

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.647 - GO (2022/0098561-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS**
ADVOGADO : **AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - GO051990**
RECORRIDO : **ESTADO DE GOIAS**
PROCURADOR : **DANIELA DE FRANCO OLIVEIRA PEREIRA - GO022758**

EMENTA

TRIBUTÁRIO. SIGILO FISCAL. PROTEÇÃO. IPM-ICMS. ACESSO. ADVOGADO CONTRATADO POR MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. O art. 5º, X, da Constituição Federal ("são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação") protege, em uma de suas facetas, a intimidade fiscal, figurando, assim, como uma garantia fundamental assegurada ao contribuinte.

2. No âmbito da administração tributária de todos os entes federados, o art. 198 do CTN, ao mesmo tempo que veda a divulgação 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 atividade), põe em evidência que o acesso a dados sigilosos integra o feixe de atribuição funcional inerente ao cargo exercido pelo servidor vinculado à própria administração tributária.

3. Em face da proteção do sigilo fiscal, o alcance interpretativo a ser dado ao art. 3º, § 5º, da LC n. 63/1990 não permite franquear ao Advogado contratado pelo Município ou pela associação de Municípios o acesso direto aos dados relativos ao IPM-ICMS em posse da administração tributária.

4. O art. 7º, XIII e XV, da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da OAB), ao fazer referência a processos judiciais ou administrativos em trâmite ou concluídos, não contém comando normativo apto a afastar, ou mesmo mitigar, o sigilo imposto aos dados fiscais contidos no sistema COÍNDICE.

5. Recurso ordinário não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator), negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Gurgel de Faria os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região). Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Presidente).

Superior Tribunal de Justiça

Brasília, 08 de novembro de 2022

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.647 - GO (2022/0098561-9)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

RECORRENTE : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS

ADVOGADO : AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - GO051990

RECORRIDO : ESTADO DE GOIAS

PROCURADOR : DANIELA DE FRANCO OLIVEIRA PEREIRA - GO022758

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso em mandado de segurança, com pedido de liminar, interposto pela ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DE GOIÁS, com fundamento no art. 105, II, *b*, da CF/1988, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Tira-se dos autos que a OAB/GO impetrou o subjacente *writ* coletivo contra ato conjuntamente atribuído à SECRETÁRIA DE ESTADO DA ECONOMIA, ao SUPERINTENDENTE DE INFORMAÇÕES FISCAIS e ao GERENTE DE APOIO AO COÍNDICE, postulando a concessão de ordem que assegure a todos os advogados e sociedades de advocacia o direito de se cadastrar e acessar as informações fiscais geridas pelo COÍNDICE-ICMS, à semelhança dos servidores públicos efetivos autorizados, condicionando o exercício desse direito unicamente à autorização específica concedida pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, na forma do que dispõe o art. 3º, § 5º da LC n. 63/90 c/c o art. 4º, § 1º da IN n. 559, de 13 de agosto de 2002, da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (fl. 16, item 3).

A segurança foi denegada nos termos da ementa abaixo (fl. 178):

MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÕES AO CADASTRAMENTO DE ADVOGADOS PARTICULARES PERANTE O COÍNDICE E PARA ACESSO DOS DADOS FISCAIS PERTINENTES À COMPOSIÇÃO DO CÁLCULO DO IPM-ICMS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1 - Inexiste direito líquido e certo a ser protegido por meio de mandado de segurança, quando verificado que as garantias previstas no art. 7º, incisos XIII e XV da Lei nº 8.906/94, não estão sendo tolhidas, posto que a alegada restrição ao acesso pretendido, se dá em obediência ao que se regra sobre informações fiscais de terceiros (contribuintes), as quais possuem caráter sigiloso.

Segurança denegada.

Em suas razões recursais, sustenta a entidade impetrante (fl. 191):

[...] que milita em favor do profissional da advocacia o direito previsto no art. 7º, inciso XV da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB), o qual garante ao advogado o amplo acesso aos elementos constantes nos

Superior Tribunal de Justiça

processos judiciais e administrativos, findos ou em andamento. Tal prerrogativa, com efeito, permite interpretação extensiva de modo a alcançar toda e qualquer modalidade de expediente, inclusive aqueles de índole tributária - como é a hipótese vertente -, uma vez que a sua finalidade precípua é assegurar a máxima observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV da Constituição Federal).

Sendo assim, estando o advogado devidamente autorizado pelo seu constituinte a patrocinar os seus interesses que estão em discussão em expediente sigiloso é certo que o exercício do direito previsto no art. 7º, inciso XV do EOAB não deve enfrentar qualquer obstáculo, sendo indiferente a circunstância de se tratar de sigilo fiscal.

Nesse fio, alega que "não há acerto no acórdão recorrido quando se escora na disposição do art. 3º, § 5º da LC nº 63/90 c/c o art. 4º, § 1º da IN nº 559, de 13 de agosto de 2002, da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás, para justificar a ilegalidade questionada", eis que, "ao contrário da tese prevalecente no âmbito da instância a quo, o legislador não estabeleceu qualquer dicotomia no sentido de que a permissão de acesso ao sistema informatizado do COÍNDICE, por representante do Chefe do Poder Executivo Municipal, só poderia ser conferida aos servidores públicos efetivos. Mesmo porque, tal exigência seria manifestamente desarrazoada, pois é extremamente comum no Estado de Goiás que os municípios do interior sejam patrocinados por assessorias jurídicas particulares, o que é plenamente legítimo" (fl. 192).

Daí asseverar que tal distinção importa em ofensa ao princípio constitucional da isonomia, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição da República, bem como (fl. 193):

[...] em designação de tratamento incompatível com as prerrogativas dos advogados por ato das autoridades públicas (ex vi parágrafo único, do art. 6º da Lei nº 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB). Noutro lado, esse tratamento diferenciado e prejudicial contraria limitação expressa ao Poder de Tributar, no ponto em que o constituinte originário impôs a absoluta proibição dos entes tributantes de estabelecerem diferença de tratamento fiscal entre bens e serviços (vide art. 152 da CF).

E prossegue (fl. 193):

Noutro lado, a efetivação da prerrogativa prevista no art. 7º, incisos XIII e XV do EOAB – que permite ao advogado o acesso integral aos autos dos processos administrativos – não se confunde com “divulgação” dos elementos sigilosos, o que desde logo coloca em evidência a impossibilidade de se cogitar na tese de que a concessão da segurança almejada poderá implicar em violação ao direito fundamental à intimidade (art. 5º da X da CF), ou mesmo ao dever de proteção ao sigilo fiscal imposto à administração tributária (art. 145, §1º da CF). Isso porque,

Superior Tribunal de Justiça

diversamente do consignado no acórdão objurgado, somente o acesso integral às informações fiscais relacionadas ao COÍNDICE, diretamente pelo advogado, é que irá possibilitar a defesa efetiva dos interesses da Fazenda Pública, especialmente se for verificada a possibilidade de questionar alguma irregularidade envolvendo o IPM -ICMS.

À luz desses argumentos, pugna pela reforma do acórdão recorrido, com a concessão do *writ* nos termos pleiteados na exordial (fl. 200/201).

Contrarrazões às fls. 211/216.

O pedido de liminar recursal foi indeferido (fls. 230/233).

O Ministério Público Federal, em parecer do ilustre Subprocurador-Geral da República JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA, pronunciou-se pelo desprovimento do recurso ordinário (fls. 238/242).

É O RELATÓRIO.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.647 - GO (2022/0098561-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS**
ADVOGADO : **AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - GO051990**
RECORRIDO : **ESTADO DE GOIAS**
PROCURADOR : **DANIELA DE FRANCO OLIVEIRA PEREIRA - GO022758**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELA OAB DE GOIÁS. PEDIDO PARA QUE ADVOGADOS E SOCIEDADES DE ADVOGADOS CONTRATADOS POR MUNICÍPIOS GOIANOS POSSAM SE CADASTRAR E ACESSAR INFORMAÇÕES JUNTO AO CONSELHO DENOMINADO COÍNDICE/ICMS. ACESSO AOS DADOS FISCAIS PERTINENTES À COMPOSIÇÃO DO CÁLCULO DO ICMS A SER REPASSADO AOS MUNICÍPIOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. Como se extrai do corpo da petição inicial, a OAB do Estado de Goiás almeja, com o presente *mandamus* coletivo, "assegurar a todos os advogados que formalmente patrocinam os interesses da Fazenda Pública municipal, por força de vinculação contratual com os municípios do interior do Estado de Goiás, o direito de se cadastrarem e exercerem amplamente o seu ofício perante o COÍNDICE/ICMS, especialmente para terem acesso aos dados fiscais que compõem o cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS (ICMS-IPM)".

2. O chamado COÍNDICE/ICMS (Conselho Deliberativo dos Índices de Participação dos Municípios) tem por função elaborar o índice de distribuição do ICMS entre os municípios do Estado de Goiás, conforme previsto no art. 1º da Lei Estadual 11.242/1990.

3. Ao denegar a segurança, o Tribunal de Justiça goiano ponderou que "as informações em posse do município para acompanhamento do cálculo do IPM (Índice de Participação dos Municípios) são de terceiros, ou seja, de contribuintes, as quais devem sempre estar resguardadas do sigilo, não tendo uma procuração, dada pelo prefeito a um agente da iniciativa privada, o condão de anular todo o regramento que o resguarda. Assim, como alegado pelas autoridades coatoras, são informações que revelam a intimidade de pessoas físicas e jurídicas e segredos comerciais dos contribuintes do Estado, merecendo o maior cuidado e proteção por parte do ente público, que é responsável pela guarda e sigilo dessas informações".

4. Entretanto, nos termos do art. 3º, § 5º, da LC 63/1990,

depreende-se que o acesso a "*informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado*" (referentes ao ICMS) é assegurado a prefeitos municipais, associações de municípios e seus representantes, inexistindo qualquer referência no sentido de que, quanto aos "representantes", devam ser estes apenas servidores públicos efetivos dos municípios.

5. Logo, na ausência de expressa e prévia indicação legal sobre quem deva ser considerado "representante" do município ou de associação de municípios, deve-se entender que será também possível enquadrar, dentro desse conceito indeterminado, o profissional da advocacia privada, desde que devidamente constituído por mandato e com poderes expressos para o cadastramento e acesso aos dados do COÍNDICE/ICMS, em linha com o que estabelece o art. 653 do Código Civil.

6. A teor do art. 7º, XV, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), é direito do advogado "*ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais*", cuja prerrogativa, por analogia e para o adequado atendimento dos interesses do município ou associação de municípios constituinte, deve abarcar a hipótese discutida no presente caso, qual seja, a de o mandato outorgado ao patrono privado possibilitar a esse profissional o cadastramento e o acesso aos dados do COÍNDICE/ICMS.

7. Na espécie, desponta desinfluyente perquirir acerca da eventual natureza sigilosa das informações e documentos a que alude a LC 63/1990, na medida em que, se disponíveis a municípios e associações de municípios, assim também poderão ser disponibilizadas aos seus respectivos representantes/mandatários, ainda que privados e sem vínculo funcional com a administração pública.

8. O advogado será passível de responsabilização jurídica, inclusive no âmbito penal (art. 154 do CP), pelo mau uso que vier a fazer de informações e dados sigilosos, a que tenha acesso no exercício de seu múnus profissional.

9. Para antes disso, ressalte-se, o próprio Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil estabelece o dever de os advogados manterem sigilo a respeito das informações obtidas no exercício de seu ofício.

10. Recurso ordinário conhecido e provido.

VOTO

Superior Tribunal de Justiça

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Presentes se fazem os pressupostos recursais de estilo, pelo que a presente insurgência comporta conhecimento, achando-se, no mérito, fadada a êxito, nada obstante o respeitável e contrário entendimento do *Parquet* federal.

Como se extrai do corpo da petição inicial, a OAB do Estado de Goiás almeja, com o presente *mandamus* coletivo, "assegurar a todos os advogados que formalmente patrocinam os interesses da Fazenda Pública municipal, por força de vinculação contratual com os municípios do interior do Estado de Goiás, o direito de se cadastrarem e exercerem amplamente o seu ofício perante o COÍNDICE/ICMS, especialmente para terem acesso aos dados fiscais que compõem o cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS (ICMS-IPM)" (fl. 3).

Nesse cenário, o COÍNDICE/ICMS vem a ser o Conselho Deliberativo dos Índices de Participação dos Municípios, a que ligadas as três autoridades impetradas, as quais estão a recusar a possibilidade de que advogados particulares, regularmente constituídos por municípios goianos, possam se cadastrar e ter acesso às informações fiscais geridas pelo referido conselho, forte no argumento de que tais dados, por envolverem informações concernentes aos próprios contribuintes do ICMS, reclamariam sigilo no seu manuseio, devendo, por isso, ter seu acesso restrito a funcionários municipais efetivos, para tanto autorizados pelos respectivos municípios. E foi nessa mesma linha que se posicionou o acórdão recorrido, ao denegar a segurança.

Daí que neste remédio mandamental, de competência originária do Tribunal de Justiça goiano, a OAB/GO se insurge contra decisão proferida nos autos do Processo Administrativo n. 202000004062881 (fls. 22/28), por meio da qual a SECRETÁRIA DE ESTADO DA ECONOMIA, encampando convergentes entendimentos previamente exarados pelas outras duas autoridades impetrada (fls. 20/210), fez consignar a impossibilidade de cadastramento, junto ao sistema COÍNDICE-ICMS, de advogados contratados por Prefeitos ou Associações de Municípios. Isso porque, segundo a ótica das autoridades coatoras (fl. 25):

[...] o repasse pelo Coíndice somente pode ser efetivado a quem seja agente do município (Prefeito, Secretário, ou servidor nomeado para a função de auditoria). Apenas em um segundo momento, já dentro da esfera municipal, no caso de um contratação de consultoria, é que se definiria internamente a melhor forma de utilizar essa informações: se serão analisadas por agentes públicos em conjunto com os contratados; se apenas os contratados a utilizarão, sob a supervisão dos agentes; se os trabalhos somente serão executados dentro das instalações e com uso exclusivo de equipamentos públicos; o prazo de vigência contratual entre as partes; eventuais situações de rescisão, resilição e resolução contratual; a forma e o lugar onde as informações serão arquivadas; o nível de acesso

Superior Tribunal de Justiça

e segurança; etc. (Grifo nosso)

Decidindo a controvérsia, a Corte local, na linha do entendimento do Ministério Público estadual oficiante, concluiu pela impossibilidade de se permitir a advogados contratados por municípios o cadastramento e o acesso à base de dados do COÍNDICE/ICMS, ao nuclear fundamento de que "*as informações em posse do município para acompanhamento do cálculo do IPM (Índice de Participação dos Municípios) são de terceiros, ou seja, de contribuintes, as quais devem sempre estar resguardadas do sigilo, não tendo uma procuração, dada pelo prefeito a um agente da iniciativa privada, o condão de anular todo o regramento que o resguarda. Assim, como alegado pelas autoridades coatoras, são informações que revelam a intimidade de pessoas físicas e jurídicas e segredos comerciais dos contribuintes do Estado, merecendo o maior cuidado e proteção por parte do ente público, que é responsável pela guarda e sigilo dessas informações*" (fl. 175).

Para melhor compreensão do assunto, calha esclarecer que o denominado COÍNDICE/ICMS (Conselho Deliberativo dos Índices de Participação dos Municípios) tem por função elaborar o índice de distribuição do ICMS entre os municípios do Estado de Goiás, conforme previsto no art. 1º da Lei Estadual 11.242/1990, *in verbis*:

Art. 1º. O índice de distribuição do ICMS será elaborado por uma Comissão composta de 9 (nove) membros assim distribuídos:

a - Secretário da Fazenda Estadual;

b - Superintendente da Receita Estadual;

c - Superintendente Jurídico da Secretaria da Fazenda;

d - 3 (três) Deputados Estaduais, indicados, proporcionalmente, pelas bancadas com assento na Assembléia Legislativa;

e - 3 (três) Prefeitos Municipais, indicados pela Associação Goiana dos Municípios.

Parágrafo único - Os membros da Comissão referida neste artigo terão mandato de 1 (um) ano sendo, permitida uma recondução, vedada qualquer forma de compensação, sendo o seu trabalho considerado serviço relevante.

À sua vez, o art. 3º, § 5º, da **Lei Complementar Federal 63/1990**, cujo diploma "*Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências*", assegura a Prefeitos, associações de Municípios e seus representantes o livre acesso a informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado. Senão vejamos:

Art. 3º. 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

Superior Tribunal de Justiça

Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

[...]

§ 5º Os Prefeitos Municipais, as associações de Municípios e seus representantes terão livre acesso às informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado, sendo vedado, a estes, omitir quaisquer dados ou critérios, ou dificultar ou impedir aqueles no acompanhamento dos cálculos.

(Grifo nosso)

Da conjugada leitura desses comandos acima transcritos, depreende-se que o acesso a "*informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado*" (referentes ao ICMS) é assegurado a prefeitos municipais, associações de municípios e seus representantes, **inexistindo qualquer referência no sentido de que, quanto aos "representantes", devam ser estes apenas servidores públicos efetivos dos municípios.**

Logo, na ausência de expressa e prévia indicação legal sobre quem deva ser considerado "representante" do município ou de associação de municípios, deve-se entender que será também possível enquadrar, dentro desse conceito indeterminado, o profissional da advocacia privada, **desde que devidamente constituído por mandato e com poderes expressos para o cadastramento e acesso aos dados do COÍNDICE/ICMS**, em linha com o que estabelece o art. 653 do Código Civil:

Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.

De outro giro, e já agora a teor do **art. 7º, XV, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB)**, é direito do advogado "*ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais*", cuja prerrogativa, por analogia e para o adequado atendimento dos interesses do município ou associação de municípios constituinte, deve abarcar a hipótese discutida no presente caso, qual seja, a de o mandato outorgado ao patrono privado possibilitar a esse profissional o cadastramento e o acesso aos dados do COÍNDICE/ICMS.

Portanto, enquanto atuarem como representantes legais de municípios ou associações de municípios, devem os advogados, ou sociedade de advogados, ter assegurados os direitos próprios de seus respectivos mandantes, dentre eles, repita-se, os de obter o necessário cadastramento e o "**livre acesso às informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado, sendo vedado, a estes, omitir quaisquer dados ou critérios, ou dificultar ou impedir aqueles no acompanhamento dos**

cálculos" (§ 5º do art. 3º da LC 63/1990 - grifo nosso).

Outrossim, desponta desinflente perquirir acerca da eventual natureza sigilosa das informações e documentos a que alude a multicitada Lei Complementar multicitada, na medida em que, se disponíveis a municípios e associações de municípios, assim também poderão ser disponibilizados aos seus respectivos representantes/mandatários, ainda que privados e sem vínculo funcional com a administração pública.

No ponto, aliás, cabe sublinhar que o advogado será passível de responsabilização jurídica, inclusive no âmbito penal, pelo mau uso que vier a fazer de informações e dados sigilosos, a que tenha acesso no exercício de seu múnus profissional. Confira-se:

Código Penal Brasileiro

Violação do segredo profissional

Art. 154 - Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa de um conto a dez contos de réis.

Parágrafo único - Somente se procede mediante representação.

Para antes disso, ressalte-se, o próprio Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil estabelece o dever de os advogados manterem sigilo a respeito das informações obtidas no exercício de seu ofício:

DO SIGILO PROFISSIONAL

Art. 25. O sigilo profissional é inerente à profissão, impondo-se o seu respeito, salvo grave ameaça ao direito à vida, à honra, ou quando o advogado se veja afrontado pelo próprio cliente e, em defesa própria, tenha que revelar segredo, porém sempre restrito ao interesse da causa.

Em suma, deve ser reconhecido a advogados e sociedades de advogados particulares o direito de se cadastrarem e acessarem as informações fiscais geridas pelo COÍNDICE/ICMS, quando detentores de mandato no qual conste expressa autorização do respectivo outorgante (município ou associação de municípios).

ANTE O EXPOSTO, conheço do recurso ordinário e a ele **dou provimento** para reformar o acórdão recorrido e, nesse diapasão, conceder a segurança pleiteada a fim de **assegurar** a todos os advogados privados, inclusive sociedades de advocacia, o direito de serem cadastrados e de acessarem as informações fiscais geridas pelo COÍNDICE/ICMS, condicionando o exercício desse direito unicamente à outorga de

Superior Tribunal de Justiça

mandato no qual conste expressa autorização pelo outorgante (município ou associação de municípios).

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0098561-9 **PROCESSO ELETRÔNICO** **RMS 68.647 / GO**

Números Origem: 558287388 55828738820208090000

EM MESA

JULGADO: 15/09/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS

ADVOGADO : AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - GO051990

RECORRIDO : ESTADO DE GOIAS

PROCURADOR : DANIELA DE FRANCO OLIVEIRA PEREIRA - GO022758

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Abuso de Poder

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. **AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA**, pela parte RECORRENTE: ORDEM DOS ADVOGADOS
DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator dando provimento ao recurso ordinário em mandado
de segurança, pediu vista o Sr. Ministro Gurgel de Faria. Aguardam os Srs. Ministros Regina
Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68647 - GO (2022/0098561-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS**
ADVOGADO : **AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - GO051990**
RECORRIDO : **ESTADO DE GOIAS**
PROCURADOR : **DANIELA DE FRANCO OLIVEIRA PEREIRA - GO022758**

VOTO-VISTA

Trata-se de recurso em mandado de segurança interposto pela **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DE GOIÁS**, com fundamento no art. 105, II, b, da CF/1988, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado (fl. 178):

MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÕES AO CADASTRAMENTO DE ADVOGADOS PARTICULARES PERANTE O COÍNDICE E PARA ACESSO DOS DADOS FISCAIS PERTINENTES À COMPOSIÇÃO DO CÁLCULO DO IPM-ICMS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1 - Inexiste direito líquido e certo a ser protegido por meio de mandado de segurança, quando verificado que as garantias previstas no art. 7º, incisos XIII e XV da Lei nº 8.906/94, não estão sendo tolhidas, posto que a alegada restrição ao acesso pretendido, se dá em obediência ao que se regra sobre informações fiscais de terceiros (contribuintes), as quais possuem caráter sigiloso. Segurança denegada.

No recurso ordinário, a OAB busca "assegurar a todos os advogados que formalmente patrocinam os interesses da Fazenda Pública municipal, por força de vinculação contratual com os municípios do interior do Estado de Goiás, o direito de se cadastrarem e exercerem amplamente o seu ofício no COÍNDICE/ICMS, especialmente para terem acesso aos dados fiscais que compõem o cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS (ICMS-IPM)".

Para tanto, aponta violação do art. 7º, XIII e XV, do EOAB (Lei n. 8.906/1994), alegando que militariza "em favor do profissional da advocacia o direito previsto no art. 7º, inciso XV, da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), o qual garante ao advogado o amplo acesso aos elementos constantes nos processos judiciais e administrativos" (e-STJ fl. 191), regra que, segundo entende, deve ser

interpretada de forma extensiva de modo a alcançar toda e qualquer modalidade de processo e dados, inclusive os de índole tributária.

Diz, ainda, que o "legislador não estabeleceu nenhuma dicotomia no sentido de que a permissão de acesso ao sistema informatizado do COÍNDICE, por representante do Chefe do Poder Executivo Municipal, só poderia ser conferida aos servidores públicos efetivos" e que vedar o acesso dos advogados contratados pelos Municípios ao sistema, além de desarrazoado, ofenderia o princípio constitucional da isonomia.

Afirma que o STJ, ao julgar o REsp 1.112.443/SP, Rel. Min. Luiz Fux, dirimiu controvérsia similar, ocasião em que a Corte teria conferido "primazia ao 'princípio da acessibilidade aos elementos do expediente' como fundamento decisivo na ponderação entre o direito à informação e o direito à intimidade no âmbito do processo sigiloso, o que resultou no deferimento do direito do advogado de ter acesso integral aos autos" (e-STJ fl. 195).

O eminente Ministro Relator, em seu douto voto, deu provimento ao recurso ordinário para conceder a segurança, "a fim de assegurar a todos os advogados privados, inclusive sociedades de advocacia, o direito de serem cadastrados e de acessarem as informações fiscais geridas pelo COÍNDICE/ICMS, condicionando o exercício desse direito unicamente à outorga de mandato no qual conste expressa autorização pelo outorgante (município ou associação de municípios)."

Para tanto, entendeu que o art. 3º, § 5º, da Lei Complementar n. 63/1990 (Lei que dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências) - que assegura a prefeitos municipais, associações de municípios e seus representantes "'o acesso a 'informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado' (referentes ao ICMS)" - não faria nenhuma referência no sentido de que os 'representantes' (referidos no texto legal) fossem apenas servidores públicos efetivos dos municípios.

Registrou que, "na ausência de expressa e prévia indicação legal sobre quem deva ser considerado 'representante' do município ou de associação de municípios, deve-se entender que será também possível enquadrar, dentro desse conceito

indeterminado, o profissional da advocacia privada, **desde que devidamente constituído por mandato e com poderes expressos para o cadastramento e acesso aos dados do COÍNDICE/ICMS**, em linha com o que estabelece o art. 653 do Código Civil" (grifos no original).

Acrescentou, ainda, sua Excelência, que, "nos termos do **art. 7º, XV, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB)**, é direito do advogado 'ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais', cuja prerrogativa, por analogia e para o adequado atendimento dos interesses do município ou associação de municípios constituinte, deve abarcar a hipótese discutida no presente caso, qual seja, a de o mandato outorgado ao patrono privado possibilitar a esse profissional o cadastramento e o acesso aos dados do COÍNDICE/ICMS" (grifos no original).

Ponderou, outrossim, ser "desinflente perquirir acerca da eventual natureza sigilosa das informações e documentos a que alude a [...] Lei Complementar multicitada, na medida em que, se disponíveis a municípios e associações de municípios, assim também poderão ser disponibilizados aos seus respectivos representantes/mandatários, ainda que privados e sem vínculo funcional com a administração pública".

Nesse ponto, advertiu que a violação de sigredo profissional é punida pelo art. 154 do Código Penal, ressaltando, ainda, que o art. 25 do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil estabelece o dever de sigilo acerca das informações obtidos no exercício da advocacia, que funcionariam como elementos garantidores da proteção necessária ao sigilo fiscal.

Pedi vista dos autos para exame mais detalhado do tema.

A questão a ser aqui decidida diz respeito à possibilidade de se facultar, aos advogados particulares contratados pelos municípios, o acesso aos dados e sistemas informatizados do COÍNDICE-ICMS, à semelhança dos servidores públicos efetivos autorizados a tal acesso.

O Conselho Deliberativo dos Índices de Participação dos Municípios - COÍNDICE-ICMS tem por objetivo elaborar o índice de distribuição de ICMS entre os municípios do Estado de Goiás.

Na origem, a ordem foi denegada com apoio nos seguintes

fundamentos (e-STJ fls. 175/176):

Conforme já relatado, cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO GOIÁS, contra ato coator ato omissivo atribuído a SECRETÁRIA DE ESTADO DA ECONOMIA e ao SUPERINTENDENTE DE INFORMAÇÕES FISCAIS, consubstanciado na ofensa aos direitos coletivos da advocacia, com o objetivo de eliminar o tratamento diferenciado imposto aos advogados particulares contratados pelos municípios, para que seja possível o direito de cadastramento e acesso aos sistemas informatizados do COÍNDICE-ICMS, à semelhança dos servidores públicos efetivos especificadamente autorizados.

No caso vertente, em relação ao mérito do *mandamus*, observa-se que o parecer ministerial, lançado pelo ilustre Procurador de Justiça, Dr. José Eduardo Veiga Braga (evento 62), abordou a questão em debate com acuidade, revelando-se conclusivo na análise dos fatos, o quem e leva a adotá-lo como razões de decidir nos termos do que é permitido pelo artigo 210, parágrafo único do RITJGO:

“(…) Não se vislumbra violação as prerrogativas da advocacia previstas na Lei n. 8.906/94 (art. 6º, parágrafo único, c/c o art. 7º, incisos XIII e XV), uma vez que os incisos citados pelo impetrante dizem respeito ao advogado ter acesso a processos judiciais ou administrativos, conforme se vê abaixo:

Art. 7º São direitos do advogado: ...

XIII – examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estiveram sujeitos a sigilo ou segredo de justiça, assegurada a obtenção de cópias, com possibilidade de tomar apontamentos; (grifou-se)...

XV – ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais. (grifou-se)

No caso, não se negou acesso ao escritório de advocacia a processo administrativo, mas as informações fiscais protegidas por sigilo.

O advogado tem acesso a todas as informações introduzidas nos processos judiciais ou administrativos, excetuando, entretanto, as hipóteses excepcionais de sigilo.

Assim sendo, a autoridade coatora agiu corretamente, pois como esclarecido pelo Gerente de Apoio do Coíndice: ‘o cálculo do valor adicionado do IPM em Goiás se baseia na utilização de informações fiscais dos contribuintes em documentos fiscais eletrônicos, estas, logicamente, devem ser protegidas por sigilo fiscal, conforme dispõe o regramento jurídico a respeito, (...) o art.5º, XIII; artigos 198 e 199 do CTN; Código Penal, art. 314 c/c Lei de Crimes Contra a Ordem Tributária em seu art. 3º, IN 1.455-GSE.’ (ev. 01, arq. 03).

Calha registrar ainda que o advogado pode ter acesso aos elementos necessários para defender um ente municipal, na medida que a Instrução Normativa nº 559/02 estabelece que cada município indique até 02 (dois) usuários (servidores públicos efetivos) para ter acesso ao sistema.

Em razão do exposto, manifesta-se o Ministério Público pela denegação da segurança.”

Em acréscimo, é importante ressaltar que, conforme contido no Despacho nº 44/2020, as informações em posse do município para acompanhamento do cálculo do IPM (Índice de Participação dos Municípios) são de terceiros, ou seja, de contribuintes, as quais devem sempre estar resguardadas do sigilo, não tendo uma procuração, dada pelo prefeito a um agente da iniciativa privada, o condão de anular todo o regramento que o resguarda.

Assim, como alegado pelas autoridades coatoras, são informações que revelam a intimidade de pessoas físicas e jurídicas e segredos comerciais dos contribuintes do Estado, merecendo o maior cuidado e proteção por parte do ente público, que é o responsável pela guarda e sigilo dessas informações.

No evento 14 acrescentam, ainda, que “(...) além das exigências legais relacionadas ao sigilo fiscal, não há qualquer restrição de uso e

compartilhamento das informações pelos municípios no intuito de análise, revisão e contestação das informações apresentadas pelo Coíndice. Inclusive, o processo de recurso ao Índice Provisório de Participação dos Municípios pode ser ofertado por qualquer pessoa com procuração do município, no exercício do contraditório e da ampla defesa.”

Seguindo essa orientação, extrai-se que o precedente citado pelo impetrante (Resp1112443/SP), na verdade assegura ao advogado o acesso integral aos autos de seu patrocinado, mesmo que a vista restrinja direitos, liberdades ou garantias subjetivas, mas, no intuito de não prejudicar o cliente quanto aos resultados de sua defesa. Ou seja, são informações referentes ao processo.

Tais garantias não estão sendo tolhidas ao impetrante e seus representados, posto que, no caso, são informações de terceiros (contribuintes) e não somente dos clientes, que estão sendo protegidas pelo sigilo fiscal.

Registra-se que, consoante determina a IN nº 559/02-GSF, basta cada município fazer o cadastramento dos responsáveis pela guarda das informações.

Nesta esteira de considerações, deve a segurança ser denegada, ante a ausência do direito líquido e certo do impetrante.

ANTE O EXPOSTO, acompanhando o parecer do Órgão de Cúpula Ministerial, denego a segurança pretendida.

Pois bem.

Inicialmente, reconheço a competência originária do Tribunal de origem para decidir a questão, uma vez que a impetração foi contra ato atribuído ao Superintendente de Informações Fiscais e à Secretária de Estado da Economia que, na qualidade de Presidente do Conselho Deliberativo do IPM-COÍNDICE/ICMS, ratificou a manifestação do Gerente de Apoio ao COÍNDICE.

No mérito, pedindo todas as vênias ao Ministro Relator, ousou discordar da posição de Sua Excelência.

Isso porque, conforme bem destacado no acórdão recorrido, a questão envolve o acesso a dados que são protegidos pela garantia do sigilo fiscal ("o cálculo do valor adicionado do IPM em Goiás se baseia na utilização de informações fiscais dos contribuintes em documentos fiscais eletrônicos") e os dispositivos legais elencados na peça recursal não são aptos à desconstituição dessa garantia.

Aqui, desataco que o art. 5º, X, da Constituição Federal ("são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação") protege, em uma de suas facetas, a intimidade fiscal, figurando, assim, como uma garantia fundamental assegurada ao contribuinte.

Nessa vertente, o sigilo fiscal atua como elemento garantidor do direito à intimidade (como uma das expressões do direito à personalidade), inibindo que o acesso a aspectos privados da vida alheia seja indevidamente descortinado e franqueado a

peças estranhas aos quadros da administração tributária, o que, sem dúvida, enfraqueceria a garantia constitucional.

De fato, "o sigilo financeiro, que pode ser compreendido como sigilo fiscal e bancário, fundamenta-se, precipuamente, na garantia constitucional da preservação da intimidade (art. 5, X e XII, da CF), faceta essa que manifesta, de forma expressiva, verdadeiro direito da personalidade, notadamente porque se traduz em um direito fundamental de inviolabilidade de dados e informações inerentes à pessoa, advindas de suas relações com o Sistema Financeiro Nacional." (RHC n. 118.283/MG, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 14/5/2021.)

Por esse viés, o pretendido acesso indistinto a dados fiscais coletivos (que se persegue a título de prerrogativa profissional do advogado particular) teria o condão de expor informação obtida sobre situação econômica ou financeira de pessoas e empresas, publicizando, assim, de forma indevida, conhecimentos sobre suas atividades e negócios.

Esse elemento limitador (sigilo fiscal), que permeia as relações entre pessoas (físicas e jurídicas) e o Estado, revela o traço norteador que a Administração deve prestigiar no mister que lhe foi confiado, observando, sempre, a determinação constitucional de respeitar os direitos individuais e os limites impostos na lei (CF art. 145, § 1º).

É certo, por óbvio, que o direito ao sigilo fiscal não é absoluto, devendo ceder nas situações expressamente previstas em lei.

No plano da persecução penal, exemplificativamente, "o reconhecimento de que o sigilo é expressão de uma relevante garantia fundamental ligada à personalidade, não desconstitui a ideia, reconhecida pela jurisprudência, de que não se trata de um direito absoluto. Este Superior Tribunal entende que é possível afastar a sua proteção quando presentes circunstâncias que denotem a existência de interesse público relevante, invariavelmente por meio de decisão proferida por autoridade judicial competente, na qual se justifique a necessidade da medida para fins de investigação criminal ou de instrução processual criminal, sempre lastreada em indícios que devem ser, em tese, bastantes à configuração de suposta ocorrência de crime sujeito a ação penal pública" (RHC n. 118.283/MG, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma,

julgado em 24/11/2020, DJe de 14/5/2021.)

Por sua vez, no Direito Tributário, a regra que impõe o sigilo e as exceções que permitem seu levantamento estão disciplinadas no art. 198 do CTN:

Art. 198. 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)

§ 1º Excetuam-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)

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

III - parcelamento ou moratória; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Assentadas essas premissas, com todo respeito ao posicionamento externado, divirjo do voto do eminente Relator, por não vislumbrar o alcance interpretativo dado por Sua Excelência aos dispositivos legais que embasaram seu douto voto, a fim de permitir o acesso do advogado particular (ou de escritório de advocacia) ao sistema do COÍNDICE.

Explico.

Frente à garantia do sigilo fiscal, quem pode ter acesso aos dados objeto de proteção?

No âmbito da administração tributária de todos os entes federados, o art. 198 do CTN, ao mesmo tempo que veda a divulgação 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 atividade), põe em evidência que o acesso a dados sigilosos integra o feixe de atribuição funcional inerente ao cargo

exercido pelo servidor vinculado à própria administração tributária.

O rigor imposto pelo legislador na atribuição desse encargo ao servidor pode ser mensurado pelo fato do desrespeito à regra do sigilo ensejar a responsabilização do infrator nas esferas penal, civil e administrativa.

Na Administração Tributária Federal, como forma de regradar o acesso aos dados, destaco por exemplo, a existência do "Manual eletrônico do sigilo fiscal (e-MSF)" da Receita Federal (Portaria RFB n. 4.820/2020) que “visa a consolidar os atos normativos e interpretativos relacionados ao sigilo fiscal, especialmente quanto à possibilidade de atendimento a demandas de autoridades judiciárias, administrativas, e de terceiros interessados, de forma a sistematizar e uniformizar os procedimentos a serem adotados pelas unidades da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)” (disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/sigilo-fiscal>; acesso em 25/10/2022).

Esse manual tem por finalidade “identificar a vedação legal imposta à Fazenda Pública e a seus servidores quanto ao fornecimento de informações protegidas por sigilo fiscal, conforme disposto no *caput* do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional, e as exceções que relativizam a regra do sigilo fiscal, além de esclarecer as consequências para o servidor, no âmbito administrativo, penal e civil, da inobservância do sigilo fiscal e funcional” (disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/sigilo-fiscal>; acesso em 25/10/2022).

No âmbito da Receita Federal do Brasil, há também a Portaria RFB n. 2.344/2011, que disciplina o acesso a informações protegidas por sigilo fiscal constantes de sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e prevê, em seu art. 3º, que, “ no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, o acesso a informações de que trata esta Portaria restringir-se-á aos usuários que possuam senha, chave de acesso, certificação digital ou qualquer outro mecanismo de segurança que lhe tenha sido regularmente concedido, nos termos de portaria específica de sistemas e perfis, que autorize o seu acesso às bases de dados informatizadas”.

Ainda na esfera federal, mesmo aqueles dados que não estão cobertos pela garantia sigilo fiscal (como os dados cadastrais, por exemplo), e que têm o acesso franqueado aos servidores, encontram também proteção contra a indevida

divulgação/acesso na obrigação decorrente do sigilo funcional (art. 116, VIII, da Lei n. 8.112/1990 – “São deveres do servidor: (...) VIII – guardar sigilo sobre assunto da repartição).

Faço o registro dessas considerações reiterando que a regra legal em comento (art. 198 do CTN), mais do que objetivar a proibição de divulgação de informações fiscais obtidas em razão do ofício e suas exceções, torna evidente que o acesso a esses dados sigilosos, por determinação legal e imposição funcional, é atribuída, ordinariamente, aos Servidores vinculados à administração tributária.

Partindo dessa compreensão - de que o acesso a dados fiscais é próprio das atribuições dos servidores atuantes nas administrações tributárias de todos os entes federados - cumpre verificar, agora, em qual extensão a Lei Complementar 63/1990, em seu art. 3º, § 5º, ampliou, ou não, o acesso a esses dados para além do corpo de agentes públicos fiscais e fora das exceções previstas nos parágrafos do referido art. 198 do CTN.

Esse dispositivo legal (art. 3º, § 5º, da LC 63/1990) prevê que "os Prefeitos Municipais, as associações de Municípios e seus representantes" terão "livre acesso às informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado".

A leitura desse dispositivo, pela perspectiva da regra do sigilo fiscal, leva-me ao entendimento de que a permissão legal concedida, além dos servidores vinculados à respectiva administração tributária (que serão os agentes responsáveis pela operacionalização do acesso), deve abarcar apenas a pessoa do Chefe do Poder Executivo municipal, representante máximo da vontade política no âmbito do Município, a quem o mandato foi democraticamente conferido para a defesa dos interesses do cidadão, da coletividade e da cidade em si. Da mesma forma em relação às associações de Municípios que serão representadas por um ou mais prefeitos, a quem, igualmente, a lei facultará (em caráter pessoal) tal prerrogativa.

Por isso, ao incluir os 'representantes' das associações de Municípios, o dispositivo legal mira, unicamente, a pessoa do Prefeito (além, é claro, dos já referidos servidores), que representa a associação, não o advogado por ela contratado. Caso contrário, para manter um paralelismo que permitisse a interpretação pretendida pela recorrente (de que o representante das associações seria o advogado particular

constituído), a lei teria que ter incluído também o "representante do Prefeito Municipal", em que o acesso aos dados fiscais seria facultado tanto aos prefeitos e seus representantes quanto às associações de municípios e seus representantes legais.

Tal, no entanto, não ocorreu.

Demais disso, a outorga de mandato a Advogado Particular não tem o condão de estender ao profissional da advocacia a autorização legal de acesso às informações sigilosas que foi conferida ao Chefe do Executivo, pois a determinação da lei é na pessoa do prefeito (ou prefeitos no caso dos representantes de associação de municípios). Ao Advogado contratado é conferida a capacidade postulatória.

É ao prefeito, na condição de Chefe do Executivo, a quem a lei faculta o acesso a todas as informações.

Não custa rememorar, no ponto, que, por se tratar de dados referentes a ICMS, é atribuição da autoridade administrativa tributária vinculada à esfera estadual zelar pela manutenção do sigilo dos dados existentes. Assim, com mais razão, o acesso do Município a tais dados - justificado em razão de seu interesse subjacente à repartição de ICMS - deve ser interpretado de maneira mais restritiva (sem que seja facultado o acesso a pessoas estranhas aos quadros da administração tributária), sob pena de, por via transversa, mitigar a proteção desses dados guardados pelo ente estadual.

Acresço que não haverá prejuízo ao trabalho do advogado contratado, pois o causídico - embora não acesse pessoalmente o sistema COÍNDICE - "pode ter acesso aos elementos necessários para defender um ente municipal, na medida que a Instrução Normativa n. 559/02 estabelece que cada município indique até 02 (dois) usuários (servidores públicos efetivos) para ter acesso ao sistema" (e-STJ fl. 175), conforme destacado no voto condutor do julgado recorrido.

Assim, ainda que não acesse diretamente os dados do sistema COÍNDICE, o causídico estará habilitado e assessorado para exercer seu mister, obtendo o material necessário ao exercício profissional sem que viole a garantia constitucional do direito à intimidade do contribuinte, até mesmo porque os dados necessários ao questionamento dos repasses aos municípios estão relacionados à totalidade do montante e não aos números individuais de cada contribuinte (pessoa física ou jurídica).

Faço destaque, também, que as informações prestadas pelas autoridades coatoras na origem salientaram que, "(...) além das exigências legais

relacionadas ao sigilo fiscal, não há nenhuma restrição de uso e compartilhamento das informações pelos municípios no intuito de análise, revisão e contestação das informações apresentadas pelo COÍNDICE. Inclusive, o processo de recurso ao Índice Provisório de Participação dos Municípios pode ser ofertado por qualquer pessoa com procuração do município, no exercício do contraditório e da ampla defesa.” (e-STJ fl. 175).

Assim, como já referido, o serviço a ser prestado pelo profissional da advocacia contratado pelo Município não terá sua qualidade afetada pela ausência de acesso pessoal aos dados protegidos, seja em razão da assessoria a ser prestada pelos servidores efetivos do município que podem acessar o sistema, seja, ainda, pelas informações que o próprio COÍNDICE presta para a análise, a revisão ou a contestação de seus números.

Entendo também que não há violação do princípio da isonomia como afirma a recorrente, pois não há equiparação possível entre o profissional da advocacia - que vai patrocinar uma causa em nome do Município - ao corpo de servidores que trabalha na administração tributária e por força desse mister tem acesso ao sistema. Não há contraposição de interesses entre os servidores públicos e o advogado (ou banca de advocacia) contratado (a) pelo município a justificar o pedido de paridade de armas.

Além dessas razões, o recurso também não merece provimento diante da falta de conteúdo normativo das regras constantes do art. 7º, XIII e XV, da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da OAB) para afastar, ou mesmo mitigar, o sigilo imposto e franquear o acesso dos Advogados aos dados fiscais contidos no sistema COÍNDICE.

Isso porque esses dispositivos legais não fazem referência a dados, registros ou outros elementos fiscais acobertados pelo sigilo, mas a processos judiciais ou administrativos em trâmite ou concluídos, *in verbis*:

Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

XIII – examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estiveram sujeitos a sigilo ou segredo de justiça, assegurada a obtenção de cópias, com possibilidade de tomar apontamentos;

(...)

XV – ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais.

Como referido, os dispositivos legais tratam de autos de processos

judiciais ou administrativos, encerrados ou em andamento, mas não elenca em sua permissão - tal como pleiteado pela recorrente - o acesso a bases de dados e registros fiscais, que são típicos e inerentes à atividade administrativa tributária estatal.

Em outras palavras, o acesso requerido pela recorrente não se restringe a determinado processo administrativo (tributário), mas vai muito além, pois abarcaria dados fiscais oriundos de todos os contribuintes da localidade, dados esses, que, repita-se, são protegidos pelo sigilo fiscal.

A propósito, vale reforçar que a publicidade é a regra nos processos judiciais e administrativos (CF art. 93, IX, e art. 37, *caput*), salvo as exceções elencadas na lei por expressa determinação constitucional, ao passo que, para os dados e registros fiscais, a regra é a do sigilo em seu acesso.

Nesse particular, o Estatuto da OAB, em seu art. 7º, XIII e XV, reitera o caráter público que deve permear a atividade estatal relacionada ao exame processual - seja no âmbito administrativo ou na esfera judicial. Todavia, não há como elater o comando contido nesses dispositivos de forma a abarcar os dados administrativos protegidos pela garantia do sigilo fiscal.

O profissional da advocacia é indispensável à administração da justiça, mas sua atuação encontra limites na lei (CF art. 133).

Noutro vértice, entendo que também não ampara a pretensão recursal o decidido nos autos do REsp 1.112.443/SP, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 6/11/2009, cuja ementa transcrevo a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA. ERRO MÉDICO. VISTA DOS AUTOS FORA DO CARTÓRIO. PRERROGATIVA FUNCIONAL DO ADVOGADO CONSTITUÍDO PELA PARTE INTERESSADA. POSSIBILIDADE. ART. 7º DA LEI 8.906/94 E ART. 3º, INCISOS II E IV DA LEI 9.784/99.

1. O advogado, consoante dispõe o art. 7º da Lei 8.906/94, ostenta como prerrogativa o direito de vista de feitos administrativos ou judiciais capazes de restringir direitos, liberdades ou garantias subjetivas, máxime porque a omissão de defesa ou a defesa deficiente, em razão da falta de acesso às acusações, lesa o interesse, o direito ou a liberdade da pessoa representada pelo Advogado, e não o próprio profissional. Precedentes do STJ: HC 123343/SP, Relator Ministro LUIZ FUX, DJ de 09.12.2008; RMS 23.071/MT, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJ 04/06/2007; e MS 6.356/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 17/12/1999.

2. O dever de sigilo propugnado pela autoridade coatora, ora Recorrente, não pode obstar a livre atuação do advogado, tampouco prejudicar o indiciado. Na realidade, o Advogado é responsável pela manutenção do sigilo profissional no que pertine a fatos que não são afetos ao interesse do seu patrocinado e,

para essa violação, há imputação criminal específica, devendo ser resguardada a defesa eficiente do paciente.

3. O próprio Código de Processo Penal determina, expressamente, em seu art. 20, que "a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade". Nesse sentido, o segredo das investigações deve ser mantido para que não se coloque em risco a eficácia do procedimento inquisitorial de apuração dos fatos tidos por ilícitos.

4. A garantia estabelecida pelo art. 7º, XIV do Estatuto dos Advogados do Brasil, constitui interesse primário de indiciado em procedimento que possa acarretar em cerceamento de sua liberdade, o acesso aos autos da investigação, justamente nos resultados que já constem do feito. Por outro lado, caso venha a se violar o segredo de justiça, utilizando-se as informações obtidas para fins outros que a defesa do paciente, responderá o responsável nos termos da lei aplicável pelos delitos que cometeu. Ressalte-se que a adequação do sigilo da investigação com o direito constitucional à informação do investigado devem se coadunar no acesso restrito do indiciado às diligências já realizadas e acostadas aos autos, , não sendo possível, assim, sob pena de ineficácia do meio persecutório, que a defesa tenha acesso, "à decretação e às vicissitudes da execução de diligências em curso." (HC nº 82354/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 24/09/2004).

5. Ademais, a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 3º, incisos II e IV, assegura ao administrado o direito de vista dos autos, bem como a possibilidade de fazer-se assistido por advogado, verbis:

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

6. Sob esse enfoque não discrepa a abalizada doutrina:

"(...) Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente. Isto significa que À parte deve ser facultado o exame de toda a documentação constante dos autos, ou seja, na expressão dos autores hispânicos, de todos os "antecedentes" da questão a ser resolvida. É que, entre nós, se designa como o "direito de vista", e que há de ser vista completa, sem cerceios. Estranhamento, existe, entre nós, uma tradição de se considerar secretos os pareceres. Entende-se, absurdamente, que devem permanecer ocultos quando favoráveis à pretensão do administrado. Nisso se revela uma compreensão distorcida das finalidades da Administração e se ofende o princípio da lealdade e boa-fé, o qual, sobre ser princípio geral de Direito, apresenta particular relevo na esfera das relações administrativas, como bem acentuou o precitado Jesús Gonzáles Perez em preciosa monografia sobre o tema.(...)O direito de ser representado e assistido é de compostura óbvia. Cumpre sublinhar que, se a decisão administrativa depender de apurações técnicas, o administrado terá o direito de que perito de sua confiança assista à análise, ao exame, à averiguação técnica, efetuados pela Administração. (...)" in Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, 25ª ed., Malheiros Editores, 2008, p. 494-493 7. O Supremo Tribunal Federal, no exercício de seu mister, é uníssono ao reafirmar o direito de informação e de manifestação da parte interessada nos processos judiciais e administrativos. Precedentes do STF: MS 24268, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2004, DJ 17-09-2004; RE 492783 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 03/06/2008, DJ de 19-06-2008; e MS 25787, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2006, DJ de 13-09-2007.

8. In casu, trata-se de Mandado de Segurança impetrado por advogado contra

ato de Conselheira do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, objetivando acesso aos autos de processo administrativo, instaurado perante o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo para a apuração de eventual prática de erro médico, para fins de apresentação de razões finais de seu cliente, então denunciante, conforme prerrogativa funcional estabelecida no artigo 7º, XV, da Lei 8.906/94.

9. Recurso Especial desprovido.

(REsp n. 1.112.443/SP, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20/10/2009, DJe de 6/11/2009.)

É que a especificidade do julgado transcrito não auxilia a tese recursal, uma vez que a autorização de acesso concedida ao Advogado (no caso do REsp n. 1.112.443/SP) não abarcou dados protegidos pelo manto do sigilo fiscal, mas relativos a processo administrativo no qual se apurava a possível prática de erro médico, em que consequências poderiam ser impostas ao cliente do causídico, inclusive para subsidiar ação de natureza penal.

Nessa situação, em homenagem ao direito à ampla defesa e ao contraditório (de estatura constitucional), restou cristalina a necessidade de se facultar ao responsável pela defesa técnica o acesso a todas as informações de interesse de seu constituinte. Essa hipótese em nada se assemelha à debatida no presente recurso ordinário em que se pretende permitir que o profissional da advocacia contratado pelo Município tenha acesso a bases de dados protegidas por sigilo fiscal para questionar o cálculo do IPM (índice de Participação dos Municípios).

Por isso, repito, o REsp 1.112.443/SP não ampara a tese recursal.

Assim, o acórdão recorrido deve ser mantido por seus próprios fundamentos de modo a negar o direito pleiteado de acesso aos dados do COÍNDICE de IPM-ICMS por parte dos Advogados contratados pelos Municípios do Estado de Goiás.

Ante o exposto, pedindo uma vez mais vênias ao eminente Ministro Relator, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso ordinário.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0098561-9 **PROCESSO ELETRÔNICO** **RMS 68.647 / GO**

Números Origem: 558287388 55828738820208090000

PAUTA: 08/11/2022

JULGADO: 08/11/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-SECAO DE GOIÁS
ADVOGADO : AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - GO051990
RECORRIDO : ESTADO DE GOIAS
PROCURADOR : DANIELA DE FRANCO OLIVEIRA PEREIRA - GO022758

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Abuso de Poder

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina(Relator), negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Gurgel de Faria os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Presidente).