



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR 1º VICE - PRESIDENTE DO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.963.001-40, por meio do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária- GAESF, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro no Art. 5º, inciso LXIX, da Constituição da República Federativa do Brasil e no art. 1º da Lei nº 12.016/09, impetrar o presente

**MANDADO DE SEGURANÇA**  
**COM PEDIDO LIMINAR**

em face do

- 1) Sr. LUIZ CLAUDIO FERNANDES LOURENÇO GOMES**, Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento, cujo domicílio legal situa-se na Avenida Presidente Vargas, nº 670, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20.071-001, neste ato nomeado como autoridade coatora;
- 2) Sra. SILVIA FABER TORRES**, Assessora Jurídica – Chefe da Secretaria de Estado da Fazenda, cujo domicílio legal situa-se na Avenida Presidente Vargas, nº 670, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20.071-001, neste ato nomeado como autoridade coatora;
- 3) ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno na qual se encontram integrados as autoridades coatoras acima mencionados, com sede na Rua Pinheiro Machado s/nº, Laranjeiras, nesta cidade, CEP 22.231-090, na esteira do que dispõe o art.6º da Lei nº. 12016/2009.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

## **1. FATOS**

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio deste Grupo Especializado no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária - GAESF, instaurou, no âmbito das suas atribuições descritas na Resolução GPGJ n. 2.100/2017, o Inquérito Civil nº. 29/2017, a partir de encaminhamento dos autos do Inquérito Civil originariamente deflagrado pelo promotor titular da 8ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital, para apurar eventual direcionamento quando da concessão de benefício fiscal à sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA, através do Decreto nº 45.450/15. O referido decreto concedeu créditos presumidos a estabelecimentos que recebem em transferência aço beneficiado no processo de industrialização integrado, respeitadas uma série de condições. Mas apesar da aparência de generalidade, teria sido supostamente direcionado à referida empresa.

O pedido de auxílio, que foi formulado pelo Promotor de Justiça de origem, se encontra acostado à f. 19, tendo sido o mesmo deferido pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça, em virtude da relevância institucional e da sua adequação ao âmbito das atribuições desse Grupo Especializado no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos Contra a Ordem Tributária (vide f. 21).

Como Anexos I e II, constam as cópias dos processos administrativos nº E-11/003/173/2017 e E-11/003/248/2015, que tratam da concessão, à LITOGRAFIA VALENÇA LTDA, do tratamento tributário especial previsto na Lei nº 5636/10, que substituiu a Lei nº 4533/2005. Em linhas gerais, cuida-se de benefício do diferimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente na cadeia produtiva da mencionada sociedade.

Dos aludidos processos administrativos concessórios, apurou-se que a referida empresa, que tem sua sede localizada na cidade do Rio de Janeiro desde 1998, abriu uma filial no município de Barra Mansa, em 2007. Em dezembro de 2009, foi inaugurada outra filial dessa mesma sociedade empresarial, agora no município de Valença, só para que ela pudesse se enquadrar no



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

incentivo fiscal concedido pela Lei nº 4533/2005 (posteriormente substituída pela Lei nº 5636/10).

O tratamento tributário especial previsto pela Lei nº 4533/2005, substituído pelo da Lei nº 5636/10 que, em linhas gerais, manteve o benefício do diferimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) incidente na cadeia produtiva da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. Desta feita, a concessão do tratamento tributário diferenciado se deu em 18.1.2010, vigorando a partir 1.2.2010, com prazo de duração até 31.12.2030. (fl. 48 do proc. E-11/003/173/2015)

Nesse contexto, a unidade incentivada de Valença compra as bobinas de aço da CSN com diferimento, transferindo posteriormente as folhas de flandres, fabricadas com a referida matéria-prima, para a sua unidade de Barra Mansa, pagando na operação 2% de ICMS e creditando-se em 19%. Em seguida, da filial de Barra Mansa transfere novamente, desta vez, folhas litografadas, sem incentivo, para sua sede na cidade do Rio de Janeiro, onde faz a montagem das latas.

Entretanto, houve nova alteração na legislação tributária, com a edição da Lei nº 6.979/15, que passou a conceder às supramencionadas operações realizadas pela LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. isenção, ao invés do diferimento. Assim, a unidade incentivada de Valença passou a comprar as bobinas de aço da CSN com isenção, no lugar do diferimento. Posteriormente, continua transferindo as folhas de flandres da referida filial para sua unidade Barra Mansa, pagando 2% de ICMS. No entanto, ao invés do creditamento anterior de 19%, agora só pode transferir créditos de 12%, conforme a inteligência do art. 5º§ 2º da Lei nº 6.979/15. Ou seja, uma redução de 7%. Dando continuidade à sua cadeia produtiva, da filial de Barra Mansa segue transferindo as folhas litografadas, sem incentivo, para sua sede na cidade do Rio de Janeiro, onde é feita a montagem das latas.

Foi acostado aos autos o proc. E-11/003/173/2015, relativo à solicitação em 10.8.15, pela LITOGRAFIA VALENÇA LTDA., de concessão por decreto de um novo incentivo, nos moldes da Lei nº 5.636/10, para que pudesse retornar à situação anterior, quando gozava de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

maior creditamento, alegando ter firmado contratos e realizado grandes aportes com base nos pressupostos da antiga legislação. Aduziu ainda que, todo seu projeto de crescimento alicerçou-se no benefício fiscal da Lei nº 5.636/10, tendo as modificações introduzidas pela Lei nº 6.979/15 colocado em risco o prosseguimento de seu projeto de investimentos (fls. 4-9 do proc. E-11/003/173/2015).

Às fls. 60-65 do proc. E-11/003/173/15 consta de parecer técnico da CODIN, segundo o qual a sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA, desde o início da fruição do referido benefício fiscal, investiu mais de R\$ 20 milhões na modernização de seu parque industrial, gerando 390 empregos no mesmo período.

Desta feita, foi atendido o pleito da referida empresa, com a edição do Decreto nº 45.450, em 16.11.2015, o qual, em seu considerando, restou textual que a razão de sua edição foi a solicitação contida no procedimento administrativo iniciado pela LITOGRAFIA VALENÇA LTDA.

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

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Ressalte-se ainda que, a nova legislação não possui a limitação territorial das leis anteriores, permitindo que a unidade de Barra Mansa da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. passe a usufruir do benefício dos créditos presumidos.

Nesse diapasão, de acordo com o que foi sucintamente relatado, apesar da aparência de generalidade, o referido tratamento tributário especial se adequou perfeitamente às condições e necessidades da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. Dado que o benefício oferecido é exatamente o percentual de créditos que a referida empresa perdeu com o advento da Lei nº 6.979/2015; qual seja, 7%.

Ademais, as condições estipuladas pelo Decreto, que abrangem o enquadramento nos incentivos anteriores, número de estabelecimentos no estado, valor de investimento realizado e empregos gerados, se amoldam plenamente às especificidades da mencionada sociedade empresária, tendo em vista os dados apresentados no relatório da CODIN anteriormente mencionado.

Nesse sentido, foi acostado aos autos o proc. E-11/003/248/2015, relativo ao pedido de enquadramento da referida empresa no benefício do Decreto nº 45.450/2015, protocolado em 26.11.2015. (fl. 3 do proc. E-11/003/248/2015)

No mencionado pleito administrativo, consta parecer técnico da CODIN, que discorre sobre o impacto negativo nas operações da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA da edição da Lei nº 6.979/15, que já foi brevemente narrado neste relatório, argumentando que o Decreto preserva a viabilidade econômica da operação da referida empresa no estado, possibilitando a transferência de sua planta de estamparia e montagem de Goiás para sua unidade de Barra Mansa. (fls. 75-82 do proc. E-11/003/248/2015).

A referida nota técnica calculou uma **redução de mais R\$ 700 mil mensais no recolhimento de ICMS referente às operações da unidade de Barra Mansa da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA., sendo gerado ainda um crédito de quase R\$ 300 mil**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

para a mencionada empresa, no mesmo período. Foi recomendada pela CODIN a alteração do decreto em análise, no tocante ao saldo credor que venha a existir a cada mês, sugerindo a inclusão de dispositivo que determine seu estorno.

O parecer da CODIN também aponta que a Lei nº 6.979/15 reduziu em mais de R\$ 5 milhões os creditamentos mensais somados das unidades do Rio de Janeiro e de Barra Mansa da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. Destaca ainda que, espera efeito global positivo na arrecadação estadual, com incremento nas operações da referida empresa, que passará a consumir mais insumos da CSN, além da manutenção dos empregos já criados e geração de 50 novos empregos com a transferência da unidade de Goiás para Barra Mansa.

Assim, o supramencionado parecer foi encaminhado para deliberação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (SEDEIS), que deferiu o enquadramento pleiteado, em 8.12.2015, determinando, ainda, o estorno, em cada período de apuração, dos saldos credores porventura gerados com os créditos presumidos e o não recebimento na unidade enquadrada de produto acabado transferido da sua unidade do Rio de Janeiro. (fl. 83 do proc. E-11/003/248/15)

Os fatos, sucintamente narrados acima, foram determinantes para que fosse expedido ofício à Secretaria de Estado de Fazenda com as seguintes requisições (vide f. 30/37 do inquérito civil):

- 1) Que encaminhasse cópia das Guias de Informação e Apuração de ICMS – GIA-ICMS, relativas à sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (CNPJ: 02.712.119/0001-12- sede no Rio de Janeiro, CNPJ: 02.712.119.0006-27- filial de Valença, CNPJ: 02.712.119/0004-65- filial de Barra Mansa), de 2015 até os dias atuais;
- 2) Que informasse quanto foi apurado de crédito em favor da empresa LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (CNPJ: 02.712.119/0001-12- sede no Rio de Janeiro, CNPJ: 02.712.119.0006-27- filial de Valença, CNPJ: 02.712.119/0004-65- filial de Barra Mansa), desde a concessão do benefício previsto no Decreto nº 45.450/15.
- 3) Que esclarecesse se houve ou ainda há concomitância de fruição pela referida empresa dos benefícios da Lei nº 6.979/15 e do Decreto nº 45.450/15.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

- 4) Que indicasse para quais sociedades empresárias a LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (CNPJ: 02.712.119/0001-12- sede no Rio de Janeiro, CNPJ: 02.712.119.0006-27- filial de Valença, CNPJ: 02.712.119/0004-65- filial de Barra Mansa) revende seus produtos beneficiados.
- 5) Que informasse de quais empresas são comprados os insumos utilizados pela referida empresa, esclarecendo se há outros fornecedores além da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Desta forma, nos dias 12 de julho de 2017 e 30 de agosto de 2017 foram expedidos os ofícios GAESF/SEC nº 249/2017 e nº 456/2017 (reiteração) (f. 63/64-79/80) à Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento, na pessoa de seu então SubSecretário de Receita da Secretaria Estado da Fazenda e Planejamento, **Sr. Adilson Zegur**, requisitando as mencionadas informações.

O ofício foi respondido pelo SubSecretário de Receita da Secretaria Estado da Fazenda e Planejamento, Sr. Adilson Zegur, (por intermédio do Ofício SEFAZ/SGAB nº 89/2017), em 26 de outubro de 2017, informando que “...conforme manifestação da Assessoria Jurídica/SEFAZ, os dados estão protegidos pelo sigilo fiscal do art. 198 do CTN” (f. 95). Ocorre que, além de não anexar no seu ofício/resposta a dita “... manifestação da Assessoria jurídica/SEFAZ...”, não faz qualquer menção sobre quais das 5 (cinco) requisições que lhe foram dirigidas seriam, na sua aceção (ou na da Assessoria Jurídica), sigilosas; e nem a razão de ser considerada como tal.

Em razão disso, este órgão ministerial expediu novo ofício, agora o tombado sob o nº 03/2018, datado de 8 de janeiro de 2018, novamente dirigido ao SubSecretário de Receita da Secretaria Estado da Fazenda e Planejamento, para que o mesmo esclarecesse quais das requisições feitas no ofício negado eram sigilosas, devendo, ainda, ser encaminhando o mencionado parecer da Assessoria Jurídica da SEFAZ (f. 85).

O mencionado ofício foi recebido no Protocolo Geral da Fazenda Estadual no dia 10 de janeiro de 2018, mas não foi respondido, conforme se depreende da informação subscrita pela Secretaria do GAESF à f. 90.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Desta forma, o ofício antes referido foi reiterado por este órgão ministerial, por meio do Ofício GAESF/SEC nº 466/2018 (f. 98), mas foi agora **direcionado ao atual Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento, Sr. Luiz Claudio Fernandes Lourenço Gomes - ora impetrado.**

Apesar de tal reiteração ter sido dirigida ao **Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento, Sr. Luiz Claudio Fernandes Lourenço Gomes**, no dia 9 de maio de 2018 (vide f. 98 do inquérito), somente no dia 12 de junho de 2018, o mesmo foi respondido, através do **Chefe de Gabinete da SEFAZ, Sr. Amaury Perlingeiro do Valle**, o qual se limitou a solicitar **dilação de prazo para resposta (f. 102).**

Ressalte-se que, conforme informação da Secretaria do GAESF de fl. 101, a referida resposta foi juntada por equívoco a inquérito civil diverso, tendo sido efetivamente juntada ao presente feito em 5.7.2018.

Na supramencionada resposta de fl. 102, o Sr. Amaury, dentre outros documentos, anexou **um parecer da Assessoria Jurídica (vide f. 106/108), através do qual, muito sucintamente, a Procuradora de Estado, ora impetrada, opina pelo indeferimento do envio de informações e documentos relativos “cópia das Guias de Informação e Apuração de ICMS-GIA ICMS de 2015 até a presente data” e ao “montante de crédito apurado desde a concessão do benefício fiscal previsto no Decreto nº 45.450/2015...”, por consideram que tais dados estariam acobertados pelo sigilo fiscal (f. 108).**

Esse mesmo parecer, no entanto, aduz que devam ser fornecidas informações relativas à existência ou não de concomitância de fruição dos benefícios da Lei nº 6979/15 e do Decreto nº 45.450/2015. Acrescenta ainda que, as respostas às quesitações ministeriais no tocante à quais sociedades empresárias comprem os produtos beneficiados pela investigada e em quais empresas são comprados os insumos por ela utilizados, não seriam de competência e conhecimento da SEFAZ.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Muito embora não concordemos com os “indeferimentos” – pelas razões de fato e de direito a seguir expostas – seguimos no propósito de, pelo menos, obter os documentos e informações que nem a Assessoria Jurídica se opôs a que fossem fornecidos ao GAESF.

Nesse diapasão, foi expedido novo ofício ao Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro, Ofício GAESF/SEC nº 1022/2018, datado de 19 de outubro de 2018 (fl. 149), para requisitar o encaminhamento das informações contidas no item 3 do Ofício GAESF/SEC nº 456/17, relativas à concomitância de fruição pela referida empresa dos benefícios da Lei nº 6979/15 e do Decreto nº 45450/15, cuja remessa foi deferida administrativamente no parecer da Assessoria Jurídica da SEFAZ, de fls. 106/108.

Assim sendo, torna-se imperioso concluir que o inquérito civil ora em comento merece ser instruído corretamente, com todas as informações que possam esclarecer a arrecadação gerada pela sociedade empresária investigada e a totalidade dos créditos gerados para sua sede e demais filiais localizadas no Estado, para que a sociedade fluminense seja efetivamente ressarcida do *quantum* que deixou de ser indevidamente recolhido aos cofres públicos, em virtude de eventuais irregularidades no enquadramento da investigada em tratamento tributário especial.

No entanto, a falta de cooperação da SEFAZ, na figura dos impetrados, impede que isso aconteça. Salta aos olhos a recalcitrância de tais autoridades, uma vez que sequer demonstraram as razões pelas quais entenderam que as informações que foram negadas ao *Parquet* estariam alcançadas pela proteção de confidencialidade.

Importante salientar que, vigente no momento da expedição do ofício e durante o prazo de resposta, a Resolução Conjunta SEFAZ/PGJ nº 114/11, que fixa regras de cooperação técnica entre os órgãos da Administração Fazendária Estadual e o MPE-RJ, determina a cooperação no desenvolvimento regular e a instauração de procedimentos investigatórios no âmbito do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Ministério Público, por meio do acesso às informações e documentos requisitados pelo órgão ministerial.

Ademais, a mencionada Resolução possui expressa disposição normativa impelindo que a Secretaria Estadual Fazendária auxilie nos inquéritos civis deflagrados pelo Ministério Público, tanto com informações, quanto com documentos, desde que comprovada a instauração de procedimento administrativo tendente a apurar suposta prática de infração administrativa, ou cível.

Seguindo rigorosamente as disposições da Resolução acima, os órgãos e agentes públicos da Administração Direta e Indireta Estadual outrora auxiliavam nas investigações extrajudiciais e nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público, já que concluíram que a concessão das cópias dos documentos, informações e processos administrativos fiscais ao órgão ministerial é uma *“mera transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública”*.

Todavia, após a Procuradoria do Estado junto à Dívida Ativa ter proferido PARECER/PG-05/MVCB nº 01/2018, oriundo do processo administrativo 2015.00464979 (mencionado nas manifestações da Assessora-Jurídica Chefe da SEFAZ, ora impetrada), o posicionamento das autoridades fazendárias mudou radicalmente.

Diametralmente oposta à antiga Resolução e em total descompasso com a posição largamente conhecida junto às demais autoridades administrativas, o Parecer nº 01/2018 perfilhou um entendimento de que as transferências de informações, em especial as sigilosas, deverão ser sempre precedidas de autorização judicial, ainda que tendentes a instruir inquérito civil. Antes de ter sido editado, vigia o entendimento do então Subsecretário Jurídico da Secretaria de Estado de Fazenda, Dr. Nilson Furtado de Oliveira Filho de que:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Ora, em se tratando de Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos Contra a Ordem Tributária – GAESF – criado na estrutura da Procuradoria Geral de Justiça na forma da Resolução GPGJ nº 2.100/17 do Ministério Público, em substituição a então coordenadoria – COESF, não há motivos para negar o encaminhamento das informações, sobretudo se assinada por *Parquet*, contendo a indicação do procedimento administrativo, o que se afigura *in casu*.

De outro turno, cumpre ressaltar que se trata de requisição do Ministério Público para fins de instrução de inquérito civil público, cujo escopo é apuração de eventual ato de improbidade administrativa, o que não afasta a atuação ministerial na seara penal, seja antes, durante ou depois da apuração no âmbito do Inquérito Civil.

Com efeito, as sanções previstas na Lei de Improbidade têm um caráter autônomo, figurando-se, portanto, independentes das possíveis sanções aplicadas pela esfera penal ou administrativa ao agente público, sendo certo que poderão ser aproveitadas pelo MP para oferecimento de denúncia ou medidas cautelares, a depender do desdobramento investigatório em questão.

**Ademais, entende-se que ocorre transferência do dever de sigilo, cabendo ao membro do MP requisitante o mesmo dever de cuidado com o manuseio das informações que cabe às autoridades fazendárias.**

Ante o exposto, considerando, ainda, a incidência da Resolução Conjunta SER/PGJ nº 114/2011, opino pelo encaminhamento das informações solicitadas pelo GAESF.

*Nilson Furtado de Oliveira Filho*  
Procurador do Estado  
Subsecretário Jurídico/SEFAZ  
ID. 19730753  
**NILSON FURTADO DE OLIVEIRA FILHO**  
**PROCURADOR DO ESTADO**  
**SUBSECRETÁRIO JURÍDICO**

Esse entendimento foi esposado em diversos pareceres, proferidos e juntados por ocasião das requisições corriqueiras que o GAESF fez à Secretaria de Estado de Fazenda, visando a instruir as dezenas de inquéritos civis que estão sob a sua presidência. Sendo, portanto, praxe o encaminhamento das informações solicitadas, desde que, para tanto, tenham sido editadas no bojo de um procedimento administrativo investigatório, como o inquérito civil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

No entanto, a partir desse novo Parecer, as requisições de documentos e de informações editadas pelo Ministério Público passaram a ser genericamente negadas, em uma evidente e flagrante postura beligerante do impetrado.

O que mais nos causa espanto é que tal entendimento nasceu da Procuradoria de Estado que atua junto à Dívida Ativa Estadual - conhecida como PG-5, enquanto que os documentos requeridos por este órgão ministerial fazem parte do conjunto de matérias e documentos afetos às Procuradorias com incumbência de atuar nos processos administrativos e judiciais de natureza tributária; a chamada PG-03. Órgão, esse, que era chefiado (até bem pouco tempo atrás) pelo Dr. Nilson Furtado de Oliveira Filho o qual, repita-se, emitiu o posicionamento destacado na folha anterior dessa petição inicial.

Em vista do cenário delineado, verifica-se que o agente público ora impetrado, amparado em um parecer jurídico proferido por autoridade incompetente, vem se negando a atender as requisições ministeriais, mesmo tendo sido elas proferidas no bojo de uma investigação oficial.

Simplesmente, nega ao Ministério Público informações, mesmo as que não têm nenhuma pertinência com as hipóteses previstas no art. 198, *caput*, do CTN, numa flagrante postura refratária, tendente a prejudicar uma investigação promovida no bojo desse inquérito civil, presidido pelo GAESF.

Ademais, considerando que a ação comissiva ora narrada se encontra também desassociada das normas cogentes previstas na Lei Complementar Nacional n.º 105/01, no art. 198, §1º, I e II do CTN, no art. 26, §2º da Lei n.º 8.622/93, e não havendo outra medida judicial cabível ao caso, deverá o presente *writ of mandamus* ser conhecido e provido, **para que seja determinado o encaminhamento ao GAESF das cópias das Guias de Informação e Apuração de ICMS – GIA-ICMS, relativas à sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (CNPJ: 02.712.119/0001-12- sede no Rio de Janeiro, CNPJ: 02.712.119.0006-27- filial de Valença, CNPJ: 02.712.119/0004-65- filial de Barra Mansa), de 2015 até os dias atuais, assim como do montante dos créditos gerados em favor da referida sociedade empresária, sede e**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

**filiais de Barra Mansa e Valença, desde o seu enquadramento no tratamento tributário especial do Decreto nº 45.450/15, até os dias atuais.**

## **2. DO DIREITO**

### **2.1. AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS, OS DEVERES E OS PODERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

A Constituição Federal de 1988, ao instituir que o Ministério Público passaria a ser um órgão autônomo, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, dotou-lhe de certas garantias fundamentais, para que pudesse cumprir seus misteres constitucionalmente previstos de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Carta Federal).

Por isso, ao enumerar as suas funções, conferiu-lhe, no seu art. 129, II e III, o poder-dever de instaurar inquéritos civis e de ajuizar ações civis públicas, como forma de tutelar os interesses difusos e coletivos e de zelar para que as normas constantes do ordenamento jurídico sejam cumpridas por todos, inclusive pelo Poder Público. Garantindo, para isso, dentre outras medidas, que o Ministério Público poderá “*expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva*”.

Torna-se claro, portanto, que o poder de requisição ministerial, advindo de sua função institucional de tutelar interesses transindividuais, tem expressa previsão constitucional, não podendo, portanto, ser subjugado por normatizações infraconstitucionais, menos ainda por entendimentos equivocados acerca da *mens legis* de tais regramentos infraconstitucionais, como ocorre *in casu*.

Seguindo a esteira do regramento constitucional antes destacado, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/2003) e, mais especificamente, a Lei Complementar Orgânica do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (LC nº 106/2003), fixaram as normas gerais de organização, definiram as funções de seus membros e elencaram as garantias e prerrogativas do MPERJ para que tais funções pudessem ser postas em prática. E, dentre as regras legais pertinentes, definiu também os meios de deflagração de procedimentos administrativos inquisitoriais (inquérito civil), bem com os poderes de instrução desses mesmos procedimentos, presididos pelo órgão ministerial:

**LEI 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993.**

*Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:*

*I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:*

*(...)*

*b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

**LEI COMPLEMENTAR Nº 106, DE 03 DE JANEIRO DE 2003.**

*Art. 35 - No exercício de suas funções, cabe ao Ministério Público:*

*I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos para a apuração de fatos de natureza civil, sempre que tal se fizer necessário ao exercício de suas atribuições e, para instruí-los:*

*(...)*

*b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades e outros órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das entidades sem fins lucrativos que recebam verbas públicas ou incentivos fiscais ou creditícios.*

Consolidando no plano fático as disposições legais acima e, tendo em vista o atual contexto de crise financeira que assola o Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instituiu o GAESF – Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária, com o objetivo de investigar a legalidade, a legitimidade e a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

eficiência na previsão, instituição e arrecadação dos tributos pelas Fazendas Estadual e Municipais, reprimindo, ainda, os ilícitos civis e penais praticados contra as regras legais de Direito Orçamentário, Financeiro e Tributário, nos termos da Resolução GPGJ nº 2.100/2017<sup>1</sup>.

Em virtude de tais funções e ante à notícia de que poderia estar ocorrendo alguma ilicitude na concessão de benefício fiscal incidente sobre o ICMS do Estado do Rio de Janeiro, o GAESF – Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária deflagrou o **Inquérito Civil nº. 29/2017**, que nada mais é do que uma investigação administrativa preliminar, instaurada e impulsionada por órgão ministerial legitimamente constituído, cujo objetivo é a colheita de substratos mínimos para que o próprio órgão possa identificar a eventual ocorrência de lesão ou ameaça de lesão a direitos difusos e coletivos indisponíveis, que possa ensejar propositura de eventual ação civil pública ou de improbidade administrativa.

Nas jurisprudências e na doutrina pátrias, mais especificamente nas lições dos mestres Hugo Mazzili, José Celso de Mello Filho, Nelson Nery Júnior e Édis Milaré, tem prevalecido o entendimento de que **a natureza jurídica do inquérito civil é de procedimento administrativo**, haja vista que, (1) no mesmo, não há acusação formal; (2) ele não se destina à

---

<sup>1</sup> Art. 2º – O GAESF tem por finalidade prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público incumbidos da prevenção e da repressão: (...)

II – aos ilícitos civis praticados em detrimento das ordens tributárias Estadual e Municipais, que atentem contra as normas regulamentares, legais e constitucionais referentes à previsão, instituição e arrecadação da receita tributária, em especial nos procedimentos que tenham por objeto:

- a) zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes à previsão, instituição e arrecadação da receita tributária, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras legislações congêneres;
- b) zelar pelo efetivo cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras legislações congêneres referentes à renúncia de receita tributária;
- c) acompanhar as metas de arrecadação de tributos, as medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos praticados nesta seara;
- d) acompanhar as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras normas congêneres que tenham referência com a receita tributária, a fim de zelar pelo cumprimento do resultado primário pretendido;
- e) promover a responsabilização dos agentes públicos por meio da ação de improbidade administrativa, pelo descumprimento das normas relativas à previsão, instituição, arrecadação e renúncia de receitas tributárias ou ainda em caso de quaisquer condutas que atentem contra a ordem tributária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

aplicação de sanção; (3) nele não se decide sobre controvérsias ou conflitos de interesses e que; (4) ele não interfere na situação ou relação jurídica de outrem (limitando, restringindo ou anulando direitos). A única finalidade de um Inquérito Civil é, portanto, investigar determinado fato, servindo, pois, unicamente (e não basicamente) de elemento de convicção para que o membro do Ministério Público forme sua *opinio* sobre se determinada conduta, de interesse social, é ou não ilícita.

Trata-se, portanto, de um nítido procedimento administrativo, presidido por autoridade não jurisdicional (portanto, lato senso, administrativa), que tem por finalidade analisar hipótese fática que se adequaria a uma infração administrativa fazendária, ou ainda a um ato de improbidade administrativa (tal com previsto no art. 198, § 1º, II do CTN).

Ademais, nos procedimentos administrativos de sua atribuição, genericamente considerados – dentre os quais, repita-se, o inquérito civil - poderá o Ministério Público expedir notificações requisitando, documentos, informações, certidões, exames ou periciais de qualquer órgão público ou particular, tal como prevê não só os já destacados arts. 26, inciso I, “b”, da Lei nº. 8.625/1993 e 35, inciso “b” e “d” da Lei Complementar nº.106/2003, como também os arts. 8º, §1º Lei de Ações Cíveis Públicas; 8º, incisos II, III e IV da Lei Complementar Federal nº 75/93; 223, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente e; 74, inciso V, “b” e “c” do Estatuto do Idoso, dentre outros.

Aliás, o próprio art. 26, §2º da Lei nº. 8.625/1993 e o art. 8, §2º da Lei Complementar nº 75/93 permitem que o *Parquet* requisite informações e documentos que envolvam sigilos, tendo, em contrapartida, o ônus de ser responsabilizado cível e criminalmente por eventual utilização de informações sigilosas de forma indevida.

Desta forma, a recusa das autoridades coatoras em responder à requisição ministerial dá margem a que o Ministério Público impetre ações mandamentais, como forma de resguardar e reforçar as suas missões institucionais, conforme disposto nos regramentos antes destacados:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*Art. 32. Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:*

*I - **impetrar** habeas-corpus e **mandado de segurança** e requerer correição parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes; (Grifou-se)*

No presente caso, a impetração dessa ação constitucional possui ainda diferentes sentidos, pois, além de salvaguardar e garantir o pleno exercício das funções institucionais de investigação do Ministério Público, servirá também como instrumento garantidor do direito ao acesso à informação; do princípio da publicidade administrativa que emana sobre as operações envolvendo erário e; da garantia de transferência de sigilo entre as autoridades administrativas, prevista no art. 198, §§ 1º, II e 2º, do Código Tributário Nacional.

**2.2. O SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA E PLANEJAMENTO – AUTORIDADE COATORA.**

De outra banda, no que concerne à autoridade coatora, tem-se que umas delas é o Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento – SEFAZ, Sr. Luiz Cláudio Fernandes Lourenço Gomes, responsável pelo atendimento aos ofícios e requisições expedidos pelo Ministério Público, que são direcionadas à sua pasta e que têm como conteúdo temas de sua competência.

De fato, conforme a cópia da resposta da SEFAZ, o mencionado Secretário se recusou a apresentar os documentos requisitados, tendo ignorado as razões que motivaram a expedição de ofício pelo Ministério Público, justificando, equivocadamente e de modo genérico, as suas supostas razões de negativa ao acesso ao procedimento administrativo fiscal instaurado e presidido pelo *Parquet* Estadual no fato de que isso violaria o sigilo das informações fiscais do contribuinte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Conforme destacado no tópico anterior, é dever de um Secretário de Estado atender às requisições ministeriais, expedidas no bojo de uma investigação oficial, que analisa eventual cometimento de atos ilícitos financeiros/orçamentários, cometidos no âmbito da Administração Fazendária de um ente público, em obediência ao dever de cooperação com o desenvolvimento regular e legal das investigações ministeriais<sup>2</sup>; o que cessaria o embaraço provocado no bojo do Inquérito Civil nº.29/2017. Inquérito esse que, por sua vez, tem por fim para apurar eventual direcionamento quando do enquadramento da LITOGRAFIA VALENÇA LTDA, no tratamento tributário diferenciado pelo Decreto nº 45450/15, que contribui para uma renúncia milionária de receitas incidentes sobre o ICMS devido pela sociedade empresária investigada.

**2.3. A ASSESSORA JURÍDICA - CHEFE DA SEFAZ – AUTORIDADE COATORA (RESPONSABILIDADE JURÍDICA DA PARECERISTA).**

Cumpre-nos, *ab initio*, tecer breves explanações sobre os deveres de consultoria da advocacia pública do Estado, especialmente quanto aos impactos acarretados nas decisões emitidas por este órgão sobre atos e omissões dos agentes públicos e políticos a ela vinculados.

O parecer jurídico é instrumento de fundamental relevância para o exercício das funções consultivas de um procurador, ou de um assessor. Ele nada mais é do que a manifestação de opinião acerca de questão submetida a pronunciamento, ou seja, manifestação sobre questões jurídicas, técnicas ou administrativas<sup>3</sup> incidentes sobre um determinado ato, ou fato administrativo de relevância.

De acordo com a classificação reconhecida pela doutrina, um parecer pode ser considerado como facultativo, vinculado ou obrigatório. O parecer obrigatório é aquele em que a lei exige como pressuposto para prática final do ato, porém não o torna vinculante, podendo o administrador emitir o ato, ainda que contrário ao parecer, desde que o faça motivadamente. Ao

<sup>2</sup> Que pode ser extraído do artigo 198, § 2º, do Código Tributário Nacional.

<sup>3</sup> Artigo jurídico escrito pelo Procurador Estadual Maurício Motta. Publicado no sítio virtual: <http://emporiododireito.com.br/leitura/a-responsabilidade-civil-do-parecerista-publico-por-mauricio-mota>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

passo em que o parecer vinculado ocorrerá quando a Administração é obrigada a solicitar e a aderir à conclusão alcançada pelo consultor/procurador jurídico. Por fim, o parecer facultativo é aquele que fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não vincular aquele que o solicitar, não havendo responsabilidade do parecerista neste caso, exceto nos casos de culpa ou erro evidente e inescusável.

No caso em tela, temos dois pareceres:

- 1) o PARECER/PG-05/MVCB nº 01/2018, originado da solicitação voluntária do então Chefe de Gabinete da SEFAZ, Sr. Júlio Sérgio Mirilli, proferida no bojo de um processo administrativo que visava a alterar a ainda vigente Resolução Conjunta SEFAZ/PGJ nº 114, de 3 de junho de 2011, que fixa normas de cooperação técnica com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no combate aos crimes contra a ordem tributária e;
- 2) o parecer sem número, proferido com o único propósito de analisar as requisições corporificadas no ofício GAESF/SEC nº 466/2018, de 6 de junho de 2018, juntado às f. 106/108 desse mesmo procedimento investigatório que, opinou pelo indeferimento parcial das requisições ministeriais, no tocante ao fornecimento de GIAs-ICMS da investigada e do montante de crédito gerado em seu favor desde seu enquadramento no tratamento tributário especial do Decreto nº 45450/15, sob a alegação de que tal requerimento envolveria possível quebra de sigilo fiscal.

O primeiro parecer - que, repita-se, subsidiou o segundo parecer, esse sim de recusa as informações antes referidas -, tem natureza iminentemente facultativa, pois não há no ordenamento jurídico vigente obrigatoriedade legal de sua prévia prolação em hipóteses como a ora analisada, nem vinculação da opinião proferida pela Assessoria Jurídica, sobre o que fazer com a Resolução Conjunta SEFAZ/PGJ nº 114/11. Até porque, para tanto, seria necessário que a outra autoridade diretamente interessada (o Procurador-Geral de Justiça), também concordasse com esse mesmo parecer, para que suas propostas venham a surtir efeitos.

E sendo facultativa a natureza desse parecer, as decisões do Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento e da Assessora Jurídica-Chefe em encampar, sem restrições, as opiniões ali



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

contidas os colocam, sem sombra de dúvidas, em uma posição de autoridade frente ao que lhes foi requisitado.

Assim, ao negar acesso ao MPRJ a dados e informações requisitadas no bojo de um inquérito civil regularmente instaurado, baseado unicamente em um parecer facultativo, as autoridades assumem, por conta própria, a responsabilidade sobre as consequências de tal negativa. Por isso, ambos merecem constar no polo passivo dessa ação mandamental.

Mas não só (como se fosse pouco) por isso merecerá a Assessora Jurídica constar, *in casu*, no polo passivo dessa demanda.

Convém também destacar que, quando do recebimento, na Secretaria de Estado de Fazenda, do ofícios requisitórios ministeriais antes referidos, vigiam nada mais, nada menos, do que 3 (três) pareceres, emitidos por Procuradores Estaduais diferentes - mas todos vinculados à atividade fazendária - que confirmavam a necessidade de se transferir toda e qualquer informação fiscal ao Ministério Público, quando precisar delas para instruir inquéritos civis, devidamente instaurados:

- a) o já destacado parecer do Subsecretário Jurídico da Secretaria de Estado de Fazenda (cargo hierarquicamente superior ao da Assessora Jurídica-Chefe da SEFAZ) , Dr. Nilson Furtado de Oliveira Filho;
- b) o do Procurador do Estado, Dr. Sérgio Pyrrho, lavrado sob o de nº 01/2017, que foi aprovado pelo então Procurador-chefe da Procuradoria Tributária, Dr. Marcelo Zenni Travassos e;
- c) um outro, curiosamente da lavra da mesma autoridade coatora aqui elencada, Dra. Silvia Faber Torres, proferida no bojo do processo administrativo tendente a alterar a Resolução Conjunta nº 114/11 (já destacado), na qual a mesma deixou expresso que “...informações para instruir inquéritos civis não podem ser negadas pela SEFAZ desde que haja regular processo administrativo instaurado com o objetivo de investigar sujeito passivo por prática de infração administrativa...”; o que dispensa comentários.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

A despeito disso, não só o Sr. Luiz Cláudio, mas também a própria Dra. Silvia, optaram por desconsiderar as orientações anteriores (repise-se, dela mesma) e seguir a de um outro Procurador de Estado, que sequer atribuição para a atividade fazendária tinha e que fora proferido nos autos de um processo administrativo que nada tinha a ver com essa demanda. Tudo isso, somente para justificar aquilo que já era de seus respectivos interesses: negar acesso às informações requisitadas pelo Ministério Público.

E se analisarmos agora o parecer sem número, proferido pela impetrada, Dra. Silvia Faber Torres, com o único propósito de analisar a requisição corporificada no ofício GAESF/SEC nº 466, de 9 de maio de 2018, verificaremos que, até com mais razão, se justifica a inclusão da mesma no polo passivo desse mandado de segurança.

Por força do art. 176, caput e § 3º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

*Art. 176 - A representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituído essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo. (...)*

*§ 3º - A **Procuradoria Geral** **oficiará obrigatoriamente no controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo** e exercerá a defesa dos interesses legítimos do Estado, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público.*

Ademais, dispõem os arts. 2º e 3º da lei estadual nº 5414, de 19 de março de 2009 (que Dispõe sobre as atribuições e o funcionamento das assessorias jurídicas das secretarias de estado do Rio de Janeiro) que:

*Art. 2º Às Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado compete:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*I - assessorar os titulares das pastas no controle interno da legalidade dos atos dos órgãos das Secretarias de Estado e dos entes da Administração Indireta; (...)*

*§ 1º São privativos de Procuradores do Estado os cargos de Chefia das Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado do Rio de Janeiro. (...)*

*Art. 3º As manifestações dos Assessores-Chefes das Assessorias Jurídicas serão encaminhadas diretamente aos Secretários de Estado, observado o artigo seguinte.*

Por fim, a Lei Complementar Estadual nº 15, de 25 de novembro de 1980, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, dispõe que:

*“Art. 2º - A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no art. 176 e parágrafos da Constituição do Estado, competindo-lhe: (...)*

*IV - o exercício de funções de consultoria jurídica da administração direta, no plano superior, inclusive no que respeita às decisões das questões interadministrativas, bem como emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos”.*

Pelo arcabouço legislativo antes destacado, podemos extrair que os atos de assessoria e consultoria jurídica da Administração Pública Direta do Estado do Rio de Janeiro são privativos da Procuradoria-Geral do Estado, que deverá (obrigatoriamente) officiar nas hipóteses em que lhe forem submetidas questões relativas ao controle interno da legalidade dos atos emitidos pelos órgãos de uma Secretaria de Estado. Mas também desse arcabouço legislativo podemos extrair que:

- 1) Não há, em nenhum texto legal estadual vigente, obrigação de prévio encaminhamento, pelo Secretário, subsecretário ou outras autoridades administrativas, à análise da Procuradoria de Estado. **O que faz com que tais pareceres, como o ora analisado, nunca possa ser considerado como obrigatório;**
- 2) **Para haver vinculação** de uma parecer à atividade administrativa de uma autoridade superior (como equivocadamente se supõe ser, *in casu*), **é necessário** não só que o mesmo seja subscrito, ou ratificado pelo Procurador-Geral do Estado (como aconteceu, a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

posteriori, com o PARECER/PG-05/MVCB n° 01/2018), mas também **que haja uma determinação expressa do Governador do estado nesse sentido:**

*“Art. 4º Serão necessariamente submetidos à aprovação do Procurador-Geral do Estado todas as manifestações das Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado que:*

*I - contrariem orientações já consolidadas nos enunciados e em pareceres da Procuradoria-Geral do Estado a que se tenha atribuído eficácia normativa, devendo essa divergência ser explicitada no pronunciamento; (Lei Estadual n° 5414, de 19 de março de 2009)”*

*(...)*

*“Art. 6º - **Compete ao Procurador-Geral do Estado**, sem prejuízo de outras atribuições:*

*XXV - **solicitar ao Governador que confira caráter normativo a parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Estado, vinculando a Administração Pública Direta e Indireta**, inclusive Fundações, ao entendimento estabelecido;”*  
*(Lei Complementar Estadual n° 15, de 25 de novembro de 1980).*

Ou seja, **não é o parecer subscrito pelo Procurador-Geral do Estado que configura a vinculação das opiniões ali constantes aos entes e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, mas sim a determinação do Governador no sentido de que assim seja. O que, in casu, não ocorreu.**

E isso tem uma razão de ser: a autoridade administrativa (secretário, subsecretário, etc.) é quem deve definir o que entender melhor para a Administração Pública – e, obviamente, arcar com a consequência desse entendimento. E não o Procurador de Estado a ela vinculado. Por isso, nenhum parecer, de nenhum Procurador de Estado (nem mesmo o do Procurador-Geral), tem o condão de, sozinho, vincular a ação do gestor. Ou seja, é a ordem do Governador que determina a vinculação; nunca o parecer do Procurador.

Assim, a despeito de existir um representante da Procuradoria do Estado em cada Secretaria Estadual, nenhuma lei conferiu nenhum poder de gestão a esses (Procuradores de Estado), sobre as matérias de competência das respectivas pastas. Diferentemente do que vem ocorrendo na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, onde seus Secretário e Subsecretários não emitem nenhuma manifestação de vontade sem a prévia manifestação formal de seus respectivos assessores jurídicos, não há nenhuma lei que sustente essa obrigatoriedade, menos ainda a vinculação de suas respectivas opiniões à vontade da Administração Superior.

O temor reverencial imposto por alguns representantes da Procuradoria de Estado em algumas secretarias estaduais chegou ao cúmulo de proporcionar a emissão de pareceres, como o ora proferido pela Dra. Silvia Torres Faber, que, revisando um posicionamento recentíssimo, de sua própria lavra, afirmou (às f. 106/108 do inquérito civil *sub examinem*) que, como não havia como se certificar sobre quais informações solicitadas (leia-se, requisitadas) pelo MPRJ estariam abarcadas pelas exceções ao sigilo, imposto pelo CTN, estava opinando pelo indeferimento das cópias de documentos que foram requisitados a um Secretário de Estado – o qual, por sua vez, encaminha como sendo sua a resposta da Assessora Jurídica-Chefe.

Ou seja, a Assessora-Jurídica Chefe da SEFAZ não assessorou em nada o Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento que, por sua vez, sem também atentar à requisição que lhe foi dirigida, simplesmente encaminhou o parecer da impetrada, como se o mesmo pudesse imposto ao MPRJ.

A Suprema Corte Nacional tem se posicionado, em hipóteses como essa, no sentido de que:

*Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não ocorrência. Independência entre a atuação do TCU e a apuração em processo administrativo disciplinar. Responsabilização do advogado público por parecer opinativo. Presença de culpa ou erro grosseiro. Matéria controvertida. Necessidade de dilação probatória. Agravo regimental não provido. (...) **Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa**" (MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08). (...). STF. 1ª Turma. MS 27867 AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 18/9/2012 (Info 680).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*Mandado de Segurança nº 24.073/DF. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, Aula 4 - Responsabilidade de pareceristas [ 9 ] sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo.** Publicação DJ 31-10-2003.*

Se aplicar parecer não vinculante, emitido originariamente por autoridade incompetente, sem sequer analisar a adequação do caso à hipótese em testilha (requisição de um processo administrativo, essencialmente público), em total desatenção à função investigativa ministerial que estava sendo desempenhada, não puder ser considerado erro grosseiro, não sabemos o que mais pode vir a ser considerado como tal.

Portanto, em assim agindo, a mesma deu causa direta à paralização de uma investigação que analisa eventual rombo milionário, no já combalido cofre público estadual.

Agora sobre o enfoque da doutrina pátria mais abalizada sobre o tema "responsabilidade de autores de parecer jurídico", convém destacar um trecho de um dos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</sup>:

"Normalmente se afirma que os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões; se ela

---

<sup>4</sup> Temas polêmicos sobre licitações e contratos. Editora Malheiros. 2ª Edição, págs. 117/118.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária (GAESF)

discordar, poderá adotar decisão diversa, desde que adequadamente fundamentada. No entanto, normalmente, o que ocorre é que as autoridades, quando solicitam o parecer, decidem com base nele, já que proferido por profissional da área jurídica, que se presume habilitado para o exercício desse mister. Nesses casos, o parecer, ainda que não mencionado expressamente no ato decisório, constitui a sua própria motivação, constante do processo de licitação; ele integra o ato administrativo, como requisito formal hoje considerado essencial à validade do ato pela doutrina mais autorizada. (...) O mesmo se diga com relação às manifestações dos órgãos técnicos, que servem de base à decisão. Sabe-se que a motivação vincula a autoridade administrativa, no sentido de que, se os motivos de fato e de direito dela constantes forem inexistentes ou falsos, o ato será ilegal. (...) Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação e o contrato (principalmente diante de uma lei nova, não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), a **responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro, por parte do advogado**".

Marçal Justem Filho sustenta que a manifestação jurídica acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos, resultando na responsabilidade pessoal solidária da assessoria jurídica pelo que foi praticado. Ressalta ainda que:

*"Há dever de ofício de manifestar-se pela nulidade, quando os atos contenham defeitos. **Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.** A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões. Mas se há duas teses jurídicas igualmente defensáveis, a opção por uma delas não pode acarretar punição."*<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 379.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Neste compasso, impele registrar que a Lei Federal nº 8.906/1994 (que trata do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB) dispõe:

*“Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.*

*Parágrafo único. Em caso de lide temerária, o advogado será solidariamente responsável com seu cliente, desde que coligado com este para lesar a parte contrária, o que será apurado em ação própria”.*

Por seu turno, o art. 97 da Lei Complementar Estadual nº 15/1980 determina que:

*“Art. 97 - O Procurador do Estado será civilmente responsável quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude”.*

Não estamos, obviamente, a requerer a responsabilização de quem quer que seja nesse *mandamus*, por não ser o caso, nem ser essa a via adequada para tanto. Destacamos os trechos legais acima somente para demonstrar que nenhum advogado, público ou privado, está imune a uma eventual análise de culpa, dolo ou fraude pelo exercício de suas funções.

Ou seja, a análise acerca do requisito da culpa, prevista legal, doutrinária e jurisprudencialmente, decorrente de uma atividade de parecerista, pode gerar consequências das mais diversas, dentre as quais a de sujeitar o próprio parecer emitido a uma análise de validade.

Como demonstramos anteriormente, a ora Assessora Jurídica – Chefe da SEFAZ, Dra. Silvia Faber Torres, havia se pronunciado momentos antes sobre a possibilidade de a autoridade fazendária providenciar os documentos exigidos pelo *Parquet*, em sede de inquérito civil.

Assim, ao mudar bruscamente tal entendimento, baseando-se tão somente em parecer de aplicabilidade duvidosa, a parecerista acabou assumindo as consequências que sua *opinio* geraria, não só perante a autoridade fazendária (que, repita-se, louvando-se unicamente nesse



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

parecer, negou acesso a dados genericamente públicos), como também, e principalmente, à investigação ministerial. Ou seja, mesmo tendo ciência de tais consequências, optou por se posicionar contrariamente a uma justa e legítima requisição. Agindo, portanto e também, com culpa direta no resultado ilegal até então produzido.

Frise-se que o citado parecer, ainda por cima, desconsiderou ato hierarquicamente superior, cuja validade a mesma tinha plena ciência. Destarte, a Resolução Conjunta SEFAZ/PGJ nº 114/11, ainda vigente, prevê textualmente que a Fazenda Estadual não pode negar auxílio às investigações empreendidas pelo Ministério Público, encaminhando as informações e documentação requisitadas, desde que comprovada a instauração de procedimento administrativo (como é, essencialmente, um inquérito civil) que tem por objetivo apurar a suposta prática de infração administrativa ou cível.

Diante de todo o exposto, impõe-se incluir no polo passivo dessa demanda a Assessora Jurídica – Chefe da SEFAZ como autoridade coatora, em conjunto com o Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento, haja vista que a mesma emitiu parecer jurídico usurpando atribuição funcional da Procuradoria Tributária e interpretou, equivocadamente, as normas constitucionais e infraconstitucionais a respeito do atendimento de requisições ministeriais, embaraçando ilegalmente o andamento regular do Inquérito Civil nº. 29/2017, presidido pelo *Parquet* fluminense.

**2.4. O ESTADO DO RIO DE JANEIRO – A LEGITIMIDADE PASSIVA DA ENTIDADE JURÍDICA VINCULADA ÀS AUTORIDADES COATORAS.**

Nos termos da novel da Lei n.º 12.016/2009, da jurisprudência predominante, bem como dos institutos processuais mais basilares, a autora coatora, em regra, não possui capacidade processual, nem personalidade própria, sendo, tão somente, responsável pelo ato que faz a reclamação da impetração do *writ*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Neste entender, a doutrina e o Supremo Tribunal de Justiça adotaram a *Teoria da Apresentação*, criada por Pontes de Miranda, segundo a qual todos os atos de vontade praticados pelos agentes públicos são, automaticamente, imputados à entidade jurídica a qual esteja vinculada. Logo, a autoridade coatora é parte integrante, fragmento, pois, da pessoa jurídica que, na realidade, ostenta *legitimatío ad causam e ad processum*.

Desta forma, o art. 6º, *caput*, da Lei n.º 12.016/2009 prevê o dever de o Impetrante indicar corretamente a pessoa jurídica a qual está integrada a autoridade coatora, a qual teria atribuição processual para apresentar defesa, sem prejuízo das eventuais informações a serem prestadas pela autoridade coatora.

A complexa estruturação do mandado de segurança na regência da nova legislação esparsa com a designação exata da pessoa jurídica a qual está vinculada a autoridade coatora, tem por fim definir a competência do órgão jurisdicional e evitar prematura extinção da ação constitucional, sem resolução do mérito.

Dirimindo eventuais dúvidas sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal pacificou o seu entendimento acerca da necessidade de incluir a pessoa jurídica de direito público no polo passivo de um *mandamus*, nos exatos termos do julgado a seguir:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. ILEGITIMIDADE PARA INTERPOR RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JUIZ AUDITOR MILITAR. PROMOÇÃO PARA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO TEMA CONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA À . 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a pessoa jurídica de direito público a que pertence a autoridade ou o órgão tido como coator é o sujeito passivo do mandado de segurança, razão por que é ele o único legitimado para recorrer da decisão que defere a ordem. 2. Não se encontram prequestionados os arts. [5º](#), [XXXV](#), [XXXVI](#), [LXIX](#) e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*LXXI, 93, I, II e III, da [Constituição Federal](#), invocados na petição de apelo extremo, pois não foram apreciados no acórdão recorrido, e, embora suscitados na petição dos embargos de declaração, não foram apresentadas contrarrazões ao recurso ordinário em mandado de segurança, momento em que poderiam ter sido oportunamente apontados, não se prestando os declaratórios a inovar matéria constitucional estranha aos autos, como tem reiteradamente decidido esta Corte.*

*3. De outra parte, o Superior Tribunal de Justiça acolheu a pretensão da impetrante a partir da exegese do Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul (Lei estadual 1.511/94) e de dispositivos da [Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN](#), o que implica dizer que suposta infringência ao [texto constitucional](#), acaso existente, seria indireta ou reflexa, cujo exame não tem lugar na sede extraordinária. 4. Agravos regimentais improvidos. Processo RE 412430. MS. órgão Julgador Segunda Turma. Partes PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, JOSÉ RIZKALLAH, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, PGE-MS - ULISSES SCHWARZ VIANA, MARILZA LÚCIA FORTES, EVANDRO FERREIRA DE VIANA BANDEIRA. Publicação DJ 17-03-2006. Julgamento 13 de Dezembro de 2005. Relator Min. ELLEN GRACIE.*

Importante o registro de que, embora a Lei n.º 12.016/2009 permita a prática de determinados atos processuais pelas autoridades coatoras, fato é que, tanto os efeitos de eventual sucesso do *writ*, como também eventual pagamento imputado por despesas processuais e condenação pecuniária por descumprimento da ordem mandamental, deverão atingir a pessoa jurídica a qual esteja vinculada.

Em razão disto que, na presente ação constitucional, a legitimação e capacidade de ser parte e de estar em juízo é do Estado do Rio de Janeiro, pessoa jurídica de direito público, a cujos quadros pertencem o Secretário e Assessora Jurídica - Chefe da SEFAZ, haja vista os citados órgãos e agentes públicos são entes integrantes da Administração Pública Direta do Estado do Rio de Janeiro.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

**3. DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO.**

**3.1. O PRAZO PARA IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA E COMPETÊNCIA PARA APRECIÇÃO.**

O mandado de segurança é instrumento jurídico previsto no artigo 5º, inciso LXIX da CF em que Impetrante pretende junto ao Poder Judiciário a cessação do ato ilegal e abusivo violador do direito líquido e certo, não amparado por outras ações constitucionais, possuindo regulamentação pormenorizada com a edição da Lei nº. 12.016/2009.

Dentre as hipóteses e circunstâncias regulamentadas pela lei ordinária, o artigo 23 da Lei nº. 12.016/2009 estabeleceu que o exercício do direito material pleiteado se submeterá ao prazo decadencial de 120 (cento e vinte dias), a serem contados partir da data de ciência do ato coator comissivo ou omissivo.

*In casu*, **o Ministério Público teve conhecimento da recusa ao cumprimento do ofício ministerial no dia 5 de julho de 2018, ocasião em que foi juntado, aos autos do Inquérito Civil nº 29/2017, o Ofício SEFAZ/CG nº 723/2018 (fl. 101)**, revelando-se apto a gerar efeitos lesivos aos poderes de investigação do *Parquet* e a turbar o regular andamento da investigação extrajudicial.

Nesse sentido, conforme já exposto anteriormente no relatório fático da demanda, informação da Secretaria do GAESF, de fl. 101, **dá conta que a referida resposta foi juntada por equívoco a inquérito civil diverso, tendo sido efetivamente acostada ao presente feito em 5.7.2018.**

Dessa forma, **o termo final para a impetração da ação constitucional findaria no 5 de novembro de 2018.** Não havendo, por essa razão, motivos para eventual alegação de perecimento do direito perseguido pelo *Parquet*. Nesse exato sentido, já assentou Maria Sylvia Zanella Di Pietro na doutrina:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*“É preciso distinguir: 1. Se o mandado é interposto contra ato lesivo já praticado, o prazo começa a correr a partir da ciência do ato; nenhuma consequência terá a interposição de recurso administrativo sem efeito suspensivo, porque o ato já está causando lesão e, em consequência, o prazo de decadência já está correndo. (Direito administrativo. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999).”*

Na mesma banda, o Supremo Tribunal Justiça julgou recente caso sobre o tema:

*RECURSO O RIDNÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO. TERMO INICIAL. DISCUSSÃO. EXORDIAL. IMPRECISÃO. MANUTENÇÃO DA PENHORA, IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. DECADÊNCIA. RECONHECIMENTO. TERATOLOGIA. AUSÊNCIA. 1. A jurisprudência desta Corte formou-se no sentido de que o marco inicial para a contagem do prazo decadencial para impetração do mandado de segurança deve coincidir com a data da ciência inequívoca do ato lesivo pelo interessado. 2. Na hipótese, a petição inicial é inespecífica no que respeita ao ato coator, referindo-se genericamente a ato que manteve a penhora. 3. A decisão que negou provimento à impugnação ao cumprimento de sentença é o primeiro ato que determinou a manutenção da penhora, tendo sido proferida 1 (um) ano antes da impetração quando já operada a decadência. 4. A impugnação de ato judicial, pela via do mandado de segurança, somente é admissível se o impetrante comprovar sua teratologia ou flagrante ilegalidade, ou, ainda, a ocorrência de abuso de poder para autoridade que proferiu a decisão. 5. Recurso ordinário não provido. RMS 49993 SC 2015/0323035-6. Terceira Turma. Dje 29/08/2017. Julgamento 22 de agosto de 2017. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva.*

**Quanto à competência**, importante destacar que é atribuição originária do Tribunal de Justiça para apreciar e julgar mandado de segurança impetrado contra atos do Secretário Estadual, desde que haja prévia determinação na Constituição Estadual.

No caso em apreço, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro anteviu exatamente em seu texto que é competente o Tribunal de Justiça para o julgamento de remédio constitucional visando



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

amparar direito líquido e certo quando figurar como impetrado e/ou autoridade coatora o Secretário de Estado, *in verbis*:

“Art. 161 - Compete ao Tribunal de Justiça:

(...) IV - processar e julgar originariamente:

(...) e) mandado de segurança e o habeas data contra atos:

(...) 5 - dos Secretários de Estado.”

No mesmo diapasão, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro regulamentou o dispositivo da Constituição Estadual, fazendo constar como atribuição das Câmaras Cíveis a apreciação do mandado de segurança nesses casos:

“Art.6º- Compete às Câmaras Cíveis de numeração 1ª a 22ª:

I- processar e julgar:

(...) b) os mandados de segurança e habeas-data contra atos dos Secretários de Estado, dos Prefeitos da Capital e dos Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior da Defensoria Pública, dos Procuradores-Gerais de Justiça e do Estado.”

Do mesmo modo, a Lei nº 6.956/2015, que dispõe sobre a organização e divisão judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, previu também a regra de competência dos juízes de 1º grau para o julgamento de mandado de segurança quando a autoridade coatora estiver imbuído sob poder estadual ou municipal, exceto nas hipóteses previstas para competência originária do Tribunal de Justiça:

Art. 44 Compete aos juízes de direito em matéria de interesse da Fazenda Pública processar e julgar:

(...)

II - mandados de segurança quando a autoridade coatora for estadual ou municipal, excetuadas as hipóteses de competência originária do Tribunal de Justiça.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Dessa forma, tendo em vista que o Ministério Público, ora Impetrante, cumpriu rigorosamente com os requisitos de temporalidade e competência da presente mandado de segurança, sendo legítimo e manejado a ação constitucional no tempo hábil e no órgão adequado, deverá o respeito juízo reconhecer a admissibilidade deste procedimento especial e seguir a análise das questões de mérito.

**3.3 A TRANSFERÊNCIA DE SIGILO DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS ENTRE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO.**

Conforme destacado no capítulo anterior, a nossa Carta Magna conferiu ao Ministério Público, dentre outras, a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública, visando a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O legislador ordinário foi ainda mais enfático ao mencionar, no artigo. 8º, §2º da Lei Complementar nº. 75/93, que “**Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção do sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro do dado ou do documento que lhe seja fornecido.**”, ora preceito subsidiariamente aplicável ao Ministério Público Estadual, na forma do artigo. 80, da Lei nº 8.625/1993.

Nesta esteira, o ilustre doutor Emerson Garcia assentou na doutrina pátria que o *Parquet* não desenvolve atividade de advocacia pública ou privada e tem por finalidade precípua a defesa dos direitos e interesses transindividuais; o que lhe garante não lhe ser oposto, por nenhum agente ou órgão público, as exceções legais de sigilo, quando necessário à instrução de um procedimento investigatório, devidamente instaurado. Nesse caso, transfere-se ao membro do Ministério Público o ônus de zelar pela manutenção do sigilo das informações recebidas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico, p. 362.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Ao membro do Ministério Público confere - se, portanto, o acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público, ou relativo a serviço de natureza pública, sem prejuízo de sua responsabilidade civil e criminal pelo eventual uso ilegal das informações e documentos a que teve acesso, salvo em matéria em que a própria Constituição exija quebra do sigilo sob autorização judicial.

Como bem observado pelo professor José dos Santos Carvalho Filho, quando o legislador previu no art. 26, §2º, da Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) a responsabilidade do membro do Ministério Público pelo uso indevido das informações e documentos transferidos em razão do múnus público, contemplou também a possibilidade legal de requisição de documentos e informações sigilosas, independente de autorização judicial, exceto, repise-se, em matéria de quebra de sigilo de comunicações telefônicas, a qual, por força de própria norma constitucional, dependerá sempre de suprimento pelo Poder Judiciário<sup>7</sup>.

Aliás, infere-se das disposições da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, da Lei da Ação Civil Pública e da mencionada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público que subsiste a autorização ao órgão ministerial para expedição de requisições e notificações inclusive nas hipóteses em que não existe sequer inquérito civil público, ou procedimento administrativo, deflagrados.

O artigo. 8º, §1º, da Lei n.º 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), recepcionado pela ordem constitucional no artigo 129, inciso IX, da Constituição Federal, dissipou quaisquer eventuais dúvidas ao incluir a conjunção alternativa “ou” na redação da norma legal, deixando ao arbítrio do membro do Ministério Público a análise da imprescindibilidade de expedição de ofício requisitório, com ou sem prévia instauração de procedimentos extrajudiciais.

Outrossim, pertinente trazer também à baila o artigo 26, inciso V, da Lei n.º 8.625/92, que reforça as disposições da Lei de Ação Civil Pública acima referido, segundo o qual compete ao órgão ministerial “*praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório*”, dentro os

---

<sup>7</sup> Ação Civil Pública. 6ª Edição. p.192.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

quais se destaca a expedição de requisições, ainda que sem prévio procedimento administrativo, para avaliações preliminares sobre fatos nebulosos, que, de imediato, não exigem a burocrática instauração de inquérito civil público.

Este entendimento é sufragado pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

*MANDADO DE SEGURANÇA. PREFEITO MUNICIPAL. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PESSOAS CONTRATADAS PELA PREFEITURA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535, DO CPC. SÚMULA 284/STF. DIREITO DE CERTIDÃO. DECISÃO NOS LIMITES CONSTITUCIONAIS. INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIRETRIZES TRAÇADAS PELA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DO PARQUET ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ARTIGO 26, I, "B", DA LEI Nº 8.625/93. I - Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo ora recorrente, prefeito municipal de Minas Gerais, contra o ato do Ministério Público consubstanciado na requisição de informações sobre as pessoas nomeadas, contratadas e terceirizadas por aquela Prefeitura a partir de 05.10.98. V - **Não se faz necessária à prévia instauração de inquérito civil ou procedimento administrativo para que o Ministério Público requirite informações a órgãos públicos - interpretação do artigo 26, I, "b", da Lei nº 8.625/93.** VI - Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido. (REsp 873.565/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05.06.2007, DJ 28.06.2007 p. 880).*

Embora sequer houvesse obrigatoriedade legal, o Ministério Público deflagrou o Inquérito Civil nº. 28/2017, para apurar eventual direcionamento quando do enquadramento da sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA em tratamento tributário especial, pelo Decreto nº 45450/15.

Por este viés, os documentos negados a este *Parquet* nada mais são do que componentes de procedimento administrativo tributário, no qual se pretende aplicar as justas normas materiais de direito tributário em face de uma relação jurídica, firmada entre o fisco e um contribuinte,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

exercido por intermédio dos órgãos competentes em todo o território nacional (Administração Pública Federal, Estadual e Municipal).

Logo, o processo administrativo tributário destina-se a apuração da exigência legal ou dispensa do crédito fiscal, tendo a finalidade de resolver possíveis divergências existentes entre os aludidos sujeitos da relação tributária, tendo regulamentação específica no Estado do Rio de Janeiro pelo Decreto Estadual nº 2.473/1979.

No presente *writ mandamus*, dentre os princípios constitucionais que incidem sobre os documentos públicos e processos administrativos, **salta aos olhos o princípio da publicidade, que impõe ao administrador público o dever de maior transparência possível na realização suas atividades.**

Dotando contornos de aplicação específica, o princípio da publicidade, como princípio da administração pública, encontrou guarida no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, abrangido toda atuação estatal, não apenas sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também propagação do conhecimento da conduta e das posições firmadas pelos seus agentes.

A finalidade da citada norma constitucional é a de que fossem revelados a todos os cidadãos o que se realiza no âmbito dos órgãos administrativos, cujas atividades, de modo geral, devem se revestir da mais límpida clareza e transparência, publicando-se decisões ou atos administrativos, nos termos da lei infraconstitucional.

Salutar repetir que, em outras palavras, o Poder Público não pode ter segredos, ressalvados as hipóteses previstas na Constituição Federal. Ou seja, não há ato administrativo que deva ser praticado às escondidas, especialmente quando a publicidade do ato for necessária ao controle da legalidade e legitimidade dos recursos públicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Submetidos ao aludido princípio da publicidade administrativa como condição de validade estão, portanto: (i) **os atos concluídos, os em formação e os processos em andamento**; (ii) os contratos administrativos, os atos gerais e individuais, de gestão, vinculados ou discricionários; (iii) os normativos, punitivos, portarias, avisos, dentre outros; (iv) **além das decisões**, sejam elas proferidas em processos punitivos, **sejam em requerimentos ou procedimentos concessórios ou denegatórios de vantagens financeiras ou quaisquer benefícios. Tudo isto é papel, ou documento público, que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.**

São nessas referidas decisões administrativas de procedimentos de vantagens ou benefícios financeiros que, na maioria das vezes, se escondem irregularidades e são geralmente através delas que se concedem vantagens indevidas, de legalidade duvidosa.

Neste sentido que o artigo. 46, *caput*, da Lei Federal n.º 9.784/99, ao regulamentar o direito de vista aos processos administrativos e a obtenção de certidões ou cópias, excepciona apenas os dados e documentos protegidos por sigilo constitucional. O que não é o caso.

Ademais, explicita que tal faculdade de acesso poderá ser exercida por qualquer interessado, isto é, possibilita que publicização dos atos e dos documentos administrativos não se restrinja apenas aos sujeitos envolvidos no processo administrativo. O que dizer então das requisições ministeriais de acesso a esse mesmo processo?

Destarte, o legislador estadual fluminense, inspirando-se no texto federal supracitado, dispôs no artigo 2º, §1º, inciso VII e no artigo. 41, *caput*, ambos da Lei Estadual RJ nº 5.427/2009 (Lei Estadual do Processo Administrativo) e, mais especificamente, no Decreto Estadual nº 2.437/79, que regulamenta o Processo Administrativo Tributário, o direito ao acesso aos documentos, informações e aos processos administrativos, não somente aos sujeitos envolvidos na relação do processual, mas também a qualquer pessoa que demonstre interesse social, ou particular relevante. Ressalvando, apenas, as hipóteses de sigilo constitucional:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*Lei Estadual RJ n° 5.427/2009.*

*Art. 2. O processo administrativo obedecerá, dentre outros, aos princípios da transparência, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, impessoalidade, eficiência, celeridade, oficialidade, publicidade, participação, proteção da confiança legítima e interesse público.*

*(...)*

***§1° VII - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição da República;***

*(...)*

***Art. 41. O interessado tem direito à obtenção de vista dos autos e de certidões das peças que integram o processo ou cópias reprográficas dos autos, para fazer prova de fatos de seu interesse, ressalvados os casos de informações relativas a terceiros, protegidas por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.***

*Decreto Estadual n° 2.437/79.*

***Art. 38.***

***(...)§ 3º O interessado terá vista dos autos do processo administrativo respectivo no órgão que promoveu a intimação. (Redação dada ao artigo pelo Decreto n° 41.715, de 02.03.2009, DOE RJ de 03.03.2009).***

Enquanto desempenha o seu poder-dever de investigação, que é inerente à posição constitucional do órgão ministerial na tutela transindividuais, o Ministério Público sempre será interessado nos documentos públicos que versam sobre direitos ou interesses difusos, a teor do que dispõe o art. 127 da CF/1988.

Ademais, vale destacar que o entendimento acerca da possibilidade de os interessados indiretos possuírem direito ao acesso às informações e processos administrativos encontrou abrigo na doutrina nacional tradicionalíssima, conforme se verifica dos trechos da obra jurídica de Maria Sylvia Zanela Di Petro, a seguir destacados:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*“Esse direito de acesso ao processo administrativo é mais amplo do que o de acesso ao processo judicial; neste, em regra, apenas as partes e seus defensores podem exercer o direito; naquele, qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse coletivo ou geral, no exercício do direito à informação assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição. (...) O direito de acesso só pode ser restringido por razões de segurança da sociedade e do Estado, hipótese em que o sigilo deve ser resguardado (art. 5º, XXXIII, da Constituição); ainda é possível restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (art. 5º, LX).”* (Direito Administrativo. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 510.)

Não podendo se negar, ou impor empecilhos à instituição que detém o poder-dever de zelar pelo patrimônio público, o art. 32 e incisos seguintes da Lei Estadual RJ nº 5.427/2009 regulamentou os pré-requisitos mínimos necessários para que o Ministério Público e outras entidades tivessem acesso às informações, documentos e processos administrativos em curso:

**Art. 32.** *A administração pública não conhecerá requerimentos ou requisições de informações, documentos ou providências que:*

- I. não contenham a devida especificação do objeto e finalidade do processo a que se destinam;*
- II. não sejam da competência do órgão requisitado;*
- III. acarretem ônus desproporcionais ao funcionamento do serviço, ressalvada a possibilidade de colaboração da entidade ou órgão requisitante.*

No caso em tela, o Ministério Público deflagrou regularmente um inquérito civil e, para instruí-lo, expediu o ofício requisitório já tantas vezes mencionado, no qual cientificou a autoridade administrativa de que estava investigando um fato de relevância social, informando-lhe o número do inquérito, seu objeto e o que exatamente pretendia com isso. Informou ainda que a possível a recusa, ou negativa, por parte do órgão da Administração Pública Estadual prejudicaria, ou inviabilizaria, o andamento de uma investigação empreendida pelo *Parquet*. Ou seja, cumpriu todos os requisitos mencionados no trecho normativo acima destacado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Pertinente frisar que o princípio da publicidade é balizado, outrossim, na Lei Federal n.º 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação. Lei, essa, que regulamenta as disposições constitucionais esculpadas nos seus artigos 5º, inciso XXXII; 37, §3º, inciso II e; 216, §2º. Segundo a referida lei:

*“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;*

*II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;*

*III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;*

*IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*(...)*

*§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.”*

Depreende-se do texto normativo acima que, em regra, é assegurado o acesso de informações sobre as atividades exercidas pelos órgãos e entidades públicas, inclusive aquelas relacionadas às decisões e políticas, **assim como alcançando as que estejam sob a guarida do sigilo, na qual deverá à autoridade informar quais partes são confidenciais.** Mas nada disso foi feito, *in casu*.

Isto é, ao editar a Lei de Acesso à Informação, quis o legislador ordinário que a autoridade pública informasse tudo que esteja ao seu alcance e, ainda, que certas informações ou dados, mesmo que eventualmente alcançados por regra de sigilo, fossem minimamente informados sobre sua existência e sobre as razões de não serem publicizados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Quis, portanto, o legislador, evitar que houvesse decisões genéricas e abstratas de denegação de acesso à informação, a quem quer que seja, e que nenhum pedido de informação fosse minimamente atendido.

A situação fática exposta neste presente mandado segurança trata exatamente das ações coibidas pelo preceito da Lei de Acesso à Informação, na qual as já referidas autoridades emitiram decisão e parecer contrários ao fornecimento das informações e documentos requisitados pelo Ministério Público.

Convém destacar que o sigilo fiscal abordado pelas autoridades coatoras decorre do art. 198 do Código Tributário Nacional, com redação dada pela Lei Complementar nº 104/2001, segundo o qual *"Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)"*.

Esse mesmo dispositivo legal, no entanto, excepciona a regra de sigilo, ao prever, no seu parágrafo §1º e no artigo 199, *caput*, que:

*"§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)*

*I - requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)*

*II - solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)."*

*(...)*

*Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Pela combinação textual dos dispositivos supracitados, conclui-se que a imposição de sigilo sobre dados ou informações decorrem da "*situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades*", a qual não deverá ser imposta face à: i) ordem judicial (art. 198, §1º, I do CTN); ii), a agentes fazendários de outros entes federativos (art. 199 CTN) e iii) à autoridade administrativa, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo (art. 198, §1º, II do CTN).

A parte final do artigo 198, §1º, inciso II e todo o art. 199, ambos do Código Tributário Nacional têm total aplicabilidade *in casu*. Eles traduzem a prevalência do princípio da publicidade administrativa e possibilitam a transferência do sigilo fiscal às autoridades públicas integrantes do controle interno e externo da Administração, desde que preenchidos todos os requisitos previstos em lei. **É, portanto, a aplicação desses artigos do Código Tributário Nacional<sup>8</sup> que coaduna a necessidade de se impor sigilo sob certas informações ao público em geral, com as regras insculpidas para o exercício do poder-dever do Ministério Público de investigar a legalidade, a legitimidade e a eficácia do sistema de arrecadação pública.**

Desta feita, a requisição de informações pelo Ministério Público não equivale, nem poderia equivaler, à violação ao sigilo fiscal, mas sim à transferência – ou antes, à extensão – do dever de manutenção de um eventual sigilo ao órgão ministerial. Não se cogitando conferir publicidade, divulgação ou circulação de qualquer natureza à informação repassada.

Com efeito, em situação análoga ao caso trazido a lume neste presente mandado de segurança, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade do artigo 1º, §2º, inciso V da Lei Complementar nº 105/2001 no Recurso Extraordinário nº 601.314 – SP, que autoriza a transferência de dados sigilosos entre órgãos da Administração Pública.

Em resumo, o compartilhamento de dados e informações confidenciais não viola o preceito legal e constitucional, tampouco perdem a natureza sigilosa quando transferidas ao Ministério

---

<sup>8</sup> Arts. 198, §1º, II e 199 do Código Tributário Nacional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

Público. Pelo contrário, conservam essa confidencialidade, uma vez que transitam dentro da esfera da Administração Tributária, para outra organização pública, constitucionalmente inculpada de investigar o mesmo fato, sob outra ótica.

Ademais, não se trata de uma transferência de dados fiscais generalizados, menos ainda de uma devassa indiscriminada. Não se cogita de obter acesso amplo e restrito, gerencial e operacional, dos registros e informações do banco de dados da SEFAZ. O que se pretende é a entrega de dados imprescindíveis no deslinde de investigações promovidas em procedimentos administrativos, inquéritos civis e ações civis públicas, promovidas em desfavor de pessoas físicas ou jurídicas que tenham violado regras legais.

O ilustre Prof. Ricardo Alexandrino afirmou em sua recente obra que **a Administração Pública não tem o poder de analisar conveniência e oportunidade de fornecer dados solicitados pela autoridade administrativa, mas sim que deve analisar se foram cumpridos os requisitos formais, como a instauração regular do processo e apuração do ato ilícito administrativo**<sup>9</sup>.

A despeito de não se negar que, tanto os sigilos bancários, quanto os fiscais, derivam indiretamente dos direitos à intimidade, à privacidade e à inviolabilidade de dados, estabelecidos no inciso X e XII, ambos do art. 5º da CF/1988, é de se destacar, noutra ponta, que mesmos esses direitos não são absolutos, podendo e devendo ser restringidos, ou mesmo afastados, quando presente interesse público relevante.

Sobre isso, oportuna é lição proferida pelo Ministro Celso de Mello, no bojo Mandado de Segurança nº 23.452/RJ:

*“Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas*

---

<sup>9</sup> Direito Tributário Esquematizado. Editora Método. Pág. 539.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

*restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.*

*O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.” (DJ 12/5/2000.)*

Na mesma linha de intelecção, o ministro Luiz Fux, nos autos do Mandado de Segurança nº 33.340/DF, cuja celeuma remete à proteção às informações bancárias e empresarial mantidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), afirmou que “*o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de conhecer o destino dos recursos públicos*”.

No caso em apreço, o que se está tratando é da possibilidade de o Ministério Público investigar correta e legitimamente causas que envolvem recursos públicos, uma vez que a renúncia de receita impacta diretamente o orçamento do Estado do Rio de Janeiro; que, por sua vez, se encontra em estado oficial de calamidade. Daí, mais uma razão para se admitir e de se perquirir cada vez mais um zelo maior com as causas que envolvam as receitas estaduais.

Nesse mesmo compasso, não só o Mandado de Segurança nº 33.340/DF, já citado, mas principalmente o Mandado de Segurança nº 21.729-4/DF, destacou que “*em se tratando de direito com origem pública, o sigilo é inoponível ao Ministério Público, em razão do princípio da publicidade inscrita no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1998.*”

Destarte, na lição de Miguel Reale, é compreensível que, em se tratando de órgãos ou entidades de Direito Público, não titulares de direito pessoais, assiste ao Ministério Público o poder de suspensão de sigilo, não podendo nenhuma autoridade se contrapor à sua determinação<sup>10</sup>, uma

---

<sup>10</sup> Incompetência do Ministério Público para Quebra do Sigilo Bancário, in *Questões de Direito Público*, São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p.123.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

vez que a Carta Magna aduz ser função institucional do *Parquet* a deflagração de inquérito civil para a proteção do patrimônio público.

Assim, não poderá esta função estar subordinada a decisão dos gestores públicos, nem de decisão do Poder Judiciário, ante à evidência de que devem ser conferidos meios eficazes a quem comete os fins de defesa do patrimônio público, como forma de garantir efetivação dos direitos e/ou interesses constitucionalmente perseguidos.

Dessa forma, considerando as regras legais e normas constitucionais ventiladas acima, o **Ministério Público requer que seja concedida a ordem mandamental, de forma a determinar ao Estado do Rio de Janeiro e/ou às autoridades coatoras que apresentem ao GAESF informações sobre as cópias das Guias de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, relativas à sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (CNPJ: 02.712.119/0001-12- sede no Rio de Janeiro, CNPJ: 02.712.119.0006-27- filial de Valença, CNPJ: 02.712.119/0004-65- filial de Barra Mansa), de 2015 até os dias atuais, assim como do montante dos créditos gerados em favor da referida sociedade empresária, sede e filiais de Barra Mansa e Valença, desde o seu enquadramento no tratamento tributário especial do Decreto nº 45.450/15, até os dias atuais,** assegurando, assim, os poderes de investigação do Ministério Público e a observância às normas que regem o processo administrativo, o processo administrativo tributário no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o princípio da publicidade e ao entendimento firmado nos Tribunais e na doutrina pátrias, quanto ao compartilhamento de informações e dados fiscais, ainda que sigilosos, com o *Parquet*.

#### **4. DOS PEDIDOS**

##### **4.1. DA TUTELA LIMINAR**

Ante a tudo que foi delineado, faz-se mister a concessão de liminar para determinar o imediato cumprimento do conteúdo do ofício ministerial já referido, de modo a cessar de pronto a lesão. Para tanto, impõe-se averiguar a presença dos requisitos legais descritos no Art. 300 do Novo Código de Processo Civil, a saber: a fumaça do bom Direito e o perigo da demora.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

O *fumus boni iuris* encontra-se suficientemente alinhavado *in casu*, demonstrado pela própria narrativa fática apresentada. Na mesma intensidade exsurge o *periculum in mora*, eis que a delonga na prestação jurisdicional acarretará, por via de consequência, a demora na atuação do Ministério Público num caso em que se investigam possíveis irregularidades na renovação do tratamento tributário diferenciado através previsto no Decreto Estadual nº. 44.498/2013, em favor da sociedade empresária CCN Comercial Centro Norte Alimentos Ltda e, por via de consequência, em detrimento do tesouro estadual.

Dessa feita, requer o *Parquet, inaudita altera parte*, seja determinado ao Estado do Rio de Janeiro e às autoridades coatoras o integral cumprimento, no prazo de 10 (dez) dias, da requisição contida nos ofícios GAESF/SEC nº 249/2017, de 12 de julho de 2017; nº 03/2018, de 8 de janeiro de 2018 e nº 456, de 30 de agosto de 2017 (esse último acostado às f. 79/80 do inquérito civil nº 28/2017).

#### **4.2. DA CONCLUSÃO E DOS REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

- 1) **Seja definitivamente concedida a segurança, de forma a determinar ao Estado do Rio de Janeiro e/ou às autoridades coatoras que apresentem ao GAESF as informações sobre as cópias das das Guias de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, relativas à sociedade empresária LITOGRAFIA VALENÇA LTDA. (CNPJ: 02.712.119/0001-12- sede no Rio de Janeiro, CNPJ: 02.712.119.0006-27- filial de Valença, CNPJ: 02.712.119/0004-65- filial de Barra Mansa), de 2015 até os dias atuais, assim como do montante dos créditos gerados em favor da referida sociedade empresária, sede e filiais de Barra Mansa e Valença, desde o seu enquadramento no tratamento tributário especial do Decreto nº 45.450/15, até os dias atuais:**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal**  
**e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária**  
**(GAESF)**

2) A notificação das autoridades coatoras, na forma do art. 7º, inciso I, da lei 12.016/09, para que prestem as informações necessárias;

Atribui-se a essa causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (Hum milhão de reais), meramente para fins de alçada.

Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2018.

**VINICIUS LEAL CAVALLEIRO**

Promotor de Justiça  
Coordenador do GAESF

**KARINE SUSAN GOMES DE CUESTA**

Promotora de Justiça  
Subcoordenadora GAESF

**EDUARDO RODRIGUES CAMPOS**

Promotor de Justiça  
Subcoordenador GAESF