



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000004509

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0131159-29.2008.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, ESTADO DE SÃO PAULO e DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN, é apelado RENATO SCHERMANN XIMENES DE MELO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento à apelação da apelante FPESP e negaram provimento à apelação do apelante MUNICÍPIO. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente), JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E MARREY UINT.

São Paulo, 8 de janeiro de 2025.

KLEBER LEYSER DE AQUINO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 18.710

Apelação nº 0131159-29.2008.8.26.0053

Apelantes: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO - FPESP

Apelado: RENATO SCHERMANN XIMENES DE MELO

10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo

Magistrado: Dr. Valentino Aparecido de Andrade

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. NULIDADE DAS MULTAS DE TRÂNSITO.

I. Caso em exame

1. Apelações interpostas pelo Município de São Paulo e pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo contra sentença que declarou a nulidade de autuações de trânsito e do procedimento administrativo de suspensão do direito de dirigir, confirmando a tutela de urgência. 2. O apelante MUNICÍPIO alega a regularidade das notificações das multas e a legalidade do procedimento administrativo. 3. A apelante FPESP alega ilegitimidade passiva e requer a exclusão do polo passivo da demanda. 4. Em contrarrazões, o apelado alega preliminar de prescrição intercorrente no procedimento administrativo.

II. Questão em discussão

5. A questão em discussão consiste em: (i) saber se a Fazenda Pública do Estado de São Paulo é parte legítima para figurar no polo passivo da ação; (ii) verificar se houve a prescrição intercorrente no procedimento administrativo; e (iii) a validade das autuações de trânsito e do procedimento administrativo de suspensão do direito de dirigir.

III. Razões de decidir

6. Acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva da apelante FPESP, pois não é responsável pelas autuações. 7. Rejeição da preliminar de prescrição intercorrente alegada em contrarrazões pelo apelado, uma vez que a paralisação do procedimento administrativo decorreu de determinação judicial. 8. O apelante MUNICÍPIO não

comprovou a regular notificação do apelado quanto às infrações de trânsito, o que enseja a nulidade das multas. 9. A ausência de notificação regular viola os princípios do contraditório e da ampla defesa.

IV. Dispositivo e Tese

10. Provimento da apelação da apelante FPESP para reconhecer sua ilegitimidade passiva e extinguir o feito sem resolução do mérito em relação a ela, condenando o apelado ao pagamento de honorários advocatícios de R\$ 2.000,00. 9. Negado provimento à apelação do apelante MUNICÍPIO, mantendo a nulidade das multas e o procedimento administrativo, com a majoração dos honorários advocatícios devidos pelo apelante MUNICÍPIO ao apelado em R\$ 1.000,00, além dos R\$ 5.000,00 fixados no primeiro grau. 11. Teses de julgamento: 1. A apelante FPESP é parte ilegítima para figurar no polo passivo de ação anulatória de multas de trânsito aplicadas pelo apelante MUNICÍPIO. 2. A ausência de notificação regular do infrator resulta na nulidade das autuações de trânsito.

Trata-se de **apelações** interpostas pelo **Município de São Paulo** e pela **Fazenda Pública do Estado de São Paulo - FPESP** contra a r. **sentença** (fls. 245/257), proferida nos autos da **AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO**, ajuizada por **Renato Schermann Ximenes de Melo**, em face do apelante MUNICÍPIO e da apelante FPESP, que, confirmando a tutela de urgência concedida (fls. 52/53), **julgou procedente a ação** para **declarar a nulidade das autuações de trânsito** indicadas na petição inicial e, consequentemente, do procedimento administrativo de suspensão do direito de dirigir. Em razão da sucumbência, o apelante MUNICÍPIO e a apelante FPESP foram **condenados** a arcar com as custas/despesas processuais e com os honorários advocatícios, fixados, por equidade, em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Alega o apelante MUNICÍPIO, no respectivo recurso

(fls. 260/264), em síntese, que comprovou o envio ao apelado das notificações referentes às multas de trânsito impugnadas, de modo que não há qualquer ilegalidade em sua imposição ou na instauração do procedimento administrativo para a suspensão do direito de dirigir. Defende que as multas de trânsito impostas ao apelado por não ter observado o rodízio de veículos no “centro expandido” não podem ser afastadas sob a alegação de que não havia sinalização adequada quanto aos locais em que vigia o rodízio, eis que o apelante MUNICÍPIO não pode ser obrigado a instalar placas de aviso em todas as regiões atingidas pela restrição de circulação de veículos. Sustenta que a ação civil pública (proc. nº 0108594-08.2007.8.26.0053) em que se discutia a obrigação do apelante MUNICÍPIO de instalar referidas placas foi extinta sem resolução do mérito por este C. Tribunal de Justiça.

Alega a apelante FPESP, no respectivo recurso (fls. 278/283), em síntese e em preliminar, que é **parte ilegítima** para figurar no **polo passivo da demanda**, eis que as multas questionadas foram aplicadas exclusivamente pelo apelante MUNICÍPIO. No mérito, afirma que não pode ser condenada ao pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência, eis que não deu causa ao ajuizamento da demanda. Assim, requer o afastamento de sua condenação ao pagamento da verba honorária ou, subsidiariamente, o afastamento de sua fixação por equidade, sob o fundamento de que é devida sua fixação nos percentuais mínimos a que se referem o artigo 85, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil.

Em contrarrazões (fls. 288/300) ao recurso do apelante MUNICÍPIO e da apelante FPESP, alega o apelado, em síntese e em preliminar, que houve a **prescrição intercorrente** da pretensão do apelante MUNICÍPIO e da apelante FPESP à imposição da suspensão do direito de dirigir, uma vez que decorrido prazo superior a 05 (cinco) anos

desde a notificação do apelado sobre a instauração do procedimento para a suspensão do direito de dirigir. Sustenta que não foram comprovadas as notificações das multas de trânsito impostas ao apelado, motivo pelo qual deve ser reconhecida a nulidade destas. Afirma que os honorários advocatícios fixados pelo juízo "a quo" atendem à legislação de regência e devem ser mantidos.

Recursos tempestivos e recebidos, nesta ocasião, somente no efeito devolutivo, por este Relator, nos termos do artigo 1.012, parágrafo 1º, inciso V, do Código de Processo Civil.

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

A **preliminar de ilegitimidade de parte passiva**, alegada pela apelante FPESP, deve ser **acolhida**.

A pretensão do apelado é a de ver anuladas 6 (seis) multas por infrações de trânsito impostas a ele exclusivamente pelo apelante MUNICÍPIO, entre o período de abril a agosto de 2.007, sob o fundamento de que o apelante MUNICÍPIO não promoveu a intimação regular do apelado quanto a elas, e sob o fundamento subsidiário de que 3 (três) destas multas são indevidas porque decorrentes de supostas infrações consistentes em transitar com veículo automotor durante o rodízio de veículos municipal no denominado "centro expandido", sendo que o apelante MUNICÍPIO não promoveu a adequada sinalização de trânsito quanto aos limites deste "centro expandido".

Não se imputa qualquer ilegalidade à apelante FPESP, e sequer há justificativa para sua inclusão no polo passivo da demanda.

Anoto que, no âmbito do Estado de São Paulo, incumbe ao Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN-SP somente o lançamento

da pontuação relativa às infrações de trânsito, sendo que, quando do ajuizamento da presente demanda, em 25/07/2.008, o DETRAN-SP integrava a Administração Pública Direta, e, com a superveniência da Lei Complementar Estadual nº 1.195, de 17/01/2.013, foi transformado em autarquia estadual.

Não compete ao DETRAN-SP, e tampouco à apelante FPESP, autuar os condutores ou proprietários de veículos por infrações de trânsito, tampouco intimá-los acerca destas infrações.

Desse modo, é indevida a inclusão da apelante FPESP no polo passivo da demanda.

Sobre o tema, veja-se o entendimento do C. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. MULTAS IMPOSTAS PELO DER. SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR E ANOTAÇÃO DE PONTOS NA CARTEIRA DE HABILITAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. DETRAN. ILEGITIMIDADE PASSIVA. 1. O Plenário do STJ decidiu que, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Hipótese em que o Juiz de primeiro grau reconheceu a ilegitimidade do DETRAN para figurar no polo passivo da demanda que visa a desconstituição das multas impostas pelo DER, as quais culminaram com a suspensão do direito de dirigir do recorrido e anotação de 23 pontos em sua Carteira de Habilitação. 3. A competência para autuação e aplicação da penalidade administrativa encontra-se delineada na legislação de trânsito (art. 21, 22, 24 e 281 do CTB), sendo certo que a legitimidade passiva para as demandas anulatórias de auto de infração define-se a partir do órgão responsável pelo ato questionado, não podendo órgão diverso ser compelido a

apreciá-lo, sob pena de infringência ao princípio da legalidade que rege as relações administrativas. 4. **O DETRAN não tem legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda somente pelo fato de ser o responsável pela anotação de pontos no prontuário da CNH do recorrido e pela aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir, por constituir consequência lógica da lavratura do auto de infração pelo Departamento de Estradas de Rodagem - DER.** 5. Recurso especial provido para reconhecer a ilegitimidade passiva ad causam do DETRAN, restabelecendo-se a sentença. (REsp n. 1.293.522/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julg. 07/05/2.019, DJe de 23/05/2.019) (negritei)

No mesmo sentido é o entendimento deste C. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM. PRETENSÃO DIRECIONADA À CONDENAÇÃO DO DETRAN-SP EM OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA ANULAÇÃO DE MULTAS DE TRÂNSITO E DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR E PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. Causa de pedir fundada no preenchimento fraudulento de formulários de identificação do condutor pela proprietária de veículo automotor que ensejou a indevida instauração de procedimento administrativo de suspensão do direito de dirigir em detrimento da autora, que nunca o conduziu. Ação julgada parcialmente procedente na origem para afastar a pontuação de infrações de trânsito indevidamente atribuídas à demandante, bem como anular-se o procedimento administrativo instaurado em atenção ao disposto no art. 261, CTB. Reforma parcial que se impõe. 1) Competência da Justiça Comum Estadual. Não obstante o valor conferido à causa seja inferior a 60 salários mínimos, a autora, anteriormente ao ajuizamento da presente, propôs ação de idêntico jaez contra o DETRAN-SP perante a 2ª. Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública, que foi extinta, sem resolução do mérito, nos termos do art. 51, II da Lei Federal nº 9.099/95 e Enunciado nº 91 do FONAJE, por entender o MM. Juiz oficiante acerca da imprescindibilidade da prova grafotécnica. Ratificação da competência funcional desta Justiça Comum Estadual. 2) **Ilegitimidade passiva "ad causam" do DETRAN-SP relativamente ao pleito de anulação de multas de trânsito.**

Autuações lavradas por órgão da Prefeitura Municipal de São Paulo. Reconhecimento da ilegitimidade passiva da autoridade estadual, que não foi responsável pelas autuações. Código de Trânsito Brasileiro que define a responsabilidade de cada órgão de trânsito. Precedentes do STJ e deste E. TJSP. Extinção parcial do feito, sem resolução do mérito, "ex officio", nos termos do art. 485, VI, CPC. 3) Mérito recursal. Descabimento do pedido indenizatório no caso concreto. Fraude incontroversamente perpetrada por terceiro em detrimento da autora que se consubstancia causa excludente de responsabilidade civil da Administração Pública, à qual se soma a flagrante incompetência funcional do DETRAN-SP para a analisar a subsistência (ou não) dos autos de infração de trânsito e/ou dos formulários de indicação de condutor infrator expedidos pelo Município de São Paulo, nos termos da fundamentação. Sentença parcialmente reformada para extinguir-se parcialmente o feito, sem resolução do mérito, "ex vi" do art. 485, VI, CPC, de ofício, Recurso do réu parcialmente provido para atribuir-se exclusivamente à autora a responsabilidade pelos ônus sucumbenciais. Recurso da demandante desprovido. (Apelação Cível 1040702-74.2021.8.26.0053; Rel. Des. Djalma Lofrano Filho; Órgão Julg. 13ª Câ. de Dir. Púb.; Data do Julg. 14/11/2.023; Data de Reg. 14/11/2.023**) (negritei)**

ACÇÃO DECLARATÓRIA – PEDIDO DE CANCELAMENTO DO REGISTRO DO VEÍCULO DE PLACAS EUW-5558, COM ANULAÇÃO DOS DÉBITOS E AUTUAÇÕES POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO – Ilegitimidade da Fazenda do Estado, no concernente à questão da responsabilidade pelo pagamento de multas por infração à legislação de trânsito e por retirada da pontuação do prontuário do autor – Não cabe à Administração Direta sequer administrar o banco de dados necessário ao lançamento de pontos no prontuário do condutor e ao controle do licenciamento, função essa atribuída ao DETRAN, que não integra o polo passivo da demanda, quanto mais responder por autuação lavrada por órgão executivo de trânsito diverso – Recurso provido. (**Apelação Cível 1001463-90.2019.8.26.0584; Rel. Des. Luiz Sergio Fernandes de Souza; Órgão Julg. 7ª Câ. de Dir. Púb.; Data do Julg. 25/05/2.022; Data de Reg. 25/05/2.022**)

Portanto, acolho a preliminar arguida pela apelante FPESP, de modo a reconhecer sua ilegitimidade passiva e extinguir o feito, sem resolução do mérito, em relação a ela.

Assim, **condeno** o apelado a arcar com o pagamento de honorários advocatícios em favor do representante da apelante FPESP, que fixo, por equidade, em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), diante do baixo valor atribuído à causa (R\$ 1.000,00, de 25/07/2.008). Deixo de aplicar o artigo 85, § 8º-A, do Código de Processo Civil, inserido pela Lei Federal nº 14.365, de 02/06/2.022, uma vez que a r. sentença recorrida foi prolatada em data anterior à inclusão deste dispositivo legal, em 04/07/2.017.

Por sua vez, deve ser afastada a preliminar de **prescrição intercorrente**, arguida pelo apelado em contrarrazões.

Nota-se que o procedimento administrativo movido em face do apelado foi instaurado em 10/05/2.008 (fls. 19), porém, logo em 30/07/2.008 houve a concessão de tutela de urgência na presente demanda, que teve como efeito a suspensão deste procedimento administrativo (fls. 52/53).

Desse modo, não há que se falar em prescrição intercorrente, uma vez que o procedimento administrativo está paralisado em virtude de determinação judicial.

Assim, afasto a preliminar arguida pelo apelado em contrarrazões.

Passo à análise do **mérito** do recurso do apelante MUNICÍPIO.

Extrai-se dos autos que o apelado ajuizou **ação declaratória de nulidade de ato administrativo** visando o reconhecimento da ilegalidade da imposição, pelo apelante MUNICÍPIO, de 6

(seis) multas por infrações de trânsito, sob o fundamento de que este não promoveu a intimação regular do apelado quanto a elas, sendo trazido, ainda, o fundamento subsidiário de que 3 (três) destas multas são indevidas, porque decorrentes de supostas infrações consistentes em transitar com veículo automotor durante o rodízio de veículos municipal no denominado "centro expandido", sendo que o apelante MUNICÍPIO não promoveu a adequada sinalização de trânsito quanto aos limites deste "centro expandido".

De fato, o artigo 265 da a Lei nº 9.503, de 23/09/1.997 (Código de Trânsito Brasileiro), estabelece que "As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa" (negritei).

Assim, a ausência de notificação do apelado para apresentação de defesa enseja a nulidade da penalidade de suspensão/cassação do direito de dirigir, por ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

No caso dos autos, o apelante MUNICÍPIO não comprovou o recebimento, pelo apelado, em relação às 6 (seis) autuações por infrações de trânsito, de duas notificações, sendo a **primeira** relativa à ocorrência da infração de trânsito e a **segunda** referente à aplicação da respectiva multa.

Como é cediço, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei

Federal nº 9.503, de 23/09/1.997) exige que o apelado seja notificado da infração de trânsito, mediante a assinatura no auto de infração em flagrante (artigo 280, inciso VI) ou por meio de notificação, que “in casu”, deve ser comprovada com o aviso de recebimento, maneira apropriada a dar ciência ao infrator. “Verbis”:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

(...)

VI. assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

(...)

Art. 281. A autoridade de trânsito, na esfera da competência estabelecida neste Código e dentro de sua circunscrição, julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível. (negritei)

Após aplicada a penalidade, o infrator é notificado para apresentar recurso em 30 dias, conforme artigo 282, parágrafo 4º, do referido Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503, de 23/09/1.997).

“Verbis”:

-

Art. 282. Aplicada a penalidade, será expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por **remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição de penalidade.**

(...)

§4º. Da notificação deverá constar a data do término do **prazo para apresentação de recurso** pelo responsável pela infração, que **não será inferior a trinta dias contados da data da notificação da penalidade.** (negritei)

No caso em testilha, o apelante MUNICÍPIO não

comprovou que promoveu as notificações referentes à ocorrência das infrações de trânsito, mas somente que realizou as notificações quanto à imposição das multas, as quais, registre-se, não foram realizadas da forma adequada, isto é, por meio de carta com aviso de recebimento (fls. 88/158).

Note-se que, a simples menção ao auto de infração, bem como à instauração e à decisão do processo administrativo, sem demonstrar que o apelado teve ciência deles, mediante aviso de recebimento da notificação no endereço deste, não pode ser considerada suficiente para embasar o processo administrativo, em respeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, incisos LIV, e LV, da Constituição Federal)¹.

Deste modo, diante da ausência de comprovação da regular notificação do apelado, não há como subsistirem as multas indicadas na petição inicial, bem como, conseqüentemente, o procedimento administrativo instaurado em face do apelado.

Conforme acima já adiantado, os honorários advocatícios, no caso, são fixados por equidade, diante do baixo valor atribuído à causa (R\$ 1.000,00, de 25/07/2.008), ficando afastada a aplicação do artigo 85, § 8º-A, do Código de Processo Civil, inserido pela Lei Federal nº 14.365, de 02/06/2.022, uma vez que a r. sentença recorrida foi prolatada em data anterior à inclusão deste dispositivo legal, em 04/07/2.017.

¹ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV. ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV. aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Portanto, deve ser mantida a r. **sentença**.

Em razão da sucumbência do apelante MUNICÍPIO também em segundo grau, R\$ 1.000,00 (um mil reais), além dos R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) já fixados no primeiro grau, conforme artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO** à apelação da apelante FPESP, para **acolher a preliminar** que arguiu e reconhecer sua **ilegitimidade de parte passiva**, extinguindo o feito sem resolução do mérito em relação a ela, e **condenando** o apelado a arcar com o pagamento de honorários advocatícios em favor do representante da apelante FPESP, fixados por equidade, em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), e **NEGO PROVIMENTO** à apelação do apelante MUNICÍPIO, para **manter**, neste ponto, a r. **sentença** questionada, por seus próprios fundamentos, acrescidos dos aqui expostos. Majoração dos honorários advocatícios devido pelo apelante MUNICÍPIO nos termos acima.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
DESEMBARGADOR - RELATOR
(Assinatura Eletrônica)