



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**Processo nº 0020397-11.2011.4.03.6100**

**16ª Vara Federal Cível**

**Autos de: Ação Civil Pública**

**Autor: Ministério Público Federal**

**Rés: União Federal, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Correios**

**Sentença Tipo A**

**SENTENÇA**

**Vistos etc.,**

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, com pedido de tutela antecipada, em face da União Federal, Caixa Econômica Federal, Correios e do Banco do Brasil, em que se pretende seja assegurada a gratuidade dos atos de inscrição, emissão de 2ª via, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral do CPF em todo o Estado de São Paulo, ou, então, a isenção da respectiva tarifa para o reconhecido pobres, na forma do artigo 30 da Lei nº 6.015/73.

Alega o autor que, diante das inúmeras solicitações apresentadas nos eventos do “Mutirão da Cidadania” relacionadas à emissão de CPF, foi instaurado o Procedimento Preparatório nº 1.34.001.004297/2011-08 para apurar as dificuldades decorrentes da exigência de tarifa para a realização de atos relativos ao cadastro, recadastro e regularização do CPF. Nesse procedimento, a Receita Federal do Brasil informou que a cobrança da tarifa para cadastro, recadastro e regularização do CPF está prevista na Instrução Normativa RFB nº 1.054, de 12/07/2010, bem como que as inscrições poderiam ser realizadas pela internet, sem nenhum ônus financeiro (fls.



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

41/47). No entanto, durante análise realizada no dia 11 de outubro de 2011, afirma o *Parquet* federal que o site da RFB ainda não apresentava o serviço de inscrição no Cadastro de Pessoa Física pela internet (fls. 49/50).

Ressalta o Ministério Público Federal que a RFB mantém convênio com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios e outras entidades públicas, para operacionalizar a inscrição e alteração do CPF. Dentre essas entidades, é cobrada a tarifa de R\$ 5,70 (cinco reais e setenta centavos) pelo Banco do Brasil, CEF e Correios, para inscrição ou alteração do CPF. Para as demais entidades, os serviços relativos ao CPF são gratuitos.

Todavia, sustenta o *Parquet* federal que o número de unidades fixas de atendimento das entidades públicas conveniadas que não cobram pelos serviços relativos ao CPF é insuficiente para atender a maioria da população, pois existem aproximadamente 85 (oitenta e cinco) em todo o Brasil, ou seja, em média, 3 (três) unidades de atendimento para cada unidade da Federação, fazendo com que grande parte da população continue a pagar a tarifa para emissão do CPF. Salienta, outrossim, que no Estado de São Paulo, o mais populoso do país, não há sequer uma entidade pública conveniada que não cobre pelos serviços.

Em prol de seu pedido, cita o autor a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 1º, incisos II e III e o artigo 5º, inciso LXXVII da Constituição Federal e o artigo 30 da Lei nº 6.015/73, na redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997.

Por último, alega o autor que a presente ação visa assegurar o exercício pleno da cidadania a todas as pessoas, independentemente da condição sócio-econômica, e, ao final, requer seja a União compelida a prestar serviços relacionados ao CPF de forma gratuita ou sem a cobrança de tarifa para os reconhecidamente pobres, bem como que os Correios, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal não exijam das pessoas a cobrança da aludida tarifa, no Estado de São Paulo, com exceção dos municípios que compõem as Subseções Judiciárias Federais de Marília e São Carlos-SP, nos quais o tema já foi judicializado.

Às fls. 70, foi determinada a notificação das rés para que se manifestassem acerca do pedido formulado, no prazo de setenta e duas horas, nos termos do disposto no artigo 2º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos apresentou a contestação de fls. 73/131, alegando, em síntese, que a atividade fim da ECT é o atendimento do serviço postal e não a emissão de CPF (cadastro da pessoa física), atividade afeta à Receita Federal, e que a solicitação do CPF através dos Correios só é possível em virtude de convênio firmado com a Receita Federal, tão somente para recepcionar a solicitação por



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

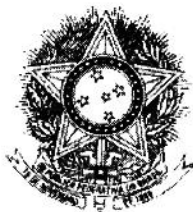
escrito e, posteriormente, enviá-la à Receita. Afirma que tal convênio possibilitou o atendimento em mais de 8.000 pontos de atendimento dos Correios, viabilizando verdadeira “universalização de acesso ao CPF”, por meio da cobrança autorizada de módico valor pelas entidades conveniadas destinado a cobrir gastos com o atendimento, processamento, emissão e postagem do documento de cadastro.

Sustenta, ainda, a ECT que inexistente o requisito do dano irreparável ou de difícil reparação a justificar a concessão de tutela antecipada, vez que a cobrança dos serviços referentes ao cadastro do CPF é realizada há muitos anos sem prova de que a cobrança em questão tenha inviabilizado a possibilidade de o interessado obtê-lo. Aduz, outrossim, que o autor faz o pedido de abrangência da presente ACP para todo o Estado de São Paulo, no entanto, o autor já promoveu outras ações civis públicas em outros municípios do Estado de São Paulo, com o mesmo objeto, que se encontram em tramitação na comarca de Marília/SP e São Carlos/SP, fato que demonstra a temeridade da ação proposta pelo autor, levando o D. Juízo Federal a possível erro, caso venha acolher o pedido inicial, conflitando com outras possíveis decisões ou sentenças. Por tal motivo, requer a extinção do processo, com fulcro no artigo 267, V e VI, do CPC e aplicação de multa processual (artigo 14 e seguintes do CPC).

Argúi preliminares de impossibilidade jurídico do pedido e ausência do *periculum in mora* para a concessão da tutela antecipada em relação às entidades conveniadas e *periculum in mora* inverso (artigo 273, § 2º, do CPC).

No mérito, afirma que os documentos indispensáveis aos atos necessários ao exercício da cidadania, cuja gratuidade é garantida constitucionalmente, são os arrolados no artigo 1º da Lei 9.625/96, que regulamentou o artigo 5º, inciso LXXVI, da Constituição Federal, dentre os quais não se inclui a inscrição no CPF. Aduz, outrossim, que a ACP não pode ser sucedâneo de Mandado de Injunção ou de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, vez que tais ações possuem rol de legitimados distinto e foro judicial definido constitucionalmente e, portanto, não podem ter a competência usurpada. Sustenta, ainda, que a adequação orçamentária e financeira é requisito básico para a sustentabilidade de projetos como esse e o Poder Judiciário não pode se substituir ao legislador, nem pode impor obrigação aos réus sem lei que a preveja, nos termos do artigo 5º, II, da Constituição Federal, razão pela qual verifica-se a impossibilidade jurídica do pedido.

A Caixa Econômica Federal apresentou a manifestação preliminar de fls. 137/202, aduzindo preliminares de ilegitimidade passiva da Caixa, ausência dos requisitos necessários à concessão da medida liminar e limitação dos efeitos da decisão à abrangência territorial desta subseção judiciária (LACP, artigo 16). No mérito, em suma, sustenta não haver ilegalidade na cobrança de tarifa para o atendimento aos interessados na obtenção de CPF, vez que a mesma está prevista na IN RFB nº 1.054/200, que alterou a IN RFB nº 1.042/2010. Requer a improcedência do pedido e, subsidiariamente, que a abrangência da decisão seja limitada à abrangência territorial da Seção Judiciária de São Paulo.



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

Às fls. 203/231-v, a União apresentou manifestação aduzindo que a presente questão resume-se em determinar se os custos do serviço de registro no CPF devem ser financiados pelo contribuinte interessado ou por toda a sociedade, por meio do produto da arrecadação de tributos. Sustenta que, apesar dos esforços empreendidos, a inscrição por meio do sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB na internet ainda não foi implementada por dificuldades técnicas na emissão segura do documento. Afirma que a competência para determinar a forma e as condições para o cumprimento da obrigação tributária acessória de inscrição no CPF é dada à Secretaria da Receita Federal do Brasil pela Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, artigo 16.

Destaca a União que a Instrução Normativa RFB nº 1.042/2010 estabeleceu a sistemática em que o serviço deve ser prestado pela própria Secretaria da RFB, pelos órgãos consulares e entidades conveniadas (especialmente o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), essas autorizadas a cobrarem a tarifa máxima de R\$ 5,70 (cinco reais e setenta centavos), que compreende o atendimento e orientação aos interessados, recebimento, conferência e transcrição, pré-validação e transmissão eletrônica de dados por intermédio de sistema informatizado disponibilizado pela Secretaria da RFB.

Ressalta, outrossim, que, apesar dos esforços empreendidos, a inscrição por meio do sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB na internet ainda não foi implementada por dificuldades técnicas na emissão segura do documento.

No que se refere à celebração de convênios com órgãos públicos para o registro sem ônus para o contribuinte, afirma a União que se encontra em fase de início de operação o acordo formalizado com o INCRA, para o atendimento à população rural.

Alega, ainda, a União que a cobrança de tarifas por entes conveniados privados está prevista na Constituição Federal, em seu artigo 173, §1º, II, que dispõe que as empresas públicas e as sociedades de economia mista sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Afirma que o regime das empresas privadas implica o direito de cobrar pelos serviços que presta, sob pena de se inviabilizar o exercício da atividade econômica. Desse modo, o Banco do Brasil (sociedade de economia mista), a Caixa Econômica Federal ou os Correios (empresas públicas) estão autorizados a cobrar tarifa pelos serviços, vez que se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

Ressalta, ademais, que a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, prevista no artigo 5º, LXXVII, da Constituição Federal, se trata de norma constitucional de eficácia limitada, condicionada à complementação pelo legislador infraconstitucional. Salaria, também, que a inscrição no CPF não se encontra





## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

relacionada entre os atos gratuitos, como o são os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito (Lei nº 8.935/1994, com a redação dada pela Lei nº 9.534/1997), não se vislumbrando óbice à previsão de cobrança pelo ato.

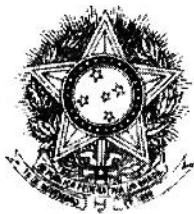
Às fls. 235/259, o Banco do Brasil S. A. apresentou a manifestação preliminar, sustentando, em síntese, a inexistência dos requisitos necessários para a concessão de tutela, bem como a existência de do chamado *periculum in mora* inverso, pois caso seja concedida a liminar para que o réu atenda gratuitamente os interessados, o custo desses serviços prestados pelo réu jamais serão ressarcidos.

A União apresentou a contestação de fls. 260/284, acompanhada dos documentos de fls. 285/312, argüindo preliminarmente a existência de conexão com os autos da ACP nº 2010.03.00.007866-1 proposta pelo MPF no início de 2010 e que se encontra em tramitação na 1ª Vara Federal de São Carlos. Alega que tal prevenção encontra-se amparada no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e requer a remessa da presente ACP para aquele juízo para que ambas as ações sejam decididas simultaneamente. Aduz que tal providência é necessária para se evitar decisões contraditórias que causem instabilidade no meio social e na área econômica. Relata, ainda, que a decisão que antecipou a tutela proferida naquela ação foi suspensa pelo E. TRF da 3ª Região em sede de agravo de instrumento. Alega, outrossim, em preliminares, a ilegitimidade ativa do MPF para propor ações que visem à proteção de interesses individuais, a impossibilidade de concessão de liminar que esgote por completo o objeto da ação (§3º do artigo 1º da Lei nº 8.437/92) e inadequação da utilização da ação civil pública como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.

No mérito, em suma, sustenta a União que as pessoas obrigadas à inscrição no CPF são somente aquelas que se encontram em situação reveladora ou potencializadora de interesse fiscal e que a inscrição por meio do sítio da Secretaria da RFB na internet ainda não foi implementada por dificuldades técnicas na emissão segura do documento. Reitera, outrossim, os termos da manifestação apresentada às fls. 203/231-verso e requer seja indeferida a tutela antecipada requerida.

Este juízo, a fls. 313/322-v, deferiu parcialmente o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para determinar que os réus procedessem gratuitamente à inscrição no CPF, à emissão da 2ª via desse documento, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral em favor dos reconhecidamente pobres (por entender que apenas quanto a estes havia urgência), analogicamente ao art. 30, § 1º e 2º, da lei 6.015/73, nos limites do estado de São Paulo, com exceção dos municípios abrangidos pela competência territorial das subseções de São Carlos e de Marília.

O Banco do Brasil S.A., apresentou contestação de fls. 328/339, argüindo preliminares de ilegitimidade passiva para figurar no processo e ausência de interesse processual. No mérito, expõe que não há qualquer fundamento legal que o obrigue a



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

prestar os serviços de Inscrição, emissão de 2º via, alteração de dados e regularização do CPF. Ainda, aventa que, se acolhido pleito do autor e fosse obrigado, assim, a prestar os serviços gratuitamente, não seria ressarcido, pois, de acordo com o artigo 42, §2º, da instrução normativa da RFB nº 1.042/2010, não cabe qualquer ônus à RFB quanto aos custos referentes ao atendimento realizado.

A CEF opôs embargos de declaração às fls. 355/358.

Este juízo rejeitou os embargos opostos pela CEF às fls. 360/361.

Em contestação de fls. 363/385, a Caixa suscitou preliminares de ilegitimidade ativa e passiva, bem assim carência da ação, por falta de interesse de agir. No mérito, alegou ser mera conveniada com a receita federal e, por isso não é responsável pela taxa dos serviços relativos ao CPF. Assevera, ainda, a inexistência de ilegalidade na cobrança da tarifa, pois esse documento não é necessário ao exercício básico da cidadania, mas apenas para determinadas pessoas em determinadas situações, estando a cobrança dessa tarifa prevista na Lei nº 4.862/65, art. 11, e na instrução normativa 1042/2010 da Receita Federal do Brasil, art. 42, § 2º e 3º.

A ECT, o Banco do Brasil S.A. e a União federal interpuseram Agravos de Instrumento contra a decisão de fls. 313/324 (respectivamente, a fls. 420/458, 459/478 e 480/493).

Em decisão de fl. 496, este juízo manteve a decisão agravada.

O MPF ofertou réplica a fls. 513/517-v.

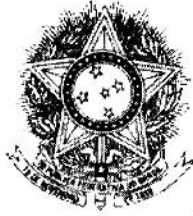
Em atenção ao despacho de fl. 518, as rés pugnaram pelo julgamento antecipado da lide, por entenderem que se trata de matéria apenas de direito.

A CEF também interpôs o recurso de Agravo de Instrumento em face da decisão de fls. 313/324.

Este juízo, a fls. 562, manteve a decisão agravada.

O E. TRF indeferiu o pedido de concessão de efeito suspensivo formulado no agravo de instrumento interposto pela CEF (fls. 563/565).

A small, handwritten signature or mark in the bottom left corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Em resposta ao agravo interposto pelo ECT, o E. TRF indeferiu o pedido de reconsideração.

**É o relatório. Passo a decidir.**

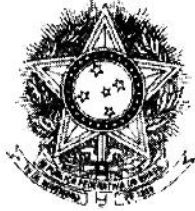
De início, conforme já explicitado na decisão que deferiu parcialmente o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, não depreendo haver litispendência, conexão ou continência em relação à Ação Civil Pública nº 2010.03.00.007866-1 (nº atual 0000219-30.2010.403.6115) em tramitação na 1ª Vara Federal de São Carlos. Do mesmo modo, também não se pode falar em litispendência no que tange à ação proposta na subseção de Marília. Ainda, este juízo possui competência em relação à pretensão deduzida.

Conforme dispõe o art. 16 da Lei 7.347/1985, com a nova redação dada pela Lei nº 9.494, de 10/9/1997, a sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada nos limites da competência territorial do órgão prolator:

*“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)”*

A despeito de quaisquer debates acerca do dispositivo supra, o C. Superior Tribunal de Justiça já sufragou o entendimento de que a regra aludida deve ser aplicada:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFICÁCIA. LIMITES. JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR. 1 - Consoante entendimento consignado nesta Corte, a sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência do órgão prolator da decisão, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97. Precedentes. 2 - Embargos de divergência acolhidos.(ERESP 200900431113, FERNANDO GONÇALVES, STJ - SEGUNDA SEÇÃO, DJE DATA:24/03/2010.)



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO E ÁGUA. SENTENÇA. EFEITOS ERGA OMNES. ÂMBITO DE EFICÁCIA DA COISA JULGADA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO (SÚMULAS 282 E 356/STF). 1. A sentença na ação civil pública faz coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, com a novel redação dada pela Lei 9.494/97. Precedentes do STJ: EREsp 293407/SP, CORTE ESPECIAL, DJ 01.08.2006; REsp 838.978/MG, PRIMEIRA TURMA, DJ 14.12.2006 e REsp 422.671/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 30.11.2006. (...) (RESP 200500475021, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:07/08/2008.)

Saliente-se, ainda, a manifestação do C. STF na ADI-MC1576, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 06/06/2003, p. 29.

Outrossim, apenas *ad argumentandum*, embora o próprio C. STJ já tenha também decidido que a restrição territorial do art. 16 da Lei 7.347/1985 não operaria efeitos no que diz respeito a ações coletivas que visam a proteger interesses difusos e coletivos *stricto sensu* (CC 200902405608, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ - TERCEIRA SEÇÃO, DJE DATA:15/12/2010.), a hipótese, no caso em tela, diz respeito a direitos individuais homogêneos.

Sendo assim, deve ser observado o disposto no art. 16 da Lei 7.347/1985.

Entretanto, vislumbro que a orientação que mais se coaduna com a aplicação integrada do CDC e da Lei 7347/85 e a nova redação do art. 16 desta (e sem se afastar a o teor da nova regra), é a de que, conforme vem se decidindo, no caso da ação civil pública não é a norma de organização judiciária que delimita a extensão da competência do órgão prolator, mas, sim, o disposto no art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável por força do art. 90 do mesmo código e art. 20 da Lei 7347/985:

(...) 4. Em que pese a redação do art.16 da Lei de Ação Civil Pública restrinja a coisa julgada aos "limites da competência territorial do órgão prolator", a doutrina e jurisprudência mais abalizada inclina-se por considerar não ser a norma de organização judiciária que regula a extensão do pronunciamento, devendo ser considerado para tanto o teor do art. 93 da Lei 8.078/90. 5. A *ratio essendi* da norma contida no art. 93, inciso II do CDC, malgrado se depreender do texto legal





## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

que em se tratando de interesses que transbordem os limites da circunscrição do local do dano, a ação deveria ser proposta no foro da capital do Estado ou Distrito Federal, condiz com a necessidade de preservar a observância das garantias do *due process of law*, do contraditório e ampla defesa, expressas em nossa Carta Constitucional no art. 5º, incisos LIV e LV. (TRF4, AC 200272090013089, VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, QUINTA TURMA, DJ 08/11/2006 PÁGINA: 556.);

(...) 1. A regra do art. 16 da Lei nº 7.347/85 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos na Lei nº 8.078/90, entendendo-se que os 'limites da competência territorial do órgão prolator', de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, ou seja: a: quando o dano for de âmbito local, isto é, restrito aos limites de uma comarca ou circunscrição judiciária, a sentença não produzirá efeitos além dos próprios limites territoriais da comarca ou circunscrição; b) quando o dano for de âmbito regional, assim considerado o que se estende por mais de um município, dentro do mesmo Estado ou não, ou for de âmbito nacional, estendendo-se por expressiva parcela do território brasileiro, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença produzirá os seus efeitos sobre toda a área prejudicada. (...) (AG 200304010074285, PAULO AFONSO BRUM VAZ, TRF4 - QUINTA TURMA, DJ 04/08/2004 PÁGINA: 361.); Vide, ainda: TRF5, CC 00183224320104050000, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, Pleno, DJE - Data::09/02/2011 - Página::357.)

Aliás, já se decidiu, por exemplo, que, ainda que tenha havido a propositura de ação civil pública em subseção federal do interior do Estado, ulterior ação civil pública, com a mesma causa de pedir e pedido, ajuizada na seção federal da capital não induz litispendência, já que o âmbito de competência de cada órgão é distinto e, por conseguinte, nos termos do art. 16 da Lei 7.347/1985, os efeitos terão abrangências distintas, observando-se que, caso se entendesse de forma diversa, em não se levando em consideração a posterior ação proposta na seção federal da capital, o provimento jurisdicional da subseção do interior apenas teria efeitos no âmbito de sua competência (nos limites territoriais da circunscrição), fazendo com que o restante do Estado (no exemplo dado) ficasse sem tutela jurisdicional, sendo certo que o provimento emanado



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

da subseção federal da capital, em razão do que dispõe o art. 93, II, do CDC, teria efeitos para todo o Estado:

PROCESSO CIVIL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LITISPENDÊNCIA - LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - LEGITIMIDADE PASSIVA - DA ANATEL - CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA LIMITES DA COISA JULGADA - DANO DE ÂMBITO NACIONAL. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DELIMITADA PELO LOCAL DO DANO - AFRONTA À LEI 8078/90 (ART. 93, INCISO II) CONFIGURADA. 1- Em se tratando de interesses individuais homogêneos prevalece as disposições do Código de Defesa do Consumidor, do que se conclui no sentido de que sendo proposta a ação civil pública na Capital do Estado de São Paulo, os efeitos da coisa julgada estarão alcançando a totalidade do Estado de São Paulo. Tal fato não ocorre com a ação ajuizada perante a 1ª Vara Federal de São João da Boa Vista. 2- Não há que se falar em conexão, tendo em vista o fato de a ação proposta perante a 23ª Vara Federal, ainda não julgada, encontrar-se em fase distinta da presente ação, embora reconhecida a continência entre os feitos, o fato de esta ação ter sido proposta na Seção Judiciária de São João de Boa Vista. 3- Ainda que não se levasse em conta a ação proposta perante uma das Varas da Seção Judiciária de São Paulo, ou seja, na Capital do Estado de São Paulo, com fulcro no artigo 16 da Lei 7.347/85, alterado pela Lei 9.494/97, a demanda restaria inútil, pois a eficácia do provimento jurisdicional restringir-se-ia ao à jurisdição da Seção Judiciária de São João de Boa Vista, enquanto que os efeitos relativos a autorização concedida pela ANATEL, para implantação do projeto em toda a área de atuação da TELESP/TELEFONICA, tem alcance no mínimo estadual. 4- Apelação da ré provida e improvida a apelação do autor. (AC 200261270020145, DESEMBARGADORA FEDERAL CECILIA MARCONDES, TRF3 - TERCEIRA TURMA, DJF3 CJ1 DATA:20/01/2010 PÁGINA: 174.)

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CPFL E ANEEL. TARIFA DE BAIXA RENDA. ART. 16 DA LEI Nº 7.347/85. EFEITOS DA SENTENÇA RESTRITOS AOS



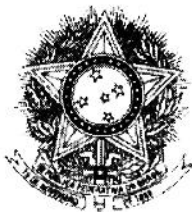
## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO JUÍZO PROLATOR. AÇÃO SEMELHANTE AJUIZADA EM SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DISTINTA. LITISPENDÊNCIA. INOCORRÊNCIA. 1- O magistrado sentenciante julgou extinta sem resolução de mérito a presente demanda ajuizada pelo MPF na Subseção de Marília/SP, ao fundamento de ser ação idêntica à promovida pelo mesmo órgão, em face das mesmas rés, porém na Subseção de Ribeirão Preto/SP. 2- Em razão de expressa disposição legal (art. 16 da Lei nº 7.347/85), bem como do próprio pedido do órgão ministerial, as ações em questão possuem vocação para gerar efeitos em circunscrições específicas não coincidentes, consoante consignado no próprio dispositivo da sentença proferida na lide pendente, que limita o alcance dos efeitos da decisão. Precedentes. 3- Descaracterizada a litispendência, pois as demandas direcionam-se a regular relações jurídicas distintas, respeitado o âmbito de atuação de cada juiz federal prolator. 4- A prevalecer o posicionamento adotado pela instância originária, ficariam carentes de prestação jurisdicional os consumidores da Subseção Judiciária de Marília, não abarcados pelo *decisum* da ação que ensejou a declaração de litispendência. 5- Apelação provida para anular a sentença, determinando o retorno dos autos à Vara de origem para regular prosseguimento do feito. (AC 200461110012866, DESEMBARGADOR FEDERAL MAIRAN MAIA, TRF3 – SEXTA TURMA, DJF3 CJ1 DATA:09/02/2011 PÁGINA: 154.)

“(....) 2 - A existência de demandas idênticas propostas em outra subseção judiciária não induz à litispendência, porquanto, forte no art. 16 da Lei n. 7.347/85, a sentença produzirá efeitos apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator. (...)” (AC 200372020001650, LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON, TRF4 – TERCEIRA TURMA, DJ 26/04/2006 PÁGINA: 1067.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISPENDÊNCIA. SENTENÇA. EFEITOS EM CIRCUNSCRIÇÕES TERRITORIAIS DIVERSAS. INADMISSIBILIDADE. 1. Conforme já julgou este Tribunal, "a eficácia da sentença proferida em ação civil pública restringe-se aos limites da competência territorial de seu prolator (art. 16 da Lei 7.347/85, com a redação da Lei



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

9.494/97). Preliminares de litispendência e incompetência do Juízo que se afasta" (AC 1999.40.00.002242-8/PI, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Rel.Acor. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, Sexta Turma, e-DJF1 14/12/2009). 2. No mesmo sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça: "1. A verificação da existência de litispendência enseja indagação antecedente e que diz respeito ao alcance da coisa julgada. Conforme os ditames da Lei 9.494/97, 'a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator'. 2. As ações que têm objeto idêntico devem ser reunidas, inclusive quando houver uma demanda coletiva e diversas ações individuais, mas a reunião deve observar o limite da competência territorial da jurisdição do magistrado que proferiu a sentença. 3. Hipótese em que se nega a litispendência porque a primeira ação está limitada ao Município de Londrina e a segunda ao Município de Cascavel, ambos no Estado do Paraná" (REsp 642462/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 18/04/2005). 3. Apelação provida, de modo a restaurar a tramitação do processo, que foi extinto em 1ª instância. (AC 199938020016160, DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, TRF1- QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:06/08/2010 PAGINA:82.)

Dessume-se, assim, que a decisão proferida na 1ª Vara Federal de São Carlos apenas poderia emanar efeitos no âmbito de sua competência territorial, sendo certo que a presente ação, ajuizada perante subseção da capital, a teor do que dispõe o art. 93, II, do CDC, visa à produção de efeitos em relação a todo o Estado. O mesmo se diga em relação à ação proposta na subseção de Marília. Não se poderia falar, assim, no caso vertente, diante das peculiaridades da ação civil pública, em litispendência ou conexão, já que não haveria competência do citado juízo para julgamento. A litispendência e a conexão, no que tange à ação civil pública, devem ser aferidas à luz dos arts. 2º, 20 e 16 da Lei 7.347/1985, e dos arts. 90 e 93 do CDC.

Logo, não há hipótese de litispendência ou conexão em relação à ação já proposta na subseção de São Carlos. Do mesmo modo, não se pode falar em litispendência no que tange à ação ajuizada na subseção de Marília. Além disso, resta assente a competência deste juízo em relação à pretensão deduzida, à vista da amplitude estabelecida no CDC.



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

Ainda, observo que possui o Ministério Público Federal legitimidade ativa para a propositura da presente ação civil pública. A ação, no caso em tela, visa à proteção de interesses individuais homogêneos, os quais, conforme entendimento já sufragado pelo C. STF, consubstanciam subespécie de direitos coletivos, que se encontram previstos na Carta Magna (CF/88, art. 129, III):

“(…) 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos.

4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. (...)”

(STF -RE - Processo: 163231, UF: SP, Pleno, DJ de 29/06/2001, p. 00055, Relator MAURÍCIO CORRÊA)

E em acréscimo, indubitável se mostra que os direitos individuais homogêneos suscitados, no caso em exame, revestem-se de relevância social, porquanto, a teor do mais bem expendido adiante, dizem respeito ao exercício da cidadania. Por conseguinte, trata-se de direitos cuja proteção se encontra ligada às funções institucionais do *Parquet* (CF/88, arts. 127 e 129).

Deve também ser rejeitada a alegação de que a presente ação civil pública estaria sendo proposta como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, eis que, nestas, tem-se como objeto o reconhecimento de inconstitucionalidade, respectivamente, por ação ou por omissão, de lei em tese, o que não ocorre no caso em apreço. *In casu*, visa-se assegurar o direito de se inscrever – e de manter regular – no CPF gratuitamente com esteio no art. 5º, LXXVII, da CF/88 – e isso apenas no âmbito da competência territorial do órgão prolator (art. 16 da Lei 7.347/1985) – e não o reconhecimento, por si só, como objeto, de inconstitucionalidade de atos normativos federais. E nesse passo, ainda que, para a análise do pedido formulado, tenha de ser mister também aferir a constitucionalidade de determinados atos normativos, não se pode olvidar que esta pode ser reconhecida, incidentalmente, no controle difuso. No caso vertente, tal reconhecimento não implicaria, mesmo indiretamente, em efeitos abstratos, inerentes a efeitos de lei em tese.





## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

Outrossim, não se trata de falar, por exemplo, que faltaria disposição legal no que atine à inscrição no CPF para se argumentar que a ação presente estaria sendo ajuizada como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, já que, conforme abaixo será explicitado, a base para o pleito se dá com supedâneo direto no art. 5º da Constituição.

Não se há falar, também, que a ação versa sobre questão tributária. Como se denota da causa de pedir, sustenta-se a existência de direito fundamental à gratuidade do ato de inscrição no CPF, por se entender que este é necessário para o exercício da cidadania. O viés tributário, pautado na assertiva de que a inscrição consubstanciaria apenas obrigação acessória tributária, é aventado pela defesa (como alegado pela CEF em sua contestação, a fls. 368). Emerge-se, aliás, que se trata de questão, inclusive, que adentra ao mérito, devendo neste ser analisada. Logo, não há, no caso em apreço, a vedação do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, não havendo, por conseguinte, a aventada inadequação do meio.

Rejeito, ainda, as alegações de ilegitimidade passiva das rés conveniadas, bem assim a assertiva de ausência de interesse de agir por ausência de previsão legal para a gratuidade, eis que as questões dizem respeito ao mérito e com este, assim, devem ser apreciadas.

Afastadas as preliminares, passo à análise do mérito.

A matéria é apenas de direito, tratando-se, assim, de hipótese de julgamento antecipado da lide.

Assiste razão ao Ministério Público.

Dispõe o art. 5º da Constituição Federal de 1988, em seu inciso LXXVI, que “são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito;” O sobredito artigo, ainda, em seguida, em seu inciso LXXVII, prevê que “**são gratuitas** as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, **os atos necessários ao exercício da cidadania.**” (Grifos meus).

Depreende-se, assim, que a Constituição, em seu art. 5º, inciso LXXVI, deixou assente que o registro civil de nascimento e a certidão de óbito são gratuitos aos reconhecidamente pobres (observando-se o entendimento do STF nos julgamentos da ADI 1.800 e da ADC 5, em que se declarou constitucional a Lei 9.534/97, que isentou a todos, independentemente da condição econômica) e, em seguida, no inciso LXXVII



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

(conforme já explicitado na decisão de fls. 313/322-v), *agora de uma forma genérica e sem restrições*, determinou que são gratuitos os "atos necessários ao exercício da cidadania." Depreende-se de uma interpretação sistêmica da Constituição, considerando seus princípios e espírito, que todos os documentos que caracterizam-se como "*documentação básica*" (em verdade, decorrente de atos, como inscrições e registros) necessária para o exercício da cidadania devem ser gratuitos. E a cidadania, no caso, inexistindo ressalvas ou indicações no dispositivo constitucional, não pode ser entendida em um sentido estrito, mas, sim, amplo, atinente ao exercício dos direitos não apenas políticos, mas também civis e sociais (observando-se, também, que, hoje, há a exigência de inscrição no CPF para vários fins, podendo se ligar, assim, aos vários aspectos da cidadania). Aliado a isso, para se caracterizar como "*documentação*" básica, deve-se aferir a imprescindibilidade, ou não, do ato referente para que cada pessoa possa exercer direitos e praticar atos da vida civil. Impõe-se observar a *determinação genérica de gratuidade prevista no aludido inciso LXXVII* e, nessa linha, os atos que, na realidade, efetivamente são necessários ao exercício da cidadania. Aliás, cumpre lembrar que novos atos indispensáveis podem surgir. Não se pode falar, pois, em rol taxativo.

Apenas a título de argumentação, não se pode aventar que a inscrição no CPF não se enquadraria na concepção de documentação. Como se depreende do inciso LXXVII, são gratuitos os atos necessários à cidadania, aos quais se amolda o ato de inscrição em cadastros. O documento apenas exterioriza e comprova o ato, assim como se dá, por exemplo, no que tange à certidão de nascimento e ao registro deste. A gratuidade, *in casu*, refere-se ao *ato de inscrição* no CPF.

É cediço que, atualmente, para muitos atos do cotidiano, a inscrição no CPF veio a se tornar imprescindível, sendo, por conseguinte, ainda que, em certos casos, por via oblíqua, necessária à vida de todos.

O Poder Público obriga as pessoas físicas a se inscreverem no CPF, como se depreende do artigo 3º da IN RFB nº 1.042, de 10 de junho de 2010 :

**“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;



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

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 operem em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas;

X - inscritas como contribuinte individual ou requerentes de benefícios de qualquer espécie perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

XI - com mais de 18 (dezoito) anos que constem 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.”

Ademais, a inscrição é necessária para se receber benefícios previdenciários, para se requerer *benefícios assistenciais*, benefícios oriundos de programas governamentais – como o Bolsa Família –, para receber o *seguro-desemprego*, para a habilitação de motorista, *muitas vezes para a realização de compras, abertura de créditos etc.*

Não se pode dizer, destarte, que somente são obrigadas à inscrição as pessoas que se encontram em situação e de efetivo ou potencial interesse fiscal. Não se trata, como alegam as réis, de mera obrigação tributária acessória. Muito ao contrário, a teor



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

do expendido, para que seja possível o exercício a contento da cidadania, todos precisam estar inscritos no CPF, inclusive os mais pobres.

Nesse contexto, não se poderia simplesmente dizer que não se encontra a inscrição no CPF dentre os atos necessários à cidadania, eis que, no plano fático e da realidade, ela assim está, e isso, de maneira direta, ou indireta, por imposição do próprio Estado. Destarte, não pode o Poder Público meramente declarar diversamente, destoando-se do fato-realidade. Do contrário, poderia o Poder Público, ao seu talante, sempre modificar ou restringir conceitos e situações constantes da Carta Magna. Não se pode, portanto, mediante denominações ou rotulações apontar natureza diversa daquela que realmente o ato apresenta.

Conclui-se, pois, que a inscrição no CPF, hodiernamente, consubstancia, sim, um ato necessário ao exercício da cidadania e, da mesma forma, por consequência, a emissão de 2ª via, a alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral.

Deflui-se, assim, que a regulamentação do inciso LXXVII do art. 5º da Constituição pela Lei nº 9.265/96 não pode ter o condão de excluir outros atos necessários ao exercício da cidadania, como os atinentes à inscrição no CPF e à regularidade deste (aliás, conforma adiante explicitado, o rol nela previsto não se apresenta taxativo), nem tampouco a Instrução Normativa RFB nº 1.042/2010 poderia, em contrariedade a expresso mandamento constitucional, a meu ver, auto-aplicável, autorizar a cobrança.

Malgrado tenha havido a edição da Lei 9.265/1996 com o intuito de regulamentar o direito fundamental em comento e conste do inciso LXXVII do art. 5º da CF/88, “na forma da lei”, o dispositivo constitucional, a meu ver, de todo modo, é de aplicação imediata. A lei, por consequência, na hipótese, embora possa disciplinar, não pode restringir direitos assegurados constitucionalmente. Não se reclama lei para se implementar o direito fundamental em debate. A norma, além de prever um direito fundamental, é apta, de *per se*, para a sua aplicação, não sendo imprescindível, por conseguinte, a edição de lei regulamentadora para a sua implementação. Do contrário, poderia o legislador, ainda que por via indireta, alterar ou excluir situações e concepções previstas pelo constituinte e, por conseguinte, impedir a implementação daquilo que este estabeleceu sem restrições.

Ao contrário do aventado, o inciso LXXVII do art. 5º da CF/88 não pode ser considerado norma de eficácia limitada. Conforme preceitua o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Segundo preleciona Michel Temer:

“Os direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º têm aplicação imediata, segundo o comando expresso no § do



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

aludido dispositivo. Significa, a nosso ver, que os princípios fundamentais ali estabelecidos podem ser invocados na sua plenitude, até que sobrevenha legislação regulamentadora, quando for o caso, de sua utilização. (...)” (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 25). (Grifos meus)

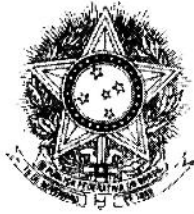
Conforme Ministro Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, o § 1º do art. 5º da CF é uma norma de otimização, devendo ser dada a maior eficácia possível aos direitos fundamentais, *indicando, com uma presunção de perfeição, a aplicação imediata da norma*:

“Essas circunstâncias levam a doutrina a entrever no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal uma norma-princípio, estabelecendo uma norma de otimização, uma determinação para que se confira a maior eficácia possível para os direitos fundamentais. O princípio em tela valeria como indicador de aplicabilidade imediata da norma constitucional, devendo-se presumir sua perfeição.” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 253)

Ademais, oportunos são os esclarecimentos de Álvaro Luiz Valery Mirra quanto à expressão “*na forma da lei*” constante do inciso IV, do § 1º do art. 225 da CF/88 (observando que o C. STF já reconheceu o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano de terceira geração), os quais, *mutatis mutandis*, podem também ser aplicados ao caso *sub judice*. Segundo o autor, a menção “*na forma da lei*” se dá de forma bastante genérica, ao contrário de outros dispositivos em que o constituinte expressamente estabeleceu a regulamentação da matéria em todos os seus aspectos essenciais:

“Na hipótese em tela, não nos parece que a Constituição de 1988, ao mencionar que o estudo de impacto ambiental deve ser exigido *na forma da lei*, tenha reservado integralmente ao Poder Legislativo a disciplina do EIA em todos os seus detalhes, ou seja, quanto às hipóteses de seu cabimento, as atividades a eles sujeitas e ao procedimento a ser adotado pelo órgão ambiental responsável pela sua determinação. Observe-se que os termos da norma do inciso IV, do § 1º, do art. 225, da CF – *na forma da lei* – são genéricos, bem diversos de outros





## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

dispositivos constitucionais, em que o constituinte expressamente previu a regulamentação de determinada matéria, em todos os seus aspectos essenciais, pela via legislativa. A título de exemplo, entre outros, merecem referência o art. 5º, XII, segundo o qual o sigilo de correspondências e comunicações só pode ser rompido *nas hipóteses e na forma* que a lei estabelecer; o art. 37, VII, que regula o direito de greve dos servidores públicos, a ser exercido *nos termos e nos limites* definidos em lei complementar; o art. 186, que estabelece que a propriedade rural cumpre a sua função social, quando atende a certos requisitos, segundo *critérios e graus de exigência* estabelecidos em lei.” (MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental*. 4ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008, p.p. 30-31)

Cabe também trazer, *mutatis mutandis*, para a abordagem em tela – já que há a mesma razão – o pronunciamento já proferido pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das explanações do eminente Ministro Francisco Rezek, acerca da expressão “na forma da lei” contida no inciso VII, § 1º, do art. 225 da CF/88, referente à vedação de prática cruel contra animais. Como explicitou o Ministro Francisco Rezek, pode-se invocar o § 1º, inciso VII, do art. 225 da Carta Magna para compelir o Poder Público a, legislando ou agindo apenas administrativamente, coibir a crueldade contra animais. Entendeu, pois, o Ministro, que a vedação à crueldade contra animais – havendo uma ação dirigida pela Constituição ao Estado e, portanto, ao legislador também – pode ser efetivada independentemente da edição de lei regulamentadora (STF, RE 153.531 – SC, 2ª Turma, maioria de votos, publicado no DJU de 22.09.2000).

Depreende-se, assim, que, embora possível a não aplicação imediata em relação a normas que dispõem sobre direitos e garantias fundamentais, isso apenas pode se dar, como exceção, em virtude da constatação da ausência de elementos suficientes na norma para a efetivação do direito, o que não é o caso dos autos. A inscrição e regularização no CPF são imprescindíveis a todos e, para a implementação destas, não se mostra necessária a edição de legislação para possibilitar a gratuidade. A norma constitucional, além de prever um direito fundamental, é apta, por si só, para a sua inteira aplicação. Não se faz *indispensável* uma regulamentação prevendo, por exemplo, como a inscrição deve se dar ou condições pessoais e requisitos, já que o ato, como se denota da Constituição, deve ser gratuito para todos. A legislação não pode, ao revés, alterar ou delimitar conceitos e situações, nem tampouco restringir direitos.



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

Dessume-se, pois, que a gratuidade dos atos necessários à inscrição e regularidade do CPF dimana diretamente da Carta Magna, não se havendo falar em ausência de previsão legal.

Outrossim, também se observando o acima expendido, não vislumbro que o rol constante do art. 1º da Lei 9.265/1996 seja taxativo. Ademais disso, o próprio dispositivo legal mencionado consigna hipótese abrangente e não necessariamente ligada a uma concepção estrita de cidadania em seu inciso V (“quaisquer requerimentos ou petições que visem às garantias individuais e a defesa do interesse público”). Aliado a isso, impende indagar se a não menção expressa da inscrição no CPF teria sido uma omissão voluntária do legislador, pois, em caso negativo, também poder-se-ia falar em aplicação da Lei 9.265/1996 por analogia.

Diante do exposto, observa-se, em acréscimo, que também descabe dizer que o Poder Judiciário estaria a legislar, porquanto a gratuidade rogada se emerge diretamente da Constituição, sem a necessidade, para tanto, de regulamentação legal, ou mesmo por força da própria Lei 9.265/1996. Por conseqüência, cabe ao Judiciário, em cumprimento de sua função típica, fazer observar a ordem jurídica, à qual, em respeito ao Estado Democrático de Direito, todos estão submetidos, inclusive o Estado.

Sendo assim, caracterizando a inscrição no CPF (e demais atos necessários para a regularidade desta e exercício da cidadania dela decorrente) um ato necessário ao exercício da cidadania, e isso, em decorrência de própria imposição estatal, deve ser ela gratuita, na forma do sobredito art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal de 1988. O que não dizer, então, em relação aos mais carentes, que, desprovidos de recursos financeiros mesmo para a própria subsistência, veem-se obrigados a pagar um valor para possibilitar a prática de um ato que, a par de ter de ser gratuito por determinação constitucional, é imposto pelo Poder Público. E cumpre lembrar que grande parcela da população brasileira se encontra em situação de pobreza, de modo que a quantia cobrada, embora possa, a princípio, não se revelar elevada, é sentida pelos mais carentes. A privação causada no que tange aos mais carentes, aliás, pode ser denotada objetivamente. Impõe-se, nessa linha, nesse ponto, também se atentar ao princípio da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III).

Nesse contexto, observo, em acréscimo, que, conforme dados relatados pelo Ministério Público Federal, o número de unidades fixas de atendimento das entidades públicas conveniadas que não cobram pelos serviços relativos ao CPF seria insuficiente para atender a maioria da população, pois existiriam, aproximadamente, apenas 85 (oitenta e cinco) em todo o Brasil, ou seja, em média, 3 (três) unidades de atendimento para cada unidade da Federação, sendo que, no Estado de São Paulo, o mais populoso do país, não haveria sequer uma entidade pública conveniada que não cobrasse pelos



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

serviços. E também como ressaltado pelo *Parquet* federal, o site da RFB, em análise realizada em 11 de outubro de 2011, ainda não apresentava o serviço de inscrição no Cadastro de Pessoa Física pela internet (fls. 49/50). Emerge-se, destarte, que, na prática, na realidade, em especial para os mais pobres, não há opção, senão pagar pelos atos necessários para a inscrição e regularidade do CPF.

Nessa esteira, também não se há de falar que as conveniadas para a execução dos serviços necessários para a inscrição no CPF, a EBCT, o Banco do Brasil e a CEF, são exploradoras de atividade econômica e que, assim, não poderiam ser compelidas a não cobrar pelo serviço. A teor do acima expendido, a inscrição no CPF deve ser gratuita e, deste modo, não poderia a União ter autorizado as empresas conveniadas a cobrar pelo serviço junto aos cidadãos. Cabe, pois, ao próprio Poder Público custear os encargos e despesas necessários para a inscrição dos cidadãos no CPF. A propósito, quanto à assertiva que se estriba no art. 173, §1º, inciso II, da CF/88 (tal como asseverado pela União a fls. 209/210), ou seja, de que haveria o *mesmo regime jurídico das empresas privadas* (o que apenas se poderia falar em relação às rés Banco do Brasil e CEF, mas não quanto à EBCT, consoante já decidido pelo C. STF), questionável seria, então, inclusive, a direta concessão para a exploração da aventada atividade econômica por meio de convênio. Aliás, nesse ponto, apenas *ad argumentandum*, consentâneas são as lições de Maria Sylvia Zanella di Pietro no que concerne às diferenças entre contrato e convênio:

“(…)

d) No convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;

e) dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas (...).”



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

“(…) Quanto ao convênio entre as entidades públicas e particulares, ele não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento (…).”

“(…) O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.p. 337/339).

Todavia, de qualquer modo, consubstanciando a inscrição no CPF ato inerente ao exercício da cidadania, trata-se de *serviço de utilidade pública*, atuando, por conseguinte, em verdade, as empresas conveniadas como auxiliares da União no desempenho da atividade administrativa e em relação a serviço que, a teor do acima explicitado, não pode ser cobrado. Não cabe, portanto, mesmo às conveniadas receberem pelos serviços por meio de pagamento feito pela população. Trata-se, como já dito, de ato que, por força da Carta Magna, deve ser gratuito e, assim, carece de lastro convênio que autorize a cobrança pela inscrição no CPF ao delegar o serviço a terceiros. Por conseguinte, a cobrança, ainda que prevista em convênios celebrados, não pode ser oposta à população, cabendo às conveniadas, caso se sintam lesadas, adotar as medidas, inclusive judiciais, que entendam apropriadas. Não podem, porém, buscar atribuir validade a atos que as autorizaram cobrar da população apenas com base em fundamentos e questões econômicas, em detrimento da gratuidade expressamente prevista na Lei Maior como direito fundamental. Não há relação jurídica válida que obrigue a população a pagar às conveniadas pelos serviços. Se convênios foram celebrados, estes devem ser cumpridos, porém, não se pode disso depreender base em relação à população no que pertine à cobrança, que é vedada pela Carta Maior.

Nesse contexto, aliás, deflui-se que a cobrança, no caso em tela, não se amolda à concepção e objetivos do convênio (no qual se visa à “realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” – cf. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed. Salvador: Podvm, 2011, p. 510), nem tampouco se enquadra no disposto no art. 241 da CF/88.

Quanto à alegação de que a cobrança teria apoio no art. 11 da Lei 4.862/1965, não denoto o aventado respaldo. Por primeiro, apenas *ad argumentandum*, não depreendo do citado dispositivo legal qualquer autorização para a cobrança, descabendo





## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

se dizer, ainda, por conseguinte, que Instrução Normativa, de maneira autônoma, poderia proceder à autorização. Ao depois, e sobretudo, ainda que previsse o sobredito dispositivo legal a cobrança, consoante já explanado acima, haveria a vedação constitucional à cobrança pela realização de atos necessários ao exercício da cidadania, como é o caso da inscrição no CPF, diante de seus atuais contornos e abrangência, como acima também já debatido.

Emerge-se, assim, que assiste razão ao Ministério Público. Há obrigação da União em proceder de forma gratuita aos atos de inscrição no CPF e obrigação das conveniadas de não cobrar pelo serviço delegado, não obstante o convênio firmado.

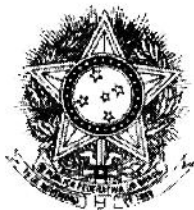
Em acréscimo, apenas a título de argumentação, a par de também se emergirem questionamentos, em virtude da compulsoriedade do serviço, sobre possuir a contraprestação a natureza de taxa (caso em que, assim, seria necessária a observância aos princípios atinentes à seara tributária, como o da legalidade, o que impediria, por conseguinte, a cobrança com previsão em atos administrativos) – observando-se, porém, que a presente ação, a teor do acima explanado, não possui caráter tributário –, certo é que, de qualquer modo, mesmo a considerando *preço público* (e, no caso, por *serviço* que todos teriam de utilizar e pagar) não poderia ser exigida, pois vedada, consoante acima explanado, pela Constituição de 1988. Aliás, considerando o exposto, em especial a gratuidade estabelecida constitucionalmente, depreende-se que a cobrança *sub judice* não se alinha com o disposto nos arts. 150, § 3º, e 175, Parágrafo único, III, ambos da Constituição Federal. Cabe, a propósito, reiterar aqui as lições acima transcritas, de Maria Sylvania Zanella di Pietro, referentes às diferenças entre contratos e convênios, nas quais se explicita, dentre outras coisas, a inexistência de preço ou remuneração nestes últimos.

Inadmissível que o Poder Público torne, de forma direta ou indireta, obrigatória a inscrição para o exercício da cidadania e, ao mesmo tempo, a despeito do mandamento constitucional que prevê a gratuidade, autorize a cobrança por ela.

A respeito do tema, a jurisprudência tem trilhado no sentido de que indevida é a cobrança pela inscrição no CPF, inclusive pelas conveniadas:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. COBRANÇA DE TAXA PARA A OBTENÇÃO DO CPF. COMPULSORIEDADE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. A necessidade de obtenção do CPF constitui-se em direito fundamental mínimo para o exercício da cidadania, e, por consequência, estaria inserida entre os interesses sociais





## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

passíveis de serem defendidos pelo Ministério Público em sede de ação civil pública, de acordo com o art. 127 da Constituição, a despeito da discussão de constituir-se ou não o compulsório ônus a cargo do cidadão, de R\$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos), preço público ou taxa. 2. Afastado o viés tributário e fixada a legitimidade ativa ad causam do Ministério Público, considerando a previsão constitucional do art. 5º, LXXVII, de que "são gratuitos, ...na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania", em um país em que 40% da população é pobre e tem renda per capita de até meio salário mínimo, dá-se provimento ao apelo a fim de declarar ilegal a cobrança da referida "taxa", condenando-se as rés a obrigação de não fazer, consistente em deixar de efetuar a cobrança a partir de trinta dias a contar da intimação deste julgado.

(AC 200172000032309, MARGA INGE BARTH TESSLER, TRF4 - SEGUNDA TURMA, DJ 25/01/2006 PÁGINA: 193.)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRIBUTÁRIO. SERVIÇO DE CADASTRAMENTO E CONFEÇÃO DE CARTÕES DE CADASTRO DE PESSOA FÍSICA (CPF). TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO MEDIANTE CONVÊNIO. COBRANÇA PELO SERVIÇO. OBRIGATORIEDADE DA INSCRIÇÃO. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA GRATUIDADE DO SERVIÇO. 1. O Juiz não está adstrito apenas aos fundamentos jurídicos trazidos pelas partes, prevalecendo em nosso sistema jurídico o princípio *dabu mi factum dabu tibi jus*, de modo que não há falar em ocorrência na sentença de *error in iudicando*. 2. Em sendo obrigatória a inscrição dos contribuintes no CPF, não há incursão em mérito administrativo na determinação da manutenção, de forma gratuita, do serviço de cadastramento e confecção do cartão do CPF nas agências e delegacias da Receita Federal, porquanto se trata de questão de legalidade, na qual o Poder Judiciário tem competência para adentrar. 3. Apelo e remessa oficial desprovidas.

(AC 200270020055601, OTÁVIO ROBERTO PAMPLONA, TRF4 - SEGUNDA TURMA, D.E. 20/08/2008.)

E cumpre ressaltar, como já explicitado na liminar de fls. 313/322-v e também explanado acima, que a Carta Magna determina que os atos necessários à cidadania



## PODER JUDICIÁRIO

### JUSTIÇA FEDERAL

serão gratuitos sem colocar qualquer restrição, devendo, por consequência, haver gratuidade em relação *a todas as pessoas* (a liminar de fls. 313/322-v foi concedida apenas em prol dos reconhecidamente pobres em razão de ter vislumbrado haver *periculum in mora* apenas em relação a eles).

Desta sorte, uma vez assente que deve o serviço prestado ser gratuito, a pretensão deduzida merece acolhimento, em consonância com os pedidos formulados na inicial.

**Posto isso**, julgo **PROCEDENTE O PEDIDO**, com resolução do mérito, nos termos do art. 269, I, do Código de Processo Civil, para:

a) **CONDENAR a União Federal** à obrigação de realizar gratuitamente os atos de inscrição, emissão de 2ª via, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral, a todas as pessoas, no âmbito do Estado de São Paulo, com exceção dos municípios abrangidos pela competência territorial das subseções de São Carlos e de Marília, nas quais já foram propostas ações semelhantes à presente;

b) **CONENAR as rés CEF, Banco do Brasil e ECT** à obrigação de não exigir qualquer tarifa das pessoas físicas (em relação a todas as pessoas) para realizar os atos de inscrição no CPF, bem assim à emissão de 2ª via, alteração de dados cadastrais e regularização da situação cadastral, no âmbito do Estado de São Paulo, com exceção dos municípios abrangidos pela competência territorial das subseções de São Carlos e de Marília, nas quais já foram propostas ações semelhantes à presente.

Deverão os réus cumprir as determinações (constantes das letras “a” e “b”, acima), sob pena de multa equivalente a dez vezes o valor da “tarifa” cobrada (atualmente, R\$ 5,70) por cada inscrição, emissão de segunda via e atos necessários à regularidade do CPF ocorrida com exigência de pagamento de encargos para tanto, sem prejuízo das responsabilidades criminais, civis e administrativas.

Condeno os réus ao pagamento de honorários advocatícios, os quais, atento ao disposto no art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil, fixo em R\$ 4.000,00.

Custas *ex lege*.

Sentença sujeita a reexame necessário (CPC, art. 475). Oportunamente, após o decurso dos prazos para a interposição dos recursos voluntários, remetam-se os autos ao E. Tribunal Regional Federal.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

P.R.I.

São Paulo, 11 de julho de 2012.

Fletcher Eduardo Penteado  
Juiz Federal Substituto

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

600  
RF

Processo : 0020397-11.2011.403.6100

CERTIDÃO DE REGISTRO

Certifico haver registrado a sentença no livro n.º 0005/2012  
sob o n.º 00388 às fls. 212.

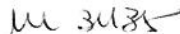
SAO PAULO, 17 de Julho de 2012

 RF 1455

-----  
ELIETE FERNANDES CARVALHO

D A T A

Em 17/07/2012, baixaram estes autos à Secretaria  
com a Sentença retro.

 3038

-----  
TEC./Analista Judiciário

**CERTIDÃO**

Certifico que em seu email ao

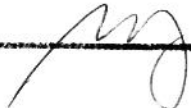
E. TRF 3º

— 11 —

— 1 —

em São Paulo, 17 de 07 de 12

3792



**C E R T I D A O**

Processo no. 0020397-11.2011.403.6100

CERTIFICO e dou fe que a r. sentença supra/retro/de fls. 587/599.V foi disponibilizado no Diário Eletrônico da Justiça em 24/07/2012 as fls. 263/286. Considera-se data da publicação o primeiro dia útil subsequente a data acima mencionada.

SAO PAULO, 24 de julho de 2012.

Eu, CELSO MINORU SUDA

(Analista/Tecnico Judiciario), subscrevi.

*RF 6882*