

excepcionais hipóteses de intervenção estadual. Como bem observa João de Oliveira Filho, o **princípio da não-intervenção, decorrente da autonomia, proíbe que comissões de inquérito de outra esfera que não a municipal convoquem o prefeito e os servidores municipais.** (in, Inquéritos Parlamentares. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, 2, p.73).

O v. acórdão proferido no *habeas corpus* nº 1.497/97, aplicou on. direito ao caso apresentado de forma precisa e incensurável, configurando, de conseguinte, importante precedente a resguardar a autonomia dos Municípios, evitando o uso deturpado do instrumento constitucional de investigação e responsabilização dos atos políticos.

Direito de cobrar por Certidões

DÁRCIO AUGUSTO CHAVES FARIA
PROCURADOR DO MUNICÍPIO

PARECER Nº PG/PSE/08/98-DACF

Em 10 de novembro de 1998

DIREITO DE CERTIDÃO. O art. 5º, inc. XXXIV, alínea "b" da Constituição Federal, não veda, pela expedição de certidões, a cobrança de emolumentos, assim entendido o valor cobrado a título de compensação pela despesa extraordinária ocasionada pela prática do ato, pelo que não se tem por inconstitucional o art. 63 da Lei nº 8.666/93 neste particular. Em matéria de licitações, o art. 63 da Lei nº 8.666/93, prevalece sobre o art. 7º, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por se tratar de norma geral inserida na competência privativa da União (art. 22, XXVII da CF/88).

Senhor Procurador-Chefe,

Trata-se de consulta formulada pela 6ª Procuradoria Setorial, através do proc. adm. nº 06/000.413/98, em que se indaga a constitucionalidade da cobrança de emolumentos para o fornecimento, ao interessado, de cópia autenticada do contrato administrativo e do respectivo processo licitatório, conforme previsto no art. 63 da Lei de Licitações. Reza o citado dispositivo:

Art. 63. É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.

A dúvida a respeito da constitucionalidade decorre das disposições do art. 5º, inciso XXIV, alínea “b” da Constituição Federal em vigor, e do art. 7º, par. único, inciso II, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que assim tratam do tema:

CF, art. 5º, XXXIV - 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.

LOMRJ, art. 7º - São gratuitos todos os procedimentos administrativos necessários ao exercício da cidadania. Parágrafo Único. É vedada a exigência de garantia de instância ou de pagamento de taxas e emolumentos para os procedimentos previstos neste artigo, sendo assegurados, ainda, na mesma forma, os seguintes direitos: (...) II - de obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

A dúvida é bastante razoável, em especial no que diz respeito à aplicação do art. 63 da Lei nº 8.666/93 em face do supracitado dispositivo da Lei Orgânica Local, que veda expressamente a cobrança de emolumentos. Por outro lado, é sabido que o fornecimento gratuito de cópias de inteiro teor de processos licitatórios oneram sobremaneira a Administração, em especial pelo custo que representam tais certidões para o erário.

Não obstante, a 6ª PS informa seu entendimento no sentido da inconstitucionalidade do art. 63 da Lei de Licitações neste particular, e pede a confirmação ou não desta Procuradoria Geral a esse respeito, fixando-se a orientação cabível para o caso.

Isto posto, passo a opinar.

Nos extremos desta dúvida, confrontam-se dois valores que merecem atenção: de um lado, o direito do cidadão em obter do Poder Público as certidões necessárias à defesa de seus direitos; de outro, o direito de a Administração opor-se ao abuso desse direito, resistindo legitimamente à oneração desnecessária dos cofres públicos, que por toda a sociedade é suportada.

Não se pode, com relação ao valor da cidadania, opor resistência injustificada ao seu legítimo exercício, sob pena de negar-se a existência do próprio Estado Democrático de Direito. A resistência há de encontrar seus limites no próprio texto constitucional: para fins de **defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal**, o cidadão poderá obter as certidões que necessitar independentemente do pagamento de **taxas**

Com referência aos fins da certidão - ou seja, **defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal** - esta Procuradoria Geral já assentou entendimento, através do Parecer PG/PAD/02/89-FW, no sentido de que aquele que requer a certidão deve provar o vínculo - de um direito ou interesse seu - com a manifestação da Administração da qual solicitou certidão. A ausência desse vínculo já constituiria uma limitação, e autorizaria a cobrança de taxa do requerente para a obtenção da certidão.

Entretanto, a exigência de prova de vinculação entre um direito ou interesse daquele que pede, e o objeto da certidão não nos parece restrição suficiente para impedir eventuais abusos. Isto porque, pelos princípios da legalidade e da publicidade, existirá sempre o interesse de qualquer cidadão em ter ciência do procedimento licitatório, dado seu direito genérico de fiscalizar a lisura dos atos da Administração, e de regras específicas de Lei nº 8.666/93, a saber:

Art. 4º. Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º, têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Também se deve levar em conta que o requerente da certidão, em existindo a referida vinculação, poderia requerer indefinidamente quantas certidões desejasse, sem que houvesse fundamento, no direito positivo, para presumir-se abuso de direito.

Assim, cremos que a restrição constitucional não está apenas relacionada com uma vinculação entre o interesse ou direito do requerente e o objeto da certidão, mas sim com o direito de a Administração exigir algum pagamento em virtude do fornecimento certidão.

Isto nos propõe uma indagação: devemos entender por taxa, conforme o texto constitucional, a espécie de tributo referida na própria Carta, ou qualquer quantia exigida a qualquer título?

Aqui a doutrina divide-se: IVO DANTAS declara que "o texto fala em taxa, um dos tributos previstos no art. 145, II, como sendo o pagamento feito por alguém, aos cofres públicos, em razão do poder de polícia (no sentido de Direito Administrativo) ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição"¹

Por outro lado, WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA ensina que por taxas devem "ser entendidas como quaisquer ônus, pouco importando a denominação de taxa, emolumentos ou garantia de instância. Aliás, o termo taxa é incorreto no caso, o correto seria emolumentos."² - ou seja, a vontade do legislador constituinte seria no sentido da absoluta gratuidade destes atos.

Parece que ao mesmo entendimento teria chegado MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO que, sem entretanto concluir expressamente a respeito, demonstrava preocupação ao afirmar que "o constituinte

1 *Constituição Federal: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. v. 1, p. 248.*

2 *Comentários à Constituição de 1988. Campinas: Julex, 1989. v. 1, p. 165. No mesmo sentido, o Parecer PG/PAD/02/89-FW (Parecer Normativo nº 06/89), em que se disse que "a própria vedação à cobrança de taxas (rectius: emolumentos) denota um imenso interesse do legislador constitucional em garantir o exercício deste direito aos menos abonados". (grifos nossos) Neste caso, presumiu-se que a isenção de taxa teria beneficiários específicos, mas não há, na CF/88, nenhuma indicação neste sentido.*

parece não ter se apercebido de que a concessão de certidões para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal de modo gratuito, indiscriminadamente, tanto para pobres como para ricos poderá trazer um pesado ônus para os cofres públicos"³

À ausência de outros pronunciamentos, ousamos superar esta controvérsia, a bem de um pronunciamento conclusivo, lançando mão da interpretação sistemática do texto constitucional.

Crer que o constituinte tenha pretendido abranger todo e qualquer ônus apenas fazendo uso da expressão taxa, seria desconhecer os seguintes fatos: a) A taxa é uma modalidade tributária prevista no próprio texto constitucional (art. 145, II); b) quando o constituinte quis declarar a gratuidade de um serviço, fê-lo expressamente, no próprio art. 5º, como por exemplo, nos incisos LXXIV (assistência judiciária gratuita), LXXVI (registro civil de nascimento e certidão de óbito), e LXXVII (habeas corpus, habeas data e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania).

Pode-se concluir, assim, que a vedação constitucional diz respeito à cobrança de taxa-tributo. É contrário à existência do Estado de Direito admitir que este cobre tributo para a prestação de um serviço que constitui sua própria finalidade. Se a taxa constitui um pagamento por um serviço, e se o Estado de Direito não se justifica senão pelo dever de tutela e respeito ao direito do cidadão, estar-se-ia cobrando taxa não por um serviço, mas por um dever.

Este entendimento, porém, não exclui a possibilidade de o Estado obter do interessado pela certidão o ressarcimento do custo de sua produção, se este ultrapassa um valor razoável. Se, por um lado, há para o Estado o dever genérico de tutela e respeito aos direitos, há por outro o ônus da atividade administrativa que, ordinariamente, é suportado indistintamente por todos os membros da sociedade. No momento em que um dos membros dessa sociedade pede ao Estado uma atuação extraordinária, individualizada, é razoável seja

3 *Comentários à Constituição brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 54.*

instado a arcar com os respectivos custos - exceto, como visto, quando o Estado se obriga expressamente a atuar de forma absolutamente gratuita.

Assim, pode-se afirmar, com segurança, ser lícito à Administração exigir o pagamento de quantia destinada à recuperação das despesas com a expedição da certidão - que não se confunde com a cobrança pelo serviço de expedição da certidão - mesmo quando o requerente fizer prova de sua vinculação com o direito ou interesse que busca defender.

Superada esta dúvida, passamos ao art. 63 da Lei nº 8.666/93: é constitucional a cobrança de emolumentos, como previsto naquela regra? Aí encontramos um problema terminológico: o significado do vocábulo **emolumento** - questão de solução não muito simples.

As expressões taxa e emolumento são, muitas vezes, utilizadas indiscriminadamente. Segundo DE PLACIDO E SILVA, emolumento possui o "sentido genérico de toda retribuição devida ou vantagem concedida a uma pessoa, além do que fixamente percebe pelo exercício de seu cargo ou ofício". Porém, prosseguindo no esclarecimento do vocábulo, observa que também pode significar "taxas cobradas ou devidas por serviços prestados, além de outras contribuições atribuídas ao ato, pagas de outra maneira. (...) No sentido fiscal, os emolumentos, embora distintos dos impostos, na sua qualidade de taxa, entendem-se de igual maneira contribuições pagas por toda pessoa que se favoreça de um serviço prestado por uma repartição pública, tal como o que decorre de uma certidão por esta fornecida (...) **Mas, o emolumento, embora semelhante à taxa, não se pode dizer igual a ela. O emolumento é mais a contribuição que se faz exigível como compensação de atos praticados pelo poder público ou pelo serventuário público, sem revestir propriamente o caráter de um serviço.**"

Pode-se concluir, assim, que o vocábulo pode significar tanto taxa (i.e., com natureza tributária), quanto um ônus qualquer a ser suportado por quem se beneficie de um serviço público - e talvez por

esse motivo WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA⁴ tenha feito menção, ao defender a gratuidade absoluta das certidões, de que o termo taxa seria incorreto, "o correto seria emolumentos". Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, na Representação RP-1094/SP, já se manifestou no sentido de que as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais não são preços públicos, mas sim **taxas**⁵.

Pode-se, então, admitir que o legislador federal tenha, no art. 63 da Lei nº 8.666/93, utilizado o vocábulo emolumento com o fim de designar não uma contraprestação, mas os apenas o ressarcimento dos custos da expedição da certidão?

É provável que sim. A bem da clareza, as palavras e expressões devem, de acordo com o art. 11, I, "a", da Lei Complementar nº 95/98, ser usadas em seu **sentido comum** - excetuadas nos casos em que as normas versam sobre assuntos técnicos (que não é o caso da lei de licitações). E, com certeza, o uso comum do vocábulo emolumento está mais próximo da noção de ressarcimento que de remuneração: como disse DE PLACIDO E SILVA, citado alhures, "é mais a contribuição que se faz exigível como **compensação** de atos praticados pelo poder público". Note-se, por fim, que a idéia de emolumento como taxa, modalidade tributária - especificamente o emolumento judicial - foi objeto de discussão judicial somente solucionada por manifestação do STF - ou seja, a idéia comum de emolumento não corresponde à noção de tributo.

Assim, entendido o emolumento como compensação ou ressarcimento, o art. 63 da Lei nº 8.666/93 é perfeitamente constitucional. Vale dizer: a cobrança do valor das cópias de documentos é perfeitamente exigível, a título de ressarcimento.

Em sendo assim, seria necessário que o art. 63 da Lei nº 8.666/93 mencionasse expressamente o cabimento dessa exigência? Na verdade, não. Se o ressarcimento, ou compensação, nada tem a ver com a

⁴ *Loc. cit.*

⁵ DJ de 04/09/92, p. 14090.

cobrança da taxa (remuneração de serviço), não seria necessário que a lei previsse a possibilidade de sua cobrança. Exceto se fosse – como efetivamente o foi – para prever a sua cobrança antecipada. Com efeito, o ressarcimento é exigível após a realização da despesa; entretanto, a lei fala no fornecimento das certidões “mediante o pagamento dos emolumentos devidos” – ou seja, prevê-se o pagamento como condição para o fornecimento da certidão.

Estas são, portanto, as conclusões quanto à aplicação da Lei Federal. Resta analisar o estatuído no parágrafo único do art. 7º da LOMRJ, que menciona, além das taxas, os emolumentos.

Isto nos coloca diante da seguinte situação: admitir que emolumentos não sejam taxas no art. 63 da Lei nº 8.666/93, importa em admitir, conseqüentemente, que o par. único do art. 7º da LOMRJ veda tanto a taxa como qualquer outra espécie de pagamento a qualquer título - ou seja, estabelece a gratuidade absoluta de certidões para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Esta interpretação está em consonância com a regra geral do caput do art. 7º da LOMRJ⁶, que trata da gratuidade dos procedimentos administrativos necessários ao exercício da cidadania.

É bem de ver, entretanto, que o art. 63 da Lei nº 8.666/93 não cuida de um procedimento destinado especificamente a assegurar o exercício da cidadania, mas sim de licitações - procedimentos cuja finalidade é preservar a lisura das contratações feitas pelo Poder Público.

O fato de a lei conter dispositivos destinados a assegurar a todo cidadão o direito de acompanhar o procedimento e fiscalizar os atos do poder público significa, em última análise, uma garantia procedimental inerente ao Estado de Direito, mas não uma garantia do status de cidadania. Assim, o direito de certidão, em matéria de licitação, não se refere diretamente ao exercício da cidadania, mas a um direito subjetivo público que constitui uma conseqüência - melhor, uma possibilidade – desse exercício.

⁶ Lembrando que a norma do caput, de acordo com o método traçado pela Lei Complementar nº 95/98, no art. 11, III, b, cada artigo deve restringir seu conteúdo “a um único assunto ou princípio”.

Assim sendo, deve-se ter em mente que a regra estatuída no art. 63 da Lei nº 8.666/93 tem caráter geral e, como tal, insere-se nos domínios da competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII da CF/88). Assim, não poderia o Município validamente legislar a respeito deste tema, pelo que se deve entender que a gratuidade apontada pelo art. 7º da LOMRJ fica afastada quando se tratar de certidão referente ao procedimento licitatório.

Esta conclusão não se incompatibiliza com o ordenamento constitucional vigente; pelo contrário, reforça-o, na medida em que, em existindo a possibilidade de a Administração Municipal ressarcir-se de despesas nessa hipótese específica, não seria dado ao legislador local estabelecer norma, por sua exclusiva iniciativa, que resultasse em ônus para o Executivo.

Em vista do exposto, concluímos que:

O art. 63 da Lei nº 8.666/93 não é inconstitucional, dado que o vocábulo “taxas” empregado no inc. XXXIV do art. 5º da CF/88 deve ser entendido com o mesmo sentido que lhe atribui o art. 145, II da Lei Maior, não abrangendo a idéia comum de emolumentos;

Muito embora o art. 7º, parágrafo único, inc. II, da LOMRJ, vede a cobrança de emolumentos para a expedição de certidões, tal vedação não se estende às certidões a que se refere o art. 63 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que esta é norma geral inserta no âmbito da competência privativa da União, prevalecendo, portanto, sobre as normas locais.

É o parecer, s.m.j.

DARCIO AUGUSTO CHAVES FARIA
Procurador do Município

Ao PG/SUB

Estou de acordo com o longo e bem fundamentado Parecer nº PG/PSE/08/98, do i. Dr. Dárcio Faria.

À consideração superior.

Em, 10/11/98

Fernando dos Santos Dionísio
Procurador-Chefe
PG/PSE