



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 320602/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a Lei 5.551, de 19.10.2015, do Distrito Federal, que estabelece regras para o parcelamento de multas aplicadas a veículos automotores.¹

1 Acompanham a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de peças do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.006340/2016-64.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º As multas aplicadas aos veículos automotores, emitidas por órgão ou entidade executiva de trânsito e executiva rodoviária do Distrito Federal, podem ser parceladas em até 12 vezes.

Parágrafo único. A solicitação do parcelamento previsto no caput e o pagamento da primeira parcela garantem ao proprietário do veículo a emissão do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo.

Art. 2º Os débitos junto ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN-DF podem ser pagos com cartão de crédito, ficando a cargo dos usuários todas as taxas cobradas pela respectiva operadora do cartão de crédito.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 dias, contados da data de sua publicação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Como se demonstrará, a lei sob testilha viola o art. 22, inciso XI, da Constituição Federal (competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte).

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Lei 5.551/2015 do Distrito Federal dispôs sobre a forma de pagamento de multas por infrações de trânsito emitidas por órgão ou entidade executiva rodoviária daquela unidade federada, autorizando o seu



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

parcelamento em até 12 vezes (art. 1º) e o pagamento por meio de cartão de crédito (art. 2º).

Ao dispor sobre o pacto federativo, o constituinte de 1988 inseriu na esfera privativa da União a produção legislativa sobre trânsito e transporte:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XI – trânsito e transporte; (...).*

Com fundamento no preceito constitucional, o Congresso Nacional promulgou a Lei 9.503, de 23.9.1997, a qual instituiu o Código de Trânsito Brasileiro. Este, ao estabelecer a disciplina das infrações à legislação de trânsito, delegou ao Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) competência para normatizar procedimentos relativos à aplicação de multas, à arrecadação e ao repasse dos valores arrecadados:

*Art. 12. Compete ao CONTRAN:
I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
(...)
VIII - estabelecer e normatizar os procedimentos para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados; (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No uso da prerrogativa conferida pelo CTB, editou o CONTRAN a Resolução 619, de 6.9.2016, por meio da qual estabeleceu as normas e procedimentos para a aplicação de multas por infrações de trânsito, arrecadação e repasse de valores arrecadados. No art. 23, o diploma vedou expressamente o parcelamento de multas de trânsito:

Art. 23. Os órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, para arrecadarem multas de trânsito de sua competência ou de terceiros, deverão utilizar o documento próprio de arrecadação de multas de trânsito estabelecido pelo DENATRAN, com vistas a garantir o repasse automático dos valores relativos ao FUNSET.

(...)

§ 3º Não é permitido o parcelamento de multas de trânsito.

Posteriormente, a Resolução 619/2016 foi alterada pelas Resoluções 697, de 10.10.2017, e 736, de 5.7.2018, passando a admitir que órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito firmassem acordos e parcerias com empresas credenciadas a processar pagamentos pelo Banco Central do Brasil, a fim de viabilizar o pagamento parcelado de multas de trânsito. Impôs para tanto, entre outros requisitos, as exigências de que tal parcelamento fosse feito por meio de cartões de débito ou crédito, e sem ônus para os órgãos de trânsito, desde que estes obtenham prévia autorização



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

junto ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), ficando incumbidos, ainda, de prestar contas mensalmente do montante arrecadado:

Resolução 697/2017, do CONTRAN

Art. 2º O art. 23 da Resolução CONTRAN nº 619, de 6 de setembro de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23. (...)

§ 3º O recebimento de multas pela rede arrecadadora será feito exclusivamente à vista e de forma integral, podendo ser realizado parcelamento, por meio de cartão de crédito, por conta e risco de instituições integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).”

Resolução 736/2018, do CONTRAN

Art. 2º O art. 25-A da Resolução CONTRAN nº 619, de 6 de setembro de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 25-A Os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito poderão firmar, sem ônus para si, acordos e parcerias técnico-operacionais para viabilizar o pagamento de multas de trânsito e demais débitos relativos ao veículo com cartões de débito ou crédito, disponibilizando aos infratores ou proprietários de veículos alternativas para quitar seus débitos à vista ou em parcelas mensais, com a imediata regularização da situação do veículo.

§ 1º Os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito deverão solicitar autorização ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN para viabilizar o pagamento de multas de trânsito e demais débitos relacionados a veículos com cartões de débito ou crédito.

§ 2º A autorização de que trata o § 1º será expedida pelo DENATRAN por meio de Ofício ao dirigente máximo da entidade solicitante.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 3º Os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito autorizados pelo DENATRAN poderão promover a habilitação, por meio de contratação ou credenciamento, de empresas credenciadoras (adquirentes), subcredenciadora (subadquirentes) ou facilitadoras para processar as operações e os respectivos pagamentos.

§ 4º As empresas referidas no §3º deverão estar previamente credenciadas pelo DENATRAN, na forma de normativo a ser editado por aquele órgão, e serem autorizadas, por instituição credenciadora supervisionada pelo Banco Central do Brasil, a processar pagamentos, inclusive parcelados, mediante uso de cartões de débito e crédito normalmente aceitos no mercado, sem restrição de bandeiras, e apresentar ao interessado os planos de pagamento dos débitos em aberto, possibilitando ao titular do cartão conhecer previamente os custos adicionais de cada forma de pagamento e decidir pela opção que melhor atenda às suas necessidades.

§ 5º Os encargos e eventuais diferenças de valores a serem cobrados por conta do parcelamento via cartão de crédito ficam a cargo do titular do cartão de crédito que aderir a essa modalidade de pagamento.

§ 6º Os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito que adotarem essa modalidade de arrecadação de multas por meio de cartões de débito ou crédito deverão encaminhar relatórios mensais ao DENATRAN contendo o montante arrecadado de forma discriminada, para fins de controle dos repasses relativos ao FUNSET.

§ 7º Na ausência de prestação de contas a que se refere o §6º, o DENATRAN poderá suspender a autorização para que os órgãos e entidades de trânsito admitam o pagamento parcelado ou à vista de multas de trânsito por meio de cartões de débito ou crédito.

§ 8º O parcelamento poderá englobar uma ou mais multas de trânsito vinculadas ao veículo.

§ 9º A aprovação e efetivação do parcelamento por meio do Cartão de Crédito pela Operadora de Cartão de Crédito libera o licenciamento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do veículo e a respectiva emissão do Certificado de Registro de Licenciamento do Veículo - CRLV.

§ 10º *O pagamento parcelado de multas já vencidas deverá ser acrescido de juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), nos termos do § 4º do art. 284 do CTB, conforme disciplinado pelos artigos 21 e 22 desta Resolução.*

§ 11º *O valor total do parcelamento, excluído a taxa sobre a operação de Cartão de Crédito, deverá ser considerada como receita arrecadada, para fins de aplicação de recurso, conforme o art. 320 do CTB, bem como para fato gerador do repasse relativo ao FUNSET.*

§ 12 *Ficam excluídos do parcelamento disposto neste artigo:*

- I – as multas inscritas em dívida ativa;*
- II – os parcelamentos inscritos em cobrança administrativa;*
- III – os veículos licenciados em outras Unidades da Federação; e*
- IV – multas aplicadas por outros órgãos atuadores que não autorizam o parcelamento ou arrecadação por meio de cartões de crédito ou débito.*

§ 13º *O órgão ou entidade de trânsito atuador da multa de trânsito é o competente para autorizar o parcelamento, em caráter facultativo, podendo delegar tal competência, na forma do art. 25 do CTB.*

§ 14º *O DENATRAN ficará responsável por autorizar e fiscalizar as operações dos órgãos de trânsito que adotarem a modalidade de parcelamento com Cartão de Crédito para o pagamento das multas de trânsito, bem como para credenciar as empresas, regulamentando as disposições deste artigo.*

§ 15 *O credenciamento de pessoas jurídicas para prestação dos serviços previstos nesta Resolução será feito exclusivamente pelo DENATRAN e deverá ser antecedido da comprovação de:*

- I – habilitação jurídica;*
- II – regularidade fiscal e trabalhista;*
- III – qualificação econômico-financeira; e*
- IV – qualificação técnica.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Do exame de tais disposições, verifica-se ter o CONTRAN estabelecido, no exercício da competência delegada pelo legislador nacional, regramento pormenorizado sobre o parcelamento de multas por infração à legislação de trânsito.

Por conseguinte, há de se concluir que a lei distrital impugnada na ação imiscuiu-se indevidamente no campo reservado ao ente central da Federação, uma vez que estabeleceu, sem que houvesse espaço para atuação legislativa na matéria, disciplina paralela sobre a arrecadação parcelada de multas de trânsito, incompatível com os delineamentos traçados pelo órgão regulador federal.

No ponto, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de integrar a competência privativa da União a instituição de forma parcelada de pagamento de multas de trânsito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.323/2012 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PERMISSÃO DE PAGAMENTO PARCELADO DE MULTAS DECORRENTES DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

abrange as questões relativas à segurança do trânsito e às respectivas infrações (artigo 22, XI, da Constituição Federal). 2. A Lei federal 9.503/1997 (Código Nacional de Trânsito) definiu as infrações de trânsito e determinou as penalidades e medidas administrativas a serem adotadas, fixando as multas correspondentes, de modo que cabe somente à União dispor sobre as formas de pagamento das multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização de trânsito. Precedentes: ADI 5283, rel. min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 31/05/2017; ADI 3.708, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/5/2013; ADI 3.196, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/11/2008; ADI 3.444, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 32/2006; ADI 2.432, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 23/9/2005. 3. In casu, a Lei 6.323/2012 do Estado do Rio de Janeiro permitiu o pagamento parcelado das multas decorrentes de infrações de trânsito, invadindo a competência privativa da União para disciplinar a matéria. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 6.323/2012 do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 5.778/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJ, de 16.9.2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.131/2000 do ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. Segundo a jurisprudência desta Casa, é inconstitucional dispositivo de lei estadual que faculta o pagamento parcelado de multas decorrentes de infrações de trânsito, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XI, da Constituição da República). Precedentes: ADI 4.734/AL, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 16.5.2013, DJe-182 17.9.2013; ADI 3.708/MT, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 11.4.2013, DJe-086 09.5.2013; ADI 3.196/ES, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 21.8.2008, DJe-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

211 07.11.2008; ADI 3.444/RS, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 16.11.2005, DJ 03.02.2006; ADI 2.432/RN, Relator Ministro Eros Grau, julgamento em 09.3.2005, DJ 26.08.2005; ADI 2.814/SC, Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 15.10.2003, DJ 05.12.2003; ADI 2.644/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 07.8.2003, DJ 29.08.2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5.283/MT, Rel. Min. Rosa Weber, DJe, 31.5.2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 29 DA LEI Nº 6.555/2004 DO ESTADO DE ALAGOAS. PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. Segundo a jurisprudência desta Casa, é inconstitucional dispositivo de lei estadual que faculta o pagamento parcelado de multas decorrentes de infrações de trânsito, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XI, da Constituição da República). Precedentes: ADI 3.708/MT, Relator Ministro Dias Toffoli, julgada em 11.4.2013; ADI 3.196/ES, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 06.11.2008; ADI 3.444/RS, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 03.02.2006; ADI 2.432/RN, Relator Ministro Eros Grau, DJ 26.08.2005; ADI 2.814/SC, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 05.12.2003; ADI 2.644/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 29.08.2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4.734/AL, Rel. Min. Rosa Weber, DJ, 17.9.2013)

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei estadual no 7.738, publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo de 6 de abril de 2004. 2. Parcelamento de multas de trânsito. 3. Alegada ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição). 4. Precedentes: ADI 2064



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 5.11.1999; ADI 2101, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 05.10.2001; ADI 2582, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06.06.2003; ADI 2644, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 17.09.2003; ADI 2814, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 05.02.2004, ADI 2432 MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 21.09.2001, ADI 3444, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 03.02.2006, ADI 2432, Rel. Min. Eros Grau, DJ 26.08.2005. 5. Ação procedente. 6. Declarada a inconstitucionalidade da Lei estadual no 7.738, do Espírito Santo. (ADI 3.196/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 211, 7.11.2008)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.064, de 29.03.04, do Estado do Rio Grande do Sul. Trânsito. Invasão da competência legislativa da União prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal. 1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2. A instituição da forma parcelada de pagamento da multa aplicada pela prática de infração de trânsito integra o conjunto de temas enfeixados pelo art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.432 (medida cautelar, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 21.09.01; mérito, rel. Min. Eros Grau, julg. em 09.03.05, Informativo STF 379) e ADI 3.196-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 22.04.05. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (ADI 3.444/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ, 3.2.2006)

A disciplina da matéria pelos Estados e Distrito Federal dependeria de prévia edição de lei complementar federal (CF, art. 22, parágrafo único), que até o momento não foi editada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É, portanto, formalmente inconstitucional a Lei 5.551/2015, do Distrito Federal.

3. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham as informações da Câmara Legislativa e do Governador do Distrito Federal, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.551/2015 do Distrito Federal, por violação do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO