



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000334414

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1041653-34.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é apelado TOPE PARTICIPAÇÕES LTDA..

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 3 de abril de 2025.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22.177

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1041653-34.2022.8.26.0053

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTE: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

APELADO: TOPE PARTICIPAÇÕES LTDA.

Julgador de Primeiro Grau: *Maricy Maraldi.*

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. ANULAÇÃO DE MULTAS DE TRÂNSITO. PESSOA JURÍDICA. NÃO INDICAÇÃO DO CONDUTOR (NIC). DUPLA NOTIFICAÇÃO. TEMA 13/TJSP E TEMA 1097/STJ. ART. 24 DA LINDB. PREVALÊNCIA DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DOMINANTE FIRMADO À ÉPOCA DAS AUTUAÇÕES. PROVIMENTO.

1. Trata-se de recurso de apelação interposto contra a r. sentença que, nos autos de ação anulatória de ato administrativo, julgou procedente o pedido de anulação de multa por não indicação do condutor (NIC).

2. Irresignação do Município de São Paulo. Cabimento.

3. Em 2021, o STJ, no julgamento do REsp nº 1.925.456/SP (Tema 1.097), firmou entendimento de que, para multas aplicadas a pessoas jurídicas por não indicação do condutor, é obrigatória a dupla notificação. No entanto, antes da fixação do Tema 1.097 pelo STJ, o entendimento dominante no TJ/SP era o constante do IRDR nº 2187472-23.2017.8.26.0000 (Tema 13), que dispensava a dupla notificação para multas de NIC. O art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) impede a revisão de atos administrativos que tenham sido praticados conforme a orientação jurisprudencial vigente à época, evitando retroatividade indevida de nova interpretação. Este é o caso em comento, já que a multa em discussão foi editada em 2018, antes, portanto, da publicação do acórdão paradigma do Tema nº 1.097 do STJ. Precedentes desta 1ª Câmara de Direito Público.

4. Sentença reformada. Recurso provido.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO** contra a r. sentença de fls. 156/162 que, nos autos de ação anulatória ajuizada por **TOPE PARTICIPAÇÕES LTDA**, julgou *“PROCEDENTE e extingo o feito, com resolução de mérito, nos termos do artigo 487 inciso I, do Código de Processo Civil, (i) para anular a multa por não indicação de condutor lavradas para o veículo da autora (fl. 46), bem como as penalidades delas decorrentes, (ii) condeno ainda a requerida a restituir os valores pagos indevidamente, atualizados nos termos do tema 810 do E. STF.”*

Inconformada com o teor da r. sentença, a municipalidade apresentou suas razões de apelação às fls. 178/193. Nesta oportunidade, a apelante alegou que, no caso dos autos, *“as autuações indicadas foram lavradas em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, inclusive referendado pelo Poder Judiciário quando do julgamento do Tema n. 13 pela C. Turma Especial de Direito Público do E. Tribunal de Justiça de São Paulo. Repita-se, nenhuma das autuações aqui tratadas foi lavrada após a reforma do julgado pelo C. Superior Tribunal de Justiça.”* Nestes termos, a Fazenda Pública do Município de São Paulo pleiteou a reforma da r. sentença.

A autora apresentou suas contrarrazões às fls. 199/233, pugnando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório. **DECIDO.**

Os requisitos de admissibilidade se encontram satisfeitos e, por isso, passo ao exame do mérito recursal.

Cuida-se de ação ordinária ajuizada por **Tope Participações LTDA** em face do **Município de São Paulo**, objetivando a anulação de multa por infração de trânsito imputada à pessoa jurídica requerente por não indicação do condutor (NIC), prevista no art. 257, §8º, do CTB, bem como a consequente restituição integral dos valores pagos, sob o fundamento de que não teria sido devidamente notificada da respectiva autuação, apenas da imposição da penalidade. Defendeu-se, em síntese, que não houve dupla notificação, de modo a macular a lisura jurídica do ato administrativo em debate.

Após o regular trâmite processual, sobreveio a r. sentença de fls. 156/162, na qual o Juízo *a quo* decidiu pela **procedência** dos pleitos deduzidos na petição inicial, sob o fundamento de que *“torna-se imperioso aplicar o entendimento firmado pelo C. STJ, o qual reconhece a necessidade de dupla notificação para a aplicação das penalidades contidas nos artigos 280 a 282 do CTB, inclusive no que tange a infração por não identificação do condutor. (...) No presente caso a Municipalidade não comprovou o encaminhamento da notificação de penalidade referentes à infração ora questionada, portanto, as multas, pela não indicação do condutor, devem ser anuladas. Nesse contexto, determino que os eventuais valores comprovadamente pagos, referentes aos AIT's de não indicação de condutor constante da inicial, sejam restituídos devidamente corrigidos.”*

Conforme os motivos de fato e direito aduzidos a seguir, **o recurso de apelação interposto pela municipalidade merece provimento.**

No caso dos autos, denota-se que a parte autora, pessoa jurídica de direito privado, foi sancionada *“por não identificação do condutor infrator”*, com fundamento no art. 257, §8º, do CTB, em **09 de janeiro de 2018** (fls. 49/50).

Ao analisar a causa de pedir da petição inicial, verifica-se que a autora defendeu a ausência de dupla notificação em relação à multa de trânsito nº 4-412722995, o que, por si só, acarreta a nulidade do ato administrativo em discussão. Nesse sentido, a autora aduz que seu argumento é respaldado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, especialmente no precedente vinculante REsp nº 1.925.456/SP (Tema nº 1.097).

Por mais que pesem os argumentos levantados pela requerente, faz-se necessário ressaltar que a infração objeto da ação foi cometida antes de firmado o entendimento do Tema nº 1.097 pelo Superior Tribunal de Justiça e que a Administração atuou amparada por entendimento jurisprudencial majoritário e sedimentado no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 2187472-23.2017.8.26.0000, fixando o Tema nº 13 deste Tribunal de Justiça de São Paulo.

De fato, a legislação de trânsito exige que o autuado seja notificado duas vezes acerca da infração praticada, conforme artigos 280 e 281 do Código de Trânsito Brasileiro. Demais disso, em não havendo autuação em flagrante, há de ser emitida uma nova notificação para que seja possibilitada a indicação do real condutor do veículo. Conforme rezam os parágrafos 7º e 8º do art. 257 do CTB:

Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código.

(...)

§ 7º Quando não for imediata a identificação do infrator, o principal condutor ou o proprietário do veículo terá o prazo de 30 (trinta) dias, contado da notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o Contran, e, transcorrido o prazo, se não o fizer, será considerado responsável pela infração o principal condutor ou, em sua ausência, o proprietário do veículo.

§ 8º Após o prazo previsto no parágrafo anterior, não havendo identificação do infrator e sendo o veículo de propriedade de pessoa jurídica, será lavrada nova multa ao proprietário do veículo, mantida a originada pela infração, cujo valor é o da multa multiplicada pelo número de infrações iguais cometidas no período de doze meses.

Relativamente à necessidade de dupla notificação

também em relação à infração do artigo 257, §8º, do CTB, a Turma Especial de Direito Público deste E. Tribunal de Justiça, no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 2187472-23.2017.8.26.0000 (Tema nº 13), havia definido o seguinte:

“Os art. 280 e 281 da LF nº 9.503/97 de 23-9-1997 não se aplicam à sanção pela não indicação de condutor prevista no art. 257 § 7º e 8º, assim dispensada a lavratura de autuação e consequente notificação. Tal dispositivo e a Resolução CONTRAN nº 710/17 não ofendem o direito de defesa.”

Contra esse julgado, porém, veio a ser interposto o Recurso Especial nº 1.925.456-SP ante o Superior Tribunal de Justiça, que, buscando uniformizar o entendimento da matéria, o afetou ao rito dos recursos repetitivos (Tema nº 1.097) com a determinação de suspensão da “*tramitação de todos processos pendentes, individuais ou coletivos, em todo território nacional, inclusive que tramitem nos juizados especiais*” (acórdão publicado no DJe de **08.06.2021**).

Em **17.12.2021**, enfim, a Primeira Seção da Corte, sob a relatoria do Min. Herman Benjamin, publicou o referido acórdão paradigma reformando o entendimento da Turma Especial de Direito Público, com a seguinte tese:

“Em se tratando de multa aplicada às pessoas jurídicas proprietárias de veículo, fundamentada na ausência de indicação do condutor infrator, é obrigatório observar a dupla notificação: a primeira que se refere à autuação da infração e a segunda sobre a aplicação da penalidade, conforme estabelecido nos arts. 280, 281 e 282 do CTB.”

Com isso, a controvérsia foi superada, de modo que tanto as autuações principais quanto as atinentes à falta de identificação do condutor pela pessoa jurídica **devem observar à formalidade da dupla notificação**, nos termos dos arts. 280 a 282 do CTB, conferindo-se eficácia ao precedente vinculativo do Tribunal Superior, a teor do que determina o art. 1.040, III, do CPC.

E não se desconhece que não houve modulação de efeitos nesse julgado, razão pela qual, em casos pretéritos – Apelação nº 1053264-23.2018.8.26.0053 (j. 22.03.2022); Apelação nº 1003275-32.2019.8.26.0338 (j. 02.04.2022); Apelação nº 1078107-47.2021.8.26.0053 (j. 04.10.2022); e Apelação nº 1042834-70.2022.8.26.0053 (j. 16.01.2023) – este relator decidiu pela anulabilidade de multas desta natureza quando cominadas à minguada de notificação também da autuação, com a consequente repetição de indébito por eventuais valores já pagos.

Ocorre que, melhor analisando a fundamentação do acórdão supra, vejo que o STJ teve como *ratio decidendi* a necessidade de prestigiar

o direito ao contraditório na esfera administrativa, conforme segue:

“A jurisprudência do STJ entende pela necessidade de dupla notificação.

A notificação materializa o devido processo legal, pois instaura a possibilidade do contraditório. E o contraditório é fundamental numa relação jurídica que implique algum tipo de sanção.

Deveras, as situações fáticas são distintas. Uma coisa é a infração de trânsito, que é cometida por uma pessoa física. Outra coisa é a obrigação de a pessoa jurídica, proprietária de veículo, indicar o condutor, para fins de prontuário. Se as situações fáticas são distintas, as infrações são distintas, logo a notificação deve ocorrer em relação a cada uma delas, separada e sucessivamente.

Tratando-se de situações distintas, geradoras de infrações distintas, o direito de defesa a ser exercido em cada uma será implementado de forma igualmente distinta. Ou seja, as teses de defesa não serão as mesmas, daí a razão para que se estabeleça relação processual diferenciada para cada situação.

Assim, sempre que estiver em jogo a aplicação de uma garantia, a regra de interpretação não deva ser restritiva. Ademais, sempre que depararmos um gravame, penalidade ou sacrifício de direito individual, a regra de interpretação deve, de alguma forma, atender quem sofre esse tipo de consequência, quando houver alguma dúvida ou lacuna”. (REsp nº 1.925.456-SP, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21.10.2021, p. 14) (destaquei).

Com efeito, se o que macula essas autuações é sobretudo a negativa ao exercício do contraditório por parte do autuado, revendo meu posicionamento anterior entendo que a sua desconstituição *a posteriori*, pela via jurisdicional, pressupõe a demonstração, pelo interessado, de quais argumentos ele efetivamente teria apresentado na esfera administrativa para contrastar a prática de cada uma dessas infrações, porém assim não pôde fazer em razão de não ter sido notificado antes da aplicação da multa.

Na espécie, vê-se que a autora fora autuada e multada **no dia 09 de janeiro de 2018**, por força da não indicação do condutor em tempo hábil, o que deu azo à cominação de multa fundamentada no art. 257, §8º, do CTB.

Embora não se controverta a inobservância ao rito da dupla notificação quando da cominação dessa multa, também é certo que a autuada não se desincumbiu do referido ônus argumentativo, sequer apontando que instaurara questionamento judicial contemporâneo à lavratura dos autos de infração. Sendo

assim, carece de comprovação a existência de prejuízo material ao contraditório.

Para além disso, deve-se ter em linha de conta que, nos termos do **art. 24 do Decreto-lei nº 4.657/1942**, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, é vedada a revisão de atos jurídicos que tiverem se aperfeiçoado em conformidade com as orientações gerais da época, no que se inclui a jurisprudência majoritária, administrativa ou judicial, em função da mudança posterior de entendimento. Tendo em vista a relevância do tema, vale transcrever o aludido dispositivo, *in verbis*:

Art. 24 – A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único – Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Ao analisar o texto normativo supratranscrito, JACINTHO ARRUDA CÂMARA esclarece que

“O dispositivo em comento – o art. 24 da LINDB – segue a mesma diretriz, que busca a preservação das decisões administrativas como meio de assegurar a estabilização de relações jurídicas e assim proteger a segurança jurídica. Nesse ponto a lei cristaliza um verdadeiro vetor para a aferição da validade de atos administrativos em geral. A regra, em suma, impede que seja decretada a invalidade de deliberação administrativa que tenha sido tomada com base na interpretação geral vigente à época da produção do ato. A nova lei determinou que o entendimento sobre a correta interpretação do Direito vigente pode mudar, mas eventual nova leitura não poderá ser usada como referência para anular decisões administrativas já consolidadas.” (In: Art. 24 da LINDB: irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB

(Lei nº 13.655/2018), p. 113-134, nov. 2018).

No mesmo sentido, ERIK FREDERICO GRAMSTRUP comenta que *“o art. 24 da LINDB é complemento direto do art. 23. Digamos que seja a face oposta da mesma moeda. Se a inovação jurisprudencial administrativa ou judicial deve observar regime de transição para a imposição de obrigações nascidas da nova interpretação, por outro lado, a revisão de alguma das situações jurídicas descritas pelo art. 24 há de tomar em conta a interpretação vigente à época em que os fatos se produziram. Desse modo, tempus regit factum (qualquer dos facta previstos no art. 29), também no sentido de que a interpretação existente à época dos fatos se lhes aplica, como se encontrava então, para fins de declaração de invalidade.”* (In: *Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 380).

Esse é o caso em comento, já que **a multa em discussão foi editada em 2018, antes, portanto, da publicação do acórdão paradigma do Tema nº 1.097 do Superior Tribunal de Justiça**, e, nesse sentido, em um contexto em que o entendimento prevalecente era mesmo a desnecessidade da dupla notificação nas infrações por não indicação do condutor, conforme decidido no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 2187472-23.2017.8.26.0000 (Tema nº 13).

Portanto, conclui-se que, tal como argumentou a municipalidade apelante, **não há que se falar na nulidade da infração discutida nos autos**.

Em situações semelhantes, assim já decidiu esta 1ª Câmara de Direito Público:

APELAÇÃO – Ação declaratória de nulidade cumulada com pedido de repetição de indébito – Autos de infração fundamentados na ausência de indicação do condutor por pessoa jurídica (art. 257, §8º, do CTB) – Sentença de improcedência – Irresignação da parte autora – Alegação de erro na apreciação de prova nos autos – Descabimento – O “Rol de Coletas” apresentado pelo Município que indica as respectivas datas de emissão e datas de recebimento de notificações para cada uma das infrações autuadas, inclusive das infrações por não indicação de condutor, demonstrando ter havido dupla notificação – Presunção de veracidade dos documentos públicos que não foi elidida por prova em contrário – Ademais, a decisão deve ser mantida também por fundamento diverso, pois, ainda que a Administração não houvesse observado o procedimento de dupla notificação, estaria amparada pela jurisprudência majoritária da época, inclusive sedimentada no IRDR

Tema nº 13 do Tribunal de Justiça de São Paulo, a atrair a aplicação do art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Tese vinculante fixada pelo STJ no julgamento do REsp nº 1.925.456/SP (Tema 1097) que encerra entendimento fundamentado na necessidade de prestigiar o direito ao contraditório na esfera administrativa – Desconstituição a posteriori das autuações, pela via jurisdicional, que pressupõe a demonstração, pelo interessado, de quais argumentos ele efetivamente teria apresentado na esfera administrativa para contrastar a prática de cada uma das infrações, porém assim não pôde fazer em razão de não ter sido notificado antes da aplicação da multa – Autora que não se desincumbiu do ônus argumentativo – Ausente demonstração de que o Poder Público estaria contemporaneamente descumprindo o decidido pelo STJ no Tema 1097 – Precedentes desta Câmara de Direito Público – Sentença mantida – Recurso improvido. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1076142-34.2021.8.26.0053; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/12/2023; Data de Registro: 13/12/2023) (Destaquei)

DIREITO ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. MULTAS DE TRÂNSITO. IMPROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame 1. Ação declaratória c/c repetição de indébito movida contra a Prefeitura Municipal de São Paulo, visando a nulidade de multas por ausência de dupla notificação e restituição dos valores pagos. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste na validade das multas aplicadas sem a dupla notificação exigida para a não indicação de condutor, conforme art. 257, § 8º, do CTB. III. Razões de Decidir 3. A jurisprudência anterior do TJSP dispensava a dupla notificação, conforme IRDR nº 2187472-23.2017.8.26.0000. 4. O STJ, no Tema nº 1.097, determinou a obrigatoriedade da dupla notificação, mas sem efeito retroativo para multas aplicadas sob entendimento anterior. IV. Dispositivo e Tese 5. Remessa necessária acolhida. Ação julgada improcedente. Tese de julgamento: 1. A dupla notificação é obrigatória, mas não retroativa para multas aplicadas sob entendimento anterior. 2. A

ausência de prejuízo ao contraditório e ampla defesa impede a nulidade das multas. *Legislação Citada: CTB, arts. 257, §§ 7º e 8º, 280, 281, 282; LINDB, art. 24. Jurisprudência Citada: TJSP, IRDR nº 2187472-23.2017.8.26.0000, Rel. Torres de Carvalho, j. 10/08/2018; STJ, REsp nº 1.925.456, Tema 1.097, j. 21/10/2021. TJSP, Apelação Cível 1070714-71.2021.8.26.0053, Rel. Vicente de Abreu Amadei, j. 06/05/2024. TJSP, Apelação Cível 1046357-90.2022.8.26.0053, Rel. Luís Francisco Aguilar Cortez, j. 16/05/2023. TJSP, Apelação Cível 1039720-26.2022.8.26.0053, Rel. Vicente de Abreu Amadei, j. 16/05/2023. TJSP, Embargos de Declaração Cível 1030371-67.2020.8.26.0053, Rel. Danilo Panizza, j. 26/04/2023. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1037380-41.2024.8.26.0053; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024) (g.n.)*

No mesmo sentido, vale mencionar o seguinte precedente da Seção de Direito Público deste E. TJ/SP:

APELAÇÃO CÍVEL – INFRAÇÃO DE TRÂNSITO – NÃO INDICAÇÃO DE CONDUTOR POR PESSOA JURÍDICA – DUPLA NOTIFICAÇÃO - Ação declaratória de nulidade de infração de trânsito – Improcedência - Multas de trânsito aplicada em razão da falta de indicação do condutor por pessoa jurídica (art. 257, §§ 7º e 8º, do CTB) – Pedido de anulação fundamentado na ausência de dupla notificação – Época do ato em que o Judiciário entendia desnecessária a dupla notificação – Sentença mantida - Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1076147-56.2021.8.26.0053; Relator (a): José Luiz Gavião de Almeida; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/02/2024; Data de Registro: 01/02/2024) (Destaquei)

Assim, conclui-se que **a r. sentença merece ser reformada** e, com isso, **os pedidos** deduzidos na petição inicial devem ser **julgados improcedentes**.

Em relação aos honorários de sucumbência, devidos em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

favor dos patronos da apelante, fixo-os em 15% sobre o valor atualizado da causa, já considerando o trabalho desempenhado em sede recursal.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Ministro Felix Fischer, DJ. 08.05.2006, P. 240).

Ante todo o exposto, vota-se pelo **PROVIMENTO** do recurso interposto pela municipalidade, nos termos acima delineados.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator