

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5019263-43.2013.404.7108/RS**

**AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**RÉU : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

**: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL**

**SENTENÇA**

**Relatório**

O Ministério Público Federal ajuizou a presente ação civil pública em face da União, a fim de que seja disponibilizado, em meio virtual, a qualquer do povo o valor anual de tributos que cada pessoa física ou jurídica recolhe à União, com a discriminação da espécie tributária. Alternativamente, requer que seja apenas o valor anual, sem discriminação de tributos.

Justifica seu pedido na necessidade de instrumentalizar a cidadania e a vigilância da prestação de contas, no direito à informação do contribuinte acerca dos tributos pagos e no direito à informação da sociedade quanto à gestão tributária. Discorre sobre a alta carga tributária brasileira, a perversa injustiça tributária e o desconhecimento da população acerca de quem paga ou não paga tributos. Sustenta inexistir sigilo fiscal quanto ao valor do tributo pago (evento 1).

A União, representada pelas Procuradorias da Fazenda Nacional e da União, contestou. Preliminarmente, sustentou a inépcia da inicial, a inadequação da via eleita, a vedação ao ajuizamento de ação civil pública em matéria tributária, a impossibilidade jurídica do pedido em face da vedação à disponibilização de dados sigilosos, a ilegitimidade passiva da União relativamente às obrigações tributárias nas quais não é sujeito ativo, a necessidade de litisconsórcio passivo com os contribuintes de tributos federais e a impossibilidade de um comando de abrangência nacional. Quanto ao mérito, refutou o pedido, além de alegar inviabilidade técnica para implantação (evento 25).

Sucintamente relatado, passo a decidir.

**Fundamentação**

**Preliminares**

**Inépcia da inicial:** a inicial é inepta quando verificada quaisquer das causas elencadas no parágrafo único do artigo 295 do CPC; a alegação de que o pedido final não terá como decorrência lógica parte de sua fundamentação, por si só, não é causa de inépcia da inicial, uma vez que sua análise confunde-se com o próprio mérito do pedido.

**Inadequação da via eleita:** o réu sustenta que a ação civil pública não pode ser substitutiva de ações de controle concentrado de constitucionalidade; todavia, o pedido desta ação civil não se enquadra como hipótese de controle concentrado, pelo que afastou a preliminar.

**Vedação ao ajuizamento de ACP em matéria tributária:** ainda que o o MPF não detenha legitimidade para questionar tributos em sede de ação civil pública, a presente ação veicula pedido diverso, qual seja, a criação de site que informe o valor de tributos federais pagos pelas pessoas físicas e jurídicas.

**Impossibilidade jurídica do pedido:** a alegação confunde-se com o próprio mérito.

**Ilegitimidade passiva da União:** a União alega não ser parte legítima em relação aos tributos federais em que não seja sujeito ativo. O fato de não ser o sujeito passivo, por si só, não a impede de ser demandada em relação ao presente pedido, pois não se está questionando o tributo em si, mas apenas a disponibilização dos valores arrecadados.

**Litisconsórcio passivo necessário:** a ré requereu a citação de todos os contribuintes de tributos federais, por edital, uma vez que tal pretensão afetaria sua esfera jurídica. Sem razão, uma vez que eventual procedência estará calcada na possibilidade legal e constitucional do pedido, sendo desnecessário citar todos os contribuintes.

**Limitação territorial à abrangência da Subseção Judiciária de Novo Hamburgo:** embora o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública limite a eficácia dos provimentos jurisdicionais à limitação territorial do órgão prolator, tal limitação fere a garantia constitucional da efetividade da jurisdição, além de permitir decisões contraditórias em relação a uma mesma situação posta, caso o MPF ajuizasse demanda semelhante a esta em cada uma das Subseções Judiciárias (nesse sentido, TRF4, APELREEX 5007180-81.2011.404.7102, Terceira Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 22/08/2014; Proc. 2000.71.00.009347-0/RS, Apelação, TRF4, 6ª Turma, Decisão de 27.07.2005, unânime, DJU de 10.08.2005, Rel. Des. Federal João Batista Pinto Silveira). Note-se o que o próprio STJ alterou seu entendimento, estabelecendo que o alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (REsp n. 1243887/PR).

## Mérito

Pretende o MPF, por meio desta ação civil pública, que a União disponibilize, em meio virtual, a qualquer do povo o valor anual de tributos que cada pessoa física ou jurídica recolhe à União, com a discriminação da espécie tributária. Alternativamente, requer que seja apenas o valor anual, sem discriminação de tributos. Lastreia seu pedido, dentre tantos fundamentos, no direito à informação.

Cumpra, assim, ser feita uma análise dos direitos fundamentais que incidem na espécie, porquanto em conflito. A Constituição Federal tanto tutela o direito à informação quanto tutela o sigilo fiscal.

Como bem salienta Daniel Sarmento (*in* 'A ponderação de interesses na Constituição Federal'. 1.ed. 3a. tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 97):

*o pluralismo de idéias na sociedade projeta-se na Constituição, que acolhe, através dos seus princípios, valores e interesses dos mais diversos matizes. Tais princípios como temos visto no decorrer deste estudo, entram às vezes em tensão na solução de casos concretos. Como observou Karl Engisch, a contradição principiológica é um fenômeno inevitável, na medida em que constitui reflexo natural das 'desarmonias que surgem numa ordem jurídica pelo facto de, na constituição desta, tomarem parte diferentes idéias fundamentais entre as quais se pode estabelecer conflito'. Assim, a ponderação de interesses consiste justamente no método utilizado para a resolução destes conflitos constitucionais.*

De um lado, temos o direito fundamental à informação (art. 5º, XIV); de outro, temos o direito ao sigilo fiscal (art. 5º, XII).

*A priori*, não há como estabelecer qual princípio prevalecerá sobre o outro. Isso porque os princípios, ao contrário das regras, não se excluem, mas se harmonizam, dando concretude ao princípio da unidade da Constituição, uma vez que inexistem hierarquia entre as normas constitucionais. Somente na análise do caso concreto será possível verificar a prevalência de determinado direito.

A análise do caso concreto exige, por sua vez, a denominada ponderação de interesses.

O direito à informação não diz respeito a qualquer dado ou movimentação feita pela autoridade fiscal, consoante decidiu nossa Corte Regional:

*HABEAS DATA. DIREITO À INFORMAÇÃO. BANCO DE DADOS DA RECEITA FEDERAL. ACESSO. PUBLICIDADE. SIGILO. O direito à informação, previsto na Constituição, não diz respeito a qualquer dado ou movimentação feita pela autoridade fiscal. Existem outras formas de conciliar os direitos do cidadão à informação pertinente à atuação dos agentes públicos sem que isso impeça o exercício do poder de polícia e de fiscalização inerentes ao poder público. . Existe uma esfera de atuação interna ao órgão público que está fora do alcance da curiosidade alheia. O cidadão tem direito à informação, mas não pode com isso pretender que toda vez que*

*um agente público tenha cogitado investigá-lo ou fiscalizá-lo houvesse de noticiar ao cidadão-contribuinte. . Transformar as repartições públicas em algo escancarado à curiosidade externa acabaria por impedir qualquer atuação fiscal ou exercício de poder de polícia, na medida em que permitiria que o cidadão se dirigisse constantemente aos órgãos públicos para saber se está sendo alvo de alguma investigação e orientasse sua conduta para dificultar ou impedir essas fiscalizações. . Ainda que se trate de serviço público e ainda que o cidadão tenha direito de acesso à informação, isso não se confunde com desnudar absolutamente o agente público de quaisquer possibilidades de realizar seu trabalho e previamente preparar o que lhe cabe. (TRF4, AC 5006227-26.2011.404.7003, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Candido Alfredo Silva Leal Junior, juntado aos autos em 19/12/2013)*

Extraí-se do voto divergente e vencedor, exarado pelo Desembargador CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, que:

*(...) o direito de informação não é tão absoluto e incondicionado como pretendido na petição inicial. Ao contrário, existe direito à informação, tal como previsto na Constituição Federal, mas isso não diz respeito a qualquer dado ou movimentação feita pela autoridade fiscal. Do contrário, em breve estaremos pretendendo que a autoridade fiscal declinasse se eventualmente pensou em instaurar procedimento contra o contribuinte ou até mesmo o que chegou a cogitar quanto ao contribuinte.*

*Segundo, porque existe uma esfera de atuação interna ao órgão público que está fora do alcance da curiosidade alheia. O cidadão tem direito à informação, não tenho dúvida, mas não pode com isso pretender que toda vez que um agente público tenha cogitado em investigá-lo ou fiscalizá-lo (sem que isso passe do plano da mera cogitação para o mundo externo) houvesse de noticiar ao cidadão-contribuinte. Não parece essa a intenção da lei.*

*Terceiro, porque transformar as repartições públicas em algo escancarado à curiosidade externa acabaria por impedir qualquer atuação fiscal ou exercício de poder de polícia. O cidadão estaria constantemente se dirigindo aos órgãos públicos, para saber se estava sendo alvo de alguma investigação, e orientaria sua conduta para dificultar ou impedir essas fiscalizações. Não se nega o direito do cidadão ter acesso à informação sobre a coisa pública ou que lhe interesse, mas isso não pode se dar da forma postulada na petição inicial, que implicaria em cercear à autoridade fiscal quaisquer possibilidades de investigar ou fiscalizar os contribuintes sem que estes soubessem, previamente, quais são os passos ou dúvidas da autoridade fiscal.*

*(...)*

*Ainda que se trate de serviço público e ainda que o cidadão tenha direito de acesso à informação, isso não se confunde com desnudar absolutamente o agente público de quaisquer possibilidades de realizar seu trabalho e previamente preparar o que lhe cabe.*

*No caso dos autos, vamos imaginar que existam fundadas suspeitas de que determinado contribuinte esteja sonhando tributos federais. O que faria a autoridade fiscal? Consultaria os dados fiscais que estão sob sua guarda, como as declarações anteriores de renda, as informações fiscais, dados bancários, movimentações financeiras, etc. Essa consulta deve se dar na forma do devido processo e com certeza ficam registrados quais os servidores que tiveram acesso aos dados e consultaram as informações. Mas isso não significa que a todo instante possa o contribuinte se dirigir à repartição fiscal para solicitar informação sobre quem fez consultas, quais consultas foram feitas, etc quanto à sua situação fiscal. Pudesse fazer essas consultas genéricas, ficaria muito fácil para o infrator furta-se ao cumprimento da legislação e desviar-se do poder de polícia fiscal que a lei atribui à autoridade competente.*

Portanto, a despeito da previsão constitucional do direito fundamental à informação, seu exercício comporta limitações.

Por outro lado, o sigilo fiscal também não é absoluto, podendo ser quebrado toda vez em que houver prevalência do interesse público sobre o privado, mediante intervenção judicial.

A título exemplificativo, colaciono os seguintes precedentes:

*PROCESSUAL CIVIL. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E COMERCIAL. DECISÃO QUE A DETERMINA. FUNDAMENTAÇÃO. NECESSIDADE. PROVA. TESTEMUNHAS. ARROLAMENTO. LIMITES.*

**1. A proteção ao sigilo fiscal não é direito absoluto, podendo ser quebrado quando houver a prevalência do direito público sobre o privado, na apuração de fatos delituosos, desde que a decisão esteja adequadamente fundamentada na necessidade da medida.**

(...)

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(STJ, REsp 1028315/BA, TERCEIRA TURMA, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, julg. 14/06/2011, publ. DJe 24/06/2011) (Grifei)

*PENAL. PROCESSO PENAL. LEI 8.137/90. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO VERIFICADA. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. LEGALIDADE. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. FIXAÇÃO DO VALOR MÍNIMO DE INDENIZAÇÃO.*

(...)

2. O direito individual ao sigilo bancário e/ou fiscal pode ser mitigado, observados os parâmetros legais e os limites impostos pelo princípio da proporcionalidade, quando confrontar-se com o interesse público, mormente a necessidade de investigação criminal ou instrução processual penal.

(...)

(TRF4, ACR 0040329-38.2006.404.7100, Sétima Turma, Relator p/ Acórdão Artur César de Souza, D.E. 16/02/2012)

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO. QUEBRA DE SIGILO FISCAL MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE. LICENÇA DEFERIDA PELO MUNICÍPIO. NÃO INTEGRAÇÃO DA LIDE. PROCESSO ANULADO. REMESSA DO FEITO À VARA DE ORIGEM.*

A proteção ao sigilo bancário e fiscal não consubstancia direito absoluto, cedendo passo quando presentes circunstâncias que denotem a existência de interesse público relevante ou de elementos aptos a indicar a possibilidade de prática delituosa. O Ministério Público não tem legitimidade para proceder a quebra de sigilo bancário e fiscal sem autorização judicial Precedentes.

(...)

(TRF4, AC 0000557-93.2005.404.7200, Quarta Turma, Relatora Silvia Maria Gonçalves Goraieb, D.E. 18/01/2012)

A disponibilização dos valores de tributos federais pagos por todas as pessoas físicas ou jurídicas a qualquer um do povo, a meu ver, importa em quebra de sigilo fiscal, uma vez que não há prevalência do interesse público sobre o privado nem tampouco autorização judicial específica. Tal determinação equivaleria a 'transformar as repartições públicas em algo escancarado à curiosidade externa', tal como exarou o Desembargador Federal Candido Alfredo Silva Leal Junior, quando do julgamento da AC 5006227-26.2011.404.7003, anteriormente citada.

Na realidade, o MPF manifesta muito mais uma inconformidade com o atual sistema tributário, sob seus aspectos legislativos, judiciais e administrativos. No entanto, essa sua inconformidade não pode ser fundamento para provimento de seu pedido.

Note-se que o MPF dispõe de instrumentos adequados para exercer seu papel constitucional, sendo desarrazoado determinar que qualquer um do povo possa acessar o valor de tributos pagos por qualquer outra pessoa física ou jurídica.

A quem compete exercer o papel fiscalizatório na seara tributária (Receita Federal, PFN, MPF, Polícia Federal) são oferecidos os devidos instrumentos processuais.

Ademais, o site da Receita Federal disponibiliza diversos relatórios referentes à arrecadação tributária federal.

Portanto, no presente caso, entendo que deva prevalecer o sigilo fiscal em face do direito à informação.

Por fim, colaciono precedente que bem se amolda à hipótese em tela:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE TELEFONIA MÓVEL. INFORMAÇÕES SOLICITADAS PELO MPF, MPE E POLÍCIAS. SIGILO. ART. 5º, X A XIII, DA CF/88. 1. Os dados cadastrais dos usuários das operadoras estão protegidos pela garantia do sigilo, nos termos dos artigos 5.º, X a XIII, da CF/88 e 3.º, VI e IX, da Lei n.º 9.472/97, sigilo esse que somente pode ser quebrado mediante intervenção judicial, nas hipóteses cabíveis. A entrega dos cadastros de todos os usuários dos apelantes aos solicitantes implicará a quebra do sigilo. 2. Embargos infringentes a que se nega provimento. (TRF4, EINF 0033295-12.2006.404.7100, Segunda Seção, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 28/09/2012)*

Portanto, deve ser julgado improcedente o pedido.

### **Dispositivo**

Ante o exposto, rejeito as preliminares e resolvo o mérito do processo, nos termos do art. 269, inciso I, do CPC, **julgando improcedente o pedido.**

Sem custas. Sem honorários advocatícios (art. 18 da Lei nº 7.347/85).

Em homenagem aos princípios da instrumentalidade, celeridade e economia processual, eventuais apelações interpostas tempestivamente pelas partes restarão recebidas no duplo efeito.

Interposto(s) o(s) recurso(s), caberá à Secretaria, mediante ato ordinatório, abrir vista à parte contrária para contrarrazões, e, na sequência, remeter os autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Sentença publicada e registrada eletronicamente. Intimem-se.

Novo Hamburgo, 01 de setembro de 2014.

**Catarina Volkart Pinto**  
**Juíza Federal Substituta na Titularidade Plena**

---

Documento eletrônico assinado por **Catarina Volkart Pinto, Juíza Federal Substituta na Titularidade Plena**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **11653430v3** e, se solicitado, do código CRC **F5822599**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Catarina Volkart Pinto

Data e Hora: 02/09/2014 17:27