



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (GRUPO PÚBLICO) Nº 5043025-37.2020.8.24.0000/SC**

**IMPETRANTE:** PROCURADORIA GERAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS/SC

**IMPETRADO:** GOVERNADOR - ESTADO DE SANTA CATARINA - FLORIANÓPOLIS

**INTERESSADO:** ESTADO DE SANTA CATARINA

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina em face de ato supostamente ilegal atribuído ao Diretor de Administração Tributária e ao Gerente de Sistemas e Informações Tributárias da Diretoria de Administração Tributária do Estado de Santa Catarina, consistente no descumprimento do Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019.

Em 28.02.2020, o MM. Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca da Capital deferiu a medida liminar "*para determinar que as autoridades coatoras liberem ao impetrante, no prazo de 10 (dez) dias, acesso integral aos dados e informações descritos no Acordo de Cooperação n. 23/2019 e no respectivo Protocolo de Operacionalização, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo descumprimento.*"

Após a apresentação de informações pelas autoridades reputadas coatoras, o impetrante noticiou o descumprimento da medida liminar (evento 30). O Secretário de Estado da Fazenda compareceu aos autos para informar que estariam sendo providenciados os expedientes para cumprimento da medida (evento 35). Na sequência, o Ministério Público junto ao TCE noticiou remanescer o descumprimento do comando judicial, na extensão vindicada (eventos 37 e 39).

Ato contínuo, o magistrado de origem declinou da competência a esta Corte Estadual de Justiça, em atenção à regra de foro por prerrogativa de função disposta no art. 83, XI, 'c', da Constituição Estadual.

Ao receber os autos, identifiquei que o acordo de cooperação, cujo cumprimento se postula, fora firmado pelo Governador do Estado, na condição de Chefe do Executivo, competindo-lhe, em última análise, dar-lhe efetividade. Sendo assim, determinei a inclusão da referida autoridade no polo passivo do *writ*, a sua notificação para prestar informações e a tramitação do processo em segredo de justiça, em virtude da possibilidade de inclusão de informações sensíveis (evento 55).

Em 27.01.2021, o Governador do Estado de Santa Catarina apresentou manifestação aventando a sua ilegitimidade passiva, sob o argumento de que o cumprimento do acordo de cooperação fora designado a Diretores vinculados à Secretaria da Fazenda, sem efetiva participação ou supervisão do Chefe do Poder Executivo. Em relação ao mérito da impetração, não prestou informações (evento 64).

É o relatório.

**Legitimidade passiva do Governador do Estado**



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A pretensão do Ministério Público de Contas perfaz a implementação integral das medidas de acesso a dados e informações custodiadas pelo Governo Estadual, em especial a Secretaria da Fazenda, relacionadas com a arrecadação tributária e os benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, no propósito de viabilizar o exercício da fiscalização de contas e controle externo, as quais correspondem ao objeto do Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019 (evento 1, doc. Out7).

No instrumento, o Poder Executivo de Santa Catarina, representado pelo Governador do Estado, assumiu conjunto de obrigações discriminadas nas cláusulas Segunda, Terceira e Quarta.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas e o Poder Executivo Estadual ajustaram "*protocolo de operacionalização do acordo de cooperação técnica*". Nesse segundo documento, o Poder Executivo Estadual foi representado pelo Secretário de Estado da Fazenda, o qual se comprometeu a providenciar o cumprimento integral do acordo, em especial mediante a atuação direta do Diretor de Administração Tributária e do Gerente de Sistemas e Informações Tributárias da Diretoria de Administração Tributária, ambos vinculados à Secretaria da Fazenda (evento 1, doc. Out09).

Com efeito, o exame preambular do encadeamento de atos praticados pelo Poder Executivo Estadual não deixa dúvidas acerca da efetiva responsabilidade do Governador do Estado pela fiel execução do Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019.

A subdivisão interna dos atos de cumprimento, com atuação do Secretário de Fazenda e dos Diretores e Gerentes a ele subordinados, não é circunstância suficiente, por si só, para caracterizar informal "delegação" de competência, seja em virtude da ausência de cumprimento aos requisitos legais para tal ato administrativo, seja em virtude da inexistência de qualquer ressalva, nesse sentido, no termo de acordo.

Em verdade, o compromisso representado naquele instrumento foi assumido pelo Poder Executivo Estadual, representado, no ato, pelo Governador do Estado, a quem cumpre, em última medida, dar-lhe efetividade.

Nesse diapasão, como proclama o art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009, "*considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.*"

O Enunciado n. I do Grupo de Câmaras de Direito Público corrobora essa conclusão, tendo em vista que o Governador do Estado, embora não tenha praticado ele próprio os atos combatidos no *writ* (execução parcial das obrigações pactuadas), é inegavelmente responsável direto por sua correção.

Por conseguinte, afasto a prefacial.

Ante a legitimidade passiva do Governador do Estado para responder pelos atos que embasam a impetração, tem-se firmada a competência do Grupo de Câmaras de Direito Público para processamento e julgamento do *mandamus*, conforme o art. 83, XI, 'c', da Constituição Estadual e o art. 65, II, do RITJSC.

### **Descumprimento da medida liminar**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Em atenção ao disposto no art. 64, § 4º, do CPC, ratifico, integralmente, a decisão do juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital que deferiu a medida liminar, in verbis:

No caso presente, o impetrante indica como ato coator a omissão das autoridades quanto à liberação de acesso integral aos dados e informações descritos no Acordo de Cooperação n. 23/2019 e no respectivo Protocolo de Operacionalização.

A pretensão prospera.

Da análise dos autos, verifica-se que no dia 06/06/2019 o impetrante firmou com o Poder Executivo do Estado o Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019 (OUT7), cujo objeto, de acordo com a Cláusula Primeira, é o seguinte:

*"Constitui objeto do presente ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA a adoção de medidas que possam contribuir para o aperfeiçoamento do controle e da gestão pública e de mecanismos para facilitação do acesso a dados e informações próprias ou custodiadas pelos participantes, de forma a possibilitar ao MPC/SC o exercício das competências e atribuições de controle externo estabelecidas, especialmente, no art. 129, inciso VI, c/c art. 130, ambos da Constituição Federal, no art. 102 da Constituição Estadual e nos arts. 108 e 109 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 e ao PODER EXECUTIVO o aperfeiçoamento dos controles sobre a arrecadação de receitas e a realização de despesas."*

Ainda, da Cláusula Terceira do mesmo documento, extrai-se:

*O objeto deste ACORDO será viabilizado, no que se refere ao item I da CLÁUSULA SEGUNDA, por meio da disponibilização de perfil de acesso ao S@T que permita a realização de consultas e a geração de relatórios, no que se refere aos itens II a VII, a partir da disponibilização de acesso aos bancos de dados mediante uso de visões das tabelas (views) do Sistema de Administração Tributária (S@T) e, quanto ao item VIII, mediante o fornecimento de credenciais para acesso ao banco de dados via link disponível no site do MPC/SC.*

Incumbia, portanto, à Diretoria de Administração Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda a disponibilização, ao MPC/SC, do perfil de acesso ao S@T para acesso ao respectivo banco de dados, ainda que por meio de visão de tabelas, o que não foi feito.

Estão presentes, também, os requisitos para o deferimento do pedido liminar, quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco.

A probabilidade do direito decorre da lei, especialmente dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, que preveem o dever de fiscalização contábil, financeira e orçamentária pelos órgãos de controle externo.

Também decorre do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema de Repercussão Geral 225, assim ementado:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO. DEVER DE PAGAR IMPOSTOS. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÃO DA RECEITA FEDERAL ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ART. 6º DA LEI COMPLEMENTAR 105/01. MECANISMOS FISCALIZATÓRIOS. APURAÇÃO DE CRÉDITOS RELATIVOS A TRIBUTOS DISTINTOS DA CPMF. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA. LEI 10.174/01. 1. O litígio constitucional posto se traduz em um confronto entre o direito ao sigilo bancário e o dever de pagar tributos, ambos referidos a um mesmo cidadão e de caráter constituinte no que se refere à comunidade política, à luz da finalidade precípua da tributação de realizar a igualdade em seu duplo compromisso, a autonomia individual e o autogoverno coletivo. 2. Do ponto de vista da autonomia individual, o sigilo bancário é uma das expressões do direito de personalidade que se traduz em ter suas atividades e informações bancárias livres de ingerências ou ofensas, qualificadas como arbitrárias ou ilegais, de quem quer que seja, inclusive do Estado ou da própria instituição financeira. 3. Entende-se que a igualdade é satisfeita no plano do autogoverno coletivo por meio do pagamento de tributos, na medida da capacidade contributiva do contribuinte, por sua vez vinculado a um Estado soberano comprometido com a satisfação das necessidades coletivas de seu Povo. 4. **Verifica-se que o Poder Legislativo não desbordou dos parâmetros constitucionais, ao exercer sua relativa liberdade de conformação da ordem jurídica, na medida em que estabeleceu requisitos objetivos para a requisição de informação pela Administração Tributária às instituições financeiras, assim como manteve o sigilo dos dados a respeito das transações financeiras do contribuinte, observando-se um traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal.** 5. A alteração na ordem jurídica promovida pela Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, uma vez que aquela se encerra na atribuição de competência administrativa à Secretaria da Receita Federal, o que evidencia o caráter instrumental da norma em questão. Aplica-se, portanto, o artigo 144, §1º, do Código Tributário Nacional. 6. Fixação de tese em relação ao item "a" do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: "O art. 6º da Lei Complementar 105/01 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva, bem como estabelece requisitos objetivos e o traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal". 7. Fixação de tese em relação ao item "b" do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: "A Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, tendo em vista o caráter instrumental da norma, nos termos do artigo 144, §1º, do CTN". 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 601314, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-198 DIVULG 15-09-2016 PUBLIC 16-09-2016) (grifei)**



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A supracitada transferência do dever de sigilo foi também contemplada na Cláusula Sexta do Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019 firmado entre o impetrante e o Poder Executivo do Estado, o que afasta o fundamento utilizado pelos impetrados para negar ao impetrante o acesso aos dados.

Quanto ao perigo de dano, verifica-se que ele decorre do fato de que a negativa de acesso aos dados custodiados pela Secretaria de Estado da Fazenda impede a atuação do impetrante na fiscalização e na guarda da lei, o que potencializa a possibilidade de ocorrência de distorções e ilegalidades no Sistema Tributário Estadual.

3. Ante o exposto, CONCEDO A SEGURANÇA, em caráter liminar, para determinar que as autoridades coatoras liberem ao impetrante, no prazo de 10 (dez) dias, acesso integral aos dados e informações descritos no Acordo de Cooperação n. 23/2019 e no respectivo Protocolo de Operacionalização, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo descumprimento. (evento 3).

De fato, estão plenamente demonstrados no caso concreto os pressupostos da plausibilidade do direito invocado e do *periculum in mora* para a decretação da medida liminar.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, nos seus artigos 58 e 59, com amparo e simetria nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, fixa a competência do Tribunal de Contas Estadual para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes do Estado.

O exercício da atribuição fiscalizatória pressupõe, evidentemente, o acesso do órgão de controle externo aos dados, informações, planilhas, relatórios e documentos que registram a contabilidade do Poder Executivo e as operações realizadas pelas pastas do Governo.

Dentre os diversos setores de atuação do Poder Público e de controle e fiscalização pela Corte de Contas, desponta com particular importância a atuação dos setores de arrecadação e administração tributária, o que inclui os procedimentos de concessão de benefícios e incentivos fiscais.

O Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019 foi celebrado justamente no propósito de viabilizar o efetivo acesso do MPC-TCE aos dados, informações e documentos armazenados pela Secretaria da Fazenda - dado que, historicamente, houve embaraços ou restrições de acesso, comprometendo a atividade de fiscalização.

Entretanto, conforme reiteradamente informado pelo MPC-TCE, o Estado de Santa Catarina permanece descumprindo as obrigações pactuadas - perpetuando, assim, a injustificável postura de restrição de acesso dos órgãos de controle externo aos dados e informações de Administração Tributária Estadual.

Ao compulsar o caderno processual, não é possível identificar justificativa minimamente plausível, por parte dos agentes públicos imbuídos da tarefa de fornecer plenas condições de acesso aos sistemas informatizados de Administração Tributária (S@T-SEF) e de dar efetividade ao Acordo, tampouco efetiva demonstração do cumprimento das determinações.

A postura administrativa, sem dúvidas, desperta atenção e receio, sobretudo no contexto atualmente experimentado de crise sanitária com repercussões econômicas significativas.

Afinal, somente duas razões podem explicar a restrição do acesso do MPC-TCE às informações de arrecadação tributária e de incentivos fiscais: ou a ineficiência dos setores responsáveis por tal compartilhamento, ou interesses escusos e não republicanos com o desígnio de esconder ilegalidades e manter benefícios indevidos.



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como bem ressaltado pelo juízo singular e pelo impetrante, a Cláusula Sexta do Acordo de Cooperação Técnica proclama a responsabilidade do MPC-TCE e de seus agentes pela guarda do sigilo das informações fiscais compartilhadas pelo Poder Executivo, de sorte que tal condicionante não pode ser invocada como justificativa para o descumprimento do acordo.

A propósito, a questão já se encontra consolidada, há tempos, conforme proclamado pelo Tribunal de Contas da União - TCE no acórdão 1835/2007: "*O sigilo fiscal não pode ser alegado perante o Tribunal de Contas da União para negar dados e informações necessários aos trabalhos de auditoria.*"

Na mesma linha de raciocínio, o precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal no RE 601314, rel. Min. Edson Fachin, DJe 16.09.2016, que destacou que o direito ao sigilo bancário não impede o acesso a dados necessários à apuração e arrecadação tributárias, considerando o traslado do dever de sigilo entre instituições financeiras e o Fisco.

Percebe-se, aliás, que a arguição da proteção ao sigilo fiscal - garantia titularizada pelos particulares - resulta capturada pelo Estado para negar acesso a dados e informações relacionados à sua própria atividade. É dizer: lança-se mão da "proteção ao sigilo fiscal dos contribuintes" para negar acesso dos órgãos de controle externo aos dados e documentos relativos à atuação dos próprios agentes públicos na arrecadação e administração tributária, inclusive na concessão de benefícios e incentivos fiscais.

A Constituição Federal, por seu turno, é bastante clara: **a regra na Administração Pública é a transparência**. Nesse panorama, o postulado constitucional extrai seu real significado na medida em que efetivamente observado na prática institucional. A força normativa da Constituição lhe dota de conteúdo vinculante a todo o ordenamento e a seus destinatários, como assentado na doutrina constitucional por Konrad Hesse:

*A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. [...]*

Mas, a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente. Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. **A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder verificar a vontade de concretizar essa ordem. [...]**

Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua *práxis*. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*). Ela é fundamental, considerada global ou singularmente.

**Todos os interesses momentâneos - ainda quando realizados - não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que sua observância revela-se incômoda.** (*A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, pp. 14/20, sem grifo no original).

Diante dessas circunstâncias, fartamente demonstradas nos autos, desponta necessário estabelecer medidas cominatórias específicas, com elevação da *astreinte* originalmente fixada, a qual se mostrou insuficiente, até o momento, para compelir as autoridades impetradas a cumprir as determinações judiciais.

**Feitas essas considerações, afastado a preliminar de ilegitimidade passiva, ratifico na integralidade a decisão que deferiu a medida liminar e, diante do seu descumprimento, comprovado nos autos, determino às autoridades impetradas o**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**cumprimento integral de todas as condições fixadas no Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019, no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), até o limite de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sem prejuízo da imposição de novas medidas cominatórias e da apuração da responsabilidade civil e criminal, inclusive frente às Leis Federais n. 1.079/1950 e n. 8.429/1992, em caso de novo descumprimento do comando judicial.**

Competirá às autoridades impetradas demonstrar, nos autos, de forma detalhada e documentada, o integral cumprimento da medida.

Ressalte-se que os prazos acima fixados correm imediatamente a partir da intimação desta decisão, de modo que eventual descumprimento do comando judicial pelos agentes públicos poderá implicar o direcionamento de medidas cominatórias e pecuniárias em caráter pessoal, tendentes a assegurar o cumprimento da obrigação (STJ, EDREsp 1111562/RN, rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 16.06.2010).

Comunique-se pessoalmente, por oficial de justiça, o eminente Governador do Estado de Santa Catarina, com cópia desta decisão.

Intimem-se.

---

Documento eletrônico assinado por **RONEI DANIELLI, Desembargador**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **766528v22** e do código CRC **f0d94193**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): RONEI DANIELLI  
Data e Hora: 16/3/2021, às 16:53:14

---

5043025-37.2020.8.24.0000

766528 .V22