

Vladimir Aras: Vida privada e listas sujas — o caso L.B. vs. Hungria

10/03/2023

1. Introdução

Nesta resenha, comento a decisão de 9 de março de 2023 da Corte Especial (*Grand Chamber*) do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), que relaciona a proteção de dados pessoais, o direito à privacidade e o interesse público à informação quanto à identificação de grandes devedores do Fisco.

Spacca



No caso *L.B. vs. Hungria*, iniciado em 2016, a Grande Seção do Tribunal afirmou, por 15 votos a 2, ter havido violação ao artigo 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, que assegura o direito à privacidade e à vida privada [1], numa causa que envolve a publicação na internet da lista dos maiores devedores do Fisco húngaro, com nomes e endereços residenciais. Essa foi a ementa aprovada pela Corte em Estrasburgo:

"Art 8º • Respeito pela vida privada • Publicação injustificada de dados identificativos do requerente, incluindo endereço residencial, no portal da Autoridade Tributária por não cumprimento das suas obrigações fiscais • Objetivos legítimos de aumentar a eficiência do sistema tributário, melhorar a disciplina fiscal e fornecer informações a terceiros sobre situação fiscal dos devedores tributários • Ampla margem de apreciação do Estado ao estabelecer esquema de divulgação de dados pessoais dos contribuintes inadimplentes • Falta de equilíbrio do legislador entre interesses públicos e privados concorrentes em jogo • Não exigência de proporcionalidade individualizada avaliação pela autoridade fiscal • Não avaliação da

necessidade de publicar o endereço residencial do devedor fiscal para obter efeito dissuasor • Não avaliação do impacto sobre o direito à privacidade, especialmente à luz do meio utilizado para a divulgação (Internet) • Omissão do Legislativo em elaborar respostas apropriadamente adaptadas à luz do mínimo de dados princípio de ionização e outras considerações de proteção de dados" [2].

2. O caso *L. B. vs. Hungria*

No primeiro julgamento do caso *L. B.*, de 12 de janeiro de 2021, realizado por uma das Câmaras fracionárias, o Tribunal Europeu decidiu, por 5 votos a 2, que não tinha havido violação ao dispositivo convencional que garante o direito à privacidade. Posteriormente, a pedido do cidadão húngaro requerente, o caso foi afetado à Grande Câmara (*Grand Chamber*), para nova decisão.

Apesar de ressaltar a existência da doutrina da margem de apreciação nacional na questão, a Corte Europeia detectou uma ofensa direta ao direito à privacidade do requerente. O TEDH tem ampliado a proteção da intimidade no contexto europeu pela invocação de princípios aplicáveis à proteção de dados pessoais (PDP).

No caso concreto, pôs-se em questão a legislação húngara de 2003 que exigia que a autoridade tributária e aduaneira nacional publicasse na internet a lista de grandes devedores, uma espécie de lista cinza ou lista suja de sonegadores e de contribuintes inadimplentes.

O cidadão húngaro L.B. seria um desses supostos maus pagadores de tributos nacionais, que incluía os devedores de mais 10 milhões de florins húngaros, o que equivale a R\$ 143 mil em valores de março de 2023.

Evidentemente, a publicação de listas de grandes devedores de tributos representa uma ingerência na vida privada, e o TEDH o reconheceu. Porém, se previstas em lei, interferências desse tipo podem ser justificadas pelo interesse público na arrecadação tributária, tão necessária para a prestação de importantes serviços públicos, que vão da educação à segurança pública. Além disso, a lista serviria para propiciar informação sobre a integridade fiscal de potenciais "parceiros de negócios", em relações empresariais e comerciais. Neste sentido, medidas desta natureza podem ser tidas como legítimas.

Para decidir, o TEDH estabeleceu um diálogo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que, no caso *Puškár*, de 2017, relativo à Eslováquia, concluiu que o artigo 7º, alínea *e*, da Diretiva 95/46/CE (depois substituída pelo GDPR) não impedia o tratamento de dados pessoais pelas autoridades de um Estado membro da UE para cobrança de impostos e o combate a fraudes tributárias, mediante uma lista da espécie em questão. Como entendeu o TJUE, medidas como essa estão sujeitas, em primeiro lugar, à observância do princípio da legalidade e do interesse público. Ademais, a elaboração de tais listas deve-se mostrar realmente adequada e necessária para alcançar os fins desejados pela norma. Em segundo lugar, exigiu o TJUE em 2017, todas as condições de legalidade desse tratamento de dados pessoais impostas pela Diretiva 95/46/CE (então vigente) devem ter sido satisfeitas [3].

Tendo em vista o descumprimento de tais parâmetros de PDP, em *L. B. vs. Hungria*, a Corte Europeia considerou que não era necessária nem proporcional a publicação do endereço

residencial dos devedores tributários, o que punha em risco a vida privada da pessoa listada.

O tribunal entendeu que as autoridades húngaras não tinham sopesado os interesses públicos e privados em jogo para que, por meio da ponderação das questões da promoção da arrecadação tributária e da proteção da vida privada, não houvesse a exposição indevida de dados pessoais, situação geradora de *"risco de uso indevido pelo público em geral do endereço residencial dos devedores do Fisco"*, tendo em conta sua publicação pela Internet e a possibilidade de republicação desses mesmos dados ao redor do mundo. O fato é que, pela legislação húngara, quando a dívida tributária estivesse vencida há mais de 180 dias ininterruptos, era obrigatória a identificação do devedor pelo nome e domicílio na lista publicada no site da autoridade tributária [4].

Apesar de entender como relevantes as razões públicas para a existência da lista de grandes devedores, o TEDH não considerou suficiente a análise do Estado húngaro sobre se a interferência na vida privada dos contribuintes seria *"necessária em uma sociedade democrática"*.

136. Assim, na medida em que se pode afirmar que a publicação dessa lista correspondia a um interesse público, o Parlamento não parece ter ponderado em que medida a publicação de todos os dados em questão e, especificamente, do domicílio do devedor tributário era necessário para atingir o objetivo original da coleta de dados pessoais relevantes no interesse do bem-estar econômico do país (...). As considerações de proteção de dados parecem ter apresentado pouco ou nenhum destaque na preparação da emenda de 2006, apesar do crescente corpo de requisitos obrigatórios de proteção de dados nacionais e da UE aplicáveis na legislação doméstica [5].

Como não poderia deixar de ser, o TEDH abordou o tema à luz das normas de proteção de dados pessoais vigentes naquele continente, tendo considerado não apenas a Convenção 108, de 1981, do Conselho da Europa, como também a Diretiva 95/46/EC, da União Europeia, e a norma sucessora, introduzida pelo Regulamento 2016/679 (GDPR) [6]. Desse marco normativo, foram destacados os princípios da limitação da finalidade (*purpose limitation*) [7], da qualidade e exatidão dos dados (*data accuracy*) [8] e da necessidade e limitação da conservação dos dados (*storage limitation*) [9]. Além disso, tomando em conta os casos *S. and Marper* [10] e *Khadija Ismayilova v. Azerbaijan* [11], a Corte Europeia também ressaltou a incidência do princípio da minimização dos dados (*data minimisation*):

"137. Embora o Tribunal aceite que a intenção do legislador era melhorar a conformidade fiscal e que adicionar o endereço residencial do contribuinte garantiu a precisão das informações publicadas, não parece que o legislador tenha considerado tomar medidas para elaborar respostas apropriadamente adaptadas à luz do princípio da minimização de dados. O Tribunal não encontrou evidências de tais considerações na história legislativa da Lei de Administração Tributária de 2003 ou da Lei de Emenda de 2006" [12].

Por isso, *"devido à publicação sistemática dos dados dos contribuintes que incluíam seus endereços residenciais"*, o tribunal não se mostrou satisfeito com a postura das autoridades húngaras. Apesar da já mencionada margem de apreciação nacional, não se provou que as

razões invocadas pelo legislador húngaro foram suficientes para mostrar que a interferência em questão era *"necessária em uma sociedade democrática"* [13].

3. As listas cinzas no Brasil

O tema não é estranho ao Brasil, onde a administração pública também publica listas de devedores e de pessoas sancionadas administrativamente, a exemplo do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), do Cadastro Nacional das Empresas Punidas (Cnep) e do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (Ceaf), mantidos na página da Controladoria-Geral da União na Internet, conforme determinam a Lei Anticorrupção Empresarial (Lei 12.846/2013) e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) [14].

No âmbito da Dívida Ativa da União, a matéria é regulada pela Portaria PGFN nº 636, de 9 de janeiro de 2020. Conforme seu artigo 2º, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) deve divulgar *"a relação das pessoas físicas ou jurídicas que possuam débitos com a Fazenda Nacional ou com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), inscritos em dívida ativa e em situação irregular, em seu sítio na internet (www.pgfn.gov.br) ou mediante aplicativo móvel para celular"*.

Diz o § 1º desse dispositivo que *"serão divulgados dados relativos à inscrição em dívida ativa da União ou do FGTS, bem como dados cadastrais públicos do devedor"*, com ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos verificadores da inscrição da pessoa física no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Segundo a PGFN, na Lista de Devedores, pode-se *"consultar os contribuintes que estão inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, na condição de devedor principal, corresponsável ou solidário. (...) não estão incluídos na lista os débitos parcelados, garantidos ou com exigibilidade suspensa"* [15].

A PGFN é responsável pelas informações sobre a natureza das dívidas, se previdenciárias, tributárias, multas trabalhistas, eleitorais ou penais e demais débitos inscritos na dívida ativa. Para exclusão de seus dados pessoais ou correção de quaisquer deles, o devedor pode apresentar um requerimento no portal *Regularize* [16].

A questão das listas de devedores do Fisco chegou ao STF no AgR no RE 614.391/SE, devido à impugnação da norma local do Estado de Sergipe que permitia a publicação dos nomes dos contribuintes inadimplentes naquela unidade da Federação. Considerando o disposto no artigo 198, §3º, inciso II, do CTN [17], e na Lei 6.830/1980, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe decidiu ser legal a publicação, no site da Secretaria da Fazenda, da lista de contribuintes inscritos na Dívida Ativa estadual, em providência compatível com o dever de transparência e com a segurança das relações comerciais. Para a corte local, *"a divulgação de informações relativas a inscrições em dívida ativa é expressamente admitida pelo CTN"* [18], lembrando que:

"A existência de débitos inscritos em dívida ativa é informação acessível ao público, podendo ser obtidos por meio de mero pedido de certidão negativa de quitação de tributos. Cuida-se, portanto, de informação de situação jurídica do contribuinte que não está ao abrigo do sigilo da sociedade, estando fora do âmbito da exclusividade por pertencer ao campo público, dominado

pela publicidade e pela transparência. Apenas os livros e fichas das sociedades empresárias estão cobertas pelo sigilo, nos termos e nos limites dos artigos 1.190 e 1.191 do Código Civil" [19].

Embora o artigo 5º, inciso X, da Constituição determine que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, o STF considerou que o tema da lista de devedores do Fisco fugia ao seu alcance na jurisdição constitucional. Para o relator, cassar a decisão do Tribunal de Justiça de Sergipe *"implicaria em revisão da interpretação conferida àquela legislação pela instância ordinária", pois "eventual violação ao texto constitucional se daria de forma meramente reflexa, circunstância que torna inviável o recurso extraordinário"*. Por tais motivos, a Suprema Corte negou provimento ao agravo regimental do contribuinte [20] e perdeu a oportunidade de decidir o tema à luz da Lei Fundamental e do conjunto convencional. Note-se que a decisão do STF é anterior à Emenda 115/2022 que incluiu no inciso LXXIX do artigo 5º da Constituição o direito à proteção de dados pessoais.

Também chegou ao STF a impugnação à lista de empregadores sancionados por submeter empregados a escravidão contemporânea, conhecida como Cadastro de Empegadores. Na ADPF 509, a Suprema Corte considerou constitucional a lista suja do trabalho escravo, afastando a alegação de que teria caráter punitivo. Na ocasião, levou-se em conta a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que acolhe o princípio da transparência ativa quanto ao resultado da fiscalização do trabalho, e a Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016.

PORTARIA - CADASTRO DE EMPREGADORES - RESERVA LEGAL - OBSERVÂNCIA.

Encerrando portaria, fundamentada na legislação de regência, divulgação de cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo, sem extravasamento das atribuições previstas na Lei Maior, tem-se a higidez constitucional.

CADASTRO DE EMPREGADORES - PROCESSO ADMINISTRATIVO - CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA - OBSERVÂNCIA. *Identificada, por auditor-fiscal, exploração de trabalho em condição análoga à de escravo e lavrado auto de infração, a inclusão do empregador em cadastro ocorre após decisão administrativa irrecorrível, assegurados o contraditório e a ampla defesa.* **CADASTRO DE EMPREGADORES - NATUREZA DECLARATÓRIA - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.** *Descabe enquadrar, como sancionador, cadastro de empregadores, cuja finalidade é o acesso à informação, mediante publicização de política de combate ao trabalho escravo, considerado resultado de procedimento administrativo de interesse público [21].*

No seu voto, o ministro Edson Fachin ressaltou que a Portaria 4/2016 encontra *"fundamento de validade na Lei nº 12.527/2015, integra todo um bloco normativo de regras constitucionais e internacionais, devidamente internalizadas ao ordenamento jurídico pátrio, em proteção ao trabalhador e ao combate à escravidão, razão pela qual não há violação à reserva legal"*. [22]

4. Conclusão

Numa sociedade de risco, com complexas interações e múltiplos interesses cruzados, serão cada vez mais importantes as normas sobre proteção de dados pessoais (PDP). Os direitos dos titulares previstos no marco jurídico da PDP podem ser compatibilizados com o interesse público na divulgação de informações relevantes para o funcionamento do Estado e para a formação de vínculos econômico-financeiros hígidos na comunidade.

A existência de listas cinzas com os nomes de devedores do Fisco ou de pessoas sancionadas administrativamente, sobretudo em temas de integridade e direitos humanos, é compatível com a Constituição e com as convenções de direitos humanos, no quesito proteção à privacidade, desde que a divulgação de tais informações pessoais esteja prevista em lei e seu propósito seja atender o interesse público, com o tratamento apenas dos dados pessoais necessários ao cumprimento dessa finalidade.

[1] Correspondente ao art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

[2] CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Case of L. B. v. Hungary, Judgment 9 March 2023. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-223675#%7B%22itemid%22:%5B%22001-223675%22%5D%7D>. Acesso em: 10 mar. 2023.

[3] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-73/16, Acórdão de 27 de setembro de 2017, Segunda Seção. Disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195046&doclang=PT>.

Acesso em 10 mar. 2023. Vide os §§ 51 e 125, n. 3.

[4] CEDH, Case of L. B. v. Hungary, Judgment 9 March 2023, § 129.

[5] Case of L. B. v. Hungary, § 136.

[6] Case of L. B. v. Hungary, Judgment 9 March 2023, §§ 42-46.

[7] Casos M.S. v. Sweden, § 42 (1997); Z v. Finland, § 110 (1997); Biriuk v. Lithuania, § 43 (2008); Karabeyoğlu v. Turkey, § 118 (2016); e Surikov v. Ukraine, § 89 (2017).

[8] Casos Cemalettin Canlı v. Turkey, §§ 35 e 41-42 (2008); Khelili v. Switzerland, § 64 (2011); Rotaru v. Romania [GC], § 44 (2000); e Anchev v. Bulgaria (dec.) (2017).

[9] Casos M.L. and W.W. v. Germany, §§ 99 e 106 (2018); e Sõro v. Estonia, § 62 (2015).

[10] Caso S. and Marper v. United Kingdom, § 103 (2008).

[11] Caso Khadija Ismayilova v. Azerbaijan, §§ 147-149 (2019).

[12] Case of L. B. v. Hungary, § 137.

[13] Case of L. B. v. Hungary, §§ 139-140.

[14] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Sistema de banco de sanções. Disponível em: <https://ceiscadastro.cgu.gov.br/index.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em: 10 mar. 2023.

[15] BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Lista de devedores. Disponível em: <https://www.listadevedores.pgfn.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2023.

[16] Lista de devedores. Op. cit.

[17] CTN: "Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (..) § 3º. Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (...) II - inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública".

[18] STF, 2ª Turma, AgReg no RE 614.391/SE, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 10/4/2012, citando a decisão do TJ/SE.

[19] STF, AgReg no RE 614.391/SE.

[20] STF, AgReg no RE 614.391/SE.

[21] STF, ADPF 509/DF, rel. min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 16/9/2020.

[22] STF, ADPF 509/DF, voto do ministro Edson Fachin, p. 16.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-mar-10/vladimir-aras-vida-privada-listas-sujas-lb-vs-hungria/>