

Ementa: Taxa para emissão de certidão negativa de débito. Inconstitucionalidade. Direito fundamental à gratuidade. Art. 5º, XXXIV da Constituição Federal.

1 Relatório

Trata-se de consulta formulada pela Dra. Susan Kennea de Melo, titular da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Muriaé, acerca da legalidade da cobrança de taxa pelo município para emissão de certidão negativa de débitos.

Relata a ilustre Promotora de Justiça que houve representação relacionada à cobrança de taxa para emissão de certidão negativa de débitos pelo município de Muriaé e para se ter vista dos autos de processo administrativo em que o contribuinte era parte.

Em síntese, é o relatório.

2 Fundamentação

O poder de tributar é estabelecido pela Constituição da República, no capítulo dedicado ao Sistema Tributário Nacional. Em seu primeiro artigo, qual seja, o art. 145, é atribuída a competência à União, estados, Distrito Federal e municípios para instituir os tributos que enumera, quais sejam: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Especificamente em relação às taxas, determinou o constituinte que poderiam ser instituídas, “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”.

Vê-se, daí, que os entes federados possuem competência para instituir taxas como contraprestação por uma atividade estatal desenvolvida, realizando-se, assim, a justiça tributária de forma comutativa: quem deu causa à ação estatal, dispendiosa, que arque com a despesa correspondente.

Destarte, o Estado, exercendo a competência que lhe é atribuída pela Constituição da República, institui, através de lei, taxas para fazer face aos serviços que presta, ou à atividade decorrente do exercício do poder de polícia. Na oportunidade cabe ressaltar a imprescindibilidade da previsão da exação em lei em sentido estrito: a Constituição, ao estabelecer as limitações ao poder de tributar veda expressamente a exigência ou aumento de tributo sem lei que o estabeleça (art. 150, I). É a consagração do princípio da legalidade já garantido pelo art. 5º, II da Carta Magna.

A respeito desta espécie tributária são as lições do tributarista Kiyoshi Harada⁷³:

A taxa, como espécie tributária que é, tem sua cobrança inteiramente submetida ao regime de direito público, mais precisamente ao regime tributário. É uma obrigação *ex lege*, só podendo ser exigida dos particulares ‘em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição’ (art. 145, II, da CF).

Para que possa ser exigida taxa do contribuinte, cabe verificar, em primeiro lugar, se existe a previsão legal que preveja todos os elementos do tributo (fato gerador, base de cálculo, alíquota e sujeitos ativo e passivo). Existindo previsão legal, deve ser observado se o contribuinte deu causa ao exercício do poder de polícia ou se beneficiou de serviço público prestado ou colocado à sua disposição que seja apontado pela lei como fato gerador do tributo.

O fornecimento de certidões pelo poder público, assim como os serviços cartorários dos órgãos que compõem o Poder Executivo, no caso de pedido de vista dos autos de processo administrativo em que seja parte o requerente, são serviços públicos específicos e divisíveis.

Serviços específicos são aqueles que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de necessidade ou de utilidade públicas (art. 79, II, do Código Tributário Nacional). Já o serviço divisível é aquele que pode ser mensurado, medido, ter sua quantidade aferida por algum instrumento, ser prestado de forma individualizada ao usuário, nos termos do art. 79, III, do CTN.

O fornecimento de certidões pelo poder público é, de fato, um serviço prestado *uti singuli*, ou seja, pode ser identificado de forma individual seu beneficiário, sendo específico e divisível. Assim, a princípio, trata-se de um serviço passível de ensejar a instituição de taxa para fazer face aos custos gerados à administração pública.

Entretanto, a Constituição Federal assegura a todo cidadão, como direito fundamental, a obtenção de certidões que possam ser usadas na defesa de direitos ou esclarecimentos de interesse pessoal sem a cobrança de taxas. É o seguinte o teor do inciso XXXIV do artigo 5º da Carta da República:

Art. 5º (...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Tratando-se de norma de repetição obrigatória, preceitua a Constituição Estadual em seu art. 4º:

73 HARADA, Kiyoshi, *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 57.

Art. 4º (...)

§ 2º - Independe do pagamento de taxa ou de emolumento ou de garantia de instância o exercício do direito de petição ou representação, bem como a obtenção de certidão para a defesa de direito ou esclarecimento de situação de interesse pessoal.

Referida vedação traduz imunidade tributária inserida no rol dos direitos fundamentais, mas que tem o mesmo peso daquelas listadas pelo art. 150, VI, da Constituição. As imunidades tributárias têm por fim resguardar valores de assento constitucional – igualdade, liberdade de pensamento e religião, acesso à informação, equilíbrio federativo, pluralismo político, liberdade sindical e outros –, razão pela qual a busca do elemento teleológico será sempre o caminho para a efetiva realização dos valores supremos que o constituinte prestigiou.⁷⁴

O direito à obtenção de certidões para defesa de direitos ou esclarecimento de situação de interesse pessoal, independente do pagamento de taxas, é verdadeira cláusula pétrea, e como tal deve ser respeitado.

Reconhecendo a inconstitucionalidade de taxa instituída pelo estado do Amazonas para extração de certidões, é o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal, exarado nos autos da ADI 2.969-0, em 29/03/2007:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 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 ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

VOTO:

(...)

No tema, penso que, ao garantir a obtenção gratuita de certidões em repartições públicas, o Texto Magno impôs limite material à atividade legislativa do Estado. É que, por meio da alínea “b” do inciso XXXIV do artigo 5º, a Constituição de 1988 terminou por instituir uma espécie de imunidade tributária e, dessa forma, impediu qualquer exação que tenha por fundamento o fornecimento, pelo Poder Público, de certidões que visem à defesa de direitos e ao esclarecimento de situações de interesse pessoal do requerente.

Por ocasião do julgamento da ADI n.º 1.0000140714387/000, submetida à apreciação da Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o Desembargador Cássio Salomé afirma, em seu voto:

Por outro lado, paralelamente ao direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular (artigo 5º, inciso XXXIII, CR), a Constituição Federal garantiu aos cidadãos a gratuidade - “independentemente do pagamento de taxas” - do direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Impôs, nesse caso, limitação material à atividade legislativa do Estado, instituindo espécie de imunidade tributária.

É, pois, dever da Administração Pública e corolário do Estado Democrático de Direito o fornecimento aos cidadãos de infor-

mações de seu interesse pessoal, necessárias ao exercício da cidadania. Assim, a vinculação do fornecimento de certidões, atestados e declarações pela Administração Pública, quando destinados à defesa de direito ou esclarecimento de situação de interesse pessoal, ao pagamento de taxa de expediente, encontra óbice na gratuidade assegurada no mencionado dispositivo da Constituição Estadual.

(...)

É certo que, como ressaltam os representados, o § 1º do artigo 137 da Lei Complementar nº 001/2002 excepciona as situações a que alude o artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal - consagrada no artigo 4º, § 2º, da Constituição Estadual. Não por outro motivo, quanto ao caput do referido dispositivo, e seus parágrafos, não vislumbro vício a ser proclamado, na medida em que contém previsão genérica acerca da cobrança de taxa por serviços administrativos, ressaltando as hipóteses de imunidade constitucionalmente asseguradas.

Na verdade, o anexo XII, a que se refere o § 2º do aludido artigo, prevê outras situações, relativas à prestação de serviços administrativos, que não são objeto desta representação, na medida em que não importam em afronta às normas constitucionais invocadas.

O Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) julgou procedente, em parte, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo Ministério Público estadual contra a cobrança de taxa na apresentação de documentos

e na emissão de certidões pela Prefeitura de São Luís, prevista no parágrafo

5º do artigo 214 da Consolidação das Leis Tributárias do Município (Decreto nº 33.144/2007).

Conforme consignado no voto do Relator, Desembargador Paulo Velten, acompanhado à unanimidade pelo colegiado, “o direito de petição, que resulta no direito à certidão, é um direito político, por meio do qual se garante aos cidadãos a participação na vida política, para a defesa de direitos pessoais ou de interesse geral, independentemente de taxa”.

Consagrou-se o entendimento de que a imunidade tributária instituída pela Constituição Federal desonerou o exercício dos direitos políticos, na medida em que assegurou independentemente do pagamento de taxa o direito de petição e o direito de obter certidões relacionadas ao esclarecimento de situações pessoais.

(...)

Portanto, requerimentos, consultas, memoriais, cópias de contratos, abaixo-assinados, confissão de dívida, pedidos de pagamento de impostos em prestações, reconsideração de despachos, segunda via de protocolo, certidões negativas de tributo, de baixa de contribuições ou de inscrição como contribuinte do ISS, certidões sobre atos administrativos, buscas, fornecimento de número de inscrição imobiliária, certidões de dívida ativa e informações acerca de zoneamento da Lei de uso e ocupação do solo, constituem manifestações do exercício do direito de petição e de informação do cidadão perante o poder público municipal, que não devem se sujeitar ao pagamento de taxa, por afronta ao mencionado dispositivo constitucional. (24/03/2015)

No entanto, o voto do Desembargador Cássio Salomé foi vencido, por entenderem seus pares que, não obstante a clareza da imunidade em questão, não deveria haver supressão do texto legal, posto que legítima seria a cobrança de taxa para expedição de certidões que não tenham como fim a defesa de direitos ou esclarecimento de situações de

74 MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Imunidades Tributárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, n.4, p. 82.

interesse pessoal. Posicionamento semelhante a este foi rechaçado no Supremo Tribunal Federal por ocasião do acórdão, já citado, prolatado nos autos da ADI 2969-0/AM.

Em ocasiões anteriores o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais vinha se manifestando pela inconstitucionalidade de dispositivos normativos desta natureza. Confira-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. ARTIGOS 1º AO 4º E ANEXO I DA LEI MUNICIPAL Nº. 5.048/89 COM REDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 482/08. TAXA DE EXPEDIENTE. EMISSÃO DE GUIA DE COBRANÇA DE TRIBUTOS MUNICIPAIS. EMISSÃO DE CERTIDÃO DE INTERESSE PESSOAL. COBRANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º, §2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DEMAIS SERVIÇOS. ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE. AFERIÇÃO. VIABILIDADE DA EXAÇÃO. A emissão de guia de cobrança é um desdobramento do imposto que a originou, não havendo serviço público autorizador da cobrança de taxa de expediente. A obtenção de certidões ou atestados para esclarecimento de situações de interesse pessoal é corolário do estado democrático de direito e prescinde do pagamento de taxa ou emolumento, nos termos da norma do art. 4º, §2º, da Constituição Estadual de Minas Gerais. Quanto aos demais serviços condicionados ao pagamento da taxa de expediente, aferindo-se a

especificidade e a divisibilidade deles, não se vislumbra a inconstitucionalidade invocada. (Ação Direta Inconst 1.0000.13.051798- 0/000, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 11/12/2013, publicação da súmula em 19/12/2013)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-TAXA DE EXPEDIENTE - ARRECADAÇÃO- EMISSÃO CERTIDÕES - TAXA DE SERVIÇOS URBANOS NÃO DIVISÍVEIS. - Flagrante a inconstitucionalidade na instituição de taxa de expediente que cuida de interesse exclusivo da administração, e não de serviço prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. - É vedada a criação de tributos que tenha por fundamento o fornecimento pelo Poder Público de certidões que visem à defesa de direitos e ao esclarecimento de situações de interesse pessoal do cidadão. - É inconstitucional a taxa cobrada pela prestação de serviço público uti universi, haja vista não se tratar de serviço individualizado ou divisível. (Ação Direta Inconst 1.0000.12.126008-7/000, Relator(a): Des.(a) Selma Marques, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 16/09/2013, publicação da súmula em 20/09/2013)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGOS 12, I, 39, 40, 41, 42 E ANEXO VII, TODOS DA LEI Nº 511, DE 30 DE SETEMBRO DE 2009, DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO - TAXA DE EXPEDIENTE - PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. É legítimo invocar, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal. A emissão de guias de arrecadação não é serviço público tributável, sendo inconstitucional a instituição de taxa com esse fim, por afronta à previsão do artigo 144, II, da Constituição do Estado. A Constituição do Estado de Minas Gerais assegura que independe do pagamento de taxa ou de emolumento ou de garantia de instância o exercício do direito de petição ou representação, bem como a obtenção de certidão para a defesa de direito ou

esclarecimento de situação de interesse pessoal (art. 4º, §2º, CE/MG). Representação julgada parcialmente procedente. (Ação Direta Inconst 1.0000.11.084838-9/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/04/2013, publicação da súmula em 19/07/2013)

3 Conclusão

Respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, e considerando o até aqui exposto, concluem o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e a Coordenadoria da Procuradoria de Justiça de Controle de Constitucionalidade ser incabível a cobrança de taxa para emissão de certidões negativas de débito e para obtenção de vista de processo administrativo em que figure como parte o requerente.

Constatada a existência de legislação municipal instituindo taxa que tenha como fato gerador os serviços especificados no parágrafo anterior, é possível o encaminhamento à Coordenadoria da Procuradoria de Justiça de Controle de Constitucionalidade para análise e, caso seja o entendimento corroborado pelo Sr. Procurador-Geral de Justiça, ajuizamento da competente ação direta de inconstitucionalidade.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente feito.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 03 de Outubro de 2017

José Carlos Fernandes Junior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO-PP

Maria Angélica Said
Procuradora de Justiça
Coordenadora - Controle de constitucionalidade