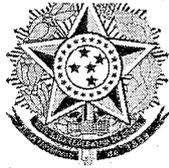


Handwritten signature and number 16.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

AUTOS Nº 2010.61.15.000219-7

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉUS: UNIÃO E OUTROS

01/2010
11

Vistos.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, com pedido de concessão de antecipação dos efeitos da tutela, em face de UNIÃO, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, BANCO DO BRASIL e EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT, por meio da qual pretende seja assegurada, no âmbito desta Subseção Judiciária, a gratuidade dos atos de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, elaboração do respectivo cartão, emissão de segunda via, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral a todas as pessoas ou, no mínimo, às pessoas reconhecidamente pobres.

Argui que a pretensão se refere a interesse difuso componente da cidadania, pois a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas é obrigatória para grande parcela das pessoas físicas e, assim como a cédula de identidade e a Carteira de Trabalho e Previdência Social, o CPF representa documento básico do cidadão, sendo o único deles que não possui hipóteses de isenção ou imunidade.

Afirma que, ainda que se considere que os valores cobrados pelos atos relacionados ao CPF tenham natureza de taxa, o Ministério Público Federal possui legitimidade para a propositura da ação civil pública, pois o viés da demanda não é tributário, mas se relaciona com o interesse social difuso de ingresso no CPF. Além disso, aduz que o Ministério Público recebeu constitucionalmente a prerrogativa de defender o patrimônio social e proceder à vigilância da legalidade dos atos da Administração, violando o artigo 5º, inciso XXXV, da CF, a regra que exclui da apreciação do Poder Judiciário o ajuizamento de ação civil pública que tenha por objeto questionamento ou

Handwritten signature.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

impugnação de tributos em geral.

Sustenta que o pleno exercício da cidadania e da dignidade da pessoa humana passa pela obtenção de documentos necessários ao desempenho de atividades que proporcionem ao cidadão uma vida de qualidade e seu bem estar na esfera individual, familiar, comunitária e social.

Alega que a Receita Federal do Brasil recorreu à técnica da descentralização administrativa, mediante a realização de convênios sem prévia licitação, atribuindo parcela da execução dos atos relativos ao CPF à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, ao BANCO DO BRASIL e à EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS, os quais podem cobrar dos interessados quantia não excedente a R\$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos).

Aduz que o ordenamento pátrio contempla a gratuidade geral ou, no mínimo, hipóteses de isenção, nos procedimentos de emissão dos documentos em geral e, mais particularmente, nos de relevância primária para o cidadão, com exceção do CPF, o que compromete o acesso à cidadania por parte de milhares de brasileiros que não podem arcar com a tarifa.

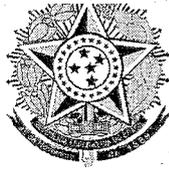
Pleiteia a antecipação dos efeitos da tutela, para o fim de determinar:

1) à UNIÃO, a realização dos atos de inscrição, elaboração do cartão, emissão de segunda via, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral do CPF, de forma gratuita, a todas as pessoas OU aos reconhecidamente pobres, na forma do artigo 30, da Lei 6.015/73;

2) à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, ao BANCO DO BRASIL e à EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS, a abstenção da exigência de qualquer tarifa para os atos de emissão e cadastro do CPF, sem prejuízo de exigirem da UNIÃO as despesas decorrentes da operacionalização desses atos.

3) aos réus a afixação de cartazes, em locais de fácil visualização, no sentido de informar o público a gratuidade dos atos de inscrição no CPF, elaboração do cartão, emissão de segunda via, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral do contribuinte, em favor de todas as pessoas ou, no mínimo, às pessoas reconhecidamente pobres.

A petição inicial veio acompanhada de documentos (fls. 64-320).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

Intimada a se manifestar acerca do pedido de antecipação dos efeitos da tutela, nos termos do art. 2º, da Lei nº 8.437/92, a UNIÃO argui, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, pois somente pode assumir a defesa de direitos individuais indisponíveis, o que não se verifica no presente caso. Ademais, caso se entenda que a cobrança possui natureza de taxa, afirma que os Tribunais Superiores reiteradamente decidem pela impossibilidade de se discutir matéria tributária em sede de ação civil pública.

Afirma que o Ministério Público Federal invocou vários princípios constitucionais para insurgir-se contra a cobrança dos encargos, o que torna inadequada a utilização da ação civil pública, pois seria um sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.

Aduz que deve ser dada redobrada atenção à antecipação da tutela requerida em sede de ação civil pública, face ao seu alcance imensurável, sendo incabível a concessão no presente caso, pois a antecipação postulada apresenta caráter nitidamente irreversível e satisfativo, além da necessidade de revisão obrigatória quanto aos provimentos jurisdicionais contra a Fazenda Pública, o que torna descabida a antecipação da tutela.

Aduz não estar presente o *fumus boni iuris* para concessão da medida liminar, diante da legalidade da exigência da taxa, já que a norma constitucional que assegura a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania tem eficácia limitada, não havendo lei que preveja a gratuidade de inscrição do CPF, cujo cartão tem omissão facultativa, já que a comprovação da inscrição pode se dar de outras formas.

Caso se considere que a cobrança impugnada tem natureza de tarifa, alega que os entes conveniados estão sujeitos ao regime privado, razão pela qual estão autorizados a cobrar tarifa pelos serviços prestados, sendo modesto o valor cobrado, pois o registro no cadastro de contribuinte indica um mínimo de capacidade econômica.

Argui, ainda, a desproporcionalidade da multa diária postulada e que não há prova inequívoca da verossimilhança da alegação, pois esta exige dilação probatória, além de não haver norma de direito material que imponho à UNIÃO os efeitos da tutela pretendida.

Vieram os autos conclusos para análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

É o sucinto relatório.

Fundamento e decido.

Afasto a alegação de ilegitimidade do Ministério Público Federal.

O autor pretende obter provimento jurisdicional que assegure a gratuidade dos atos de cadastro, alteração cadastral, pedido de regularização e emissão do cartão CPF a todas as pessoas ou, ao menos, aos reconhecidamente pobres.

O Registro de Pessoas Físicas, criado pela Lei 4.862/65, foi transformado em Cadastro de Pessoas Físicas pelo Decreto-Lei 401/68, que estabeleceu que a inscrição deve alcançar pessoas físicas, a critério do Ministério da Fazenda, contribuintes ou não do imposto de renda.

Atualmente, a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF vem prevista no artigo 3º, da Instrução Normativa RFB nº 864/08, *in verbis*:

- Art. 3º Estão obrigadas a inscrever-se no CPF as pessoas físicas:*
- I - sujeitas à apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF);*
 - II - inventariantes, cônjuges ou conviventes, sucessores a qualquer título ou representantes do de cujus que tenham a obrigação de apresentar a DIRPF em nome do espólio ou do contribuinte falecido;*
 - III - cujos rendimentos estejam sujeitos à retenção do imposto de renda na fonte, ou que estejam obrigadas ao pagamento desse imposto;*
 - IV - profissionais liberais, assim entendidos aqueles que exerçam, sem vínculo de emprego, atividades que os sujeitem a registro em órgão de fiscalização profissional;*
 - V - locadoras de bens imóveis;*
 - VI - participantes de operações imobiliárias, inclusive a constituição de garantia real sobre imóvel;*
 - VII - obrigadas a reter imposto de renda na fonte;*
 - VIII - titulares de contas bancárias, de contas de poupança ou de aplicações financeiras;*
 - IX - que operam em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas;*
 - X - inscritas como contribuinte individual ou requerentes de benefícios de qualquer espécie junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

XI - com mais de 18 (dezoito) anos que constarem como dependentes em DIRPF;

XII - residentes no exterior que possuam no Brasil bens e direitos sujeitos a registro público, inclusive:

- a) imóveis;
- b) veículos;
- c) embarcações;
- d) aeronaves;
- e) participações societárias;
- f) contas-correntes bancárias;
- g) aplicações no mercado financeiro;
- h) aplicações no mercado de capitais.

Parágrafo único. As pessoas físicas, mesmo que não estejam obrigadas a inscrever-se no CPF, podem solicitar a sua inscrição.

O Ministério Público é instituição permanente a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da CF/88).

Ademais, o *parquet* recebeu a função institucional de zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (artigo 129, inciso II, da CF/88).

Independentemente do fundamento jurídico a respaldar o pedido de tutela jurisdicional veiculado na inicial, tenho que a pretensão se relaciona a interesses ontologicamente individuais, pois naturalmente divisíveis, já que cada indivíduo pode fruir o bem da vida postulado de forma fragmentada, podendo inclusive haver ajuizamento de ação individual para cada um dos sujeitos destinatários da tutela pretendida. Além disso, por decorrerem de origem comum, são considerados individuais homogêneos (artigo 81, inciso III, do CDC).

Os direitos ou interesses individuais homogêneos também são denominados "acidentalmente coletivos", pois podem ser tutelados por meio de tutela jurisdicional coletiva, como a ação civil pública (artigo 21, da Lei 7.347/85).

No caso da ação civil pública que veicula pretensão relativa a direito individual homogêneo, em que pese a omissão do dispositivo constitucional que trata da ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal, ¹entendo que não se trata de omissão eloquente do constituinte, pois tal

¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

restrição não se coaduna com o espírito da Constituição e com a natureza jurídica atribuída ao Ministério Público, a quem incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da CF/88).

Assim, entendo que o Ministério Público Federal terá legitimidade para ajuizamento de ação civil pública relativa a direito/interesse individual homogêneo indisponível, bem como, tratando-se de direito disponível, quando a hipótese concreta ostentar relevante interesse social, tomando-se como parâmetro o próprio texto Constitucional. Neste sentido:

DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - CERTIDÃO PARCIAL DE TEMPO DE SERVIÇO - RECUSA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA - DIREITO DE PETIÇÃO E DIREITO DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS - PRERROGATIVAS JURÍDICAS DE ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL - EXISTÊNCIA DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO "DEFENSOR DO POVO" (CF, ART, 129, II) - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações. - A injusta recusa estatal em fornecer certidões, não obstante presentes os pressupostos legitimadores dessa pretensão, autorizará a utilização de instrumentos processuais adequados, como o mandado de segurança ou a própria ação civil pública. - O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Doutrina. Precedentes.

(STF, RE 472489 AgR/RS, Segunda Turma, Rel. Ministro Celso de Mello, DJe 29/08/08).

O ordenamento impõe a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas a várias categorias de pessoas, dentre as quais todos aqueles que requerem benefícios de qualquer espécie junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

Ora, o texto constitucional insere dentre os objetivos da República a construção de uma sociedade justa e solidária, destinando relevante proteção aos direitos relativos à previdência e assistência social, a fim de que a todos seja assegurada uma existência digna (artigo 1º, inciso III, artigo 3º, inciso I, e artigo 193, todos da CF/88).

A realidade social do Brasil exposta diuturnamente pelos noticiários evidencia o quão carente é parcela significativa daqueles que sobrevivem e mantém toda uma família com os benefícios pagos pelo INSS.

Ademais, é cediço que o Instituto Nacional do Seguro Social paga benefícios de natureza não apenas previdenciária, mas também assistencial, que se destinam a idosos e pessoas portadoras de deficiência física que não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (artigo 203, inciso V, da CF/88, artigo 2º, inciso V, da Lei 8.742/93).

Assim, não se pode considerar irrelevante o valor que o *parquet* afirma ser cobrado daqueles que requerem atos relacionados ao CPF, pois a inscrição é obrigatória não apenas aos contribuintes de imposto de renda, mas também de parcela evidentemente carente da população, de forma que tal peculiaridade evidencia o relevante interesse social a legitimar o Ministério Público para ajuizamento da presente demanda.

Ainda analisando a legitimidade do *parquet*, consigno que prevalece entendimento jurisprudencial no sentido de que o Ministério Público Federal não possui legitimidade para propor ação civil pública objetivando a redução ou restituição de tributo, porque a relação jurídica tributária não retrata relação de consumo (STF, RE 195.056-1/PR, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 30/05/03).

O Código Tributário Nacional estabelece que tributo é "*toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*" (artigo 3º - destaquei).

Ora, não há lei que tenha instituído a cobrança de taxa pela inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, tampouco por quaisquer outros atos relacionados ao CPF. Ausente lei instituidora do tributo, eventual relação jurídica estabelecida entre o particular e o poder público não tem natureza tributária, ainda que seus contornos indiquem se tratar de hipótese hábil à incidência de tributo.

- 7 -



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

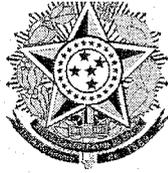
Assim, a demanda ajuizada pelo Ministério Público Federal não veicula pedido relativo à redução ou restituição de tributo, razão pela qual há que ser reconhecida a legitimidade ativa. O mesmo fundamento impede que seja acolhida a alegação de que a ação civil pública não pode veicular matéria tributária, conforme prevê o artigo 1º, parágrafo único da Lei 7.347/85, com redação dada pela MP 2.180-35/01.

A UNIÃO alega inadequação da via eleita, ao fundamento de que a ação civil pública não pode ser um sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.

De fato, considerando-se que há eficácia *erga omnes* da sentença proferida em sede de ação civil pública (artigo 16, da Lei 7.347/85), o reconhecimento da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual poderia caracterizar-se como invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, prevista no artigo 102, inciso I, alínea *a*, da CF/88.

A Corte Suprema reconheceu ser possível, no entanto, o controle difuso de constitucionalidade por meio de ação civil pública, o que se verifica quando a controvérsia constitucional não seja o único objeto da demanda, mas que atue como questão prejudicial indicada como causa de pedir, conforme ementa a seguir transcrita:

Reclamação. 2. Ação civil pública contra instituição bancária, objetivando a condenação da ré ao pagamento da "diferença entre a inflação do mês de março de 1990, apurada pelo IBGE, e o índice aplicado para crédito nas cadernetas de poupança, com vencimento entre 14 a 30 de abril de 1990, mais juros de 0,5% ao mês, correção sobre o saldo, devendo o valor a ser pago a cada um fixar-se em liquidação de sentença". 3. Ação julgada procedente em ambas as instâncias, havendo sido interpostos recursos especial e extraordinário. 4. Reclamação em que se sustenta que o acórdão da Corte reclamada, ao manter a sentença, estabeleceu "uma inconstitucionalidade no plano nacional, em relação a alguns aspectos da Lei nº 8024/1990, que somente ao Supremo Tribunal Federal caberia decretar". 5. Não se trata de hipótese suscetível de confronto com o precedente da Corte na Reclamação nº 434-1 - SP, onde se fazia inequívoco que o objetivo da ação civil pública era declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.844/1992, do Estado de São Paulo. 6. No caso concreto, diferentemente, a ação objetiva relação jurídica decorrente de contrato expressamente identificado, a qual estaria sendo alcançada por norma legal subsequente, cuja



RDF 20

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

aplicação levaria a ferir direito subjetivo dos substituídos. 7. Na ação civil pública, ora em julgamento, dá-se controle de constitucionalidade da Lei nº 8024/1990, por via difusa. Mesmo admitindo que a decisão em exame afasta a incidência de Lei que seria aplicável à hipótese concreta, por ferir direito adquirido e ato jurídico perfeito, certo está que o acórdão respectivo não fica imune ao controle do Supremo Tribunal Federal, desde logo, à vista do art. 102, III, letra b, da Lei Maior, eis que decisão definitiva de Corte local terá reconhecido a inconstitucionalidade de lei federal, ao dirimir determinado conflito de interesses. Manifesta-se, dessa maneira, a convivência dos dois sistemas de controle de constitucionalidade: a mesma lei federal ou estadual poderá ter declarada sua invalidade, quer, em abstrato, na via concentrada, originariamente, pelo STF (CF, art. 102, I, a), quer na via difusa, incidenter tantum, ao ensejo do desate de controvérsia, na defesa de direitos subjetivos de partes interessadas, afastando-se sua incidência no caso concreto em julgamento. 8. Nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, de lei ou ato normativo federal ou local. 9. A eficácia erga omnes da decisão, na ação civil pública, ut art. 16, da Lei nº 7347/1997, não subtrai o julgado do controle das instâncias superiores, inclusive do STF. No caso concreto, por exemplo, já se interpôs recurso extraordinário, relativamente ao qual, em situações graves, é viável emprestar-se, ademais, efeito suspensivo. 10. Em reclamação, onde sustentada a usurpação, pela Corte local, de competência do Supremo Tribunal Federal, não cabe, em tese, discutir em torno da eficácia da sentença na ação civil pública (Lei nº 7347/1985, art. 16), o que poderá, entretanto, constituir, eventualmente, tema do recurso extraordinário. 11. Reclamação julgada improcedente, cassando-se a liminar. (STF, Rcl 600/SP, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Néri da Silveira, DJ 05/12/03).

Assim, considerando que nenhum dos pedidos veiculados na inicial se refere ao reconhecimento da inconstitucionalidade de ato normativo federal ou estadual, afasto a preliminar arguida.

Afastadas as preliminares, passo a analisar o pedido de antecipação dos efeitos da tutela.

A antecipação dos efeitos da tutela encontra suporte no artigo 273 do Código de Processo Civil, sendo indispensável prévio requerimento do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

autor, prova inequívoca que convença o magistrado da verossimilhança da alegação e que não haja perigo de irreversibilidade do provimento antecipado.

Ademais, deve estar presente ao menos um dos seguintes requisitos: (1) existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou (2) ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

Evidente que a prova inequívoca da verossimilhança da alegação não se confunde com a certeza obtida após cognição exauriente. Do contrário, restaria praticamente ineficaz o importante instrumento de distribuição processual do ônus temporal, consistente na antecipação dos efeitos da tutela. Sobre o tema, transcrevo ensinamentos de Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart:

A denominada "prova inequívoca", capaz de convencer o juiz da "verossimilhança da alegação", somente pode ser entendida como a "prova suficiente" para o surgimento do verossímil, *entendido como o não suficiente para a declaração da existência ou inexistência do direito.*

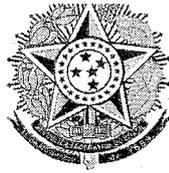
(...)

A verossimilhança a ser exigida pelo juiz, contudo, deve considerar: (i) o valor do bem jurídico ameaçado, (ii) a dificuldade de o autor provar sua alegação, (iii) a credibilidade da alegação, de acordo com as regras de experiência, e (iv) a própria urgência descrita²

Assim, a possibilidade de se anteciparem os efeitos do provimento final verifica-se quando, além da existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, houver **probabilidade** de êxito na demanda, de forma que não se afigura justo atribuir exclusivamente ao autor o ônus relativo à duração do processo.

Em sede de antecipação de tutela e, portanto, sob juízo provisório, entendo que não se aplicam os fundamentos jurídicos apontados pelo Ministério Público Federal, relativos à gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

² MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo de Conhecimento*, 6ª edição, revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 208-209.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

Parece-me razoável atribuir-se sentido bastante amplo ao termo "cidadania", previsto no artigo 1º, inciso II, da CF/88. Neste caso, a expressão é empregada em título que trata dos princípios fundamentais da República, de forma que cidadania deve ser considerada como "efetivo gozo dos direitos previstos no Texto Constitucional" ou "direito a ter direitos", conforme referências bibliográficas citadas pelo *parquet*.

A mesma amplitude, no entanto, não há de prevalecer quando se interpreta o disposto no artigo 5º, inciso LXXVII, *in verbis*:

LXXVII- são gratuitas as ações de habeas-corpus e habeas-data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

O dispositivo em questão se insere no rol dos direitos e garantias fundamentais e, ao relacionar especificamente dois remédios constitucionais ao lado da expressão "atos necessários ao exercício da cidadania", creio que o termo "cidadania" foi empregado em seu sentido estrito, a significar o "atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política".³

Ademais, no que se refere aos atos necessários ao exercício da cidadania, a norma constitucional tem eficácia limitada, não prescindindo de lei integradora que estabeleça as hipóteses de gratuidade.

O legislador ordinário desonerou-se de seu dever constitucional ao aprovar a Lei 9.265/96, que enumera os atos gratuitos necessários ao exercício da cidadania em seu artigo 1º, *in verbis*:

Art. 1º São gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados:

I - os que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da Constituição;

II - aqueles referentes ao alistamento militar;

III - os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública;

IV - as ações de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude;

V - quaisquer requerimentos ou petições que visem as garantias individuais e a defesa do interesse público.

Vê-se, portanto, que os atos relacionados ao CPF não foram

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*, 17ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.347.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

contemplados pelo legislador, o que se afigura coerente, pois a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas não tem qualquer relação com o direito do cidadão de participar da formação da vontade política do Estado.

O princípio da separação dos poderes impõe que o Poder Judiciário atue apenas como legislador negativo, não lhe sendo permitido inovar a ordem jurídica mediante atividade de índole legislativa.

O reconhecimento da gratuidade, no caso sob exame, tampouco pode encontrar fundamento no artigo 5º, inciso LXXVI, da CF/88, pois o dispositivo é taxativo quanto às hipóteses nele elencadas.

Vislumbro, no entanto, fundamento jurídico diverso a amparar a verossimilhança de parte das alegações do MPF, conforme exponho a seguir.

A Constituição Federal autoriza a União a instituir taxas em razão do exercício do poder de polícia, conceituado legalmente como *“atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”* (artigo 145, inciso II, da CF/88 e artigo 78, do CTN).

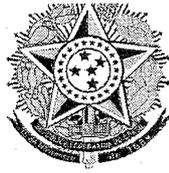
O ordenamento prevê a compulsoriedade da inscrição no CPF às pessoas que se enquadrem em uma das hipóteses descritas no artigo 3º, da IN RFB nº. 864/08, de forma que tal cadastramento representa ato típico de poder de polícia exercido pela administração pública com a finalidade de auxiliar a fiscalização tributária.

Não há obrigatoriedade de emissão ou posse do cartão do CPF, pois a comprovação da inscrição no CPF não se opera exclusivamente pela apresentação do cartão respectivo, já que pode se dar pela menção do número do CPF em diversos documentos, como a cédula de identidade, CTPS, carteira de habilitação, registro civil de nascimento ou qualquer documento de acesso a serviços de saúde pública, assistência social e previdenciários.

⁴Art. 5º. *Omissis*:

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;
b) a certidão de óbito;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

Além disso, a inscrição pode ser comprovada por "*Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no CPF*", obtido gratuitamente no sítio da internet da Secretaria da Receita Federal, desde que acompanhado de documento de identificação do inscrito (artigo 4º, da IN RFB nº 864/08).

Parece-me que os atos de alteração cadastral e regularização da situação cadastral inserem-se nos limites do poder de polícia estatal, pois se impõe ao indivíduo a regularidade e atualização do cadastro, sob pena de ser considerado irregular perante a Receita Federal.

Não vislumbro, em exame perfunctório e de cognição sumária, a prestação de serviços públicos quanto aos atos relativos ao CPF, pois não há oferecimento de qualquer utilidade ao indivíduo, cuja inscrição em referido cadastro opera-se em exclusivo interesse da Fazenda Pública, cingindo a liberdade do particular "*a fim de evitar uma consequência anti-social que dela poderia derivar*",⁵ que no caso consubstancia-se na redução da capacidade financeira estatal, imprescindível para o exercício das atividades públicas.

Ora, atribuindo-se à inscrição no CPF a natureza jurídica de ato de poder de polícia, a cobrança pelo seu exercício somente pode ocorrer se houver prévia lei instituidora, conforme estabelece o artigo 150, incisos I e III, alínea *a*, da CF/88.

Inexiste previsão legal de cobrança de taxa pela inscrição no CPF, alteração de dados cadastrais e regularização de situação cadastral, pela Receita Federal do Brasil, órgão da UNIÃO a quem incumbe o exercício de referido poder de polícia.

No presente caso, no entanto, em que pese não haver previsão legal de cobrança de taxa pela inscrição no CPF, pela Receita Federal do Brasil, as pessoas residentes ou domiciliadas no Brasil não têm a possibilidade de efetuar tal ato perante unidade da Receita Federal, que realiza o ato de inscrição somente na hipótese de pessoa física falecida (artigo 2º, artigo 6, incisos I, II e V, e artigo 45, da IN RFB 864/08).

Os residentes e domiciliados no Brasil somente podem solicitar a inscrição no CPF perante uma das entidades conveniadas relacionadas no artigo 45, incisos I a IX, da IN RFB 864/08 (ou artigo 45, incisos I a VII, caso sejam representados por procurador).

⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 12ª edição, revista, ampliada e atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 671.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

Nesta hipótese, os entes conveniados receberam autorização infralegal para efetuar a cobrança de quantia não superior a R\$ 5,50, correspondente aos serviços de atendimento, conclusivo ou não, processamento, emissão e postagem dos documentos de cadastro (artigo 47, da IN RFB 864/08).

Parece-me evidente que a celebração dos convênios com as entidades descritas no artigo 45, da IN RFB 864/08 teve por finalidade assegurar maior eficiência e comodidade no atendimento, pois possibilita que o particular residente em município não atendido por unidade da Receita Federal possa se desonerar do ônus de inscrição no CPF sem despendar recursos ou tempo no deslocamento a outra cidade.

Consigne-se que os valores pagos à entidade conveniada não são revertidos à Receita Federal do Brasil, que também não assume quaisquer ônus pelo atendimento, processamento, emissão e postagem dos documentos (artigo 47, §2º, da IN RFB 864/08).

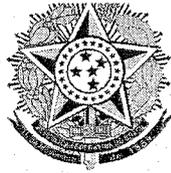
Não vislumbro, em exame sumário, que o valor cobrado pelas entidades conveniadas contenha a pecha de inconstitucionalidade ou ilegalidade, pois se destinam a remunerar tais entidades, pessoas jurídicas de direito privado, pelas despesas empreendidas na execução dos atos materiais relativos ao CPF, o que abrange inclusive a emissão do cartão e sua remessa à residência do titular (artigos 37, inciso I, 36 e 47, §2º, todos da IN RFB 864/08).

Evidente o interesse coletivo na possibilidade de atuação dos entes conveniados, pois estes possuem estabelecimentos em grande parte do território nacional.

Não me parece razoável e não há previsão legal que imponha às entidades conveniadas réis, pessoas jurídicas de direito privado, a obrigatoriedade de realizar gratuitamente o atendimento ao particular que solicita sua inscrição no CPF.

Ademais, a concessão da antecipação dos efeitos da tutela conforme postulada, no que concerne aos entes conveniados, redundaria em evidente abalo à saúde financeira das ré CEF, CORREIOS e BB, que não poderiam exigir da UNIÃO, salvo mediante ajuizamento de ação própria, o ressarcimento pelas despesas decorrentes da operacionalização dos atos relativos ao CPF.

Demonstrada a verossimilhança da alegação quanto ao direito



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

de efetuar gratuitamente a inscrição, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral, em unidades da Receita Federal do Brasil, resta analisar a existência ou não de dano irreparável ou de difícil reparação, a fundamentar a antecipação dos efeitos da tutela.

Considerando a precária situação econômica de parcela significativa da população, não há como se considerar ínfimo o valor cobrado pelos entes conveniados pela prática de atos materiais relacionados ao CPF, especialmente porque a inscrição é obrigatória não apenas a contribuintes do imposto de renda, mas a diversas categorias de pessoas, inclusive os que requerem benefícios junto ao INSS.

Tampouco posso deixar de atribuir relevo aos impactos orçamentários e de alocação de recursos humanos decorrentes da concessão da antecipação dos efeitos da tutela de forma indiscriminada a quaisquer particulares.

Quanto aos indivíduos reconhecidos como pobres, nos termos do artigo 30, da Lei 6.015/73, o valor cobrado pelos atos relacionados ao CPF pode comprometer o orçamento de tal forma a abalar o nível de subsistência do indivíduo ou de sua família. Não ousa supor que é possível reparar um período de existência sem dignidade.

Em que pese inexistir atendimento gratuito junto às unidades da RFB há pelo menos nove anos (artigos 3º, §1º, artigo 6º, da IN SFR 70/00), o dano irreparável perdura no tempo, pois a cada momento novos indivíduos se subsumem a uma das hipóteses de obrigatoriedade de inscrição, alteração de dados cadastrais e regularização de situação cadastral no CPF, sem que lhes seja assegurado o direito de atendimento nas unidades da Receita Federal do Brasil.

A alegação de irreversibilidade do provimento antecipado não pode ser acolhida no presente caso.

O dispositivo do CPC que veda a concessão da tutela antecipada quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado pode ter sua aplicação mitigada quando o indeferimento da antecipação postulada também redundar em perigo de irreversibilidade da lesão que se pretende evitar.

Os bens jurídicos ora tutelados são o patrimônio público e a garantia de subsistência e dignidade das pessoas pobres que sejam obrigadas a praticar atos relacionados ao CPF.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

Ora, a Receita Federal possui estrutura física e administrativa que, outrora, já foi empregada no atendimento das pessoas físicas em geral e na prática de atos relacionados ao CPF. O abalo patrimonial não me parece tão significativo a justificar a manutenção da lesão à integridade física e moral daqueles que são compelidos a comprometer seu orçamento ao se inscrever no CPF com a única finalidade de facilitar a fiscalização tributária.

A efetiva publicidade desta decisão impõe que seja parcialmente deferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela descrito em item D da petição inicial, tão somente para que os réus procedam à afixação de cartazes informativos contendo o teor desta decisão, os quais devem ser confeccionados e/ou custeados pela UNIÃO, de forma similar aos utilizados pela Receita Federal do Brasil e expostos em locais de fácil visualização.

A garantia da efetividade desta decisão não prescinde da fixação de multa diária, ante a explícita postura da UNIÃO em não proceder ao atendimento nas unidades da Receita Federal (artigo 273, §3º, c/c artigo 461, §4º, do CPC).

Tal multa não se confunde com a antecipação dos efeitos da tutela final condenatória da obrigação de pagar, não sendo pertinente cogitar-se do regime constitucional de precatório (artigo 100, da CF/88). Sua finalidade é tão somente inibir o réu a descumprir o comando contido em decisão mandamental, ora imposta de forma não definitiva.

O valor da multa há de ser suficiente para inibir o descumprimento da decisão sem, no entanto, mostrar-se excessivo a ponto de resultar no enriquecimento da parte adversa. Ressalto, entretanto, que o valor da multa pode ser posteriormente modificado, caso se mostre excessivo ou insuficiente para o fim a que se destina.

Assim, reputo razoável a fixação de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para hipótese de descumprimento desta decisão, ainda que de forma parcial.

Finalmente, consigno que não há previsão de reexame necessário das decisões interlocutórias proferidas contra a Fazenda Pública, já que sua finalidade é resguardar o erário diante de decisão proferida após cognição exauriente. A tutela antecipada, por outro lado, visa apenas distribuir o ônus temporal do processo, de forma que não há qualquer dúvida acerca de seu cabimento contra a Fazenda Pública, salvo nas hipóteses relacionadas na Lei 9.494/97, o que não se verifica no caso *sub judice*. Neste sentido:



24

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

PROCESSUAL CIVIL. APLICAÇÃO, NA ORIGEM, DE MULTA PREVISTA NO ART. 557, § 2º. NÃO COMPROVAÇÃO DE RECOLHIMENTO ANTES DA INTERPOSIÇÃO DE NOVO RECURSO. PRESSUPOSTO RECURSAL OBJETIVO. INAPLICABILIDADE À FAZENDA PÚBLICA. LEI Nº 9.494/97. POLICIAL MILITAR. CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA DESTINADA À ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR E ODONTOLÓGICA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE.

(...)

3. É possível a concessão de antecipação dos efeitos da tutela em face da Fazenda Pública, como instrumento de efetividade e celeridade da prestação jurisdicional, sendo certo que a regra proibitiva, encartada no art. 1º, da Lei 9.494/97, reclama exegese estrita, por isso que, onde não há limitação não é lícito ao magistrado entrevê-la.

Precedentes do STJ: AgRg no REsp 945.775/DF, QUINTA TURMA, DJ de 16/02/2009; AgRg no REsp 726.697/PE, SEGUNDA TURMA, DJ de 18/12/2008; AgRg no Ag 892.406/PI, QUINTA TURMA, DJ 17/12/2007; AgRg no REsp 944.771/MA, SEGUNDA TURMA, DJ De 31/10/2008; MC 10.613/RJ, Rel. PRIMEIRA TURMA, DJ 08/11/2007; AgRg no Ag 427600/PA, PRIMEIRA TURMA, DJ 07/10/2002.

4. A tutela reversível não esgota o objeto da demanda proposta ab origine, a qual objetiva a suspensão dos descontos de contribuições destinadas à assistência médico-hospitalar e odontológica.

5. É assente no Egrégio Superior Tribunal de Justiça que: "É possível a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública desde que a pretensão autoral não verse sobre reclassificação, equiparação, aumento ou extensão de vantagens pecuniárias de servidores públicos ou concessão de pagamento de vencimentos" (REsp 945.775/DF, QUINTA TURMA, DJ de 16/02/2009)

(...)

8. Recurso especial parcialmente provido, tão-somente, para afastar a necessidade de prévio recolhimento da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC, como condição de admissibilidade do recurso.

(STJ, REsp 1070897/SP, Primeira Turma, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 02/02/10).

Ante o exposto, **CONCEDO** parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela para que, no âmbito desta 15ª Subseção Judiciária, que abrange os municípios de Descalvado, Dourado, Ibaté, Pirassununga, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Santa Cruz da Conceição, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Rita do Passa Quatro, São Carlos e Tambaú:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - 15ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
1ª VARA FEDERAL SÃO CARLOS - SP
ACP nº 2010.61.15.000219-7

1) A UNIÃO realize gratuitamente em até 60 (sessenta) dias, nas unidades da Receita Federal do Brasil, os atos de inscrição, alteração de dados cadastrais e regularização de situação cadastral no CPF às pessoas reconhecidamente pobres, nos termos do artigo 30, da Lei 6.015/73, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelo descumprimento;

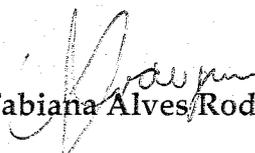
2) A UNIÃO, nas unidades da Receita Federal do Brasil, a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, o BANCO DO BRASIL e a EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS, em até 60 (sessenta) dias, procedam à afixação, em locais de fácil visualização, de cartazes informativos da gratuidade de atendimento nas unidades da Receita Federal do Brasil dos atos de inscrição, alteração de dados cadastrais e regularização de situação cadastral no CPF às pessoas reconhecidamente pobres, na forma do artigo 30, da Lei 6.015/73, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelo descumprimento.

Os cartazes, confeccionados de forma similar aos utilizados pela Receita Federal do Brasil, devem ser custeados pela UNIÃO, que os deverá encaminhar às unidades regionais de cada uma das demais rés, às quais incumbirá a distribuição às unidades/agências descentralizadas situadas no território abrangido por esta Subseção Judiciária.

Finalmente, determino que a UNIÃO apresente, no prazo de 10 dias após o término do prazo fixado no item 2, comprovante de entrega às demais rés dos cartazes informativos referidos. Determino, ainda, que as rés CEF, BB, e CORREIOS comprovem, no prazo de 10 dias após o recebimento dos cartazes pela UNIÃO, que estes foram entregues a cada uma de suas unidades/agências situadas no território sob jurisdição desta Subseção Judiciária.

Citem-se, intimem-se e registre-se.

São Carlos, 18 de fevereiro de 2010.


Fabiana Alves Rodrigues
Juíza Federal Substituta