



PROCESSO Nº : 20.227-4/2010
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL/MT
GESTOR : JOÃO CESAR BORGES MAGGI
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº 8541/2010.

I – RELATÓRIO.

1. Versam os autos do processo marginado sobre consulta subscrita pelo **Sr. João Cesar Borges Maggi**, Prefeito do Município de Sapezal, objetivando parecer técnico do E. Tribunal de Contas do Estado acerca possibilidade de a Prefeitura Municipal cobrar taxa para emissão de Certidão Negativa.

2. Com efeito, de forma objetiva, eis a indagação do Consulente:

“Por intermédio desta, formulamos consulta, com intuito de esclarecimento no que tange quanto a legalidade e constitucionalidade da cobrança da taxa para emissão de Certidão Negativa, tendo em vista que, o Código Tributário Nacional prevê tal cobrança, porém a Constituição, em seu artigo 5º, XXXIV, alínea “b”,



assegura a obtenção de certidão a todos, independentemente de pagamento de taxas.

3. Os cultos expertos da Consultoria Técnica manifestaram nos autos, segundo os termos propugnados na consulta, face ao preenchimento dos requisitos objetivos e subjetivos do expediente jurídico, bem como acerca da matéria questionada nos autos.

4. É o sucinto relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

Do juízo de admissibilidade da consulta formulada.

5. A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à **interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares**, concernentes à matéria de sua competência. Ressalte-se, por oportuno, que a resposta à consulta é sempre em tese, em situação abstrata, não podendo versar sobre caso concreto, exceto na hipótese do § 2º, do art. 232, do Regimento Interno do E. TCE.

6. Para tanto, é imprescindível, ainda, que o legitimado formule a consulta em tese, apresentando-a através de quesitos objetivos. Somente quando for constatado **relevante interesse público**, devidamente motivado, é que o Tribunal de Contas poderá conhecer de consulta em caso concreto, oportunidade na qual a resposta será, sempre, em tese (*ex vi* do art. 48 e parágrafo único, da LC nº 269/2007).

7. Assim, cuida-se de um procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo



prejulgamento de tese de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal referido).

8. Nesse contexto, uma vez não preenchido qualquer dos requisitos de admissibilidade da consulta (os quais integram o próprio conceito acima mencionado), compete ao Conselheiro Relator arquivá-la, conforme autoriza o art. 232, § 3º, da Resolução nº 14/2007 (RI-TCE/MT).

9. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, eis que se trata do Prefeito Municipal. Portanto, resta preenchido o pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

10. Além do mais, extraem-se dos autos da consulta marginada, a existência de correlação entre a dúvida levantada e a matéria de competência desse E. Tribunal de Contas, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

11. Convém ressaltar também, que a matéria de fundo da consulta em foco afigura-se como questão que representa verdadeiro “benefício qualificado para coletividade”, o que evidencia um interesse público passível de ser respondida a consulta à luz da legislação aplicável à espécie.

12. Com efeito, os pressupostos objetivos de admissibilidade são condições que autorizam a consulta, a teor do disposto no artigo 48 da Lei Complementar nº 2269/2007 e artigo 232, do Regimento Interno dessa Corte de Contas. O não preenchimento desse requisito impede seja conhecida a consulta.

13. Feitas tais considerações preliminares, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta.



Mérito.

14. Como relatado alhures, versa a consulta epigrafada acerca da legalidade e constitucionalidade da cobrança de taxa para emissão de certidão negativa pelo ente Municipal.

15. A objetividade na resposta à consulta formulada possui aspecto ímpar, uma vez que versa o respeito da aplicação de dispositivo constitucional, notadamente relacionado ao direito à certidão previsto explicitamente no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “b”.

16. Em primeiro lugar, a toda e qualquer atividade administrativa deve estar atrelada ao princípio da legalidade, sob pena de ato praticado pelo gestor ser considerado ato de improbidade administrativa. Por seu turno, dispõe a Lei nº 8.429/1992 em seu artigo 11, senão vejamos:

*“(...) constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que **virole os deveres** de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, (...).”* (destaquei).

17. À luz das diretrizes acima expostas, oriundas da Lei de Lei de Improbidade Administrativa, conclui-se que a atuação do administrador deve ser pautada pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme expressa determinação constitucional no art. 37, *caput*.

18. De outro lado, sob a ótica da autonomia administrativa conferida pela Constituição da República aos Municípios, o poder impositivo municipal advém da autonomia financeira, que assegura a instituição de e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais, (30, inciso III, CF).



19. Voltando ao caso posto à liça, mister traçar linhas genéricas a respeito da matéria constitucional de fundo, em especial os aspectos relevantes acerca do direito de petição e de obtenção de certidões junto ao Poder Público, garantias essas constitucionalmente reconhecidas, que devem ser examinadas conjuntamente, eis que uma decorre da outra.

20. Nessa senda, a Constituição Federal confere aos cidadãos o direito de peticionar, sem o custo representado por taxas, aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como de obter certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIV, “a” e “b”).

21. No entretanto, assim como as demais garantias constitucionais, tal direito não é ilimitado ou incondicionado, conforme ensina Pinto Ferreira, em seus Comentários à Constituição Brasileira:

“A Jurisprudência tem-se manifestado amplamente para bem situar o direito à certidão. Assim, o dever estatal de fornecer certidões apenas se refere aos atos revestidos de publicidade (RT, 233:213). Atos administrativos são objetos certificáveis; como regra, os atos judiciais (CPC, art. 155) também são certificáveis, exceto quando se tratar de sigilo, imposto pelo interesse público (RF, 105:97), devendo o requerente referir o objetivo concreto da certidão pretendida (RT, 323:584 e 429:126; RJTJSP, 6:288). A simples alegação de que a certidão se destina a fins de direito, sem assinalar a finalidade específica a que se destina, autoriza a recusa pelo Poder Público (RT, 135:208). A justificação da decretação de sigilo pelo Poder Público pode tornar



insuscetíveis de certificação os atos emanados do Estado (RT, 237:152). Impõe-se o interesse legítimo da parte, do contrário o pedido de certidão pode ser indeferido (RT, 257:195).” (São Paulo : Saraiva, 1989, p. 140) (destaquei).

22. Com efeito, a Lei Federal nº 9.501/95, de abrangência nacional disciplina a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, prevê que as certidões devem ser expedidas no prazo de quinze dias, devendo os interessados fazer constar os fins e razões do pedido, o que deve ser colocado em prática, justamente para afastar pedidos abusivos.

23. Assim, é possível impedir que sejam solicitados documentos sem interesse ou sem outro objetivo que não o embaralhamento da máquina administrativa. De modo que o direito à obtenção de certidões está condicionado, pelo próprio dispositivo constitucional, à existência de interesse pessoal do solicitante.

24. O ente municipal tanto pode utilizar os parâmetros da lei em foco, como pode também regulamentar de forma suplementar a legislação federal, no que diz respeito a assuntos de interesse local, de acordo a competência legislativa prevista nos incisos I e II do artigo 30 da Norma Fundamental.

25. A questão que se impõe é exatamente o limite da norma municipal. Logicamente, não pode haver dissonância com o que a Lei Maior, bem como conflitar com a Lei Federal nº nº 9.501/95.

26. Sem sombra de dúvida, face ao tom constitucional da garantia ao direito de certidão, a norma municipal pode impedir o uso desregrado desse direito, segundo os próprios limites constitucionais. Por outro lado, deve considerar, fundamentalmente, a garantia constitucional de os cidadãos, nessa qualidade, receberem informações e certidões de



seu interesse pessoal, para, de posse destas, exercerem seus direitos, o que não pode ser embaraçado pelo Estado. Sendo outra, porém, a natureza dos pedidos de informação, o Estado pode recusar-se a atendê-los.

27. Despiciendo ressaltar que o direito de obter certidões do Poder Público deve preencher determinados requisitos. Além do mais, o exercício de tal direito não pode entrar em rota de colisão com outros direitos fundamentais, como o direito a privacidade, porquanto o direito à imagem, honra e à intimidade prevalecem frente àquele direito.

28. Verifica-se, assim, que o exercício das garantias constitucionais em análise encontra limitações no próprio Texto Constitucional, não sendo, portanto, absolutos ou incondicionados. No entanto, em que pese a existência de pressupostos para o exercício do direito de obter certidões da Administração Pública para defesa de direitos, a violação à garantia fundamental implica na responsabilização do Chefe do Poder Executivo, que pode responder pelo crime previsto no artigo 1º, inciso XV, do Decreto-lei nº 201/1967 que dispõe:

“Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara Municipal:

(...)

XV - deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei;”

29. Pois bem. Mas qual a extensão jurídica do termo “certidões” previsto na Magna Carta? Certidões *“são documentos oriundos de autoridade ou de agente do Poder Público, que nessa qualidade provam ou confirmam determinado ato ou fato. São provas documentais,*



sendo esta sua finalidade. Constituem garantia em favor de terceiro da veracidade do afirmado. As certidões podem ser administrativas ou forenses. Compreendem, em geral, a doutrina e a jurisprudência o conceito de certidão em sentido lato.” (RT 178, p. 33-36).

30. Desse modo, a certidão é espécie do gênero ato administrativo, assim como o atestado e o parecer. Tem finalidade favorecer os interessados diretos. A certidão representa um ato declaratório, quanto ao seu conteúdo, pois certifica ou atesta dados armazenados junto às repartições públicas.

31. Sucede que o exercício do direito à certidão reclama o preenchimento de algumas condições pelo interessado, quais sejam: a) a existência de legítimo interesse; b) ausência de sigilo; e c) existência de atos certificáveis.

32. À luz da regra constitucional, o direito à certidão objetiva satisfazer duas situações específicas: a defesa de direitos e o esclarecimento de situações de ordem pessoal.

33. Constitui direito subjetivo, portanto, cujo exercício requer, por parte de quem pretende exercê-lo, apresentação de razões para o requerimento (legitimidade do propósito), demonstração de ser pessoa interessada (prova do real interesse) e não recair o pedido sob informação ou documento de caráter sigiloso (não afetar a segurança nacional).

34. Tal entendimento é corroborado pelo E. Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

“O preceito de suprema importância, traduz em sua essência a necessidade da prestação de informes para serem utilizados na defesa de direito individual ou coletivo e isto deve estar cabalmente demonstrado pelo



interessado para que o agente público forneça as informações solicitadas.” (TC 650.047-93-1, Decisão Plenária nº 254/93-P1, ata nº 25/93, in RDA 200/26929).

“TRIBUNAL DE CONTAS - PUBLICIDADE - DIREITO DE CERTIDÃO. Direito a cópia de peças de processo no Tribunal de Contas pressupõe legítimo e direto interesse, à publicidade da matéria. Ementa: denúncia improcedente. Solicitação de cópia da denúncia pelo dirigente atual sem explicitar a finalidade. Impossibilidade de atendimento por não se enquadrar nas disposições do art. 108, § 2º da Lei nº 8.443/92 e dos arts. 220 e 237 do RI/TCU.” (TC 13.052/92, Min. Fernando Gonçalves, in RDA 200/267).

35. Além da necessidade de o requerente preencher essas exigências, o exercício do direito à certidão encontra barreira na “reserva do sigilo”. Isso porque nos casos em que consideradas sigilosas as informações, estas não podem ser franqueadas ao público, sob risco de responsabilidade penal, administrativa e civil do agente que lhe deu causa, por desrespeito a princípio de ordem pública (segurança nacional).

36. Trata-se de hipótese excepcionadora do dever do Estado em fornecer informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, sempre resultante do texto constitucional ou da lei(35) e em matérias que envolvam a segurança da sociedade e do Estado.

37. Desponta de forma nítida que uma vez preenchidos os requisitos legais para a obtenção de certidão, bem como não se tratando de questão de sigilo para preservação de segurança nacional (são raros os casos), trata-se de garantia fundamental do cidadão a obtenção de tal



documento, atestando situações que se agreguem a seus interesses particulares.

38. Decerto as certidões não são rudimentos da publicidade administrativa, uma vez que seu objetivo é atender interesses particulares de quem os requer. Mas, diante da necessidade de publicidade dos atos da Administração Pública, para que, enfim, se aperfeiçoem (aqui, se encontra em jogo sua existência jurídica), sua expedição consiste verdadeiro dever/obrigação da Administração Pública, fornecendo as informações solicitadas pelos usuários dos seus serviços, desde que atendidos os requisitos legais e respeitados os limites constitucionais da publicidade.

39. Os argumentos acima encontram raízes em vários julgados, *in verbis*:

*“Constitucional e administrativo. Mandado de segurança. Militar. Direito à certidão. CF, art. 5º, XXXIV, b. - A Carta Magna, em seu art. 5º, XXXIV, b, assegura aos cidadãos o direito de obter certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. - **A negativa da autoridade de conceder a certidão, uma vez demonstrado o legítimo interesse do impetrante - instruir ação judicial com o documento - e não se tratar de assunto sigiloso, configura lesão a direito assegurado ao cidadão pela Constituição.**”*

(Segurança concedida. MS 3.592-DF - 3ª Seção do STJ, Rel. Min. Félix Fischer; DJU 16.03.98, p. 10) (destaquei).

“Constitucional, remessa oficial em mandado de segurança, direito de obtenção de certidão perante os



*órgãos públicos, concessão da ordem. I - **A qualquer pessoa é assegurado o direito à obtenção de certidão perante os órgãos públicos, porquanto a Administração está obrigada constitucionalmente a expedir certidão quando solicitada, nos termos do que preceitua o art. 5º XXXIV, b, da Carta Magna vigente.** II - A emissão de certidão não comporta qualquer decisão administrativa quanto à emanção ou não do ato administrativo respectivo. III - O conteúdo da certidão, de outro lado, não pode ser outro senão a indicação da existência ou não do ato ou fato objetivado e o exato modo como existe, constante dos registros administrativos. IV - Remessa oficial improvida.” (TRF - 3ª Região. RFO 94.03.070235/SP, Rel.: Juiz Sinval Antunes. 1ª Turma. Decisão: 26.09.95. DJ 2 de 31.10.95, p. 74.958) (destaquei).*

40. Diante das considerações acima, resta evidente que regra geral, no serviço público, é a obrigação de fornecimento de certidões, em obediência a Constituição Federal e à Lei nº 9.051/95.

41. De outro flanco, com a espécie de tributo – taxa – os entes federados se ressarcem das despesas com os diversos serviços públicos prestados (efetivo) ou apenas disponibilizados (potencial), que possam ser identificados e utilizados individualmente pelos contribuintes (art. 78 do CTN). Outra função da taxa é efetivar o exercício do poder de polícia (art. 77 do CTN) como forma de incentivar ou restringir o comportamento ou a atividade do contribuinte, conforme exija a supremacia do interesse público.

42. No entanto, ao lado da possibilidade de cobrança desse tributo (taxa) pelos mais diversos serviços públicos que caracterizem seu respectivo fato gerador, a Constituição Federal estabeleceu limitações ao



poder de tributar, proibindo a criação ou majoração de tributos ou apenas dispensando seu pagamento, seja para favorecer o exercício de determinados direitos, por certos serviços prestados pelos entes públicos ou mesmo pelo acontecimento de determinados fatos.

43. Do mesmo modo, a Constituição Federal também excepcionou de formalidades ou reduziu seu rigor para o exercício de determinados atos pelos cidadãos como forma de facilitar a todos o acesso ao judiciário, em especial, para preservação direitos ou esclarecimentos de situações de interesse pessoal, os quais desvinculou inclusive do pagamento de eventual tributo.

44. Tem-se o que se denomina de imunidades tributárias, que representam regras estruturais da organização do Estado brasileiro, delimitando o poder legiferante, sob o aspecto formal e material.

45. Sinteticamente, imunidade é a proibição estabelecida em sede constitucional de se instituir, majorar ou cobrar tributo sobre determinadas pessoas, bens ou fatos, salvo por emenda constitucional, ao passo que isenção é a faculdade de dispensar o recolhimento do tributo em determinadas situações e que pode ocorrer por disposição constitucional ou infraconstitucional.

46. Diante de tais diferenças e suas consequências, pode-se concluir que o constituinte, ao garantir o direito de petição e o de certidão (art. 5º, XXXIV, “a” e “b”), não estabeleceu nem imunidade nem isenção, apenas não vinculou seus exercícios ao pagamento da qualquer taxa, persistindo a obrigatoriedade de resposta por parte do ente público ao pedido formulado, que deve ser prestada no prazo de lei (9.051/95).

47. Condicionar a emissão de certidões ao pagamento de taxas fere frontalmente o texto constitucional, eis que tal modalidade tributária não alcança a situação em foco – emissão de certidão na forma do inciso XXXIV, alínea “b”, do artigo 5º, da CF/88.



48. Com efeito, assevera o artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “b” de nossa Lei Maior: *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.”*

49. Nessa perspectiva, a Norma Fundamental ao estabelecer que tais direitos são exercíveis independente do pagamento de taxa, não deixa dúvida de que o exercício ao direito à certidão não está condicionado ao pagamento de taxa, daí ter mencionado a nomenclatura “independentemente”.

50. O Supremo Tribunal Federal já manifestou idêntico entendimento, senão vejamos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 178 da Lei Complementar n. 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas. Extração de certidões, em repartições públicas, condicionada ao recolhimento da ‘taxa de segurança pública’. violação à alínea b do inciso XXXIV do 5º da Constituição Federal. Ação julgada procedente.” (ADI 2.969, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 29-3-07, Plenário, DJ de 22-6-07).

51. Afora parte, a garantia à certidão para exercício de defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse social, afigura-se como direito individual imutável, a teor do artigo 60, § 4º, inciso IV da Norma Vértice.

52. Ora a matiz do Estado Democrático de Direito é a devoção e a vinculação dos atos do Poder Público aos princípios constitucionais. Nesse prisma, os direitos e garantias fundamentais são plenamente eficazes e representam prerrogativas dos indivíduos, o que



afiança o respeito ao direito à obtenção de certidão, ressalvadas apenas as situações sigilosas.

53. Assim, diante do escopo constitucional inserto no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “b”, da Constituição Federal, a cobrança de taxa para emissão de certidões para defesa de direitos e esclarecimentos ou situações de interesse pessoal, ou seja, o efetivo exercício da referida garantia constitucional, caracteriza inequívoco ato ilegal e inconstitucional.

III – CONCLUSÃO.

54. Dessa maneira, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS manifesta:

- a) pelo conhecimento da consulta marginada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) profira resposta à Consulta nos termos expostos no presente Parecer, em consonância com o Parecer nº 119/2010 e sugestão de ementa da douta Consultoria Técnica;
- c) pela ressalva de que a deliberação plenária não constitui prejulgado do fato ou caso concreto, nos termos do art. 232, § 2º, do RI-TCE/MT.

55. É o Parecer.

56. Cuiabá/MT, 09 de novembro de 2010.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto