

A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PETIÇÃO E DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO E A COBRANÇA DE TAXA PARA SEU EXERCÍCIO.

Por Cid Sabelli¹

INTRODUÇÃO

O legislador constituinte ao mesmo tempo em que regulou o sistema tributário como fonte de obtenção de riquezas para manutenção do Estado criou mecanismos constitucionais visando frear abusos na utilização dos meios por reconhecer esse impulso nato do “Poder”.

Assim, autorizou aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir tributos, do qual a taxa é espécie cobrada em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou colocados à sua disposição (art. 145, II CF).

Com essa 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.

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.

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.

Estabelecidas essas premissas, caberá analisar a legalidade ou não da taxação ou mesmo a proporcionalidade do valor desse serviço público específico (emissão de certidão) e divisível (prestado individualizadamente ao contribuinte), e o conseqüente direito de petição (autorização de interpelar o poder público), quando visar à defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal, principalmente, diante da edição, pelo legislador ordinário, da lei 9.051/95 que regulou a forma e fixou prazo para emissão de certidão por parte do ente público.

DESENVOLVIMENTO

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 detêm 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*.

Como o legislador constitucional não restringiu ou condicionou o exercício desse direito, qualquer pessoa física ou jurídica está habilitada a exercê-lo, tanto que o legislador ordinário, corretamente, *não limitou* quem poderia ou não *peticionar* ao poder público requerendo *certidão* quando editou a lei 9.051/95. E foi além, não limitou a quantidade, o tipo de certidão, o direito defendido ou a situação a ser esclarecida.

Com tamanha elasticidade do dispositivo, o legislador constituinte apenas condicionou que a *defesa do direito* ou o *esclarecimento da situação* seja de interesse pessoal o que, mais uma vez, permitiu o requerimento de certidão por terceiros desde que em nome do interessado.

Assim, terceiro pode ser qualquer pessoa que detenha procuração do interessado, ou mesmo o próprio representante do Ministério Público na condição de legitimado defensor da sociedade nos casos de interesses difuso, coletivos ou individuais homogêneos.

Nesse diapasão, não destoou o legislador ordinário (Lei 9.051/95) que apenas exigiu que o requerimento contenha os esclarecimentos relativos aos *fins* e *razões* do pedido, esclarecendo que *repartição pública* não é apenas o setor responsável dos órgãos da administração pública direta, mas também o da indireta, inclusive os que prestam serviços públicos por delegação, estabelecendo prazo geral para seu atendimento.

Quanto à escolha da taxa como forma de contraprestação pelo serviço público de emissão de certidão, em si encontra-se correta, pois, segundo a doutrina, este é o tributo a ser cobrado do usuário de um serviço público especial e divisível, seja ele administrativo ou jurisdicional, ou ainda quando este serviço é potencialmente colocado à disposição, permitindo repor as despesas antecipadamente despendidas pelos cofres públicos (caráter fiscal).

Neste caso, o pagamento da taxa independerá da verificação da capacidade contributiva do usuário do serviço, pois está é orientada pelo princípio da redistribuição ou contraprestação e não em razão do seu poder aquisitivo ou condição sócio-econômica.

Até aqui poderíamos então concluir que a emissão de certidão por repartição pública, mediante requerimento apontando os fins e as razões do pedido, por se tratar de um serviço público especial e divisível configura o fato gerador da incidência tributária cobrada mediante a modalidade de taxa de serviço.

Contudo, falta analisar ainda as hipóteses em que o legislador constituinte exonerou do tributo determinada fato ou atividade em face de seu interesse geral e superior para sociedade ou para o próprio Estado. São as chamadas limitações tributárias que ocorrem por meio da imunidade e da isenção.

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.

Estabelecidas, grosso modo, estas diferenças e suas conseqüências, podemos 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 eventualmente instituída, persistindo a *obrigatoriedade de resposta* por parte do ente público ao pedido formulado, que deve ser prestada no prazo de lei (9.051/95).

Nos casos em que a expedição de certidão for taxada, a recusa por parte do requerente ao respectivo pagamento **não obsta** seu direito de peticionar **nem autoriza** o ente público a **negar atendimento**, pois, como dito, em conseqüência ao direito de petição do requerente, quando legalmente exercido, nasce a obrigação estatal de atender e, ainda que o legislador ordinário tenha instituído o pagamento de taxa como contraprestação pelo serviço a própria Constituição Federal, nestes casos, *expressamente proibiu* vinculá-los.

Assim, exercido o direito de petição no sentido de obter certidão, na forma e para os fins especificados na legislação e garantidos pela constituição, e tendo o serviço sido prestado pelo ente público, a recusa do requerente ao pagamento da respectiva taxa, não lhe retira o direito da receber a certidão (prestação), ainda que desse fato (recusa no pagamento) possa nascer para administração pública o direito de receber a dívida por outros meios legais.

Superada a legalidade da cobrança desse serviço por meio de taxa, cumpre uma breve análise quanto a fixação de seu valor. Novamente nos valendo dos princípios constitucionais, temos que o direito concedido ao poder público de cobrar taxa é para se refazer do prejuízo causado ao cofres públicos com a prestação ou disponibilização do serviço e não para gerar receita

desvinculada.

Assim, o valor a ser cobrado deve atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, levando em consideração os gastos efetivamente despendidos pelo poder público na prestação do serviço. Fixado valor excessivo, por ser desproporcional a relação entre o custo do serviço e a despesa para sua execução, será o valor considerado inconstitucional, não sendo razoável sua cobrança, pois se colocará como obstáculo ao acesso à justiça.

Por fim, a cobrança da taxa poderá ser dispensada aos comprovadamente pobres ou àquelas pessoas ou autoridades que gozam de isenção de pagamento de alguns tipos de serviços prestados pelo poder público, em razão do cargo que ocupam ou da relevância do serviços a que se destinam.

CONCLUSÃO:

O direito de petição e de obter certidão são assegurados constitucionalmente e não podem ser obstados quando o argumento for o não recolhimento de eventual taxa instituída pela prestação do serviço especial e específico prestado pelo ente estatal.

A Constituição Federal ao estabelecer que tais direitos são exercíveis independente do pagamento de taxa, não criou nenhuma hipótese de limitação ao poder de tributar, que tornasse o fato imune ou isento de pagamento.

O poder público, ante o texto Maior está plenamente autorizado a cobrar pelo serviço de emissão de certidão, mediante a instituição da modalidade de taxa de serviço, ficando vedado apenas vincular a prestação do serviço ao recebimento do tributo, ou cobrar valor acima do aceitável, também por disposição constitucional.

Quanto ao valor cobrado, esse deverá atender aos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade sendo passível de apreciação pelo poder judiciário, seja por impedir o acesso à justiça ou mesmo por criar obstáculos ao exercício de um direito para o qual a Constituição Federal não condicionou ao pagamento de taxa, ao contrário, expressamente desvinculou.

Peticionado a contento e prestado o serviço no prazo estabelecido, o requerente tem direito a receber a resposta ao seu pedido, mas igualmente, por não ser uma atividade graciosa, comprovada sua realização o poder público tem o direito de receber o valor instituído pelo serviço.

Ocorrendo a simples recusa no pagamento, deverá o poder público recorrer às vias de cobrança legais, ficando proibido de impedir o exercício do direito do requerente ou prejudicar sua defesa ou não esclarecer a situação de seu interesse pessoal pleiteada pela certidão.

Quanto à autorização para o não pagamento da respectiva taxa, como no caso dos reconhecidamente pobres ou quando o requerente gozar de outra espécie de isenção, não existirá qualquer ilegalidade, pois, estas espécies de não pagamento, que não configuram imunidade, são espécies legais de isenção, onde o beneficiado, individualizadamente, por preenchimento de requisitos legais tem como justificado o não pagamento.

Notas:

1- O Autor é formado em Direito pela Universidade de Guarulhos - UnG.
Pós-graduado em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo - ESMP.
Aprovado em concurso público de provas e títulos para o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, atuando nos cargos de Escrevente-Chefe; Assistente de Gabinete da Presidência e Diretor de Divisão. Possui ainda outros artigos publicados.