

CONSULTA N. 951672

Consulente: Lucimar Antônio dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Ritápolis
Procedência: Município de Ritápolis
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. REPRODUÇÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS. VALOR COBRADO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. PREÇO FIXADO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA. PORTARIA. CUSTO DO SERVIÇO. PRINCÍPIO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA. CONTA DA CÂMARA. ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. RECEITA.

1. A reprodução de documentos pela Administração é um serviço comum, não específico, sem natureza de direito público; o particular não é obrigado a contratá-lo, subtendendo-se ser um serviço fruto da autonomia da vontade, o que vem comprovar que a remuneração correspondente possui natureza de preço público.
2. Conforme se depreende do art. 12 da Lei da Transparência (Lei Federal n. 12.527/11), *poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados* (ressalvados os casos de gratuidade previstos em lei) e a instituição de tal cobrança mediante Portaria, que é o ato monocrático próprio do Presidente da Câmara.
3. Os valores em questão deverão ser devidamente recolhidos na conta bancária do Poder Legislativo, já que se prestam a ressarcir o valor do serviço, contabilizados como receita no orçamento do Poder Executivo e deduzidos do duodécimo.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 08/02/2017

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Sr. Lucimar Antônio dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Ritápolis, por meio da qual solicita parecer desta Corte acerca do seguinte questionamento:

1. Qual é a natureza do valor cobrado a título de ressarcimento dos custos pela reprodução de documentos públicos requeridos pelos cidadãos?
2. Como deve ser fixado esse valor e qual ato adequado para fixá-lo (lei, resolução, portaria etc.), no caso do órgão responsável pela guarda e reprodução da informação ser uma Câmara Municipal?
3. Qual destino dado aos valores arrecadados a título de ressarcimento dos custos com reprodução de documentos no âmbito do Poder Legislativo? Constitui-se em receita da Câmara Municipal? A Câmara Municipal pode apropriar-se desse valor e utilizá-lo ou deve transferi-lo à Prefeitura Municipal.

A Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula juntou parecer à fl. 09.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 210 e 212 do Regimento Interno, considerando que o consulente é parte legítima para formular a presente consulta, que o objeto se refere a matéria afeta à competência desta Corte, bem como que a indagação não versa sobre caso concreto, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Mérito

Vencida a questão preliminar, passo ao exame das indagações formuladas.

O primeiro questionamento diz respeito à natureza do valor cobrado a título de ressarcimento dos custos pela reprodução de documentos públicos requeridos pelos cidadãos.

Primeiramente, é necessário distinguir as formas de ingresso das receitas nos cofres públicos em função de um serviço prestado pelo Poder Público: taxa (espécie de tributo) e preço público.

Nos termos da definição do art. 145, II da Constituição da República¹, as taxas são cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos.

Destarte, se o Estado pretende se remunerar pelos **serviços públicos**² que presta ou pelo poder de polícia – pode optar pela gratuidade - a taxa é a maneira correta.

Nesse sentido, veja-se a lição de Dirley da Cunha Júnior³: *Assim, se a Constituição diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir taxa quando houver a prestação de um serviço público e desejar a entidade que o presta cobrá-lo do utente, só poderá fazê-lo por meio de taxa.*

Lado outro, há a remuneração por preço (tarifa) que, na definição do mesmo autor:

De feito, o preço consiste numa contraprestação de uma prestação contratual livremente pactuada pelas partes, em posição de igualdade, regido pelo direito privado. Não pode ser alterado unilateralmente pelas partes, uma vez que fica à mercê do consentimento recíproco. Assim, é de toda evidência a incompatibilidade do regime de preços, fruto da autonomia da vontade, com os serviços públicos, além de serem indisponíveis, submetem-se a regime de direito público e decorrem, por isso mesmo, da lei, e não da autonomia da vontade.

Pois bem. Feitas essas distinções básicas há que se reportar ao caso em apreço.

A Lei da Transparência Pública, Lei Federal nº 12.527/2011, dispõe sobre a cobrança de valores atinentes ao ressarcimento dos custos dos serviços e materiais utilizados na reprodução de documentos públicos requeridos pelos cidadãos, *verbis*:

Art. 12 . O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salva nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Destarte, verifica-se, pelo dispositivo em comento, que é permitida a cobrança do interessado de todos custos com reproduções de documentos, seja por fotocópias (xerox) ou por qualquer outro meio, restando definir qual a natureza jurídica dessa cobrança.

Conforme já explicitado, o serviço prestado pelo Estado cuja remuneração é feita mediante taxa é um serviço específico e indisponível, fruível individualmente pelo administrado, **sob o regime de direito público.**

¹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
[...]

II - taxas, 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 a sua disposição;

² “De ver-se que, de referência à atuação estatal serviço público, a Constituição só admite taxa nos casos de serviços específicos, ou seja, serviços fruíveis individualmente pelos administrados (uti singuli), sob o regime de direito público...” . Júnior, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. 2008. Editora Jus PODIVM. p . 1026.**

³ Ob. Cit. p . 1028.

A reprodução de documentos pela Administração é um serviço comum, não específico, sem natureza de direito público, portanto, sendo remunerado mediante tarifa.

De fato, o particular não é obrigado a contratar o serviço, subtendendo-se ser um serviço fruto da autonomia da vontade, o que vem comprovar que não será remunerado pela cobrança de taxa.

Dessa forma, os valores arrecadados pela Administração em razão da reprodução de documentos públicos possuem natureza de preço público.

O segundo questionamento diz respeito ao valor e à forma de fixação no caso do órgão responsável pela guarda e reprodução da informação ser uma Câmara Municipal.

Conforme se depreende do já mencionado art. 12 da Lei da Transparência, *poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.*

Dessa forma, como bem observou a unidade técnica (fl. 16: [...]) *caberá ao Órgão Público levantar e mensurar os custos totais a serem cobrados/ressarcidos, atentando-se para o limite nos custos apurados para a consecução do serviço, bem como primando-se pelo respeito ao Princípio da Razoabilidade, dentre outros.*

Cabe lembrar que, nos termos parágrafo único do mesmo disposto legal, estará isento de ressarcir os custos previstos no *caput* todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Em relação à forma de fixação, cumpre lembrar, conforme dito alhures, que a natureza da remuneração dos serviços de reprografia é de tarifa pública, que se diferencia da cobrança da taxa, que tem natureza compulsória e, portanto, deve obedecer a legalidade estrita.

De fato, o serviço prestado estará à disposição do particular e somente será remunerado se efetivamente utilizado, diferentemente da taxa, cujo serviço será remunerado sendo utilizado ou não e sua instituição se dará necessariamente por meio de lei em sentido estrito.

Nesse sentido, menciona-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 800/RS, relatoria do Ministro Teori Zavascki, que assim se manifestou:

“Ementa: TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de **preço público, não estando a sua instituição, consequentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.** 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (DJ 1º.7.2014).

Nesse contexto, considerando a desnecessidade de lei em sentido estrito, há que se afirmar que a fixação do preço público para a cobrança em apreço pode ser regulamentada no âmbito interno da Câmara Municipal.

A esse respeito, insta salientar que, muito embora a Câmara do Vereadores não possua personalidade jurídica, ela possui autonomia administrativa para executar suas funções institucionais.

Nesse sentido, valho-me da doutrina trazida pela unidade técnica, à fl. 18, de autoria do Professor Jair Eduardo Santana⁴:

Quer-se dizer que a **Câmara Municipal possui uma atividade chamada administrativa que se restringe à sua organização interna**. Em casos tais, a Câmara pratica atos semelhantes àqueles verificados no Executivo. Ou seja, constata-se que a Câmara Municipal pratica atos que não são leis. São **atos administrativos que devem se exteriorizar sob a forma de resoluções, portarias, instruções, ou modalidades outras**. Tanto num como em outro caso, o funcionamento da Casa Parlamentar é disciplinado pelo regimento interno, documento de mais alta importância para o bom desenvolvimento de todas as funções da Câmara.

Destarte, entendo não ser necessária a edição de um convênio entre a Câmara Municipal com o Executivo no qual conste delegação de atribuições por parte desse último para que aquele edite um ato normativo próprio fixando os valores, observadas as disposições da lei orgânica e do regimento interno.

A propósito, dispõe o art. 35 termos da Lei Orgânica da Câmara Municipal de Ritópolis, Resolução 003/2008:

Art. 35. Compete ao Presidente da Câmara, dentre outras atribuições, as seguintes:

[...]

IX – administrar os serviços da Câmara Municipal, fazendo lavrar os atos pertinentes a essa área de gestão.

Sendo assim, entendo que a fixação dos valores referentes ao custeio de reprografia poderá ser feita mediante Portaria, que é o ato monocrático próprio do Presidente da Câmara.

Cite-se, a título de exemplo, a Portaria nº 29/2016 desse Tribunal de Contas, na qual o Presidente aprova os valores a serem cobrados a título de ressarcimento pelo custo de extração de cópias de documentos e processos.

Ora, se essa Corte de Contas, que é um órgão auxiliar do Poder Legislativo e também não possui personalidade jurídica pode fixar tais valores, uma Câmara Municipal da mesma forma poderá, pois, a lógica é a mesma.

Por fim, o terceiro questionamento diz respeito ao destino dos valores arrecadados a título de ressarcimento dos custos com reprodução de documentos no âmbito do Poder Legislativo.

Primeiramente pergunta-se se os valores arrecadados constituem em receita da Câmara Municipal.

A Câmara Municipal não constitui unidade arrecadadora de receita pública, não constando no orçamento dotação de receita a seu favor. As despesas que decorrem das atividades do Poder Legislativo são cobertas mediante os repasses feitos pelo Executivo na forma de duodécimos.

Destarte, decorre que os pagamentos recebidos para o custeio de cópias reprográficas não podem ser registrados como “receita orçamentária” própria, em razão do princípio da unidade de caixa, que obriga os entes públicos a recolher o produto da arrecadação em conta única.

Entretanto, ressalta-se que, conforme resposta à questão anterior, o valor a ser cobrado será correspondente ao custo do serviço, nos termos do art. 12 da Lei da Transferência, não havendo recolhimento superior ao gasto efetivo da reprodução das cópias.

⁴ SANTANA, Jair Eduardo. Câmara Municipal: Perspectivas e Temas Relevantes. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1997, p. 35.

Por essa razão, os valores deverão ser devidamente recolhidos na conta bancária do Poder Legislativo - já que se prestam a ressarcir o valor do serviço - e contabilizados como receita no orçamento ao Poder Executivo.

Semelhante questão já foi tratada na Consulta 850.498, da relatoria do Conselheiro Mauri Torres, da qual se extrai o seguinte excerto:

Assim, conclui-se que a receita destinada à realização de concurso público da câmara municipal pertence ao Poder Executivo, devendo ser por ele contabilizada no seu orçamento anual. Já à câmara municipal compete o recolhimento das taxas de inscrição dos candidatos na sua conta única, devendo destiná-las exclusivamente ao custeio das despesas com o concurso público. Caso a receita arrecadada supere o valor gasto com a realização do certame, a diferença pertencerá à conta única do tesouro municipal em observância ao princípio da unidade de tesouraria insculpido no art. 56 da Lei n. 4.320/64, uma vez que tais recursos são considerados receitas públicas pertencentes ao Poder Executivo municipal. (grifos nossos)

Sendo assim, quanto à indagação “se os valores arrecadados constituem em receita da Câmara Municipal, respondo que não, tais valores constituem receita do Poder Executivo, devendo ser contabilizada no seu orçamento.

A segunda questão, “se a Câmara pode apropriar-se desse valor e utilizá-lo ou deve transferi-lo à Prefeitura Municipal, respondo que, conforme dito anteriormente, os valores poderão ser retidos em sua conta própria, mas poderá utilizá-lo tão-somente para ressarcir o custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Ocorre que, como a Câmara não constitui unidade arrecadadora, esse montante que ingressou na conta própria, deverá ser deduzido do duodécimo, que é a única forma possível de recebimento de receita pelo poder legislativo.

Nesse sentido, colaciono Consulta respondida pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ressaltando que qualquer ingresso de receita na Câmara deve ser considerado como antecipação de duodécimo:

A Câmara Municipal não é unidade arrecadadora de receita pública, seja originária, seja derivada. Isso porque, nos termos do art. 168 da CF, os recursos financeiros correspondentes à dotação orçamentária do Poder Legislativo serão a este entregues pelo Executivo, até o dia 20 de cada mês.

Assim, se a fonte de recursos financeiros da Câmara é constituída pelos repasses do Executivo (duodécimo), não há que se falar em arrecadação de receita por parte do Legislativo.

Além disso, os gastos da Câmara Municipal devem estar em concordância com o art. 29-A, norma constitucional que estabelece o limite de despesas do Poder Legislativo. **A utilização dos recursos de alienações configurar-se-ia como despesa acima desses valores e, portanto, inadequada.**

Responde-se, portanto, ao terceiro questionamento, no sentido de que a receita proveniente da alienação de bens sob responsabilidade da Câmara deve ser repassado ao Executivo, que irá contabilizá-lo como receita de capital.

(...)

Observamos ainda que o montante pode ser devolvido à Câmara pela Prefeitura, **devendo então ser considerado como antecipação de duodécimo**, o que garante a obediência aos limites impostos pelo art. 29-A da Constituição Federal. (grifos nosso)

III – CONCLUSÃO

Pelos motivos expostos acima, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:

- a) A reprodução de documentos pela Administração é um serviço comum, não específico, sem natureza de direito público; o particular não é obrigado a contratá-lo, subtendendo-se ser um serviço fruto da autonomia da vontade, o que vem comprovar que a remuneração correspondente possui natureza de preço público.
- b) Conforme se depreende do art. 12 da Lei da Transparência, *poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados* (ressalvados os casos de gratuidade previstos em lei) e a instituição de tal cobrança mediante Portaria, que é o ato monocrático próprio do Presidente da Câmara.
- c) Os valores em questão deverão ser devidamente recolhidos na conta bancária do Poder Legislativo, já que se prestam a ressarcir o valor do serviço, contabilizados como receita no orçamento do Poder Executivo e deduzidos do duodécimo.

É o parecer que submeto à apreciação de meus pares.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer de Consulta** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**