

Assunto: Aplicação retroativa da Lei 14.071/2020, no que tange às alterações promovidas no artigo 261, do Código de Trânsito Brasileiro.

Procedência: Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo.

PARECER

Trata-se de revisão do parecer referente à consulta formulada pelo Dr. Raul Vicentini, Diretor Setorial da Diretoria de Habilitação do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-SP), a este Colegiado, questionando sobre a aplicação retroativa da Lei 14.071/2020, no que tange às alterações promovidas no artigo 261, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), notadamente em relação aos processos administrativos de suspensão do direito de dirigir (SDD) em andamento ou em fase de cumprimento da penalidade.

Senão vejamos:

"Art. 261.
l - sempre que, conforme a pontuação prevista no art. 259 deste Código, o infrator atingir, no período de 12 (doze) meses, a seguinte contagem de pontos:
a) 20 (vinte) pontos, caso constem 2 (duas) ou mais infrações gravíssimas na pontuação;
b) 30 (trinta) pontos, caso conste 1 (uma) infração gravíssima na pontuação;
c) 40 (quarenta) pontos, caso não conste nenhuma infração gravíssima na pontuação;

.....
§ 3º A imposição da penalidade de suspensão do direito de dirigir elimina a quantidade de pontos computados, prevista no inciso I do caput ou no § 5º deste artigo, para fins de contagem subsequente.





CETRAN-SP

Conselho Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo

§ 5º No caso do condutor que exerce atividade remunerada ao veículo, a penalidade de suspensão do direito de dirigir de que trata o caput deste artigo será imposta quando o infrator atingir o limite de pontos previsto na alínea c do inciso I do caput deste artigo, independentemente da natureza das infrações cometidas, facultado a ele participar de curso preventivo de reciclagem sempre que, no período de 12 (doze) meses, atingir 30 (trinta) pontos, conforme regulamentação do Contran.

.....

§ 10. O processo de suspensão do direito de dirigir a que se refere o inciso II do caput deste artigo deverá ser instaurado concomitantemente ao processo de aplicação da penalidade de multa, e ambos serão de competência do órgão ou entidade responsável pela aplicação da multa, na forma definida pelo Contran."

É a síntese do necessário.

Passo a analisar.

Com o advento da Lei nº 14.071/2020, entrará em vigor a nova redação conferida ao inciso I artigo 261 do CTB, assim como dos §§ 3º, 5º, e 10º do mesmo dispositivo.

A Lei n. 14.071/2020, que entrará em vigor no dia 12 do mês de abril do ano corrente, alterou o inciso I do artigo 261 do CTB majorando o atual limite de pontuação para instauração do processo de SDD, considerando a natureza da infração, a saber:

- **20 pontos**, caso na referida pontuação constem duas ou mais infrações gravíssimas;
- **30 pontos**, caso na referida pontuação conste uma infração gravíssima;
- **40 pontos**, caso na referida pontuação não conste nenhuma infração gravíssima.

Com isso, surgiram questionamentos acerca da aplicação da lei mais benéfica (*lex mitior*) aos processos em andamento ou em fase de cumprimento de penalidade.

Há grande discussão jurídica acerca da aplicação ou não do princípio penal da retroatividade da lei benéfica no direito administrativo punitivo. A problemática, todavia, não deve ser fixada pela afirmativa ou negativa de sua aplicabilidade, mas sim do que seria necessário para sua incidência na seara punitiva desse ramo jurídico.

A análise exigirá, primeiramente, incursão acerca da aplicação da lei no tempo e do postulado jurídico do *tempus regit actum*, que possuem matriz infraconstitucional na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42), cujo art. 6º assim dispõe:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso”.

O princípio ***tempus regit actum*** consagra a regra da aplicabilidade da norma de direito material vigente à época da ocorrência do fato/conduita gerador. Todavia, o referido postulado é mitigado pelo princípio da retroatividade da lei penal benéfica, por força do preceito constitucional estampado no art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988, ao dispor que:

“Art. 5º

.....

.....

*XL – a lei penal não retroagirá, **salvo para beneficiar o réu;**”*



Nesse contexto, inclui-se como poder-dever de a Administração Pública rever a aplicação do ato sancionatório imposto, observando a legislação mais benéfica ao acusado em geral, porquanto o princípio da retroatividade da lei mais benéfica deve também alcançar as leis que disciplinam o processo administrativo sancionador. Foi nesse sentido a venerável decisão do STJ nos autos do RMS 37.031-SP, julgado em 08/02/2018.

A interpretação adotada pelo STJ nada mais é do que um reflexo da garantia constitucional estampada no inciso XL do art. 5º da Constituição da República, de modo que a retroatividade da lei mais benigna é um princípio constitucional implícito que vale para todo o exercício do *jus puniendi* estatal, inclusive na orbe do Direito Administrativo.

Não há justificativa plausível em negar aplicação desse princípio à seara administrativa, já que a doutrina penal clássica estabelece que a única diferença entre ilícito penal e ilícito administrativo é o **grau de reprovabilidade**, isto é, a intensidade de reprovação da violação a cada bem jurídico tutelado pelo Estado.

Assim sendo, há uma extensão da garantia constitucional da retroatividade da lei mais benéfica aos casos em que há o exercício punitivo estatal, garantia que não se reserva apenas ao campo do Direito Penal, mas a todos os ramos.

Destaque-se, a respeito disso, o voto-vista proferido pelo ministro Carlos Ayres Britto no julgamento do RE 600.817, por meio do qual assevera que *"em sede de interpretação do encarecido comando que se lê no inciso XL do seu art. 5º, a Constituição não se refere à lei penal como um todo unitário de normas jurídicas, mas se reporta, isto sim, a cada norma que se veicule*

embutido em qualquer diploma legal" (STF. RE 600817, relator min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30/10/14).

A retroatividade da norma mais benéfica é, portanto, aplicável sempre quando há o exercício do *jus puniendi* pela Administração Pública, direta ou indireta, inclusive no tocante à dosimetria punitiva.

Dessa forma, tendo alguma norma jurídica posterior abrandado a sanção tipificada, o Estado deve aplicá-la em benefício do acusado em processo em geral.

Inclusive, é por esse caminho que se a lei penal **material** ou **híbrida** superveniente for mais favorável ao administrado, não pode o Estado exigir ou punir o com base na norma anterior (mais severa), nem mesmo valer-se do argumento de que o "*tempus regit actum*", sendo mister a relativização desse princípio.

No mesmo sentido, reconheceu o ministro Luiz Fux, em voto proferido no julgamento do RE 600.817, que o "*princípio da isonomia impede que dois sujeitos sejam apenados de forma distinta apenas em razão do tempo em que o fato foi praticado, porquanto a valoração das condutas deve ser idêntica antes e depois da promulgação da lei, exceto nos casos em que a legislação superveniente seja mais gravosa*".

Logo, a garantia da retroatividade da lei penal mais benéfica no processo administrativo sancionatório assume um imperativo quando o Estado exerce a função punitiva. Inclusive, a recente decisão do STJ, proferida nos autos do RMS 37.031-SP, veio a consolidar essa linha jurisprudencial estabelecida pela Corte Superior, que em outra oportunidade já consignara que "*considerando os princípios do Direito Sancionador, a novatio legis in mellius deve retroagir para favorecer o apenado*" (STJ. REsp 1.153.083/MT, rel. min. Sérgio Kukina. DJe 19/11/14).

Todavia, a teoria da retroatividade da norma mais benéfica deve ser aplicada com moderação no processo administrativo, ante o maior dinamismo dessa seara jurídica e a diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal, bem assim em face da independência entre as instâncias. Transportar um princípio de um ramo do direito para outro exige certa ponderação.

Moderadamente, seguindo essa orientação jurisprudencial e com o objetivo de atualizar a legislação processual administrativa de trânsito em vigor, o CONTRAN publicou a **Resolução nº 844, de 09 de abril de 2021**, que altera a Resolução nº 723, de 06 de fevereiro de 2018, principalmente quanto ao limite de pontos para instauração do procedimento de SDD previsto no artigo 3º. Além disso, a novel resolução acresce a esse dispositivo os §§ 1º a 3º, disciplinando o **direito intertemporal** decorrente da Lei nº 14.071/2020, de forma a contemplar o princípio constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica, *in verbis*:

"Art. 3º

I - sempre que o infrator atingir, no período de 12 (doze) meses, a seguinte contagem de pontos:

a) 20 (vinte) pontos, caso constem 2 (duas) ou mais infrações gravíssimas na pontuação;

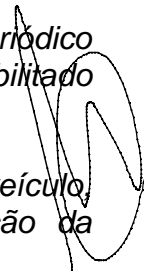
b) 30 (trinta) pontos, caso conste 1 (uma) infração gravíssima na pontuação;

c) 40 (quarenta) pontos, caso não conste nenhuma infração gravíssima na pontuação.

.....

III - em caso de resultado positivo no exame toxicológico periódico previsto no § 2º do art. 148-A do CTB, realizado por condutor habilitado nas categorias C, D ou E.

§ 1º No caso do condutor que exerce atividade remunerada ao veículo, a contagem de pontos prevista no inciso I para a aplicação da



penalidade de suspensão do direito de dirigir será de 40 (quarenta) pontos, independentemente da natureza das infrações cometidas.

§ 2º Para as infrações cometidas antes de 12 de abril de 2021, aplicam-se os limites de pontos previstos no inciso I nos casos de processos:

I - ainda não instaurados; ou

II - instaurados, cuja instância administrativa ainda não tenha sido encerrada, nos termos do art. 290 do CTB. (grifo nosso)

§ 3º A pontuação das infrações cometidas antes de 12 de abril de 2021 continua sendo considerada para o cômputo de que trata o inciso I." (NR)

Dessa forma, o CONTRAN reconheceu a incidência do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica no processo administrativo sancionador de trânsito determinando a aplicação dos novos limites de pontuação previstos no artigo 261 do CTB para infrações cometidas antes da entrada em vigor da Lei nº 14.071/2020, notadamente para os processos não instaurados e para aqueles que, embora instaurados sob a égide da lei anterior, a instância administrativa não tenha sido encerrada, nos termos do artigo 290 do CTB, isto é, não tenha ocorrido o **trânsito julgado administrativo**.

Assim, não obstante o aludido entendimento jurisprudencial, entendo que, passou a ser inequívoca a obrigatoriedade de adoção da lei mais benéfica pela autoridade de trânsito competente à aplicação da penalidade de SDD, assim como pelos órgãos colegiados julgadores, nos termos da Resolução nº 844, de 09 de abril de 2021, notadamente quanto aos novos limites de pontuação para instauração do processo de SDD previstos na novel redação do artigo 261 do CTB.

Tratando-se, porém, de norma de natureza processual, está será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos

processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas, nos termos do artigo 14 do Código de Processo Civil (CPC), combinado com artigo 15 do mesmo diploma.

Quanto ao disposto no § 3º do artigo 261 do CTB, entendo ser mera adequação da legislação em vigor, tendo em vista a criação de limites diferenciados para SDD.

No tocante ao limite de pontuação para condutores que exercem atividade remunerada (EAR), trazido pela nova redação dada ao § 5º do artigo 261 do CTB (40 pontos, independentemente da natureza das infrações), entendo que a regra deve ser a mesma a ser adotada para os condutores em geral, ou seja, deve ser aplicado o novo limite aos processos ainda não instaurados e para aqueles que, embora instaurados sob a égide da lei anterior, não foram alcançados pelo trânsito em julgado administrativo, termos do artigo 290 do CTB, facultando, inclusive, a participação do condutor em curso preventivo de reciclagem sempre que, no período de 12 (doze) meses, atingir 30 (trinta) pontos.

Em relação à nova redação do § 10º do artigo 261 do CTB, entendo que se trata de mera adequação ao disposto nos incisos XII do artigo 20, XV do artigo 21, e XXII do artigo 24, ambos do CTB, que preveem a concomitância dos processos para aplicação das penalidades de SDD e de multa por infração autossuspensiva.

É o Parecer, que ora submeto aos diletos pares deste Conselho, para que, se aprovado, seja encaminhado ao consulente.

São Paulo, 20 de abril de 2021.

Marco Fabricio Vieira
Relator