

# RETROATIVIDADE

ADRIANA FRANZIN BETTIN

CRISTIAN RODRIGO RICALDI LOPES RODRIGUES ALVES

DÉBORA JENSEN

ROBERTO FARIA



Comissão de  
Direito do Trânsito

## I – APLICAÇÃO DA PONTUAÇÃO

A Lei 14.071/2020 introduziu várias alterações para o Código de Trânsito Brasileiro dentre elas foi a aplicação de penalidades mais benéficas aos condutores infratores. E em razão disso veio o questionamento, será que essa lei poderá retroagir em favor dos infratores?

Para responder a esse questionamento se faz necessário, em um primeiro momento, analisar qual a natureza dos processos administrativos de trânsito e, verificou-se que tais processos têm caráter sancionador, ou seja, tem o cunho punitivo e disciplinar, o que remete a fonte do direito penal.

Em razão disso, podemos verificar que o processo administrativo de trânsito se enquadra entre aqueles de natureza sancionatória, ou seja, que visa apurar infrações e aplicar penalidades e medidas coercitivas aos infratores.

Considerando que a regra geral em nosso ordenamento jurídico é a irretroatividade da lei prevalecendo a regra do “tempus regit actum”, em respeito ao preconizado na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB- art. 6º) e a Constituição Federal .

Nesse diapasão, tanto a Constituição Federal como o LINDB trata da irretroatividade das leis e estabelece que sejam respeitados três dispositivos: o ato jurídico perfeito, que é o ato já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou e significa que o ato preencheu todos os requisitos exigidos pela lei; o direito adquirido, que é a situação na qual a condição de titular já foi adquirida e a incidência da lei antiga já ocorreu plenamente; e a coisa julgada, que é aquilo que foi fixado pelo tribunal, sendo a decisão judicial que não cabe mais recurso.

No entanto, como o processo administrativo de trânsito tem caráter sancionador a lei mais benéfica pode e deve ser aplicada em favor do condutor infrator sem observação dos requisitos acima haja vista a exceção constitucional prevista no art. 5º, inciso XL que prevê a retroatividade da lei mais benéfica em favor do réu – “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

Sendo assim, com a considerável mudança na legislação de trânsito, podemos destacar que em determinados casos de suspensão do direito de dirigir e de algumas infrações que tiveram sua penalidade abrandada poderão ser objeto de discussão para retroagir a lei a fim de beneficiar o condutor infrator.

Analisando a questão da instauração do processo de suspensão do direito de dirigir por somatória de pontos, mesmo antes do advento da Lei 14071/20, devem ser observados sob essa nova ótica, ou seja, respeitando os 20 pontos para quem tem duas ou mais infrações gravíssimas, 30 pontos para quem tem até uma infração gravíssima e 40 pontos para quem não tem infrações gravíssimas no período de 12 meses (art. 261, I do CTB).

Como toda regra tem exceções, diferente não ocorre na área do Direito de Trânsito, em que o legislador estabeleceu uma exceção para os motoristas profissionais, que poderão atingir a pontuação de até 40 (quarenta) pontos independente da natureza da infração, ou seja, tendo ou não infrações gravíssimas.

Para tais condutores, o legislador foi mais compreensivo e generoso, considerando, que a atividade laboral está mais sujeita ao cometimento de infrações, possibilitando a realização do curso de reciclagem "preventivo" ao atingir 30 pontos e não ultrapassar os 39 pontos, o condutor terá o benefício, por consequência, sendo eliminada a pontuação para fins de contagem subsequente.

Vale ressaltar que, durante o período da *vacatio legis* esse tema foi bastante debatido entre os estudiosos da área, inclusive tivemos 2 pareceres de CETRAN's de São Paulo e de Santa Catarina em que ambos reconheceram a retroatividade da aplicação da Lei 14071/2020, porém divergiram quanto ao momento da aplicação dessa lei mais favorável. Em razão disso, vamos mencionar o posicionamento de ambos os Conselhos Estaduais para melhor entendimento., antes da entrada em vigor da Lei da Resolução 844/21 do Contran que disciplinou o tema.

Em resposta a consulta elaborada por Raul Vicentini, Diretor Setorial da Diretoria de Habilitação do Departamento Estadual de Trânsito (Detran-SP), o Cetran de São Paulo apresentou parecer ao explanar sobre a retroatividade da lei mais benéfica deve ser aplicada com cautela e que as penalidades de Suspensão do Direito de Dirigir imposta em razão do art. 261 do CTB, cujas notificações já haviam sido expedidas constituem atos jurídicos perfeitos, não havendo que se falar em retroatividade da lei para mudança da penalidade já imposta, ainda que mais benéfica. Valendo apenas a aplicação da retroatividade aos casos em que não houve a expedição da notificação da penalidade.

Por outro lado, com entendimento mais amplo, o Conselho Estadual de Santa Catarina, entendeu cabível a aplicação da retroatividade em todas as instâncias do processo administrativo, devendo ainda ser reconhecido tal direito *ex officio*, ou seja, utilizando-se da prerrogativa da autotutela do Estado.

Com a publicação da Resolução 844/2021, precisamente no art. 3, §2º pacificou essa questão, dando nova redação à Resolução 723/2018 em que, pelo menos no que tange os processos administrativos, foi reconhecida a aplicação da lei mais benéfica a todos os processos em andamento até o trânsito em julgado administrativo (quando não cabe mais recurso na esfera administrativa).

No entanto, ao nosso ver, apesar da Resolução recepcionar a aplicação da lei mais benéfica na esfera administrativa, temos que considerar que a retroatividade prevista no art. 5º, XL da Constituição pode ser revista também em âmbito judicial, cujas ponderações serão mais aprofundadas no decorrer desse estudo.

Não bastasse a aplicação da retroatividade nos processos de suspensão de direito de dirigir, ainda temos que fazer uma análise mais complexa no que tange a penalidade de suspensão e, quiçá, cassação. Há algumas infrações que tiveram a pontuação reduzida e outras que deixaram inclusive de pontuar e, que, a retroatividade pode atingir e assim, anular alguns ou vários processos pela subtração da diferença dessa pontuação.

Para tanto, temos que ficar atentos à análise detalhada de cada caso para aplicação da lei em favor do infrator e, por fim, atingir a justiça tão almejada.

As alterações introduzidas pela lei nº 14.071/2020 podem modificar o contagem de pontos decorrente das multas por infração de trânsito para efeito da suspensão do direito de dirigir, são elas:

Os artigos 40 e 250 do CTB determinam que os veículos que trafegam nas rodovias de pista simples, fora dos perímetros urbanos, que não dispuserem de luzes de rodagem diurna deverão manter acesos os faróis durante o dia.

O artigo 44 -A do CTB determina que é livre o movimento de conversão à direita do sinal vermelho do semáforo onde houver sinalização indicativa que permita essa conversão.

O artigo 64 do CTB, ficou definido que as crianças com idade inferior a 10 (dez) anos que não tenham atingindo 1,45 m (um metro e quarenta e cinco centímetros) de altura devem ser transportadas nos bancos traseiros, regulamentada pela Resolução do CONTRAN n.º 819, de 17 de março de 2021.

O artigo 106 do CTB fica condicionado no caso de fabricação artesanal ou modificação de veículo ou, ainda, quando substituição de equipamento de segurança especificado pelo fabricante, será exigido, para licenciamento e registro, certificado de segurança expedido por

instituição técnica credenciada por órgão ou entidade de metrologia legal, regulamentada pela resolução do Contran n.º 845 de 08 de abril de 2021.

No veículo blindado, não será exigido qualquer outro documento ou autorização para registro ou o licenciamento, sendo que antes era exigida autorização do Exército para o registro e licenciamento dos veículos blindados.

A comunicação de transferência da propriedade do veículo passou a ser de 60 dias, sendo que anteriormente o prazo era de 30 dias para a transferência da propriedade sob pena de multa do artigo 233 do CTB, além disso, passa a gerar uma infração média, de 4 pontos e não mais grave, de 5 pontos.

O artigo 244 do CTB trouxe a não exigência do uso de viseira ou óculos de proteção agregado ao capacete e a respectiva penalidade. Hoje deixa de ser aplicada multa gravíssima e a suspensão do direito de dirigir. Somente sendo aplicada a multa média.

Os incisos I e V, tratam do não uso do capacete ou vestuário de acordo com as normas especificações aprovadas pelo Contran e transportar criança menor de 10 (dez) anos de idade ou que não tenha, nas circunstâncias, condições de cuidar da própria segurança, sendo aplicada a multa gravíssima e a suspensão do direito de dirigir.

## NOVA LEI DE SUSPENSÃO E SUA APLICABILIDADE AOS CASOS ANTIGOS

Quando se fala em suspensão do direito de dirigir, sabemos que bastava a somatória de 20 pontos, dentro de um período de 12 meses, para que fosse instaurado o procedimento administrativo.

Atualmente, com a entrada em vigor da Lei 14.071/20, diversos pontos do CTB foram alterados, sobretudo no tocante à pontuação mínima para suspensão do direito de dirigir.

De acordo com o artigo 261, a penalidade de suspensão será imposta quando, em um período de 12 meses, o infrator atingir a contagem de 20 pontos, caso constem 2 ou mais infrações gravíssimas; 30 pontos, caso conste 1 infração gravíssima ou 40 pontos, caso não conste nenhuma infração gravíssima na pontuação.

Excepcionalmente, para os motoristas profissionais exige-se um mínimo de 40 pontos, independentemente da gravidade da infração.

Sobre o tema, a Resolução 844 do CONTRAN estabeleceu que a nova regra seria aplicada aos casos ainda não instaurados ou a aqueles cuja instância administrativa ainda não tenha sido encerrada.

No entanto, deve-se aplicar a nova legislação também para os casos já transitados em julgado, invocando, para tanto, a retroatividade da norma mais benéfica.

Com efeito, muito se discute acerca da aplicabilidade do princípio da retroatividade da lei benéfica no direito administrativo punitivo.

A questão exige uma análise sobre a 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, cujo artigo 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.

O *tempus regit actum* consagra a regra da aplicabilidade da norma de direito material vigente à época da ocorrência do fato gerador. Contudo, tal preceito é mitigado pelo princípio da retroatividade da lei penal benéfica, previsto no artigo 5º, XL, da Constituição Federal, que dispõe:

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

Em outras palavras, podemos dizer que a Lei Penal deve retroagir somente para beneficiar o réu. Sobre o tema, muitos estudiosos defendem a retroatividade benéfica como princípio geral do direito, e não apenas de direito penal, motivo pelo qual seria possível sua aplicação no processo administrativo punitivo independente de previsão legal.

Nesse sentido, há de se destacar o brilhante voto da Min. Regina Helena Costa, cujo ensinamento dispensa quaisquer reparos:

Em meu entender, a retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal. Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constato, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do

Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.

Vale acrescentar a existência de norma de direito não penal que expressamente determina a aplicabilidade do referido princípio aos ilícitos administrativo-tributários (art. 106, II, a e c, do CTN):

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

II – tratando-se de ato não definitivamente julgado:

a) quando deixe de defini-lo como infração;

c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

Quanto ao Direito Administrativo, é preciso destacar que não existe norma expressa proibindo a eficácia retroativa de suas normas jurídicas mais benéficas.

Além disso, não se pode negar a aplicabilidade dos institutos do Direito Penal ao Direito Administrativo, conforme o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO REJEITADA. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. EXCESSO DE VELOCIDADE. ESTADO DE NECESSIDADE. AUSÊNCIA DE VOLUNTARIEDADE. DESCARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO.

(...)

ENTREMOSTRA-SE PERFEITAMENTE POSSÍVEL O CONTROLE JUDICIAL DE ATO ADMINISTRATIVO TIDO COMO DESARRAZOADO PELA PARTE, SOBRETUDO QUANDO SE CONSIDERA QUE O ESTADO DE NECESSIDADE POR ELA ALEGADO – E AQUI COMPREENDIDO COMO UMA CAUSA DE EXCLUSÃO GERAL DA CULPABILIDADE – APLICA-SE AOS DEMAIS RAMOS DO DIREITO, INCLUSIVE, AO DIREITO ADMINISTRATIVO.

(...)

RECURSO APELATÓRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (APL 844952720088070001DF 0084495-27.2008.807.0001, 1ª Turma Cível, 23/03/2010, DJ-e Pág. 77, Relator Flavio Rostirola) (grifo nosso).

O poder de punir do Estado na esfera administrativa provém da mesma fonte do Direito Penal, estando intimamente ligados, sendo que ambos os ramos derivam do texto constitucional.

No âmbito do poder punitivo estatal, o ramo que apresenta uma sanção mais áspera é o Direito Penal, possuindo, em razão disso, uma extensa gama de institutos e garantias jurídicas que visam uma maior proteção do indivíduo.

No entanto, o exercício do poder punitivo do Estado também é passível de ocorrer no Direito Administrativo, Tributário, Ambiental, entre outros. Quando há um sancionamento nestes ramos, é necessário que o procedimento esteja protegido por todas as garantias individuais previstas no sistema jurídico.

Portanto, a regra da retroatividade benéfica, por ter origem constitucional, não pode ser restringir somente ao campo do Direito Penal e Tributário, devendo ser aplicada também ao Direito Administrativo, motivo pelo qual se mostra perfeitamente aplicável a retroatividade da lei mais benéfica no presente caso.

Não seria razoável que o indivíduo continuasse a responder por uma penalidade que deixou de existir, ou que se tornou mais branda. Parece evidente que a nova lei mais benéfica deve ser aplicada aos casos anteriores à sua vigência.

Foi exatamente o que ocorreu na Lei 11.334/06. O Estado, de forma unilateral e soberana, decidiu atenuar o rigor das infrações de trânsito por excesso de velocidade, com a consequente redução do valor da multa e da pontuação previstas no art. 218, do CTB.

A esse respeito, confira-se a seguinte ementa, na qual foi decidido que se deve privilegiar o princípio da retroatividade da lei mais benéfica nos processos administrativos relacionados à infração de trânsito.

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. RESOLUÇÃO CONTRAN Nº 202/06. LEI 11.334/06 QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 218 DA LEI Nº 9.503/97. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO GERAL DE DIREITO DE RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. 1. Trata-se de apelação da sentença que denegou a segurança por não vislumbrar o direito líquido e certo alegado pelo impetrante, ao argumento de incidência da regra geral da irretroatividade da norma posterior (Lei 11.334/06), que deverá respeitar o ato jurídico da imposição da multa de



trânsito, perfeito sob a égide da lei anterior (Lei 9.503/97). 2. À época dos fatos (31.05.2006) a Lei 11.334/06, que deu nova redação ao art. 218 da Lei no 9.503/97 (Código de Trânsito), ainda não existia. Porém quando do lançamento ocorrido em 10.08.2006 já se encontrava em vigor a referida Lei 11.334/2006. 3. O CONTRAN expediu a Resolução de nº 202 de 25.08.2006 no sentido de que as alterações do art. 218 do Código de Trânsito se aplicam, apenas, aos Autos de Infrações lavrados a partir de 26.07.2006. 4. Como todo e qualquer princípio, o da irretroatividade da lei, previsto tanto no art. 5º, XXXVI da CF/88, quanto no art. 6º da LICC não tem caráter absoluto. 5. A própria CF/88, expressa em seu art. 5º, XL a retroatividade da lei benigna. 6. A legislação infraconstitucional igualmente prevê a possibilidade de retroação para beneficiar. É o caso do art. 106 do CTN que elenca as possibilidades de aplicação da lei ao fato pretérito. 7. A despeito da Resolução do CONTRAN, a necessária ponderação sobre a aplicação dos princípios em comento, infere-se que o melhor direito está na aplicação retroativa da lei mais benéfica, privilegiando-se, assim, o princípio geral de direito de retroatividade da lei mais benéfica. 8. Reforma da sentença para conceder a segurança no sentido de determinar a aplicação retroativa da Lei 11.334/06, às Notificações de Atuação de nºs 6142278 e 6142279 aplicadas ao impetrante. 9. Apelação provida. (AC 200881000113950, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 – Primeira Turma, DJE – Data::22/07/2010 – Página::378.) – grifo nosso.

A retroatividade da norma mais benéfica é, portanto, aplicável sempre quando há o exercício do jus puniendi pela administração pública. Foi nesse sentido a decisão do STJ no início de 2018 no RMS 37.031-SP, julgado em 8/2/18.

Na oportunidade, ao reformar decisão proferida pelo TJ/SP, o STJ reconheceu a aplicabilidade do princípio constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica também ao Direito Administrativo Sancionador.

A interpretação adotada pela Corte Superior nada mais é do que um reflexo lógico 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, aí incluído os procedimentos administrativos.

Note-se, a esse respeito, 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).

Em semelhante linha, reconheceu o ministro Luiz Fux, em voto proferido também 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”.

Dessa forma, diante de uma alteração legislativa benéfica ao administrado, o Estado deve aplicá-la integralmente. Isso porque, se a norma superveniente for mais favorável, não pode o Estado exigir ou punir o administrado com base na norma anterior mais severa, nem mesmo valer-se do argumento de que “o tempo rege o ato” (tempus regit actum).