

**TJDFT**Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS  
TERRITÓRIOS

**Órgão** 6ª Turma Cível

**Processo N.** APELAÇÃO CÍVEL 0709754-64.2021.8.07.0018

**APELANTE(S)** NC ENERGIA S.A.

**APELADO(S)** DISTRITO FEDERAL

**Relator** Desembargador LEONARDO ROSCOE BESSA

**Acórdão N°** 1435234

## EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CADASTRO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL. INSCRIÇÃO. EXIGÊNCIA. APRESENTAÇÃO DAS TRÊS ÚLTIMAS DECLARAÇÕES DE IMPOSTO DE RENDA DOS SÓCIOS. DECRETO N. 18.955/97 (REGULAMENTO DO ICMS). PODER REGULAMENTAR. EXORBITAÇÃO. REQUISITO NÃO PREVISTO NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO DISTRITO FEDERAL (LC N. 04/1994). LGPD. ILEGALIDADE. INFORMAÇÕES CADASTRAIS. DIREITOS INDIVIDUAIS. VIOLAÇÃO AO SIGILO FISCAL. ABUSIVIDADE. OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA QUE NÃO TEM RELAÇÃO COM À ARRECADAÇÃO OU FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS DISTRITAIS. PROVIMENTO.

1. O Cadastro Fiscal do Distrito Federal é um banco de dados mantido pela Secretaria de Estado da Economia, que contém informações sobre as pessoas físicas e jurídicas que promovem operações relativas à circulação de mercadorias ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, com fins de permitir ao ente distrital controle sobre as atividades econômicas dos contribuintes, e conseqüentemente, melhor arrecadação e fiscalização do ICMS.

2. Nos termos do art. 22 da Lei Complementar n. 04/1994 (Código Tributário do Distrito Federal), os contribuintes sujeitam-se à inscrição nos cadastros fiscais, a qual será feita de acordo com as normas estabelecidas em regulamento. Entretanto, a referida norma não transfere ao regulamento a competência para criar exigências para a inscrição dos contribuintes no cadastro fiscal, mas somente para editar regras referentes ao procedimento administrativo de inscrição.

3. Ao exigir a apresentação das três últimas declarações de imposto de renda dos sócios da pessoa jurídica requerente da inscrição no Cadastro Fiscal do Distrito Federal, na qualidade de substituto tributário do ICMS, o Decreto n. 18.955/97 exorbitou de seu poder regulamentar, uma vez que o Código Tributário do Distrito Federal não estabeleceu expressamente tal exigência.

4. Ademais, a Lei 13.709/18, ou apenas LGPD, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, por pessoa natural e por pessoa jurídica de direito público ou privado, também limita a exigência desproporcional de dados e informações pessoais. Entre os seus princípios, destaquem-se o da

necessidade e de adequação que estão explícitos no art. 6º, II e III: "Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: (...) II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados".

5. Não há compatibilidade da exigência de apresentação das declarações de renda dos sócios da pessoa jurídica com a finalidade própria do Cadastro Fiscal do Distrito Federal. O Decreto n. 18.955/97 não observa, também, a necessidade de limitar o tratamento de dados "ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades". O tratamento é desproporcional e excessivo: ofende a LGPD.

6. Nos moldes do art. 145, § 1º, da Constituição Federal, toda e qualquer exigência relacionada a informações cadastrais do contribuinte deve respeitar os direitos individuais. Além disso, os dados, documentos e informações das pessoas físicas e jurídicas exigidos pelas administrações tributárias devem ser somente aqueles imprescindíveis ao exercício das atividades e competências legais do órgão.

7. O art. 5º, § 2º, do Código Tributário do Distrito Federal dispõe que a obrigação acessória existe no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. Não faz sentido estabelecer exigência para inscrição no Cadastro Fiscal do Distrito Federal (obrigação acessória) que não tenha relação direta com a facilitação da arrecadação ou fiscalização dos tributos distritais (obrigação principal).

8. A regularidade fiscal dos sócios da pessoa jurídica com relação ao imposto de renda não interessa à arrecadação ou fiscalização do ICMS.

9. A exigência de apresentação das declarações de imposto de renda dos sócios como condição para a sociedade anônima se inscrever no Cadastro Fiscal do Distrito Federal configura exigência abusiva, porquanto: 1) os acionistas, salvo raríssimas exceções, não respondem pelas dívidas sociais (art. 1º da Lei n. 6.404/1976); 2) a possibilidade de responsabilização solidária (*rectius*: subsidiária) ou pessoal dos sócios pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias (arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional) é medida excepcional; e 3) reputa-se ilegal a negativa de inscrição de contribuinte cujo sócio possua irregularidade fiscal, haja vista que o cadastro de contribuintes não pode ser utilizado como meio coercitivo indireto para o pagamento de tributos.

10. As sociedades anônimas, mesmo que fechadas, possuem, em geral, diversos acionistas. A apresentação das três últimas declarações de imposto de renda de seus acionistas, administradores e diretores para a inscrição em cadastro fiscal consubstancia exigência burocrática, que prejudica não só a empresa, mas principalmente ao ente distrital, que é o maior interessado na arrecadação tributária.

11. Recurso conhecido e provido.

## **ACÓRDÃO**

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 6ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, LEONARDO ROSCOE BESSA - Relator, SONÍRIA ROCHA CAMPOS D'ASSUNÇÃO - 1º Vogal e ESDRAS NEVES - 2º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador LEONARDO ROSCOE BESSA, em proferir a seguinte decisão: CONHECIDO. PROVIDO. UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

**Desembargador LEONARDO ROSCOE BESSA**

Presidente e Relator

**RELATÓRIO**

Trata-se de apelação cível interposta por NC ENERGIA S.A. em face de sentença que, nos autos do mandado de segurança por ela impetrado contra ato do Gerente de Cadastro Fiscal da Subsecretaria da Receita da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, denegou a segurança, pelos seguintes fundamentos:

“O mandado de segurança se presta para a tutela de direito (individual, coletivo ou difuso) líquido e certo, ameaçado ou lesado por ato ilegal ou abusivo, omissivo ou comissivo, praticado por autoridade pública ou que age por delegação do poder público (art. 5º, LXIX, da CF/88 e art. 1º da Lei 12.016/2009). O direito líquido e certo é aquele comprovado *prima facie* (desde o início, com a petição inicial), por meio de documento capaz de corroborar a tese do impetrante. No caso, não há qualquer relevância nos fundamentos do presente mandado de segurança, capaz de justificar a concessão da segurança pretendida. A impetrante pretende requerer sua inscrição no cadastro de contribuintes do Distrito Federal e, para tanto, deve apresentar inúmeros documentos, em especial, as declarações de imposto de renda dos sócios, administradores e diretores. De acordo com seus fundamentos, tal exigência seria ilegal, diante da inexistência de previsão no Código Tributário do DF, Lei Complementar nº 4/94. Não se vislumbra qualquer ilegalidade na norma do RICMS que exige da empresa para a sua inscrição no cadastro de contribuintes, documentação dos sócios. Em consequência, inexistente violação a direito líquido e certo. Vejamos. O art. 1º da Lei Complementar nº 4/94 dispõe que essa Lei estabelece normas gerais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal e ao exercício do poder de tributar, sem prejuízo da legislação em vigor que institui ou regulamenta as espécies tributárias e define os atos necessários ao cumprimento das obrigações principais e acessórias delas decorrentes. Ou seja, o Código Tributário do DF não exclui outras normas que tratem especificamente das espécies tributárias e das obrigações, sejam elas principais ou acessórias. O Código Tributário Nacional estabelece no art. 113, §2º que a obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, previstas na legislação tributária, no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. Essa norma foi repetida no art. 5º, §2º da Lei Complementar nº 4/94 (Código Tributário do DF). Ao dispor que a obrigação acessória decorre da legislação tributária, deve-se levar em conta o disposto no art. 96 do CTN, que ao explicar o sentido da expressão "legislação tributária" diz que esta compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. Como é consabido, o art. 84, IV da Constituição Federal de 1988, atribui ao Presidente da República (por simetria, aos Governadores, no caso dos estados e do DF) a competência de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (poder regulamentar). No Distrito Federal, em obediência ao art. 155, II da CF/88, foi sancionada a Lei Distrital nº 1.254/96 instituindo a cobrança do ICMS no território local. Referida norma traz em seu art. 47 um rol de obrigações acessórias atribuídas ao contribuinte, responsável ou transportador. Dentre outras, cumpre ressaltar o inciso XXVI que assim prevê: Art. 47. São obrigações acessórias do contribuinte, responsável ou transportador: XXVI – outras prestações positivas ou negativas estabelecidas pelo regulamento, no interesse da arrecadação e da fiscalização do imposto. (Inciso acrescido(a) pelo(a) Lei 4982 de 05/12/2012) A inscrição em cadastro de contribuintes consiste em obrigação tributária acessória estabelecida pelo Regulamento do ICMS/DF, Decreto nº 18.955 de 22/12/97, para que a empresa seja enquadrada como sujeito passivo da obrigação tributária principal por substituição, mais precisamente em seu art. 331. O §1º do referido artigo traz a lista de documentos que devem ser apresentados pela empresa requerente, nos seguintes termos: Art. 331. Ao sujeito

passivo por substituição, industrial ou importador, definido em protocolo ou convênio específico, bem como ao contribuinte de que trata o art. 327, poderá, mediante requerimento dirigido à Subsecretaria da Receita, ser concedida inscrição no CF/DF. § 1º O requerimento de que trata este artigo será acompanhado dos seguintes documentos relacionados com a empresa requerente: I - ato constitutivo e suas alterações; II - comprovante de inscrição, estadual e no CGC; III - Certidão Negativa de Tributos Estaduais, expedida pela unidade federada onde a requerente for estabelecida; IV - contrato de locação ou título de propriedade do imóvel onde esteja estabelecido o requerente; V - CIC e RG do representante legal e procuração do responsável, se for o caso; VI - relação dos sócios ou responsáveis, contendo nome, endereço e números do CPF e da carteira de identidade, data de sua expedição e órgão expedidor; VII - identificação do responsável pela escrita fiscal. VIII - Registro ou autorização de funcionamento expedido por órgão competente pela regulação do respectivo setor de atividade econômica (Convênio ICMS 146/02); IX - Declaração de imposto de renda dos sócios nos 03(três) últimos exercícios (Convênio ICMS 146/02); X - Outros documentos previstos na legislação em vigor (Convênio ICMS 146/02). Nota-se que as exigências contidas no Decreto buscam, tão somente, regulamentar dispositivo legal, no interesse da arrecadação e fiscalização do ICMS. Não há qualquer ilegalidade ou abusividade em se exigir das empresas que pretendam se inscrever em cadastro de contribuintes as últimas declarações de seus sócios, administradores e diretores. O cadastro de contribuintes é um banco de dados mantido pela Secretaria da Economia do DF que contém informações gerais sobre todos os contribuintes do ICMS. A inscrição no cadastro é obrigatória para pessoas físicas ou jurídicas que promoverem operações relativas à circulação de mercadorias ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou que estiverem legalmente obrigadas ao recolhimento do imposto, e serve para o Ente Político ter controle sobre as atividades econômicas, e assim, conseguir melhor arrecadar e fiscalizar o imposto em referência. Sabe-se que o CTN, no capítulo da responsabilidade tributária, seção III, trata da responsabilidade de terceiros, em seus arts. 134 e 135 que assim preveem: Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis: (...) VII - os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas. Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos: I - as pessoas referidas no artigo anterior; II - os mandatários, prepostos e empregados; III - os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado. Logo, constata-se pela norma exposta que não há qualquer irregularidade na exigência das declarações de imposto de renda dos sócios, administradores e diretores, pois, no interesse da fiscalização e arrecadação, em determinadas situações a responsabilidade pelo pagamento do tributo, seja ela solidária (art. 134) ou pessoal (art. 135) poderá recair sobre eles. Assim, é perfeitamente legal e razoável a exigência de apresentação da aludida documentação. Além disso, caso o impetrante pretenda impugnar a norma que estabeleceu a exigência de documentos específicos dos seus sócios, administradores e diretores, o mandado de segurança não é a via adequada para tanto. Há entendimento sumulado, no Enunciado 266 do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. Destarte, diante da inexistência de violação de direito líquido e certo, a denegação da segurança é medida que se impõe. Ante o exposto, DENEGO A SEGURANÇA e, em consequência, RESOLVO O PROCESSO COM JULGAMENTO DO MÉRITO, na forma do art. 487, I, do CPC.” (ID 34456636).

Em suas razões (ID 34456646), sustenta a apelante, preliminarmente, que a sentença foi prematura, haja vista que, como o Distrito Federal alegou fatos impeditivos à sua pretensão, o juízo *a quo* deveria, nos termos do art. 10 do Código de Processo Civil – CPC, ter-lhe oportunizado o exercício do contraditório, especialmente com relação à alegação de incompetência do Poder Judiciário para decidir sobre as questões tratadas nos autos.

No mérito, afirma que: 1) o Decreto n. 24.085/2003 é inconstitucional, uma vez que estabelece obrigação que somente poderia ser criada por meio de lei em sentido estrito; 2) o art. 22 do Código Tributário do Distrito Federal (Lei Complementar n. 04/1994) refere-se apenas à edição de normas de caráter procedimental, ou seja, normas que disciplinem como será realizada a inscrição no cadastro de contribuintes. O Poder Executivo não pode, portanto, criar requisitos necessários à realização da inscrição, além daqueles já previstos na legislação distrital; 3) o Decreto n. 24.085/2003, ao introduzir como documento necessário à inscrição no Cadastro Fiscal do Distrito Federal as três últimas

declarações de imposto de renda dos sócios das empresas, extrapola os limites do poder regulamentar, uma vez que o Código Tributário do Distrito Federal não traz nenhuma exigência nesse sentido; 4) além de inconstitucional, a referida exigência é abusiva, porquanto não possui qualquer correlação com a inscrição da pessoa jurídica no Cadastro Fiscal do Distrito Federal; 5) a exigência é invasiva à privacidade dos sócios (pessoas físicas); 6) “a mera possibilidade de responsabilização dos sócios pelo pagamento dos tributos em decorrência da prática de atos com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos das empresas, prevista nos art. 134 e 135 do CTN, não é suficiente para justificar a razoabilidade da exigência do Decreto”; e 7) “a redação literal do Convênio ICMS nº 146/02, reproduzido *ipsis litteris* pelo RICMS/DF, deixa claro que apenas é exigível a apresentação das DIRPF dos últimos 03 (três) exercícios dos sócios da sociedade anônima, mas não de seus diretores ou administradores”, de modo que se reputa ilegal a exigência estabelecida pelo Decreto n. 24.085/2003 em face destes últimos.

Ao final, requer: 1) preliminarmente, a nulidade da sentença; 2) a reforma da sentença para conceder a segurança; e 3) subsidiariamente, seja reconhecida a ilegalidade da extensão da obrigação da apresentação das declarações de imposto de renda aos diretores e administradores da empresa.

Preparo recolhido (ID 34456649).

Em contrarrazões, o apelado defende, preliminarmente a impossibilidade de impetração do presente *mandamus* com base na Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal – STF. Alega que a impetrante não carrou aos autos nenhum documento que demonstre violação ao direito alegado ou justo receio de sofrê-la, o que desqualifica, por completo, a segurança preventiva vindicada e caracteriza impetração de mandado de segurança contra lei em tese. No mérito, pede a manutenção da sentença (ID 34456655).

É o relatório.

## VOTOS

### O Senhor Desembargador LEONARDO ROSCOE BESSA - Relator

#### 1. PRELIMINARES

##### 1.1. Violação ao contraditório

Sustenta a apelante que a sentença foi prematura, haja vista que, como o Distrito Federal alegou fatos impeditivos à sua pretensão, o juízo *a quo* deveria, nos termos do art. 10 do Código de Processo Civil – CPC, ter-lhe oportunizado o exercício do contraditório, especialmente com relação à alegação de incompetência do Poder Judiciário para decidir sobre as questões tratadas nos autos.

Todavia, razão não lhe assiste.

A apelante, em suas razões recursais, aponta as seguintes alegações do Distrito Federal como fatos impeditivos de sua pretensão: “i) Não foram juntados aos autos prova do direito líquido e certo da Impetrante; ii) Não cabe ao Poder Judiciário se manifestar sobre a matéria, uma vez que a Administração observou a norma prevista no Decreto nº 24.085/2003; iii) A interferência do Poder Judiciário na questão representaria violação aos princípios da legalidade e impessoalidade, pois

estabeleceria “vantagem específicas para contribuintes em situação iguais”; iv) A atuação da administração pública se deu em estrita observância do princípio da legalidade, conforme permitido pelo art. 331, §1º do RICMS/DF e Convênio ICMS 142/02.” (ID 34456646, p. 06)

Todavia, o fato extintivo é aquele que, embora reconheça o direito, tem o poder de fulminar a pretensão. No caso, as alegações do Distrito Federal voltam-se a comprovar a inexistência do direito e não o seu perecimento.

Ademais, o mandado de segurança submete-se ao rito especial da Lei n. 12.016/2009, que não prevê a exigência de intimação do impetrante para se manifestar sobre as informações apresentadas pela suposta autoridade coatora. Na ação mandamental, a pretensão deve amparar-se em prova pré-constituída, o que torna dispensável a intimação do impetrante para réplica. A propósito, consignem-se os seguintes julgados deste Tribunal:

“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINARES. NÃO OPORTUNIZAÇÃO DE RÉPLICA. INADMISSIBILIDADE. SENTENÇA CONTRADITÓRIA. REJEIÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO. ESTABELECIMENTO COMERCIAL. VIOLAÇÃO ÀS NORMAS DE POSTURA. NGB 168/86. POSTERIOR REVISÃO. RECONHECIMENTO DE EQUÍVOCO PELA ADMINISTRAÇÃO. NÃO RENOVAÇÃO DAS LICENÇAS VENCIDAS. REVOGAÇÃO DAS LICENÇAS VIGENTES. POSSIBILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. **1. Para impetração do mandado de segurança, é imprescindível a apresentação, pelo impetrante, de prova pré-constituída do direito líquido e certo de que alega ser titular. Não se mostra cabível a adoção do procedimento ordinário, sendo inadmissível instrução probatória, bem como dispensável a intimação do impetrante para réplica.** 2. Não se pode considerar contraditória uma sentença tão somente porque o magistrado decidiu a lide de forma contrária ao entendimento da parte. 3. Não está o magistrado obrigado a decidir a lide no mesmo sentido de acórdãos reproduzidos pelo impetrante, quando as ementas colacionadas não são oriundas de precedentes vinculantes elencados no artigo 927 do CPC, de forma que, ao examinar a lide, prevalece o livre convencimento motivado. Preliminar de nulidade da sentença rejeitada. 4. Nos termos dos Enunciados nº 346 e 473 do STF, a Administração Pública tem o dever de rever seus próprios atos e corrigi-los, quando atuar com erro. 5. Diferentemente do particular, para o qual vige o princípio dispositivo, no sentido de que tudo o que não é expressamente proibido é permitido, para a Administração Pública vigora o princípio da legalidade estrita, só podendo agir de acordo com o que está expressamente previsto em lei. 6. Se está prevista na norma de postura (NGB 168/86) a construção de postos de combustíveis nos eixos norte das quadras 100 e 200, isso significa que apenas esse tipo de empreendimento pode funcionar no local, com exclusão de quaisquer outros. 7. Não se vislumbra ilegalidade na decisão que, em regular processo administrativo, reconheceu equívoco da Administração Pública no ato de concessão inicial de licença para o funcionamento do estabelecimento do impetrante, e, em observância às normas de postura vigentes, notadamente a NGB 168/86 e a Lei Distrital nº 5.547/2015, determinou a não renovação das licenças vencidas, a revogação das licenças anteriormente concedidas e a interdição do estabelecimento irregular. 8. Não ostenta o impetrante direito líquido e certo de obter a renovação de licenciamento em contrariedade às normas de postura. 9. Apelo conhecido e não provido.” (TJ-DF 07067063420208070018 DF 0706706-34.2020.8.07.0018, Relator: ANA CANTARINO, Data de Julgamento: 28/07/2021, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 06/08/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) – grifou-se

“APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. PROBABILIDADE DE PROVIMENTO DO RECURSO. AUSÊNCIA. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AFASTADA. ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS CONTUNDENTES NO PROJETO ORIGINAL DO IMÓVEL COMPROVADAS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. POSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Muito embora existam elementos suficientes para comprovar o risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, derivado de contrato de locação não residencial para a edificação, condicionado à obtenção da Carta de Habite-se, nada corrobora para a probabilidade de provimento do recurso, em face das informações apresentadas pela autoridade coatora, as quais evidenciam ter havido profunda alteração

do projeto original e não mera alteração para fins de adequação às normas legais. **2. Não se admite dilação probatória ou Réplica no Mandado de Segurança, nos termos da Lei n. 12.016/2009, inexistindo, pois, violação aos dispositivos contidos no Código de Processo Civil e aos princípios do Contraditório e da Ampla Defesa.** 3. De acordo com o art. 182 da Constituição Federal, cumpre ao Distrito Federal mesmo nos casos de descentralização administrativa, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. 4. Reconhece-se às autoridades administrativas locais a competência e o poder de fiscalização para aferir a perfeita conformação das construções segundo a vocação e limitações do lugar, de sorte a conservar o conjunto urbanístico dentro de padrões de sustentabilidade capazes de assegurar o bem-estar da população. Poder de Polícia. 5. Comprovada a existência de alterações estruturais contundentes no projeto original da companhia impetrante, em desconformidade com aquele anteriormente aprovado e licenciado, reputa-se legítima a atuação da Administração ao indeferir a nova planta apresentada. 6. Não obstante a evidente *contradictio in terminis* da Sentença, tal como proferida, restou demonstrado nos autos, por meio dos documentos carreados pelas partes, a ausência de direito líquido e certo do impetrante, capaz de inquinar o ato perpetrado pela autoridade tida como coatora. Nesse diapasão, deve o processo ser extinto com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I do Código de Processo Civil. 7. Recurso conhecido e desprovido. Sentença mantida.” (TJ-DF 07016372620178070018 DF 0701637-26.2017.8.07.0018, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, Data de Julgamento: 13/07/2017, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 17/07/2017 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) – grifou-se

Desta forma, rejeito a preliminar de nulidade da sentença.

## 1.2. Inadequação da via eleita

O apelado alega que a impetrante não carrou aos autos nenhum documento que demonstre violação ao direito alegado ou justo receio de sofrê-la, o que desqualifica, por completo, a segurança preventiva vindicada e caracteriza impetração de mandado de segurança contra lei em tese (Súmula 266 do STF).

Todavia, a impetrante anexou aos autos decisão que indeferiu seu pedido de dispensa de apresentação das declarações de imposto de renda de seus sócios, administradores e diretores (ID 34456626), ato que reputa ilegal e contra qual se insurge pela via do mandado de segurança.

Ressalte-se que a inconstitucionalidade ou ilegalidade do Decreto Distrital n. 18.955/1997 (Regulamento do ICMS – RICMS/97), alterado pelo Decreto n. 24.085/2003, não figura como pedido, mas sim como causa de pedir do presente *mandamus*, indispensável à resolução do litígio principal.

Portanto, rejeito também esta preliminar.

## 2. CONHECIMENTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

## 3. MÉRITO

Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pela apelante contra ato do Gerente de Cadastro Fiscal da Subsecretaria da Receita da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que indeferiu seu pedido de dispensa de apresentação das três últimas declarações de imposto de renda de seus acionistas, administradores e diretores para fins de inscrição no Cadastro Fiscal do Distrito Federal – CF/DF (ID 34456623).

A sentença denegou a segurança, em síntese, por entender que “não há qualquer ilegalidade ou abusividade em se exigir das empresas que pretendam se inscrever em cadastro de contribuintes as últimas declarações de seus sócios, administradores e diretores” (ID 34456637).

De início, consigne-se que a exigência de apresentação das três últimas declarações de imposto de renda dos sócios da pessoa jurídica requerente de inscrição no CF/DF, na qualidade de substituto

tributário do ICMS, encontra respaldo normativo no art. 331, IX, do Decreto Distrital n. 18.955/1997 (Regulamento do ICMS – RICMS/97), acrescentado pelo Decreto n. 24.085/2003, com base no Convênio ICMS 146/2002.

A controvérsia recursal, portanto, consiste em determinar a legalidade ou não do Decreto n. 18.955/1997 com relação a referida exigência, que representa a causa de pedir do presente *mandamus*.

O CF/DF é um banco de dados mantido pela Secretaria de Estado da Economia do Distrito Federal, que contém informações sobre as pessoas físicas e jurídicas que promovem operações relativas à circulação de mercadorias ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, com fins de permitir ao ente distrital controle sobre as atividades econômicas dos contribuintes, e conseqüentemente, melhor arrecadação e fiscalização do ICMS.

Nos termos do art. 22 da Lei Complementar – LC n. 04/1994 (Código Tributário do Distrito Federal), os contribuintes sujeitam-se à inscrição nos cadastros fiscais, a qual far-se-á de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

Entretanto, o decreto (regulamento) apenas disciplina como a lei será fielmente cumprida (art. 84, IV, da Constituição Federal – CF): não pode inovar e, muito menos, ofender outras leis. Justamente por isso, previu o art. 99 do Código Tributário Nacional – CTN que “o conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos”. Logo, se o decreto ultrapassar o conteúdo e o alcance da lei em função da qual haja sido criado será considerado ilegal.

Nesse aspecto, conclui-se que o art. 22 do Código Tributário do Distrito Federal não transfere ao regulamento a competência para criar exigências para a inscrição dos contribuintes no cadastro fiscal, mas somente para editar regras referentes ao procedimento administrativo de inscrição.

Portanto, ao exigir a apresentação das três últimas declarações de imposto de renda dos sócios da pessoa jurídica requerente da inscrição no CF/DF, na qualidade de substituto tributário do ICMS, o Decreto n. 18.955/97 exorbitou o seu poder regulamentar, uma vez que o Código Tributário do Distrito Federal não estabeleceu expressamente tal exigência.

Ademais, a Lei 13.709/18, ou apenas LGPD, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, por pessoa natural e por pessoa jurídica de direito público ou privado, também limita a exigência desproporcional de dados e informações pessoais. Entre os seus princípios, destaquem-se o da necessidade e de adequação que estão explícitos no art. 6º, II e III:

"Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: (...) II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados".

Ora, à evidência, não há compatibilidade da exigência de apresentação das declarações de renda dos sócios da pessoa jurídica com a finalidade própria do Cadastro Fiscal do Distrito Federal. O Decreto n. 18.955/97 não observa, também, a necessidade de limitar o tratamento de dados "ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades". O tratamento é desproporcional e excessivo: ofende a LGPD.

A referida exigência também viola o sigilo fiscal, o qual, embora não previsto expressamente na Constituição Federal - CF, decorre, em sua essência, de direitos da personalidade que possuem matriz constitucional - privacidade, autodeterminação informativa e proteção de dados pessoais.

Outrossim, dispõe o art. 145, § 1º, da CF: “§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração

tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, **respeitados os direitos individuais e nos termos da lei**, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte" - grifou-se.

Logo, toda e qualquer exigência relacionada a informações cadastrais do contribuinte deve respeitar os direitos individuais. Além disso, os dados, documentos e informações das pessoas físicas e jurídicas exigidos pelas administrações tributárias devem ser somente aqueles imprescindíveis ao exercício das atividades e competências legais do órgão.

A regularidade fiscal dos sócios da pessoa jurídica com relação ao imposto de renda não interessa à arrecadação ou fiscalização do ICMS.

Nesse sentido, dispõe o art. 5º, § 2º, do Código Tributário do Distrito Federal: “Art. 5º - A obrigação tributária é principal ou acessória. (...) § 2º - A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações positivas ou negativas, nela previstas, **no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.**” – grifou-se

A relação de acessoriedade entre as obrigações, em direito tributário, decorre do fato de que as obrigações acessórias existem com o objetivo de facilitar o cumprimento da obrigação principal. Desse modo, não faz sentido estabelecer exigência para inscrição no CF/DF (obrigação acessória) que não tenha relação direta com a facilitação da arrecadação ou fiscalização dos tributos distritais (obrigação principal).

A exigência de apresentação das declarações de imposto de renda dos sócios como condição para a sociedade anônima se inscrever no CF/DF configura ainda exigência abusiva, porquanto os acionistas, salvo raríssimas exceções, não respondem pelas dívidas sociais (art. 1º da Lei n. 6.404/1976).

Saliente-se ainda que a possibilidade de responsabilização solidária (*rectius*: subsidiária) ou pessoal dos sócios, diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias (arts. 134 e 135 do CTN) não é apta a justificar a exigência de apresentação das declarações de imposto de renda por eles entregues à Receita Federal, haja vista que a referida responsabilização é medida excepcional.

Ademais, reputa-se ilegal a negativa de inscrição de contribuinte cujo titular, responsável ou sócio possua irregularidade fiscal, haja vista que o cadastro de contribuintes não pode ser utilizado como meio coercitivo indireto para o pagamento de tributos. Ilustrativamente, registrem-se os seguintes julgados deste Tribunal:

“TRIBUTÁRIO. INDEFERIMENTO DE CADASTRO FISCAL. EXIGÊNCIAS. LEI Nº 04/1994 E DECRETO Nº 16.128/94. DÉBITO TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. **Não se pode impedir o registro de nova empresa no Cadastro Fiscal como meio coercitivo indireto para o pagamento de Tributos. É pacífico o entendimento de que a Fazenda possui instrumentos próprios para cobrança de seus créditos, administrativa e judicialmente, sendo inaceitável que venha a tomar como forma de cobrança a coação ao contribuinte à quitação de seus débitos através de negativa de cadastro.** Em se tratando de mandado de segurança, a autoridade apontada como coatora deve ser aquela responsável pela prática do ato atacado. Negou-se provimento ao recurso e à remessa necessária.” (TJ-DF - AC: 1015116720038070001 DF 0101511-67.2003.807.0001, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Data de Julgamento: 24/04/2006, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 23/05/2006, DJU Pág. 73 Seção: 3) – grifou-se

“MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DE EMPRESAS NEGADO PELO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE QUE UM DOS DIRETORES POSSUI RESTRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA. MEDIDA ARBITRÁRIA. 1. A imposição de restrição à regularização de empresa, havendo diretor com restrição na dívida ativa, é oriunda de regulamento, mas este não pode contrariar a Constituição Federal em seu artigo 170, parágrafo único. A Fazenda Pública dispõe de meios privilegiados para cobrar seus débitos, não podendo condicionar qualquer atividade econômica ao pagamento dos débitos. 2. Recurso adesivo do

Distrito Federal não conhecido. Remessa oficial e recursos de apelação não providos. **Mantida a r. sentença que determinou à autoridade coatora que não condicione a regularização fiscal da impetrante, perante o cadastro de contribuintes do Distrito Federal, ao pagamento de débitos fiscais de um de seus diretores.**” (TJ-DF - AC: 1171514720028070001 DF 0117151-47.2002.807.0001, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, Data de Julgamento: 19/12/2005, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 09/05/2006, DJU Pág. 72 Seção: 3) – grifou-se

Por fim, relevante consignar que as sociedades anônimas, mesmo que fechadas, possuem, em geral, diversos acionistas. Dessa forma, a apresentação das três últimas declarações de imposto de renda de seus acionistas, administradores e diretores para a inscrição em cadastro fiscal consubstancia exigência burocrática, que prejudica não só a empresa, mas principalmente ao ente distrital, que é o maior interessado na arrecadação tributária.

Realizadas essas considerações, a reforma da sentença é medida que se impõe.

#### **4. DISPOSITIVO**

Ante o exposto, CONHEÇO do recurso e DOU-LHE PROVIMENTO para reformar a sentença e conceder a segurança.

É como voto.

**A Senhora Desembargadora SONÍRIA ROCHA CAMPOS D'ASSUNÇÃO - 1º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ESDRAS NEVES - 2º Vogal**

Com o relator

#### **DECISÃO**

CONHECIDO. PROVIDO. UNÂNIME.