

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Rowilson Teixeira

Processo: 0807692-33.2020.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: ROWILSON TEIXEIRA

Data distribuição: 29/09/2020 11:54:10

Data julgamento: 01/10/2021

Polo Ativo: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCAO DE RONDONIA e outros

Advogados do(a) REQUERENTE: SUELEN SALES DA CRUZ - RO4289-A, BRENO DIAS DE PAULA - RO399-A, ITALO JOSE MARINHO DE OLIVEIRA - RO7708-A

Polo Passivo: Municipio de Rolim de Moura

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil Seccção de Rondônia em face do Município de Rolim de Moura.

Impugna a autora o art. 483 do Código Tributário Municipal e Tabela IV da Lei Municipal nº 1.003/2001 do Município de Rolim de Moura, taxando a referida Lei de inconstitucional.

Alega a citada entidade que “o Código Tributário Municipal de Rolim de Moura, em seu art. 483, estabelece a cobrança “por serviços diversos, prestados pelo Município”. Abrangendo no inciso I “atestados, certidões, requerimentos e outros”. Por sua vez, a Lei Municipal nº 1.003/2001, em sua Tabela IV, fixa o pagamento de taxas para obtenção de certidões e emissão de documentos, utilizando como parâmetro alíquotas em Unidade Padrão Fiscal (UPF’s). É cediço que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 102, I, a, deferiu competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em dissonância com a CF. Entretanto, a Carta Maior, permitiu paralelamente que os Estados membros instituíssem igual mecanismo para aferir a constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e municipal perante o seu próprio Estatuto Político, ex vi, art. 125, parágrafo 2º o qual dispõe: “Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

Avançando, sustenta que "a postura do ente municipal viola a Constituição Estadual e a Constituição Federal, uma vez que exige o pagamento de taxas para obtenção de certidão e exercício de direito de petição, vejamos: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: 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: A Constituição do Estado de Rondônia reproduz o mencionado dispositivo ao garantir a observância dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal: Art. 1º - O Estado de Rondônia, parte integrante e autônoma da República Federativa do Brasil, reger-se-á por esta Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal. [...] Fica evidente a violação ao direito de petição, posto que a legislação impugnada estabelece pagamento de taxa para exercício de direito perante o Executivo Municipal. Além disso, contraria o art. 127 da Constituição Estadual, que estabelece limitação ao que está previsto no art. 145 da Constituição Federal".

Ao final requereu "a declaração de inconstitucionalidade, com efeito erga omnes, dos art. 483 do Código Tributário Municipal e Tabela IV da Lei Municipal nº 1.003/2001 do Município de Rolim de Moura, em decorrência de seu conflito com os arts. 127, § 2º da Constituição do Estado de Rondônia, que determina que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto".

Defesa pelo Estado de Rondônia, à fl. 34 (ID 11629293), pugnando pela procedência da ação.

Embora devidamente intimados, o Município de Rolim de Moura, na pessoa de seu representante legal, bem como a Câmara Municipal de Rolim de Moura, também na pessoa de seu representante legal, não apresentaram defesa (vide certidão de fl. 30 (ID 11345515)).

A Procuradoria de Justiça pugnou pela procedência da ação (vide parecer de fl. 38, ID 12203840).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

No presente caso, impugna-se a Lei Municipal nº 1.003/2001 do Município de Rolim de Moura, em especial seu art. 483, taxando referido dispositivo de inconstitucional, o qual estabelece:

Art. 1º – O Código Tributário do Município de Rolim de Moura, Estado de Rondônia, passa a vigorar com as alterações, constantes desta Lei.

[...]

Art. 7º – Altera os artigos 476 a 483, que passam a ter a seguinte redação:

[...]

SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO-COMPULSÓRIOS PERTINENTES A SERVIÇOS DIVERSOS

Art. 483 – Os Serviços Públicos Não-compulsórios, pertinentes a serviços diversos, prestados pelo Município e seus respectivos preços são:

I – atestados, certidões e outros:

a) - por lauda: 5 (cinco) UFIRs;

b) - 2ª via de documentos: 12 (doze) UFIRs;

c) – transferência de lotes urbanos: 37 (trinta e sete) UFIRs;

d) – cadastros e verificação de posse de imóveis: 43 (quarenta e três) UFIRs;

e) – outras alterações cadastrais: 24 (vinte e quatro) UFIRs;

f) – autorização para impressão de documentos fiscais: 08 (oito) UFIRs;

II – cópia reprográfica ou não, segundas vias de recibos e avisos: 0,60 (zero vírgula sessenta) UFIRs;

III – UFIRs;

III – expedientes diversos: 03 (três) UFIRs;

IV – Serviço de Cadastro Imobiliário:

a) – de pessoa física: 10 (dez) UFIRs, por registro;

b) – de pessoas jurídicas: 15 (quinze) UFIRs, por registro.

Tal norma é apontada como violadora do art. artigo 5º, XXXIV, da CF/88 (e com reprodução obrigatória pelos Estados), que impõe gratuidade das certidões e requerimentos perante a Administração Pública, bem como pelo fato de estabelecer que as demais taxas tem a mesma base de cálculo de imposto.

Para o deslinde da questão convém estabelecer alguns conceitos.

Aqui, cito a lição do prof. **Hugo de Brito Machado**, em que:

A Constituição Federal de 1988, além de fazer necessária previsão dos direitos de certidão e de petição, buscou ampliar o seu alcance ao garantir a gratuidade de seu exercício.

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;

Juntamente com o atestado e o parecer, a certidão é espécie do gênero ato administrativo enunciativo, que visa favorecer aos interessados diretos e a população em geral o conhecimento e a possibilidade de controle dos atos da Administração Pública.

É também ato declaratório, quanto ao seu conteúdo. Nela, o dever da Administração é somente o de certificação ou atestado do fato que seja de seu conhecimento, constante do conjunto de dados por ela armazenados, ou a emissão de uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado.

Faz vezes de prova documental, reconhecendo-se em seu conceito as cópias e fotocópias de documentos.

O direito à certidão objetiva satisfazer duas situações específicas: a defesa de direitos e o esclarecimento de situações de ordem pessoal.

[...]

Sob este prisma, visando a plena possibilidade do exercício desta garantia constitucional, o legislador constituinte resolveu tornar tais expedientes administrativos imunes tributariamente.

[...]

Embora se apresente simples afirmar uma posição acerca de determinado fato, sustentá-la exige labor bem mais expressivo. Em relação ao tema, podemos começar por determinar a extensão e conceituação de termos como “petição”, “certidão” e “taxa” utilizados pelo legislador constituinte, na

redação do inciso XXXIV, do art. 5º, uma vez que não se pode interpretá-los de forma a criar, inovar ou subverter o conteúdo normativo constitucionalmente regulado.

Pelas características típicas de abstração e generalidade próprias das constituições, sabemos que a atividade jurisdicional de valoração interpretativa do conteúdo dessas normas não pode ser exercida positivamente, pois, inovando, alterando ou subvertendo o conteúdo da norma interpretada, estaria o intérprete indevidamente legislando. Interpretar, portanto, significa encontrar o conteúdo da norma constitucional e fixá-lo como parâmetro a ser seguido ao confrontar com as normas que objetivem garantir o direito nela previsto ou apenas viabilizar seu exercício. O processo de interpretação deve ser feito justamente de modo inverso (negativo), interpretando o conteúdo da norma infraconstitucional ou a forma para o exercício do direito, buscando compatibilizá-los à Constituição que detém a supremacia normativa. Assim, no postulado em questão, o termo “petição” deve ser interpretado como o direito comum, pessoal e político para que qualquer pessoa possa interpelar o poder público, e “certidão” como sinônimo de documento, cujo extensão e conteúdo deva refletir com exatidão, no momento de sua emissão, as informações constantes de registros ou bancos de dados das próprias repartições públicas ou daquelas instituições prestadoras de serviço público e que sejam de interesse do requerente.

Por sua vez, “taxa”, embora aparente ter sido utilizada mais no sentido de retribuição pela prestação de um serviço, tem a dimensão constitucional de tributo em seu sentido estrito. No conjunto, o dispositivo constitucional em questão foi redigido de modo a assegurar a todos o direito peticionar ao poder público e de obter certidões, entre outros, sem condicionar os exercícios desses direitos ao pagamento de taxas.

Com relação às taxas, todas as pessoas políticas possuem competência tributária para a sua instituição (CF/88 Art. 145, II), desde que não possuam base de cálculo própria de impostos (CF/88 art. 145, § 2º) vedação essa que não só impede a ocorrência de bis in idem como reflete a própria natureza da base de cálculo das taxas, que além de não poder representar identidade absoluta com a dos impostos deve manter a necessária correlação com a atividade administrativa prestada pelo Estado (autor citado in Curso de Direito Tributário, Editora Malheiros, 41ª edição, 2020).

Do conceito exposto, podemos extrair, com facilidade, de que a emissão de certidões e apresentação de requerimentos são imunes constitucionalmente de qualquer tributação, bem como que, quaisquer serviços da Administração Pública, em que incida a taxa, esta não pode ter base de cálculos igual de imposto.

No presente caso, além de, com clareza solar, afrontar o art. 5º, XXXIV, da CF/88 e art. 127, §2º, da Carta Estadual, que veda cobrança de taxa em emissão de certidões e/ou apresentação de requerimento perante a Administração Pública, mas como também, há flagrante inconstitucionalidade na norma impugnada a medida em que estabelece a taxa sem a base de cálculo e idêntica, genérica, sem discriminar qual ou quais são os dispêndios utilizados em razão do poder de polícia, na forma do constitucional princípio da referibilidade (note-se que não há de se tratar da hipótese referida na Súmula Vinculante 29 do STF).

Aqui, neste particular, invoco ainda o já citado tributarista **Hugo de Brito Machado**:

As taxas se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte.

É uma espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte. Luciano Amaro, por sua vez, afirma que taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: a) no exercício regular do poder de polícia ou b) na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível.

Em resumo, as taxas têm como fato gerador o exercício regular do Poder de Polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou colocado a sua disposição.

Desse modo, diverge na doutrina se a taxa tem caráter contraprestacional ou não. Os doutrinadores que defendem este caráter, afirmam que, quem se beneficiar da atuação do Poder Público, deve retribuí-lo com o pagamento da taxa. Em outra linha, doutrinadores entendem que a taxa seria apenas um reembolso do custo da atuação estatal, não precisando de o particular ser beneficiado com o serviço público.

Pois bem, Carrazza defende a primeira corrente, afirmando que “a taxa é uma prestação que se inspira no princípio do correspectividade, tomado no sentido de troca de utilidade ou, se preferirmos de comutatividade. É preciso que o Estado faça algo em favor do contribuinte, para dele poder exigir, de modo válido, esta particular espécie tributária”.

Por outro lado, Machado entende que o principal é a referibilidade da atividade estatal ao particular, não sendo necessário que seja vantajosa ou resulta em proveito ao obrigado.

A corrente dominante (a primeira) acredita que é preciso que a Administração Pública faça algo em favor do contribuinte, para dele poder exigir, de modo válido, esta particular espécie tributária. Aqui está a referibilidade da taxa, isto é, o particular recebe um benefício e, em troca, remunera o Estado por isso.

O princípio da referibilidade das taxas diz respeito ao fato de que as taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: a) no exercício regular do poder de polícia ou b) na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível. Esta referibilidade da atividade estatal ao particular é basilar para instituição da taxa, não havendo previsão de lucro ou vantagem ou qualquer proveito.

Fala-se, ainda, que o fato gerador da taxa é um fato do Estado, em que ele exerce determinada atividade e cobra da pessoa a quem se beneficia da sua atuação.

Por isso, a taxa é classificada como uma espécie tributária vinculada a uma atuação estatal específica (poder de polícia ou serviço público) (ob citada).

A Constituição do Estado de Rondônia, a respeito da implementação dos tributos municipais traça as seguintes diretrizes, *verbis*:

*Título IV**Do Sistema Tributário Estadual**Seção I**Dos Princípios Gerais*

Art. 127. O Estado e os Municípios poderão instituir os tributos previstos nos incisos I e II do art. 145 da Constituição Federal, bem como o de contribuição de melhoria pela valorização do imóvel decorrente de obras públicas.

[...]

§ 2º. As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Há nítida afronta a citado dispositivo constitucional.

Já decidiu o col. STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 9.289/96. Tabela IV. Cobrança de custas pela expedição de certidões pela Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Direito de gratuidade de certidões (art. 5º, inciso XXXIV, alínea b, da CF/88). Imunidade tributária. Garantia fundamental dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Interpretação conforme à Constituição.

1. A Constituição da República garante aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a gratuidade na obtenção de certidões nas repartições públicas, desde que “para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (art. 5º, XXXIV, CF/88). Nas palavras do eminente Ministro Celso de Mello, “o direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações” (RE 472.489-AgR, Segunda Turma, DJe de 29/8/08). Essa garantia fundamental não depende de concretização ou regulamentação legal, uma vez que se trata de garantia fundamental dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

2. O direito à gratuidade das certidões, contido no art. 5º, XXXIV, b, da Carta Magna, também inclui as certidões emitidas pelo Poder Judiciário, inclusive aquelas de natureza forense. A Constituição Federal não fez qualquer ressalva com relação às certidões judiciais, ou àquelas oriundas do Poder Judiciário. Todavia, a gratuidade não é irrestrita, nem se mostra absoluta, pois está condicionada à demonstração, pelo interessado, de que a certidão é solicitada para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situações de interesse pessoal. Essas finalidades são presumidas quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente, sendo

desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido. Quando o pedido tiver como objeto interesse indireto ou de terceiros, mostra-se imprescindível a explicitação das finalidades do requerimento.

3. Ação direta julgada parcialmente procedente, de modo que, conferindo interpretação conforme à Constituição à Tabela IV da Lei 9.289, de 4 de julho de 1996, fique afastada sua incidência quando as certidões forem voltadas para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal, consoante a garantia de gratuidade contida no art. 5º, XXXIV, b, da Carta Magna, finalidades essas presumidas quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente, sendo desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido.

(**STF - PLENO** - ADI 2259, Relator(a): DIAS TOFFOLI, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 24-03-2020 PUBLIC 25-03-2020)

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ITEM 7 DO TÍTULO IV DA TABELA DE INCIDÊNCIA ANEXA À LEI N. 8.109, DE 19.12.1985, DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÕES POSTERIORES. MANUTENÇÃO DO OBJETO DA AÇÃO. TAXA CUJA BASE DE CÁLCULO NÃO SE VINCULA AO SERVIÇO PRESTADO. VEDAÇÃO DO § 2º DO ART. 147 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. O pagamento da taxa se vincula apenas à alteração documental de registro do certificado de veículo automotor decorrente de transferência de propriedade. Não se confundem os procedimentos de vistoria ou inspeção de segurança veicular, que especificamente têm renumeração própria, calculada segundo o porte dos veículos, prevista nos itens 7 e 8 da Seção IV da Lei estadual n. 8.109/1985, com as alterações da Lei n. 14.035/2012.

2. Mesmo válida constitucionalmente a adoção do instituto, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto (Súmula Vinculante n. 29) exige-se do legislador equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante que o contribuinte pode ser obrigado a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado. Precedentes.

3. A fixação do valor da taxa não pode se basear unicamente em elementos estranhos ao serviço prestado, afetos à condição da pessoa ou aos bens isoladamente considerados.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(**STF - PLENO** - ADI 3775, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

A presente ação recai como uma luva nos dois casos do Pleno da Suprema Corte, o que torna a norma combatida plenamente inconstitucional.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, cujo efeito terá *ex tunc*.

É como voto.

EMENTA

Constitucional. Lei Municipal. Cobrança de taxa para emissão de certidões e apresentação de requerimentos. Estabelecimento do preço público sem estabelecimento dos critérios. Referibilidade tributária. Violação ao Art. 5º, XXXIV, da CF/88 e art. 127, § 2º, da Carta Estadual. Declaração de inconstitucionalidade procedente.

É inconstitucional a cobrança de taxas sobre emissões de certidões e apresentação de requerimentos perante a Administração Pública, conquanto fere mortalmente o art. 5º, XXXIV, da CF/88, e art. 127 da Carta Estadual, bem como apresenta cobrança de taxas sobre serviços com base de cálculos, própria de impostos, sem discriminação da contraprestação do serviço público e do seu custo, contrariando o postulado da referibilidade tributária.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.**

Porto Velho, 04 de Outubro de 2021

Assinado eletronicamente por: **ROWILSON TEIXEIRA**

18/10/2021 11:16:39

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



21101811163957800000013477

IMPRIMIR

GERAR PDF