



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000414625

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002457-82.2023.8.26.0292, da Comarca de Jacareí, em que é apelante PAMELA CRISTINA RIBEIRO DOS SANTOS COSTA, são apelados DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN e MUNICÍPIO DE JACAREÍ.

ACORDAM, em 11ª 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 Exmos. Desembargadores OSCILD DE LIMA JÚNIOR (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

RELATOR

Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1002457-82.2023.8.26.0292

Apelante: Pamela Cristina Ribeiro dos Santos Costa

Apelado: Município de Jacareí

Comarca: Jacareí

Juíza de Direito: Rosângela de Cássia Pires Monteiro

Voto nº 5673

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO COMUM. AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PRAZO PARA NOTIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO. NÃO OBSERVÂNCIA. INSUBSISTÊNCIA. DELIBERAÇÃO CONJUNTA CONTRAN 185/2020. SUSPENSÃO DE PRAZO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. Apelação tirada contra sentença que julgou improcedente pedido de anulação de autos de infração de trânsito e restituição do respectivo indébito.

1. Suspensão dos prazos administrativos voltados ao envio de notificação de infração de trânsito pela autoridade coatora por meio da Deliberação Contran 185/2020 e Resoluções Contran 805/2020 e 811/2021 em decorrência dos efeitos pandêmicos gerados pelo vírus SARS-CoV-2. Impossibilidade. Não cumprem às chamadas normas secundárias, como regulamentos, resoluções, decretos ou portarias, a instituição de situações jurídicas novas, estabelecendo hipóteses de interrupção ou suspensão de prazos legalmente previstos. CONTRAN que não tem competência para suspender prazo legalmente fixado. Precedentes. Tardia expedição da notificação da documentação da infração, para além do prazo de trinta dias legalmente fixado, que, na literalidade do inciso II do art. 281 do CTB, conduz à insubsistência da autuação.

2. No procedimento administrativo voltado à imposição da penalidade de multa à pessoa jurídica por infração de trânsito correspondente à não identificação de condutor impera-se a expedição de dupla notificação ao apenado: a inicial notificação da autuação, quando se lhe abrirá o prazo para o oferecimento de defesa administrativa; outra, sequencial, notificação da imposição da penalidade de multa propriamente dita, da qual caberá recurso. Exegese dos arts. 280, 281 e 282, do CTB. Entendimento solidado no REsp nº 1.925.456/SP pelo col. STJ – Tema nº 1.097. Dupla notificação que não se evidencia nos autos. Previsão explícita do CTB reafirmada na tese formada perante a instância especial. Declaração de nulidade que se impõe.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

3. Restituição dos valores solvidos das penalidades desconstituídas que se apresenta como conseqüente à eficácia desconstitutiva do título que imunizava o pagamento, porquanto sublata causa, tollitur effectum: a anulação do auto de infração implica a desconstituição da penalidade e, por via de conseqüência, a obrigação de restituição do então reconhecido indébito solvido. É pura expressão da vetusta *condictio ob causam finitam*, pela qual a obrigação de restituir a prestação recebida decorre do desaparecimento da causa que a justificava. Repetição do indébito que se impõe.
4. Desfecho de origem reformado. Recurso provido.

Versam os autos referenciais ação sob o procedimento comum manejada por PAMELA CRISTINA RIBEIRO DOS SANTOS COSTA em face do MUNICÍPIO DE JACAREÍ visando à declaração de nulidade dos autos de infração de trânsito acostados a fls. 26/67 que acompanham a exordial.

Inicialmente intentada a demanda também contra o DETRAN/SP, por ocasião da r. sentença o feito foi contra si julgado extinto sem exame de mérito, na forma do art. 485, VI, CPC.

Em sede meritória, por entender não demonstrados os argumentos deduzidos pelo autor, deliberou o MM. Juiz a improcedência do pedido inicial, fixados honorários advocatícios em 20% do valor da causa atualizado, sendo 10% a cada litisconsorte passivo, observada a gratuidade de justiça.

Da r. sentença, cujo relatório adota-se, desfia o apelante o presente recurso visando à reforma do r. julgado. Sustenta, em síntese, que o nobre magistrado de origem não analisou as teses relativas às ao alargamento dos prazos para indicação de condutor conferidas pela Resolução Contran 805/2020 e 877/2021, em prejuízo de seu direito de defesa, porquanto ainda não superados os prazos para indicação do condutor ao tempo da lavratura dos autos de imposição de penalidade. Adicionalmente, quanto às multas por não identificação de condutor, diz

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

pela ausência da dupla notificação, em violação ao Tema Repetitivo 1.097 do col. STJ.

Respondeu-se ao recurso a fls. 548/554, sem incidência de preliminares.

Esse, o relatório do necessário, em acréscimo ao da r. sentença.

Respeitado o entendimento do nobre magistrado de origem, entende-se que o recurso manejado pela autora comporta provimento.

É dos autos que a municipalidade lavrou os autos de infração acostados a fls. 26/67 por infrações originárias pelo tráfego superior acima do permitido, por não identificação de condutor, todas ocorridas entre os anos de 2020 e 2022.

Conforme se depreende das tabelas acostadas a fls. 146/147 e 149, constantes do Memorando 211/2023 da Secretaria de Mobilidade Urbana do Município de Jacareí, depreende-se que em todas as autuações lavradas, à exceção do auto de infração N005116515, houve um interregno de tempo superior a trinta dias para o envio da notificação de autuação ao condutor por parte da autoridade competente.

A respeito do prazo para envio da notificação de autuação de trânsito, dispõe o art. 281, II, CTB, *in verbis*:

“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.

§ 1º O auto de infração será arquivado e seu registro julgado

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

insubsistente:

I - se considerado inconsistente ou irregular;

II - se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação da autuação.”

Apoia-se a pessoa política na validade do prazo das notificações expedidas em tempo maior, chegando algumas delas a aproximar-se de um ano da data da infração, na Deliberação Contran 185/2021, que dispõe sobre “*a ampliação e a interrupção de prazos de processos e de procedimentos afetos aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e às entidades públicas e privadas prestadoras de serviços relacionados ao trânsito*”, conforme redação de seu art. 1º.

Referida Deliberação foi complementada pela Resolução Contran 805/2020, que “*Dispõe sobre os prazos de processos e de procedimentos afetos aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e às entidades públicas e privadas prestadoras de serviços relacionados ao trânsito*” e, em igual teor, pelas Resoluções Contran 828/2021 e 877/2021.

Cuidaram referidos normativos de dilatar os prazos para entrega aos infratores da primeira notificação de autuação a que alude, justamente, o art. 281, II, CTB, em razão da pandemia da COVID-19, bem assim disciplinar novos prazos para o envio da segunda notificação de penalidade e, inclusive, oferta defesa administrativa e condução de condutor.

Ocorre, contudo, que o CONTRAN não possui competência para, por meio de mera Deliberação ou Resolução, modificar os prazos legalmente estabelecidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, lei 9.507/2003.

Isso porque, como se sabe, não cumpre à chamada legislação secundárias, como regulamentos, resoluções, decretos ou portarias, a instituição de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

situações jurídicas novas, estabelecendo hipóteses de interrupção ou suspensão de prazos legalmente previstos. Não pode ser nem “contra legem”, nem “preater legem”, nem “ultra legem”, nem, é claro, “extra legem”, mas, exclusivamente, “intra” e “secundum legem”. Se infringir ou extrapolar a lei, será nula (cf. Roque Antônio Carrazza, in Curso de direito Constitucional Tributário, São paulo, Malheiros, 1998, pág. 237/238)

Não impressiona, portanto, a tese da apelada quanto à suspensão dos prazos em vigor para envio da notificação por força da superveniência da Resolução CONTRAN nº 782/2020, uma vez que, tal como já dito, inviável a suspensão de prazo previsto em legislação federal por norma secundária (Resolução).

Não socorre a municipalidade o argumento de que o preenchimento do prazo de trinta dias deu-se pela mera inclusão da notificação no seu sistema informatizado, consoante art. 2º, II, da Deliberação 186/2020, *in verbis*:

“I - para cumprimento do prazo máximo de trinta dias, determinado no art. 281, parágrafo único, inciso II, do CTB, e no art. 4º da Resolução CONTRAN nº 619, de 06 de setembro de 2016, a expedição da notificação da autuação deve ocorrer apenas com sua inclusão em sistema informatizado do órgão autuador, sem remessa ao proprietário do veículo;”

E isto porque, à toda evidência, a norma inserta no art. 281, II, CTB, volta-se justamente à notificação do infrator, sendo absolutamente irrelevante que a inserção da autuação no próprio sistema do órgão possa ser interpretada como se suprida estivesse tal exigência legal.

Nesse sentido, recruta-se os seguintes precedentes desta 11ª Câmara de Direito Público:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA - AUTO DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO – NULIDADE - RESOLUÇÕES CONTRAN N.ºs 782/20 E 805/20 – é DE SE ANULAR O AUTO DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO, uma vez que as notificações não obedeceram ao prazo estabelecido no artigo 281, parágrafo único, inciso II, do CTB – O Contran não tem competência para alterar os prazos previstos na lei - Recurso provido.

(TJSP; Apelação Cível 1007074-26.2023.8.26.0053; Relator (a): Oscild de Lima Júnior; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 04/07/2024)

MANDADO DE SEGURANÇA. CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO. PROCEDIMENTO DE HABILITAÇÃO. RESOLUÇÃO N. 168/2004 (DE 14-12) DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO -CONTRAN. PROCEDIMENTO DE HABILITAÇÃO ATIVO POR DOZE MESES NO ÓRGÃO DE TRÂNSITO. Em que pese ao caput do art. 141 do Código de trânsito brasileiro enunciar que é atribuição do Contran regulamentar o processo de habilitação para conduzir no trânsito, não pode a Resolução n. 168/2004 desse Órgão restringir o direito do impetrante, ainda mais quando não há previsão legal acerca de limite de prazo para o procedimento de obtenção da carteira nacional de habilitação, e a legislação de trânsito fixar o prazo de cinco anos para a renovação do exame de aptidão física e mental (cf. §2º do art. 147 do CTB). Provimento da apelação para autorizar a continuidade do processo para a emissão da carteira nacional de habilitação - CNH.(TJSP; Apelação Cível 1010880-68.2020.8.26.0637; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Tupã - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 18/10/2021; Data de Registro: 18/10/2021)

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Nesse cenário, claro está a insubsistência dos autos de infração, afora o de n. N005116515, e das sequenciais penalidades de multas neles encimada à força do art. 281, II do Código de Trânsito Brasileiro.

No que atina à autuação remanescente, bem assim à autuação de n. N004488325, referentes à não indicação de condutor por pessoa jurídica, o que se percebe é que a pessoa política para logo fez expedir a notificação da imposição das penalidades (fls. 26 e 27), com ablação da antecedente fase de notificação da autuação, em descompasso com o devido processo estampado nos arts. 280, 281 e 282 do CTB e pontificado pelo col. Superior Tribunal de Justiça ao tempo da fixação da tese correspondente ao Tema 1.097 em regime de recursos repetitivos:

***Tema nº 1.097, STJ** - 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 artigos 280, 281 e 282 do Código de Trânsito Brasileiro.*

É dizer, não basta que a imposição da multa por não identificação de condutor tenha sido precedida tão somente da notificação da autuação originária vez que se configura tipo sancionador diverso da primeira infração – esta, no caso, por transitar em velocidade superior à máxima permitida.

Neste sentido, igualmente: *TJSP; Apelação Cível 1044140-85.2022.8.26.0114; Relator (a): Rebouças de Carvalho; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/08/2023; Data de Registro: 11/08/2023 e TJSP; Apelação Cível 1024779-82.2022.8.26.0114; Relator (a): Marcelo Berthe; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento:*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

20/09/2023; Data de Registro: 20/09/2023.

Portanto, também a imposição dessas penalidades padecem de invalidade e devem ser desconstituídas.

Desconstituídos os atos administrativos de imposição das penalidades, a restituição dos valores solvidos apresenta-se como consequente à própria eficácia desconstitutiva do título que imunizava o pagamento, porquanto *sublata causa, tollitur effectum*: a anulação do auto de infração implica a desconstituição da penalidade e, por via de consequência, a obrigação de restituição do então reconhecido indébito solvido. É pura expressão da vetusta *condictio ob causam finitam*, pela qual a obrigação de restituir a prestação recebida decorre do desaparecimento da causa que a justificava.

Devida, portanto, a restituição do indébito solvido, com atualização monetária desde o pagamento, com juros contatos desde a citação, observados os Temas 905 e 810 do STJ e STF. A partir da citação, observar-se-á a SELIC, em obséquio à EC 113/21, por congregar esse índice, num só tempo, correção monetária e juros de mora.

É o que basta dizer para, à força do provimento do recurso, julgar procedentes os pedidos constitutivo-negativo e condenatório, invertidos os ônus de sucumbência.

Em remate, deixo de majorar os honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 11, do CPC porque ausentes os requisitos para tanto, consoante o entendimento do e. STJ. Cf.: “[...] 4. *É devida a majoração da verba honorária sucumbencial, na forma do art. 85, § 11, do CPC/2015, quando estiverem presentes os seguintes requisitos, simultaneamente: a) decisão recorrida publicada a partir de 18.3.2016, quando entrou em vigor o novo Código de Processo Civil; b) recurso*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

não conhecido integralmente ou desprovido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente; e c) condenação em honorários advocatícios desde a origem no feito em que interposto o recurso' (AgInt nos EAREsp 762.075/MT, Rel. Ministro Felix Fischer, Rel. p/ Acórdão Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 7/3/2019). 5. Agravo interno a que se nega provimento.” (STJ, AgInt no AREsp 1368733/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 26/04/2021, DJe 11/05/2021).

É a orientação a que converge a doutrina, como explica Ronaldo Cramer, ao comentar o versado dispositivo legal,

“Outro aspecto importante é que os honorários de sucumbência recursal serão cabíveis somente contra o recorrente, isto é, no caso de desprovimento do recurso. Na hipótese, por exemplo, de a apelação ser provida, não haverá condenação do apelado em honorários de sucumbência recursal.

'Essa feição dos honorários de sucumbência recursal decorre do fato de que o §11 estipula que o tribunal, ao julgar o recurso, 'majorará os honorários fixados anteriormente'. Ora, o tribunal apenas poderá aumentar os honorários já arbitrados, se desprover o recurso e manter a sentença. Se o tribunal prover o recurso, a sentença será reformada e não haverá majoração de honorários, mas inversão de sua incidência” (in Comentários ao Código de Processo Civil, coord. Cassio Scarpinella Bueno).

No mesmo sentido, o entendimento firmado pelo eg. STJ no julgamento do Tema nº 1059: *"A majoração dos honorários de sucumbência prevista no art. 85, § 11, do CPC pressupõe que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido pelo tribunal, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC em caso de provimento total ou parcial do recurso, ainda que mínima a alteração do resultado do julgamento e limitada a consectários da condenação."*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, sublinhando-se pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça em ordem a considerar que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Em harmonia com o exposto, por meu voto, **dou provimento ao recurso**, nos termos acima delineados.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MARCIO KAMMER DE LIMA
Relator