrativas e sem que se***

---

<sup>16</sup> FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos. 4ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2009. pp. 94 a 96.





MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

***presuma a má-fé. Sobe de ponto em relação aos atos administrativos que conferem vantagens a cidadãos de boa-fé.***

***De fato, uma das tantas lições trazidas por sucessivas crises na área, por exemplo, de investimentos em infra-estrutura (rodovias, portos, ferrovias, energia, etc.) reside na falta de confiabilidade regulatória para viabilizar parcerias impropeláveis e de longa maturação. A perversa quebra de expectativas, a sucessão de medidas voláteis e abruptas, culminando em risco de sinistros calotes ou rupturas, tudo se assemelha, no plano do imaginário, a golpes truculentos de Estado, ainda que em miniatura. Por muito tempo, não por acaso, a depreciação da confiança acarretou, entre outros efeitos, a dificuldade para encontrar fontes menos dispendiosas de custeio da dívida pública. (...)***

As alegações do Estado relativas a ilegalidades e inconstitucionalidades contidas no contrato constituem, como bem ressaltou o ilustre Relator, *venire contra factum proprium*, pois pretendia ignorá-las na hipótese de a empresa aceitar a renegociação proposta.

Logo após a notificação de retirada emitida pela Ford, com imensa repercussão negativa, certamente com a intenção de se eximir ou minorar a responsabilidade pelo fato, o então Governador Olívio Dutra encaminhou, em 03/05/1999, carta ao Presidente Mundial da Ford manifestando interesse no prosseguimento do projeto, porém em bases muito distintas do contrato que fora assinado. Transcrevo trechos da correspondência:

*“Em 1º de janeiro, assumimos o governo. Em seguida, recebemos uma solicitação de audiência da direção da Ford do Brasil. Como ainda não havíamos concluídos os estudos sobre os contratos e, também, não estava completa a análise sobre a situação financeira do governo, não havia condições,*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*naquele momento, para conceder uma audiência que fosse efetivamente de trabalho.*

*Lembro que somente após a posse foi possível verificar que o governo anterior havia se comprometido a conceder para a Ford do Brasil um empréstimo de R\$ 210 milhões, com cinco anos de carência e dez anos para pagamento, sendo que R\$ 42 milhões já tinham sido entregues à empresa. Comprometeu-se, também, a realizar obras que custariam R\$ 234 milhões. Estamos falando, portanto, de compromissos do Estado do Rio Grande do Sul na ordem de R\$ 444 milhões. Havia, ainda, o compromisso de obter um empréstimo junto a um banco federal no valor de U\$ 550 milhões, e isenção de impostos, que, calculada sobre o período e faturamento projetados, chegariam a mais de R\$ 3 bilhões.*

*Estas condições foram acordadas mesmo com o Estado apresentando a seguinte situação financeira: a arrecadação anual é de cerca de R\$ 5 bilhões e o Estado gasta R\$ 6,2 bilhões com seu custeio total. Portanto, para pagarmos os salários dos funcionários e cumprirmos minimamente as funções básicas de governo, como saúde, educação e segurança, mais os compromissos com a rolagem da dívida pública já temos um déficit anual de 1,2 bilhão.*

*Ao constatarmos tamanha dificuldade financeira e, cientes da importância da instalação da empresa em nosso Estado, notificamos extrajudicialmente a Ford do Brasil, em 30.03.1999, que por motivo de força maior não poderíamos cumprir o contrato nos termos firmados anteriormente e que, portanto, era preciso renegociar o acordo. Esperávamos que logo após a notificação a Ford do Brasil se dispusesse a trabalhar na construção de uma alternativa de renegociação que fosse viável para o Estado e, ao mesmo tempo, preservasse os interesses da empresa. Estranhamente não foi isto que aconteceu.*

*Com muito esforço, conseguimos elaborar uma proposta de forma séria e responsável, que compatibilizasse as possibilidades financeiras do Estado e a manutenção do projeto Amazon em nosso Estado. A proposta apresentada é a que segue:*

*- liberação de um empréstimo de R\$ 70 milhões;*



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

- *manutenção do empréstimo já pago de R\$ 42 milhões;*
- *não contestação à isenção de impostos;*
- *realização de R\$ 84 milhões em obras pelo governo do estado;*
- *buscar, em conjunto com a empresa, que o governo da cidade de Guaíba realizasse obras em estradas municipais no valor de R\$ 36 milhões, através de empréstimo a ser concedido ao município;*
- *permitir que empresas privadas realizassem obras e recebessem através de tarifas de investimento feito, em especial no Porto de Rio Grande.*

*Portanto, mesmo numa situação adversa, de um acúmulo de déficits operacionais e de um passivo descoberto de mais de R\$ 1 bilhão, conseguimos formular uma pessoa que compatibiliza a situação financeira do Estado e a viabilização da montadora, o que revela efetivamente a vontade política do Governo de manter a montadora em solo gaúcho, ao contrário do que tem afirmado o Presidente da Ford do Brasil. Com esta proposta, faltariam cerca de R\$ 100 milhões para atingir o contrato inicial e este valor poderia ser encaminhado para obtenção de empréstimo junto a um banco federal.*

*Ao buscarmos a renegociação do acordo firmado anteriormente, não estamos rompendo o contrato, mas sim estamos apresentando uma proposta dentro do limite possível, considerando nossa situação financeira. Em nenhum momento a Ford do Brasil aceitou discutir nossa proposta, optando por anunciar a desistência de instalar a fábrica no nosso Estado. Estranhamos, portanto, a postura de intransigência da direção da Ford do Brasil, levando em conta a magnitude do projeto.”*

Descumpridas as obrigações por parte do Estado, ou pelo menos demonstrando o ente público que não as cumpriria, estava a Ford liberada de sua parcela, conforme previsão contida na Cláusula Décima Segunda, Item 1, do instrumento firmado entre as partes, reproduzida no voto do ilustre Relator.

Assim, agiu a empresa conforme o direito e o contrato.



MBP

Nº 70057424830 (Nº CNJ: 0467110-87.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

No que concerne à devolução dos valores recebidos pela primeira parcela do financiamento e de subvenção de investimentos com base em ICMS, foi o eminente Relator muito cuidadoso na análise, chegando a resultado que entendo o mais adequado ao caso.

Apenas consigno que, realmente, não pode a questão da subvenção ser tratada como tributária para fins de incidência de decadência, pois derivada de um todo maior com **caráter contratual**. E como tal deve ser considerada, sem o reconhecimento da decadência pretendida pela Ford.

Com estas considerações, acompanho o excelente voto do Desembargador Marcelo, inclusive no que concerne à ação popular.

**DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA (PRESIDENTE)** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA** - Presidente - Apelação Cível nº 70057424830, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, DERAM PROVIMENTO PARCIAL A AMBOS OS APELOS INTERPOSTOS NA AÇÃO ORDINÁRIA E NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO MANEJADA NA AÇÃO POPULAR, MANTIDA A SENTENÇA, NO RESTANTE, EM REEXAME NECESSÁRIO."

Julgador(a) de 1º Grau: LILIAN CRISTIANE SIMAN