

---

# PARECER

---

2012



## **Parecer**

INFORMAÇÃO Nº XXX/2012 – AT/GAB/PGE

SPI N. XXXXXXXXXX

INTERESSADO: CETRAN/PR

**ASSUNTO: MULTAS DE TRÂNSITO EM FASE RECURSAL.  
SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. LICENCIAMENTO. CONTORNOS  
JURÍDICOS. ORIENTAÇÃO AO DETRAN/PR.**

*Marisa Zandonai*

Senhora Chefe de Gabinete:

### **I – DO RELATÓRIO**

O CETRAN – CONSELHO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO PARANÁ, através do ofício nº 284/2012, enviado a esta Procuradoria do Estado, relata que o DETRAN/PR, por meio do protocolo nº 11.389.868-2 solicitou do órgão entendimento acerca do efeito suspensivo para autos de infração com recursos pendentes de julgamento, haja vista os efeitos daí advindos, a exemplo do pagamento do licenciamento do veículo mesmo com pendência de multa de trânsito.

Juntamente com o ofício em epígrafe, encaminha cópias do recurso sob nº 11.173.720-7, protocolado no próprio CETRAN, no qual o recorrente solicita a separação da multa de trânsito do licenciamento do veículo, bem como cópias da Resolução nº 09/2000, do CETRAN/RJ.

Solicita pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado, acerca da matéria jurídica, a fim de orientar o DETRAN/PR.

É o relatório.

## II – DAS CONSIDERAÇÕES

### II. CONTORNOS INICIAIS

A legislação sobre trânsito é de competência privativa da União, a teor do disposto no art. 22, XI da Constituição Federal, de modo que ela, por meio de normas federais, dita as regras uniformes em todo o território nacional.

Por esse vetor constitucional, o trânsito no Brasil, encontra-se disciplinado no Código de Trânsito Brasileiro, Lei Federal nº 9.503 de 23 de setembro de 1997, cujo texto criou o SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO, que tem, no seu art. 5º, a definição precisa do seu escopo:

“O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos**, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicações de penalidades.”

Dentre os objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito, dispostos no art. 6º, encontra-se, no seu inciso II: “*Fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito.*”

Essa previsão é de fundamental importância, haja vista que a normatização **permite que todos os órgãos de trânsito caminhem numa só direção**<sup>1</sup>. “*A gestão financeira desses órgãos é a mais importante porque é através da arrecadação dos impostos, taxas e tarifas públicas, concernente ao trânsito que sobrevive o Sistema Nacional de Trânsito socorrendo os órgãos inferiores.*”

Na sequência, na Seção II do Código, houve o traçado da composição e competência do Sistema Nacional de Trânsito, por meio de diversos órgãos e entidades, todas descritas, nos incisos do art. 7º. Como órgão

---

<sup>1</sup> Franco, Paulo Alves, Código de Trânsito Anotado, Leme: J.H.Mizuno, 2004.

máximo, seja normativo ou consultivo, encontra-se o CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, cuja estrutura de composição está descrita no art. 10.

As suas competências encontram-se dispostas no art. 12, dentre elas – que nos interessa aqui – a do inciso “**X – normatizar os procedimentos sobre aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos.**”

ARNALDO RIZZARDO, em Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro, 5ª ed., Rev. Dos Tribunais, ao comentar este artigo expõe:

“Diante da clara previsão, pelo art. 12, das competências e atribuições do CONTRAN, todas as resoluções, Portarias e Circulares que emite, terão força de lei, obrigando não apenas as partes diretamente atingidas, mas à sociedade em geral.”

E por certo, as resoluções, portarias e circulares do CONTRAN ou de órgãos e entidades de hierarquia menores, não poderão exceder os limites traçados no próprio CTB, norma federal que traça toda a normativa de trânsito, de maneira uniforme em todo o território nacional, ante a competência privativa da União em legislar sobre trânsito. Poderão os CONTRANS regulamentar as normas em branco, mas não, alterar as definições expressas do Código de Trânsito Brasileiro.

Esta introdução da matéria é necessária, para melhor equação da problemática trazida para estudo e da conclusão que será lançada.

### III – DA DISCIPLINA DO LICENCIAMENTO NO CTB

O Capítulo XVIII do CTB, trata do PROCESSO ADMINISTRATIVO, processo instaurado a partir da ocorrência da infração de trânsito, com a lavratura do auto de infração.

O Código, quanto disciplina a apresentação do recurso contra a imposição de multa, os efeitos do seu recebimento e encaminhamento, EXPRESSAMENTE prevê, no seu art. 285:

“Art. 285. O recurso previsto no art. 283 será interposto perante a autoridade que impôs a penalidade, a qual remetê-lo-á à JARI, que deverá julgá-lo em até trinta dias.

§ 1º O recurso não terá efeito suspensivo.

§ 2º A autoridade que impôs a penalidade remeterá o recurso ao órgão julgador, dentro dos dez dias úteis subseqüentes à sua apresentação, e, se o entender intempestivo, assinalará o fato no despacho de encaminhamento.

§ 3º Se, por motivo de força maior, o recurso não for julgado dentro do prazo previsto neste artigo, a autoridade que impôs a penalidade, de ofício, ou por solicitação do recorrente, poderá conceder-lhe efeito suspensivo.”

“Art. 286. O recurso contra a imposição de multa poderá ser interposto no prazo legal, sem o recolhimento do seu valor.

§ 1º No caso de não provimento do recurso, aplicar-se-á o estabelecido no parágrafo único do art. 284.

§ 2º Se o infrator recolher o valor da multa e apresentar recurso, se julgada improcedente a penalidade, ser-lhe-á devolvida a importância paga, atualizada em UFIR ou por índice legal de correção dos débitos fiscais.”

Claro está, portanto, que a regra é a inexistência de efeito suspensivo a recurso interposto. A hipótese de concessão está descrita na norma. Apenas e tão somente quando há o desbordamento do prazo de julgamento do recurso, pelo órgão competente, é que poderá, de ofício, ou a requerimento da parte, haver a concessão do efeito suspensivo ao recurso, pela própria autoridade que impôs a penalidade.

Esse é o comando, que não enseja nenhum outro tipo de interpretação. É certo que a Constituição da República contém os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV), princípios respeitados pelo Código de Trânsito Brasileiro, o qual possui capítulo próprio acerca do processo Administrativo de imposição de penalidades, prevendo em seu bojo a possibilidade de recursos, bem como as hipóteses em que tais recursos poderão ter efeitos suspensivos.

A título apenas de argumentação, temos a Lei nº 9.784/99, que regulamenta o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e que dispõe no seu art. 61: “*Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo*”.

É certo também que a Constituição Federal elege como um dos princípios fundamentais da Administração Pública, o princípio da LEGALIDADE, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

“É pacífico no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito o imperativo dos princípios constitucionais que orientam a gestão pública, dentre eles o da legalidade estrita, de modo que à Administração Pública apenas é permitido agir dentro do espaço permitido, através de meios e formas, previstos pela Lei. Todo ato praticado por autoridade pública, qualificado como ato administrativo, deve estar conforme às prescrições legais, sendo vedado ao administrador público inovar a ordem jurídica ou conferir critérios ampliativos de interpretação. Trata-se de um paradigma fundamental do Estado Democrático de Direito que não admite restrições por parte do administrador público, já que adstrito e limitado pelos parâmetros normativos.”<sup>2</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup> nos dá relevante lição sobre o tema e sua contextualização política em cada perfil do Estado de Direito:

*“Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza.”*

*“Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se, em lei, já existir delimitada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.”*

E termina com a seguinte conclusão:

*“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.”*

---

<sup>2</sup> Parecer emitido no SID N. 10.804.990-1/PGE, da lavra da Dr.<sup>a</sup> Carolina Lucena Schussel.

<sup>3</sup> (em **Curso de Direito Administrativo**, 8. ed., Ed. Malheiros, 1996)

*Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.”*

Vejamos então o que o mesmo Código de Trânsito Brasileiro disciplina acerca do licenciamento do veículo (normatização dentro de sua esfera de competência material):

“Art. 130. **Todo veículo automotor**, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, **para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado**, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica a veículo de uso bélico.

§ 2º No caso de transferência de residência ou domicílio, é válido, durante o exercício, o licenciamento de origem.

**Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado**, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º O primeiro licenciamento será feito simultaneamente ao registro.

§ 2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

§ 3º Ao licenciar o veículo, o proprietário deverá comprovar sua aprovação nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído, conforme disposto no art. 104.”

Mais uma vez, não parece haver dubiedade de interpretação. O Código de Trânsito Brasileiro estabelece um comando uniforme em todo o território nacional, no sentido de que apenas poderão ser expedidos certificados de licenciamento, dentre outras hipóteses, se *as multas de trânsito estiverem quitadas*.

Da leitura sistêmica do § 2º do art. 131 e do § 2º do art. 286, c/c o art. 285, § 2º e 3º do CTB (todos transcritos), conclui-se que, *em não havendo declaração de suspensão de exigibilidade da multa, de ofício, ou a pedido da parte interessada, ocorrendo a necessidade de licenciamento do veículo, encontrando-se pendente multa de trânsito lançada, notificada no prazo legal e*

não recolhida, deverá haver o seu recolhimento, com direito a restituição, em caso de procedência dos recursos interpostos.

Essa a interpretação possível, respeitado o princípio da legalidade. O Superior Tribunal de Justiça, a quem compete dar a palavra final em se tratando de interpretação de lei federal, nos julgados mais recentes, aponta na mesma direção. A preocupação daquele sodalício, já em decisão sob o rito de recurso repetitivo, é não permitir a exigência do imediato pagamento da multa *quando não tiver sido expedido a regular notificação do infrator, dentro dos prazos que a lei determina (art. 281, II CTB)*. É o que se vê na leitura do julgamento do REsp 1092154/RS, rel. Ministro Castro Meira, S1, j. 12/08/2009.

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ Nº 08/2008. AUTO DE INFRAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. PRAZO. ART. 281, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DO CTB. NULIDADE. RENOVAÇÃO DE PRAZO. IMPOSSIBILIDADE. HONORÁRIOS. SÚMULA 7/STJ.

1. O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) prevê uma primeira notificação de autuação, para apresentação de defesa (art. 280), e uma segunda notificação, posteriormente, informando do prosseguimento do processo, para que se defenda o apenado da sanção aplicada (art. 281).

2. A sanção é ilegal, por cerceamento de defesa, quando inobservados os prazos estabelecidos.

3. O art. 281, parágrafo único, II, do CTB prevê que será arquivado o auto de infração e julgado insubsistente o respectivo registro se não for expedida a notificação da autuação dentro de 30 dias. Por isso, não havendo a notificação do infrator para defesa no prazo de trinta dias, opera-se a decadência do direito de punir do Estado, não havendo que se falar em reinício do procedimento administrativo.

4. Descabe a aplicação analógica dos arts. 219 e 220 do CPC para admitir seja renovada a notificação, no prazo de trinta dias do trânsito em julgado da decisão que anulou parcialmente o procedimento administrativo.

5. O exame da alegada violação do art. 20, § 4º, do CPC esbarra no óbice sumular nº 07/STJ, já que os honorários de R\$ 500,00 não se mostram irrisórios para causas dessa natureza, em que se discute multa de trânsito, de modo a não poder ser revisado em recurso especial. Ressaltou o acórdão recorrido esse montante remunera “dignamente os procuradores, tendo em vista a repetitividade da matéria debatida e sua pouca complexidade”.

6. Recurso especial conhecido em parte e provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ nº 08/2008.

Esta conclusão já se depreendia da **Súmula 312 do próprio STJ**:  
“No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.”

E mais específico com a matéria tratada, a **Súmula 127 também do STJ**:

“É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado.”

Portanto, em tendo havido o correto procedimento administrativo, com a lavratura do auto de infração, a devida notificação do infrator para exercer o contraditório e ampla defesa, o CTB prevê expressamente – balizado pela Corte de Justiça a quem compete interpretar a aplicação do direito infraconstitucional – o condicionamento do licenciamento ao pagamento das multas pendentes (desde que, como se disse, não haja sido dado o efeito suspensivo previsto na própria lei).

O Min. LUIZ FUX, quando ainda Ministro do STJ, foi relator do REsp 664.689/RJ, decisão publ. em 20/06/2005, na qual aquele sodalício concluiu no seguinte sentido:

“RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EMISSÃO DO CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO DO VEÍCULO. EXISTÊNCIA DE DÉBITOS REFERENTES AO IPVA. IMPOSSIBILIDADE.

1. É cediço em sede doutrinária que “na licença, cabe à autoridade tão somente verificar em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos” (Maria Sylvia Zanella di Pietro in Direito Administrativo, 13. ed., p.212)

2. A licença é ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.

3. Havendo prévia notificação da infração, não há como exonerar-se do pagamento das multas para obter o licenciamento, posto que o § 2º do art. 131 da Lei nº 9.503/97 condiciona a renovação da licença de veículo ao pagamento de tributos, encargos e multas de trânsito a ele vinculados.

4. Nesse sentido, dispõe o art. 131, § 2º do CTB: Art; 131 – O Certificado de Licenciamento anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

(...)

§ 2º – O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.”

5. Recurso especial provido.”

Mais recentemente, a Min. Eliana Calmon, como relatora, no julgamento do REsp 1.075.622 – RJ, decisão publicada em 21/08/2009:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – LICENCIAMENTO DE VEÍCULO AUTOMOTOR – CONDICIONAMENTO AO PAGAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO – VERIFICAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO – SÚMULA 127/STJ – ACÓRDÃO – OMISSÃO: NÃO-OCORRÊNCIA – PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.

1. Admite-se o prequestionamento implícito da questão federal controvertida para viabilizar o conhecimento do recurso especial.

**2. Abstraído no acórdão hostilizado que a recorrida exerceu seu direito de defesa contra as exigências administrativas, é legal a exigência prevista no art. 131, § 2º, do CTB, nos termos da Súmula 127/STJ.**

3. Divergência jurisprudencial não conhecida porque ausente fundamentação específica.

4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido.”

O CONTRAN expediu a Resolução n. 363 de 28/10/2010. Esta Resolução, em princípio, vigoraria em 360 (trezentos e sessenta dias), conforme o seu art. 26. Entretanto, houve a expedição da Deliberação n. 115, de 28 de setembro de 2011, cujo objeto foi apenas a alteração do art. 26, determinando a entrada em vigor da Resolução n. 363/2010 em 1º de julho de 2012. Até esta data, em vigor a Resolução n. 149/2003.

A nova e recente Resolução, assim como a que está em vigor ainda, dispõe sobre a padronização dos procedimentos administrativos na lavratura de auto de infração, na expedição de notificação de autuação e

de notificação de penalidade de multa e de advertência. Pelos termos da nova Resolução, já se percebe a tentativa de adequação de texto, à interpretação jurisprudencial que trata da Notificação da Infração e de seus prazos, decidida sob o rito do recurso repetitivo (transcrita em sua ementa). Também contempla, o dispositivo, a impossibilidade de restrição ao licenciamento do veículo, em caso de existir recurso da penalidade administrativa, recebido no efeito suspensivo. O seu art. 12 revela:

“Art. 12. Até a data de vencimento expressa na Notificação da Penalidade de Multa ou enquanto permanecer o efeito suspensivo decorrente do recurso interposto na JARI, não incidirá qualquer restrição, inclusive para fins de licenciamento e transferência, nos arquivos do órgão ou entidade executivo de trânsito responsável pelo registro do veículo.”

E não se diga que o CONTRAN no art. 12, estabelece que o recurso à JARI sempre terá efeito suspensivo. O CONTRAN, por certo, não pode alterar a lei (arts. 285 §§ 1º e 3º do CTB), de maneira que a única interpretação possível do comando inserto no art. 12, é a de que não poderá haver restrições para fins de licenciamento de veículo em duas hipóteses: i) se após a notificação da Penalidade de multa, ainda existir prazo para interposição de recurso ou ii) se uma vez interposto recurso à JARI, este tiver sido recebido no seu efeito suspensivo (de ofício ou a requerimento da parte).

Quanto a esta matéria, não há julgamento no STJ, em rito de recurso repetitivo. Há decisões neste mesmo Tribunal, que reconhecem ser o licenciamento um ato administrativo vinculado aos requisitos legais (dentre eles o pagamento das multas de trânsito).

Não é demais lembrar que as normas impositivas do Código de Trânsito Brasileiro – no sentido de vincular o licenciamento do veículo ao pagamento das multas de trânsito – não foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Não reconhecida – em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal – a inconstitucionalidade material de tais dispositivos legais, tais normas são

válidas, eficazes e produzem efeitos no mundo jurídico, devendo serem aplicadas pela Administração Pública, em face do Princípio da Legalidade.

A despeito da presente manifestação opinativa, o art. 12 do CTB confere competência ao CONTRAN para: “VI – *zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares; IX – responder às consultas que lhe forem formuladas, relativas à aplicação da legislação de trânsito.*”

Na iminência da entrada em vigor de uma nova Resolução do CONTRAN que deixa dúvidas quanto à sua redação e alcance, em caso de restrições ao licenciamento dos veículos, é aconselhável que haja um vetor uniforme em todos os Estados da Federação, que deverá partir do CONTRAN, sob pena de haver entendimentos conflitantes entre os CETRANS Estaduais.

#### IV – CONCLUSÃO

1. O Código de Trânsito Brasileiro e as Resoluções do CONTRAN preveem expressamente a vinculação do licenciamento do veículo ao pagamento das multas de trânsito, excetuando-se os casos nos próprios textos delimitados: *i) quando as defesas administrativas das multas de trânsito são recebidas com efeito suspensivo; ii) quando não houver a correta notificação do infrator da penalidade aplicada, dentro dos prazos legais;*

2. O Administrador Público deve obediência ao Princípio da Legalidade inserto no art. 37 da Constituição Federal;

3. As normas restritivas, que exigem o pagamento das multas para obtenção do licenciamento do veículo, são válidas, eficazes e produzem efeitos no mundo jurídico, vinculando o administrador público. O licenciamento é ato administrativo vinculado, obrigatoriamente concedido, quando cumpridos os requisitos legais;

4. As Resoluções do CONTRAN não poderão disciplinar condutas, em desacordo com o contido no CTB, cabendo a elas complementar normas em branco, ou dar-lhes interpretação nos limites da lei federal;

5. A jurisprudência sobre o assunto não é pacífica, de forma que o administrador, neste momento, deve privilegiar o cumprimento da lei;

6. É recomendado que os CETRANS uniformizem interpretação e aplicação da norma, a partir de orientações do CONTRAN, cumprindo a lei federal e evitando-se tratamentos diferenciados nos Estados da Federação.

É a informação.

Curitiba, 25 de abril de 2012.

Marisa Zandonai  
Procuradora do Estado  
Assessoria Técnica GAB/PGE

---

DIREITO  
DO ESTADO  
EM DEBATE

REVISTA JURÍDICA  
DA PROCURADORIA GERAL  
DO ESTADO DO PARANÁ

2012

---