

Parecer 08/2017

Interessado: Marcia Regina Lopes

Assunto: Cobrança de taxa para interposição de recurso.

Trata-se de consulta formulada pela Dra. Márcia Regina Lopes, acerca da legalidade da cobrança de taxa de protocolo de recurso administrativo contra penalidade de multa de trânsito realizada com fundamento da Lei nº 920/1973, que instituiu o Código Tributário Municipal de Cordeirópolis, Estado de São Paulo.

Informa a consulente que foi exigido o pagamento de taxa de expediente/protocolo quando da interposição de recurso administrativo contra penalidade de multa de trânsito, mas que, após vários questionamentos da causídica acerca da obrigatoriedade da cobrança, o município informou que a interposição do recurso deveria ocorrer junto à Diretoria Municipal de Trânsito, sendo cancelados o protocolo e a cobrança da referida taxa.

Alega a consulente que a exigência de pagamento para qualquer protocolo é um procedimento comum, inclusive para interposição de recursos contra penalidade de multa de trânsito; que, em termos gerais, a taxa de expediente é um tributo cobrado em razão da prestação de alguns serviços públicos "de expediente", mas que a Lei nº 920/1973 dispõe que *"integram o sistema tributário do município as taxas decorrentes de atividades do poder de polícia do município e decorrentes de atos relativos a utilização efetiva de serviços públicos municipais específicos e divisíveis"*, in verbis.

Entende a consulente que a exigência de pagamento prévio para interposição de recurso são os 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."

Apesar de ser comum no âmbito da Administração Pública, a cobrança de taxa de expediente/protocolo como condição para o exercício desses direitos deve ser considerada inconstitucional. No entanto, enraizou-se a prática de cobrar taxa pelas certidões fornecidas e pelas petições protocoladas, inclusive para interposição de

defesas e recursos administrativos contra sanções impostas pela Administração Pública.

A simples previsão constitucional da gratuidade do exercício dos direitos de certidão e de petição não foi suficiente para mudar esta lamentável prática da Administração Pública, de maneira que se continua a cobrar pelo exercício dos aludidos direitos, com fundamento na legislação tributária, mormente municipal, a título de taxa de expediente ou protocolo.

Não há dúvida que a gratuidade do exercício dos direitos constitucionais de certidão e de petição constitui uma importante medida no sentido de garantir a todos o acesso a tais direitos, independentemente de suas condições social, econômica e financeira, possibilitando inclusive a revisão dos atos praticados pela Administração Pública, em especial as indicações de condutor infrator, as defesas prévias e os recursos administrativos contra penalidades de multa de trânsito.

Por essas razões, a jurisprudência já tem considerado inconstitucional a cobrança de taxas para o recebimento e apreciação de recursos administrativos de qualquer natureza, tendo sido, inclusive, editada Súmula Vinculante nº 21 a esse específico respeito:

"Súmula Vinculante 21. É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo."

Embora a referida súmula refira-se a depósito ou arrolamento de dinheiro e bens, não há como negar que na verdade se busca preservar o exercício do direito constitucional de petição, notadamente quanto à admissibilidade de recursos administrativos. Por outro lado, não há como deixar de reconhecer a legitimidade dos entes federativos para instituir suas taxas de expedientes ou protocolo por serviços públicos individualizados que prestarem, observadas as respectivas competências e desde que a tributação não obste o exercício dos direitos constitucionais supracitados.

Conclusão:

Diante de tudo, pode-se concluir que:

a) a [Constituição Federal](#) estabeleceu a gratuidade do exercício dos direitos de petição e de certidão, porém essa regra não tem sido respeitada por diversos entes federativos, em especial por municípios que insistem em manter sua legislação tributária anacrônica em relação à atual ordem constitucional;

b) a cobrança de taxa de expediente ou protocolo como condição para o exercício destes direitos, incluindo-se os direitos à defesa e a recurso administrativo contra atos praticados no exercício do poder de polícia, apesar de ser prática comum na Administração Pública, deve ser rechaçada, pois que perverte o sentido original dos institutos jurídicos, na medida que deixam de ser elementos de defesa e de interação do usuário com a Administração Pública para se tornarem fontes de receita;

c) a instituição de taxa de expediente ou protocolo pelos entes federativos que não ofenda o exercício dos direitos constitucionais de petição e de certidão deve ser considerada legítima.

Este é o parecer, s.m.j.

Posto isto, submeto o presente parecer ao E. Conselho para análise e deliberação.

São Paulo, 28 de agosto de 2017.

Marco Fabrício Vieira
Conselheiro Relator

Marco Fabrício Vieira
Conselheiro Revisor

Revisão legislativa realizada em 01/09/2026, sem necessidade de atualização.